



PRICES
AND
INCOMES
COMMISSION

G. A. Berger

canada's experience
with
incomes policy
1969-1970



Canada's experience with incomes
policy 1969-70 / [by] G. A. Berger.

c. 1

pco pco

acsi

ACCESS CODE	ACSI
CODE D'ACCÈS	ajue
COPY / ISSUE	
EXEMPLAIRE /	
NUMÉRO	c. 1



canada's experience
with
incomes policy
1969-70

G. A. BERGER

Secretary

Prices and Incomes Commission

Information Canada
Government of Canada
Publications
Information Management
Information Services Directorate

© Crown Copyrights reserved

Available by mail from Information Canada, Ottawa,
and at the following Information Canada bookshops:

HALIFAX
1687 Barrington Street

MONTREAL
640 St. Catherine Street West

OTTAWA
171 Slater Street

TORONTO
221 Yonge Street

WINNIPEG
393 Portage Avenue

VANCOUVER
800 Granville Street

or through your bookseller

Price: \$3.00 Catalogue No. RG33-9/1972

Price subject to change without notice

Information Canada
Ottawa, 1973

PREFACE

Perhaps more than anything else, the Prices and Incomes Commission will be remembered for its attempt to develop a price and income restraint program during the summer and fall of 1969, as well as the subsequent implementation of a price restraint program during 1970 accompanied later in the year by a modified wage and salary restraint program.

To some, these efforts reinforced negative views held on the effectiveness of incomes policy. To those who were involved, however, whether in government, industry or the labor movement, the effort represented an attempt at participation in the formulation of economic policy.

The Commissioners thought it might be useful particularly for students of incomes policy to have a record put together of the main features and documentation of the Canadian experience. They asked me as Secretary of the Commission, to undertake this task. I want to express my appreciation to my secretary, Mrs. Maureen Shaw, as well as Mrs. Carole Corbeil, for typing, and retyping, and retying the manuscript. I would also like to thank Mrs. Susan Leah for editing the report and research support. The interpretation of events as they took place, however, are my own.

In view of the public and political pressures for action at the time the Commission was established, the Commissioners believed it would have been most difficult for them not to have attempted to affect the course of the inflation that was then plaguing the Canadian economy. To have relied solely on its role as a research organization would have meant nothing of substance in connection with the current inflation would have been done, or at least would have appeared to have been done. On reflection, including a review of the news clippings and debates in the House of Commons, it is hard to imagine that the Commission could have escaped getting involved in one way or another with price and wage decisions that were then taking place. It is left to the reader to form his or her own judgment on the decisions that were taken, their relative success or failure, and the alternatives that were available.

TABLE OF CONTENTS

	Page
Preface.....	iii
1. THE SETTING.....	1
2. THE PROPOSAL.....	3
Exploration of Proposal.....	4
Reaction to Proposal.....	5
First Formal Consultation.....	6
3. OCTOBER 17 NEWS RELEASE—REJECTION OF PROPOSAL.....	10
4. FURTHER EFFORTS TO DEVELOP A PROGRAM.....	16
Steel Price Study.....	19
Proposals from Business Community.....	20
5. ANNOUNCEMENT OF NATIONAL CONFERENCE ON PRICE STABILITY.....	21
6. ANNOUNCEMENT BY MINISTER OF FINANCE ON PRICE INCREASES.....	23
7. NATIONAL CONFERENCE ON PRICE STABILITY.....	24
Comments on the Conference from the House of Commons.....	25
8. FEDERAL/PROVINCIAL CONFERENCE OF FIRST MINISTERS.....	27
9. IMPLEMENTATION OF PRICE RESTRAINT PROGRAM.....	29
10. FURTHER EFFORTS TO DEVELOP A WAGE AND SALARY RESTRAINT PROGRAM.....	31
The Proposal.....	31
Government Response to the Proposal.....	33
Labor and Union Reaction.....	35
Implementation of the Guideline.....	36
11. EXPLORATION OF AN EXTENSION OF THE PRICE RESTRAINT PROGRAM.....	39
12. TERMINATION OF THE PRICE AND WAGE RESTRAINT PROGRAM.....	41
13. BACK TO THE DRAWING BOARD.....	44
14. CONCLUSION.....	46
 APPENDIXES	
A. Order-in-Council.....	47
B. Steering Committee for National Conference on Price Stability.....	48
C. Letters from:	
(i) Canadian Manufacturers' Association—January 13, 1970.....	50
(ii) The Canadian Chamber of Commerce—January 12, 1970.....	52
(iii) The Canadian Bankers' Association—February 6, 1970 (actually a news release).....	54
(iv)&(v) Retail Council of Canada—January 14, 1970 (actually two letters—"Proposal for Retail Price Restraint Grocery Sector" and "Proposal for Retail Price Restraint General Merchandise Sector").	57, 59

APPENDIXES	Page
D. National Conference on Price Stability, February 9/10, 1970—Agenda.....	62
E. Opening Remarks by the Prime Minister at the National Conference on Price Stability—February 9 and 10, 1970.....	64
F. Opening Statement by J. H. Young, Chairman, Prices and Incomes Com- mission, at the National Conference on Price Stability.....	69
G. Closing Statement of the National Conference on Price Stability—February 10, 1970.....	74
H. Report dated October 15, 1970—“Price Review Division: Review of Operations Since March 1970”.....	77
I. Action Taken by Professional Groups as part of National Restraint Pro- gram.....	85

1. THE SETTING

Prior to the announcement of the formation of the Prices and Incomes Commission on May 20, 1969, separate meetings were convened by the Minister of Consumer and Corporate Affairs with senior members of the Canadian Labor Congress, of the Confederation of National Trade Unions, and of industrial and commercial firms across the country. At these meetings and in discussions between one of the Commissioners-elect and ministers and senior officials of each of the provincial governments the approach set forth in the White Paper on Policies for Price Stability¹ tabled in the House of Commons in December 1968 was broadly endorsed. All three groups, moreover, welcomed the voluntary approach envisaged and indicated their willingness to co-operate fully with the proposed Commission.² Later, but also before the Commission was formally established a memorandum prepared by some of the Commissioners-elect, stated that it was much easier to envisage the Commission's research task than to visualize the part it might usefully play in the immediate problem of restoring price stability in Canada. There were, of course, numerous suggestions made to the Commissioners-elect as well as to the Government as a whole on the role of some form of incomes policy in relation to the inflation that was currently plaguing the Canadian economy. These suggestions, however, covering the broad spectrum of intervention, generally lacked the basic factors which could make such intervention useful and capable of successful implementation. Essentially, these factors deal with the degree of participation by affected groups in the formulation of the policy; the broadness of the policy to include all groups; the extent to which technical problems are worked out to make the policy viable; and the relation of such incomes policy to the application of the broad levers of economic policy.

In his comments to the news media upon the announcement of his appointment as Chairman on May 20, 1969, the Chairman-elect of the Prices and Incomes Commission, John H. Young, stated: "The central issues involved in the process of inflation are not well understood in Canada. Until they are brought out into the open forum of public debate and squarely faced, there is little chance of a consensus developing on the methods by which this country is to restore and maintain price stability. If the Commission should succeed in earning the respect and support of public opinion, it will undoubtedly have an impact on the future course of events with respect to price stability in Canada." It was clear, therefore, that at that

¹ *Policies for Price Stability*, RG23-268, Ottawa, Queen's Printer, 1969.

² Summary of Consultations and Discussions re. White Paper on Politics for Price Stability by George V. Haythorne, Special Adviser on Prices and Incomes to the Minister of Consumer and Corporate Affairs. March 27, 1968, pp. 1-10.

time the Commission was not yet in a position to determine for itself what role it might usefully play in dealing with the current inflation.

On June 19, 1969, the Governor-in-Council formally appointed the Commissioners³ and the Commission began operations on July 2, 1969. Inflation in 1969 was a number one priority, not only of the Government but of the people generally. It was clear that the normal operations and usual pace of a "commission of inquiry" looking into the subject of inflation and reporting on its findings after several years would not be an acceptable course of action for a vast majority of the Canadian public. They were searching for solutions, and the Commission was seen by some as the medium through which such solutions could be explored, formulated and implemented.

³Order-in-Council, P.C. 1969-1249. See Appendix A.

2. THE PROPOSAL

During the month of July 1969, the Commission formulated the proposal for action to deal with the current inflation. Initially, this proposal was discussed informally within the federal government, and with representatives of the union movement and business and industry.

The main features of the proposal were set forth in a memorandum at the time:

- (a) The Commission would undertake, as a matter of urgency, the task of attempting to organize nation-wide support for a concerted effort to gear down the rate of price and income inflation in Canada in the calendar year 1970. A basic assumption of this approach is that conventional policies of restraint by themselves would be unlikely to bring decisive enough results during 1970.
- (b) Agreement would be sought among as broad a representation as possible of labor and business organizations, provincial governments and the federal government on the 'package' of measures required.
- (c) An essential element in any such program would be a clear commitment on the part of the federal government to continue to apply fiscal and monetary restraint to the full extent necessary, and for as long a period as required, to restore price stability.
- (d) Against this background, agreement would be sought on a comprehensive 'package' of voluntary commitments plus governmental measures designed to put under specified limits the extent of increases during 1970 in each of the main forms of income in Canada—wages and salaries, professional incomes, profits, rental and investment income and taxes. The possibility of designing a 'package deal' of this kind which might gain wide national acceptance would be carefully explored in advance with the various interests involved. If a formula could be worked out which showed sufficient promise of gaining widespread support, it is suggested that it be submitted for discussion and 'ratification' at a National Conference on Price Stability, convened for this purpose in December of this year in Ottawa.
- (e) If such a conference should prove feasible, it ought to be as representative as possible, including substantial numbers of trade union leaders and business executives as well as ministers and officials of federal and provincial governments. The 'package' of commitments arrived at through previous negotiations might be incorporated in a declaration of intent, to which as many organizations as possible would be invited to subscribe.
- (f) The temporary nature of such an agreement on income restraints, lasting as it would only for a single year, should enhance its chances of acceptance. Any such agreement would certainly involve numerous inequities and distortions; these might nevertheless be accepted for a limited period in the national interest provided all groups in the community were affected.

(g) If an agreement of this kind could be reached, it would be regarded as providing a much more justifiable basis than would the unsupported judgment of the Commission alone for focussing public opinion on flagrant instances of excessive wage or price increases obtained through the use of market power.

(h) If the timetable we are suggesting is to be met, the Commission will have to move very quickly and will need to enlist the help of many influential people both in government and the country as a whole. The conference we are suggesting is a large-scale venture requiring very careful and extensive preparation if it is to have a good chance of success.

During the past two weeks the Commission has explored the ideas outlined above on an informal basis with a number of senior federal officials, trade union leaders and businessmen. The response has been mixed but on the whole favorable. Some have stressed the difficulties we are likely to encounter in finding a generally acceptable formula of across-the-board income restraints, almost all have felt the idea worth further exploration, and some have reacted enthusiastically. The Commission is now completing a round of visits to each of the provincial governments to let them know the direction of our thinking.

In summary, the suggested approach involved a supplement to the use of fiscal and monetary policy as a means of defeating inflation that normally is involved in such a process.

Exploration of Proposal

The reaction of the federal government and the response of the other economic interest groups were both sufficiently favorable over the next few days that on August 6, 1969, the Commission issued the following news release: (It should be noted that the Commission contacted the officers of the leaders of all the opposition parties prior to making the announcement with a view to briefing them on what the Commission was going to be saying, as well as providing them with a broad outline of the total program.)

The Chairman of the Prices and Incomes Commission, Dr. John H. Young, announced today that a plan of concerted nation-wide action to restore price stability is under intensive exploration with the federal and provincial governments and with representatives of the business community, unions and other groups.

The main features of the approach which the Commission is pursuing are as follows:

- Agreement will be sought on a comprehensive 'package' of voluntary commitments and governmental measures designed to achieve a substantial across-the-board scaling down of price and income increases in Canada during the coming year.
- Commitments will be sought from business, professional and union groups and from governments, to place effective limits for a temporary period on the extent of increases in all the main forms of income in Canada.

- If a ‘package deal’ of this kind can be worked out which appears to have a good chance of widespread public acceptance, it will be submitted for discussion and ratification at a National Conference on Price Stability convened for this purpose towards the end of 1969 in Ottawa.
- If such an agreement is ratified, a formula will be sought on methods and procedures for dealing with instances of price and income increases contrary to the spirit of the agreement.

The object of the plan is to find a way of bringing inflation in Canada to an end with less disruption of economic growth and less unemployment than would otherwise be inevitable. An essential element in any such program would be a clear commitment on the part of governments to continue to apply fiscal and monetary restraints to the full extent necessary and for as long a period as required to put an end—one way or another—to the current inflation.

The Commission is not of the view that a conference should be held regardless of the likelihood of agreement on a meaningful ‘package’ of commitments. On the contrary, if it were to become evident in the course of further discussions that an agreement could not be reached, the conference would be cancelled. It is hoped that this will not occur. There are substantial gains to be had from co-operative action by Canadians and the Commission is counting on strong support from individuals, private groups and governments in breaking the back of the present inflation.

Reaction to the Proposal

A review of the statements and the press clippings after the announcement of August 6, reveals a wide spectrum of opinion regarding the possibilities for success of such an approach. The Canadian Labor Congress was characterized by the media as having a “wait-and-see attitude”. However, an Executive Vice-President of the CLC was quoted as saying “we welcome this study”. He went on to say that the CLC could not commit itself to “any voluntary restraints” until the term was adequately defined by the Commission. On the other hand, one labor leader in Ontario, while agreeing that restraints were required, said “it is difficult to expect people who traditionally have fallen behind to make a sacrifice”. He added that the request was “a purely theoretical approach and done more for political effect than anything else”.

Editorial comment was generally favorable to the proposal, calling it “wide and ambitious”, “a courageous initiative”, “a direct and ambitious effort”. On the other hand, two editorial headlines carried the opposite view: “Talk, talk, talk while prices keep rising”; and “It’s Pretty Late for a Conference on Inflation”.

One must remember that at this point no group had agreed on a proposal, nor had been asked to do so. Rather, what they had agreed on was to ex-

plore various alternatives to see whether one was acceptable from a policy point of view and capable of implementation.

First Formal Consultation

While there was a great deal of consultation after the August 6 announcement, the next major step in the process of exploration took place in Ottawa on August 13 and 14. At that time representatives of federal and provincial governments, union groups and senior corporation executives from across Canada met in Ottawa. It was during the course of that meeting that the Prime Minister appeared on television to announce expenditure guidelines for 1970-71, and made the following comment:

"The Prices and Incomes Commission is still another important element in the process of reducing inflationary pressures. Last week the Commission indicated the direction it proposes to take. This government intends to co-operate to the fullest with the Commission in the development of a set of voluntary constraints on prices and incomes for 1970."

A news release on the meetings which were held on August 13 and 14 was issued on August 18, 1969. This release, containing the conclusions of these meetings is reproduced below:⁴ (This group of people, while having no official status could be considered the foundation on which the membership of future consultations, including the National Conference on Price Stability, was based.)

The Prices and Incomes Commission announced that on August 13 and 14, 1969, a meeting was held in Ottawa of representatives of labor unions, business organizations and the federal and provincial governments to explore the possibility of working out an agreement on a national program to control the present inflation.

The meeting was exploratory in character but a few general conclusions emerged from the discussions.

1. It was agreed that the current inflation poses a serious national problem. It was also recognized that difficult problems of adjustment will arise in bringing the current high rate of price and money income increases under control.
2. The use of monetary and fiscal policies alone to force the necessary adjustments in the behavior of prices and incomes might well result in high social costs in terms of unemployment and lost production, and these costs will be borne unequally by different regions and different groups.
3. If a joint agreement can be achieved on an across-the-board scaling-down of price and income increases, this would enable the transition to be made at a lower social and economic cost. In short, there is a

⁴ See Appendix B for the list of those who attended these meetings.

- substantial national gain to be achieved by the use of this technique to shorten and soften the transitional difficulties.
4. It was agreed that further intensive efforts should be made to determine the advisability and feasibility of such an approach.

For that meeting the Commission prepared a background paper which was made public along with the press release after the meeting. This paper, reproduced below, dealt with the broad outlines of the problem, the alternatives open to Canada and the possibilities for a viable solution:

The Commission believes it is now fully realized at the governmental level, both in Canada and in the United States, that there is no alternative to bringing the current inflation under control one way or another. The present inflation is now in its fifth year and the consumer price index has been rising in recent months at an annual rate of more than five per cent—faster than at any time since the Korean War. Virtually everyone who is in a position to do so is now seeking to protect the level of his real income and savings from the progressive decline in the value of money which has been occurring and which many fear will continue indefinitely into the future. For a time earlier in the current inflation, it was possible to point to rapid economic growth and a low level of unemployment as evidence that the inflationary process had its brighter side. This is no longer the case. Even with the rapid rate of inflation of recent months, economic growth is slowing down and the unemployment rate has risen to almost five per cent of the labor force for Canada as a whole and significantly higher in many parts of the country.

The widespread assumption that the inflation will be allowed to run on unchecked because no government has the will to stop it seems to us entirely improbable. No government either here or in the United States can possibly admit that it is prepared to see the value of money continue to decline at a rate of five per cent a year. It is also clear that, given the recent history of inflation in North America, neither the Canadian nor the American government can risk allowing the inflation to continue in the face of their professed determination to restore price stability. It is our view, therefore, that the measures of budgetary and credit restraint already in place in North America are likely to be continued, and indeed, strengthened if necessary, until the current inflation is brought under control. It seems highly likely, therefore, that the Canadian economy is now entering a very difficult period of transition from a high rate of inflation back to reasonable price stability.

Any attempt to achieve a marked slowing down of the rate of increase in prices and money incomes is bound to meet with considerable resistance on the part of those affected. If the authorities stick to their guns in maintaining the conventional restraints, however, the softness of markets for goods and services (including the services of labor) will eventually force

the necessary adjustments in the behavior of prices and incomes—though perhaps at high social cost in terms of lost production and high unemployment.

Is there anything that could conceivably be done over the next year or so to help bring about the desired scaling down of increases in prices and money incomes more readily and rapidly and thus with less social cost than seems inevitable otherwise? If so, it might be possible to save many thousands of jobs and many millions of dollars' worth of production which might otherwise be lost to the country over the difficult transition period immediately ahead. It is the exploration of this possibility that the Prices and Incomes Commission regards as its principal immediate task.

Both the Economic Council of Canada and the Task Force on Labor Relations have suggested that as a practical matter the opportunities for some form of direct influence over prices and incomes in this country are very limited, and that any improvement in our ability to maintain price stability at high levels of employment will come mainly from improvements in labor mobility, more intensive competition, the removal of barriers, and similar policies. There has been an understandable reluctance to accept this answer. To many it appears to mean that from time to time we will have to accept a much lower rate of output and employment than we would like to have in order to keep the rate of increase in prices under control. It is not known to what extent labor mobility and competition policies will help overcome this problem and in any event these policies can be brought into play only over an extended period. Again and again, therefore, suggestions have been forthcoming that efforts should be made to tackle the problem through more direct means.

Some have suggested a piecemeal approach under which a body like the Commission would intervene in particular price or income situations. It has been our view that lacking a background of general agreement such interventions would be regarded as inequitable and would almost certainly be ineffective. We have come to the view therefore that the best hope for a policy of this kind is through a broad joint effort at a time when the main instruments of policy are providing a general background of restraint and the external world is not bringing strong expansionary forces to bear. This is, broadly speaking, the situation today and it would be difficult to find a time offering better chances of success for an attempt of this kind.

The effort the Commission is making is therefore likely to be regarded as a fairly decisive test of the feasibility and usefulness of such an approach.

The main principles the Commission has in mind in seeking to develop a broad program are as follows:—

1. If there is to be any real hope of securing voluntary co-operation in restraining price and income increases, it must be as part of a concerted plan to achieve an across-the-board scaling-down of price and income increases generally.

2. If such a plan is to be regarded as broadly equitable and thus to gain widespread acceptance on the part of business enterprises, trade unions, governments and others, it will have to be worked out through a process of close consultation with the various interests involved rather than imposed on them.
3. In order to achieve a broadly equitable degree of restraint, supplementary governmental measures may be required to some extent in certain areas of the economy where it is not feasible to seek voluntary commitments.
4. In order to minimize the inequities and inefficiencies inherent in any such program, its duration should be for a limited period only.
5. It would be a mistake to regard such a program as more than a supplement to monetary and fiscal restraint, which will in any event have to do much of the job of bringing inflation to an end. A program of this kind would nevertheless seem to offer some hope of shortening and softening what is likely to be a rather painful period of transition. The nation as a whole would stand to benefit, few people should be much worse off than they would be otherwise, and some people —those whose jobs were threatened—might be much better off.

To those skilled in deciphering official documents, it will be seen that the August 18 news release was not quite as positive as that of August 6. This is not to say that the representatives of any one group came out against the proposal. Rather, there appeared to be some doubts about its viability. In addition, there was the underlying concern that the public might possibly consider any leadership in formulation and implementation of an incomes policy an admission of previous guilt.

* * *

It was agreed as noted above that continued exploration would go forward on an intensified basis. However, it was felt at this time that it might be useful to have the next round of meetings on a "constituency" basis. Therefore, separate meetings were organized with leaders in the trade union movement, and business and industry. These meetings took place in private on August 22 in Montreal, August 25 in Toronto, August 29 in Vancouver and September 5 in Ottawa. The major groups then met together again on September 12 at a private meeting at the Skyline Hotel. At that meeting, attended by approximately 80 persons, there was an attempt at consensus but it was evident that this was going to be difficult to obtain. The "admission of guilt" complex was an underlying current throughout and the approach that had been suggested by the Commission did not appear to move forward. In fact, the only objective of this meeting that was reached was its secrecy. No one, however, suggested that further exploration should cease and it was left to the Commission to consult further. No future meetings of this tripartite group were then scheduled but it was understood that if the proposal could be moved forward, further meetings would be held.

3. OCTOBER 17 NEWS RELEASE—REJECTION OF PROPOSAL

There was, in fact, a great deal of consultation over the next month between the Commission and the individuals and groups represented at the September 12 meeting. However, on October 17, 1969, the Canadian Labor Congress and the Confederation of National Trade Unions formally rejected this approach in the first joint news release in the history of the two organizations. The following is the text:

We are deeply concerned with the current inflation in the Canadian economy. Price increases of the magnitude which Canadians have been experiencing have created serious hardships for many people, particularly persons living on fixed incomes, especially old age pensioners, those with low incomes, and the large number of unorganized workers and others in comparatively weak bargaining positions.

We believe that the time has arrived for governments to impose, over the next year or two, a freeze on all prices. Price increases should be permitted only in the case of those business firms which can properly justify such increases. The effective implementation of such a policy of restraint would, however, require elaborate machinery. Those business firms which requested price increases would be compelled to prove to a prices review board that increased production costs justified an increase in the price or prices of their products. If, for example, wage increases were responsible for an increase in the total production costs of a particular firm, a review board's investigation would reveal this information to the public. The same principle must apply, however, in the case of any other cost factors which were responsible for a firm requesting an upward adjustment in its prices.

We reject outright the idea that voluntary guidelines can cope effectively with the current inflation. This is a highly oversimplified approach to a very complicated problem. It is totally impractical in a country like Canada. Indeed, guidelines have proved in other countries to be unworkable in curbing overall price increases. Furthermore, they are highly inequitable. A standard wage and salary formula is highly discriminatory against people with low incomes, and would only result in the creation of income inequities.

For guidelines, or an incomes policy, to be at all fair it would require all non-wage and salary forms of income, including profits, rents, interest, professional fees, unincorporated business income, speculation in real estate prices, and so on, to be effectively restrained. We do not believe that it is at all possible to bring many of these forms of income under a meaningful policy of voluntary restraint. The administrative task of policing such an operation to see that voluntary restraints were lived up to is so formidable and complicated that it renders this kind of approach to the problem of inflation highly impractical.

We believe that the appointment by the federal government of the Prices and Incomes Commission to study and analyze the causes of in-

flation to be highly commendable. There is at present inadequate information and a good deal of confusion on what are the causes of the current inflation. We have, however, taken issue with the Commission in that it is attempting to extract major policy commitments from unions, business and governments before it has had an opportunity to undertake the necessary research to identify what these inflationary causes are. We believe that this is putting the 'cart before the horse'. It would seem to us most appropriate for the Commission to begin to study and assess current inflationary trends and to help establish the necessary machinery to judge the merits of any request for price increases by business firms. Only in this way can there be a realistic approach to combatting the current problem of inflation in Canada.

At that point the Commission seriously considered suspending all of its activities dealing with the formulation of a national program to combat inflation, since it would obviously not have the support of an important segment of the Canadian population. On the other hand, however, it was encouraged to continue to explore this kind of approach, particularly by the leaders of business and industry and by the federal government. For example, October 23, 1969, in his remarks to the Business Outlook Conference of the National Industrial Conference Board in Toronto, the Governor of the Bank of Canada, referring to the control of inflation, made the following statement:

"In the short run, major reliance has to be placed on the control of aggregate demand supplemented by voluntary restraint, if this can be arranged, or without it if it cannot. To the extent that those with market power are prepared to facilitate a return to non-inflationary conditions, the degree and duration of fiscal and monetary restraints will be reduced."

It was also clear from their joint statement and from discussions which the Commission had with leaders of both union federations before and after the statement was issued that the trade union movement in this country continued to be extremely concerned about the current inflation and about a means to bring it to an end. What the labor movement had suggested in its October 17 announcement was a freeze on prices and relief from that freeze only in cases where cost increases would justify such an increase in prices. It will be seen from later events that a form of this proposal was in fact the one that was adopted at the National Conference on Price Stability early in 1970.

* * *

It may be helpful reviewing what did take place in 1969 and 1970 to examine certain aspects of this October 17 news release to determine if and where the Commission might have gone wrong in its dealings with the organized labor movement.

The two major union organizations stated in their communiqué that they rejected voluntary guidelines as an approach to curbing the current inflation. As was pointed out earlier, the approach which the Commission was suggesting was voluntary only in its initial implementation. It would require by

its very nature the imposition of a number of governmental measures to ensure its equitable coverage and allow for effective administration.

The two labor organizations also stated that "to be at all fair it would require all non-wage and salary forms of income, including profits, rents, interest, professional fees, unincorporated business income, speculation in real estate prices, and so on, to be effectively restrained. We do not believe that it is at all possible to bring many of these forms of income under a meaningful policy of voluntary restraint". The governmental measures which were under discussion at the time were, in fact, ones designed to deal with just these forms of non-wage and salary income.

The following "Suggested Outline of Arrangements", prepared during September 1969, indicates the scope of the measures tentatively contemplated even at this early stage:

"1. For some time now the Prices and Incomes Commission has been actively exploring with representatives of business, trade unions, governments and other groups, the possibility of working out a broad program of voluntary commitments and governmental measures to help scale down recent rates of cost and price increase over the period immediately ahead. The Commission's thinking about the possible content of a program which might prove mutually acceptable to these various groups and to the public generally has continued to evolve in the light of these discussions. The suggestions outlined below represent its current assessment of what might be needed.

2. Duration

The set of arrangements outlined below would apply for a temporary period only, beginning January 1, 1970, if possible, and expiring no later than the end of 1971.

3. Price Increases

Undertakings would be sought from business enterprises offering goods or services for general sale to the public in Canada that they would confine increases in their prices during the period of the agreement to those which could be justified on the basis of certain criteria. The objective would be to help bring about a significant slowing of recent rates of price increase.

In principle, business enterprises would be asked to agree not to set their prices at levels higher than could be shown to be necessary in order to prevent serious impairment of their profit position due to:

- (a) Increases in the cost of materials or parts.
- (b) Increases in rates of employee compensation within the limits set forth below (or arising out of previous contracts).
- (c) Unavoidable increases in other elements of cost in exceptional cases where these had a major impact on profitability of the enterprise.

Where substantial productivity gains permitted reductions in prices, business enterprises would be asked to follow this course rather than increase their profits.

The above criteria would have to apply to the pricing policies of government-owned or regulated enterprises as well to those of private business. On the other hand, the criteria could not be expected to apply in certain cases where prices are established not by any individual supplier but rather through a process of competitive bidding (as in the case of a number of farm products). In the case of commodities sold largely in export markets, the existence of practical and legal limits to the maintenance of a lower price to domestic consumers would have to be recognized.

Machinery for examining the pricing policies of business enterprises in the light of these criteria would be established under the direction of the Prices and Incomes Commission. This machinery might consist of a number of price review panels composed of business, trade union and Commission representatives supported by technical staff. The Commission would direct the work of the price review panels and make public their findings. Particular attention would be paid to the pricing policies of dominant suppliers of goods and services used widely throughout industry or of major importance in the cost of living.

4. Wage and Salary Increases

Support would be sought from labor organizations, private employers and governments for observance of an agreed formula designed to slow down the rate of increase in future labor costs and thus to facilitate a significant tapering off of current rates of price increase.

Wage and salary increases already agreed to, which would come into effect after January 1, 1970, would remain valid. In the case of new wage or salary increases granted or agreed to after that date, observance of limits specified in a general formula would be sought. The type of formula the Commission presently has in mind is one under which pay increases granted in 1970 would not exceed (say) five per cent for the first (or any subsequent) year of the contract, subject to a cost-of-living adjustment in case the Consumer Price Index rose by more than 2.5 per cent during the twelve-month period following the effective date of the pay increase. In such cases the employees would be entitled, for the months affected, to an additional 0.5 per cent increase in pay for each 0.5 per cent increase in the Consumer Price Index beyond 2.5 per cent.

Wage increases for employees earning less than (say) \$1.50 per hour might be exempted from the above limitation. In principle, the five per cent limit should apply to increases in the basic wage and salary structure including fringe benefits where the value of these can be determined.

The extent to which provision would have to be made to permit departures from this rule (subject to justification before a review body on the basis of specified criteria) would depend on the strength of the sanctions which might be invoked in case of non-compliance. The rule could not be applied very strictly if the review body were simply to make public its findings of non-compliance. Stricter application of such a rule would seem to require acceptance of stronger forms of sanction involving, if feasible, the use of governmental tax or regulatory powers.

If the arrangements were to include strong sanctions against non-compliance with the limit on wage and salary increases, considerations of equity and acceptability would no doubt also require the use of governmental tax or regulatory powers to limit increases in rents, certain professional fee schedules and abnormally large corporate profits.

5. Rent Increases

Effective limits on rent increases would require action by provincial governments to re-enter the field of rent control on a limited basis for the temporary period envisaged. Rental review boards would have to be set up to determine whether complaints of excessive rent increases were justified or not on the basis of legitimate cost increases such as higher property taxes. If control of rent increases were limited to existing self-contained dwellings and apartments, it might be possible to achieve relative simplicity of administration and a minimum of adverse impact on new residential construction. A strong form of sanction against unjustified rent increases would be to protect the tenant from eviction in case of non-payment. A weaker form of sanction would be to make public the finding of the rent review board against the landlord.

6. Increases in Professional Fee Schedules

General acceptance by wage and salary earners of limits on their pay increases would probably require some means of ensuring that increases in the fee schedules of certain self-employed professional groups were subject to a strict justification procedure. This would seem particularly important where agreed fee schedules effectively set the price for standard medical, dental or legal services to the general public. It is conceivable that voluntary commitments in this regard could be obtained from the groups concerned if they were approached jointly by representatives of provincial governments and the Commission.

Alternatively, provincial governments might consider obtaining and exerting regulatory powers to this end where this is not now being done.

7. Abnormal Profit Increases

General acceptance by wage and salary earners of effective limits on pay increases might require some form of special tax action on profits where these rose to abnormally high levels. In principle, it would be desirable to confine such a special tax to situations where firms had the benefit of a substantial rise in world export prices or had increased (or maintained) their domestic prices unjustifiably. The federal government has been asked to look into the practicability of designing a temporary tax with these objectives which would at the same time minimize tax avoidance and adverse effects on incentives.

8. Government Finance

Acceptance of price and income restraints by private business, professional and employee groups might be facilitated to the extent that governments (at all levels) could agree to accept temporary limitations on increases in their own expenditure, tax rates or borrowing.

9. Summary of Possible Areas for Action by Provincial Governments

- (a) Pricing policies of provincially-owned or regulated enterprises.
- (b) Wage and salary increases granted to public sector employees directly or indirectly under provincial control.
- (c) Possible sanctions against non-compliance with wage and salary norms in areas of provincial jurisdiction.
- (d) Possibility of temporary revival of limited rent control administration.
- (e) Possibility of helping secure limitation of professional fee increases.
- (f) Possible commitments by governments with respect to near-term increases in their expenditure, tax rates or borrowing."

While at this stage commitments had not been requested from the federal and provincial governments, nor from employers or unions, the possibility of measures along these or similar lines were being seriously examined by all of them.

One further comment regarding the months of August, September and October 1969: if, during the course of these initial discussions, any of the major interest groups had indicated strongly their lack of support for such an approach, the Commission would have ceased to explore this proposal and would have concentrated on its other activities. It did not appear to the Commission at that time that there was such a lack of support. Whatever the causes, however, one must admit that certain tensions developed in the relations between the organized labor movement and the Commission which were never really resolved.

4. FURTHER EFFORTS TO DEVELOP A PROGRAM

As stated before, the rejection of the approach to combatting the current inflation by the organized labor movement presented the Commission with an opportunity to disengage itself from this exercise and to concentrate solely on its research program which, it should be noted, was going forward in any event. The Commission, however, was encouraged to continue efforts on all fronts by the federal government and by leading representatives of business and industry. As a result, the Commission held meetings, both with representatives of business and government, over the next two months. In addition, the Chairman of the Commission, who had deliberately refrained from any public pronouncements since the beginning of the Commission with the exception of the news releases of August 6 and 18, made a series of three speeches on October 30, November 6 and November 18, 1969. In these speeches, the Commission's proposals for dealing with the inflationary situation were outlined and, to the extent that it was possible, a progress report was provided on the state of discussions between the Commission and the business community on the possibilities of a price restraint program for 1970.

During the October 30 speech to the Empire Club of Toronto, the Chairman stated:

We have now held more than a hundred meetings, both large and small, in which the possible contents of such a program have been discussed. It is evident that although there are numerous practical difficulties to be overcome in working out any meaningful program, there are also various forms which such a program could take, some of which look more workable than others.

It seems clear that if one thinks of a program which is tightly drawn and intended to cover as wide as possible a range of prices and incomes, it becomes difficult to avoid considering supplementary governmental measures in areas of the economy where it is not feasible to seek voluntary commitments.

It was evident from the start that we would be very lucky if we discovered any quick or easy solution to so puzzling a problem, and you will have heard that we have encountered difficulties. But we have learned a great deal from our discussions to date about where the possible answers may lie, and we hope to learn more from discussions which are taking place now.

Later on the Chairman added:

But such agreement has not been reached yet, and indeed many have wondered why we have continued to press on with our efforts to find some consensus among the main economic interests in our society.

The reason is a simple one that takes me back to the title of my speech. What price for price stability? The Commission believes that the price of restoring price stability over the period ahead may turn out to be—but certainly doesn't have to be—an unnecessarily high one. There are thousands of jobs and millions of dollars' worth of production at stake.

Clearly, there is more than one way of coming at the problem, and it would be foolish to pursue any particular approach to the exclusion of all others. Any course of action which is intended to have constructive and practical results, however, will have far greater chances of success if it commands widespread acceptance in the community and enlists the active co-operation of as many Canadians as possible.

That is the spirit in which the Commission embarked in the first place on its search for a less costly way of bringing inflation under control, and that is the spirit in which it is continuing its efforts now.

In an address in Montreal on November 6, 1969, the Chairman expanded further on what the Commission was trying to do in working out a program to combat inflation:

Was there any conceivable form of direct influence that could be brought to bear over the next year or so that would cut down increases in prices and money incomes more rapidly, and at less social cost, than seems inevitable otherwise?

If an effective approach could be found, it might be possible to save thousands of jobs and millions of dollars' worth of production that would otherwise be lost during the difficult transitional period immediately ahead.

So, we set out to discover if a shorter and easier route to price stability did, in fact, exist in Canada.

Both the Economic Council and the Task Force on Labor Relations had suggested that, as a practical matter, the opportunities for some form of direct influence over prices and incomes in this country were very limited.

One possibility that had been raised from time to time was a piecemeal approach, under which a body like the Prices and Incomes Commission would intervene publicly in particular price or income situations and strongly denounce economic behavior that it judged to be contrary to the national interest.

Supporters of that view have been very vocal of late in respect to the steel industry.

They feel that it is the duty of the Commission to conduct a public trial into the recent pay and price increases in steel, to determine guilt and to recommend appropriate punishment for the guilty party.

It seems to us that interventions of this kind in steel or any other industry would be fairer, and thus would carry much more weight, if

there had been some prior attempt to get broad agreement on what should—or should not—be regarded in present circumstances as justifiable price and income behavior by all. We began, therefore, with this broad aim rather than a piecemeal approach.

It was evident even in August that some very fundamental questions lurked in any attempt to get a broad agreement of the kind we were proposing.

Could the kind of price and income behavior that would help the situation be defined in practical and understandable terms?

Would such a code of behavior be widely accepted as fair, reasonable and necessary?

Could business firms, trade unions, other private groups and governments be persuaded to comply with it?

Would they accept the need for review procedures as a check on compliance?

On the face of it, the search for answers to these extremely difficult questions seemed an ambitious undertaking. But we found some comfort in a number of other considerations.

A consensus ought to be much easier to get in a small country than in a large one.

People are more likely to accept limitations on their behavior if they themselves have helped to define those limitations.

And the limitations would be largely co-operative in nature and temporary in duration. If the co-operation we needed was forthcoming, all Canadians would clearly be better off—especially those who might otherwise become unemployed. If co-operation was not forthcoming, the alternative looked bleak indeed.

So, the Commission decided that the best way to find out how far Canadians would go in a co-operative attack against inflation was to ask them.

Our aim was to explore, with representatives of federal and provincial governments, business, trade unions and other groups, the chances of getting agreement on a comprehensive program for restraining price and income increases over the next year or two.

We would attempt to get as wide an agreement as possible on the criteria or limits each group would be prepared to accept on price and pay increases for a temporary period, provided that the other participants would accept equivalent restraints on their own economic behavior. We would also seek agreement on review mechanisms that would ensure that the basic agreement was being observed.

Formal commitments to this comprehensive program would be sought at a national conference on price stability to be held, if possible, before the end of 1969.

We encountered varying degrees of enthusiasm and skepticism in our first round of meetings in the latter part of July and early August. Some of those consulted thought the practical difficulties in a plan of this kind were too formidable to offer much hope of success.

But the majority of those we met, while recognizing the difficulties, regarded the approach as sufficiently promising—and the alternative as sufficiently grim—to warrant further efforts.

In many ways we would have liked to hold these meetings in public. But we wanted to encourage a frank and purposeful exchange of views, not the conventional responses usually evoked when people are obliged to take positions publicly with respect to new ideas. Thus the meetings have been held in private without prior announcement, and, with the exception of occasional statements on the general 'state of play', the Commission has respected the frankness of the views expressed by all participants.

Clearly, a program of co-operative action to restrain price and income increases could take a variety of forms, and it would be foolish of the Commission to insist on any one particular formula. Thus the Commission did not proceed by putting forward a detailed proposal of our own for acceptance or rejection. Rather we began by examining how much agreement there seemed to be on matters of broad principle, and then moved forward progressively into consideration of more specific questions.

Steel Price Study

While discussions continued on this problem, the Commission took another significant step during October 1969 when it announced that it was undertaking a review of recently imposed steel price increases by the three major steel producers in Canada. Up to that time, the Commission had stated:

. . . that before any attempt could be made to decide whether a wage, salary or price increase was justified, it was necessary to have a set of rules defining what, in fact, was justified. This is what we have been trying to work out, but have not yet achieved, in the various discussions in which we have been engaged. At this time, therefore, the Commission does not feel in a position to render a judgement on what is, or is not, justified in a particular case. Under conditions of general inflation and in the absence of announced criteria for justifiable behavior, it would be manifestly unfair to select any one union or any one industry and rule that actions which have become typical are contrary to the public interest.

What is not unfair, and may be helpful, is to illustrate for the public as a whole one of many examples of how an entrenched, pervasive inflation is reflected in the wage and price behavior of one among many industries. With this objective in mind, the Prices and Incomes Commission has decided to undertake as of today a fact-finding study of price, wage and other cost increases in the Canadian steel industry.

If the Commission should meet with success in its search for agreement on a set of criteria defining justifiable behavior—even a more limited set of criteria than has been discussed up to now—the Commission would be prepared to examine particular situations and to make such judgements.

Proposals from Business Community

During November and December 1969, the Commission met with the executives of the Canadian Manufacturers' Association, the Canadian Chamber of Commerce, the Canadian Bankers' Association, and the Retail Council of Canada among others, and discussed with them in detail the possibility of a price restraint program for 1970. In addition, discussions were held with the federal and provincial governments regarding these proposals. It was felt at that time that if an effective price restraint program could be launched during 1970, it might be possible to broaden the scheme to include participation by wage and salary earners and to include other forms of income as well. The response by the business community is contained in letters to the Commission from these associations dated January 12, 13 and 14, 1970 and February 6, 1970. (See Appendix C.)

5. ANNOUNCEMENT OF NATIONAL CONFERENCE ON PRICE STABILITY

As a result of these initiatives, the Commission decided to convene a National Conference on Price Stability, and on January 20, 1970 issued the following statement:

A National Conference on Price Stability will be held in Ottawa February 9-10, 1970, John H. Young, Chairman of the Prices and Incomes Commission, announced today.

Leading representatives of the Canadian business community will be discussing specific pricing criteria for 1970 as part of a national program to bring the current inflation under control. It is expected that more than 250 delegates will attend.

The Commission has concluded, after consultations with the Canadian business community, that there is broad support for a price restraint program as a first step in slowing down the race between price and cost increases.

To the extent that business firms can show that price increases in 1970 are less than needed to cover cost increases, efforts to persuade others of the need to restrain increases in wage and salary costs and other forms of income will be greatly strengthened.

The views of the business representatives will be sought on the Commission's plan to conduct price reviews on its own initiative and to ask for business co-operation in keeping it informed of price developments.

The Conference, to be held at the Canadian Government Conference Centre, will include sessions open to representatives of the news media.

A full agenda and other details will be announced later.

It should be recognized that the letters from the associations, with the exception of the Canadian Bankers' Association, in no way committed the memberships of the organizations. Rather they indicated that the leaders of major business organizations in Canada believed that the proposals set forth in the letters, as well as any modification that might occur in a general conference, might provide a reasonable and effective basis for dealing with the current inflationary problem. Many also believed that by taking this action, organized labor might be encouraged to lend its support to a broader anti-inflationary program. It might then be possible to envisage a program of the breadth and comprehensiveness that the Commission was proposing in the fall of 1969. In its letter of January 12, 1970, the Canadian Chamber of Commerce stated:

"Business and government together may well be able to start the anti-inflationary ball rolling, but that start will be nullified if there is no meaning-

ful response from labor. Neither business nor government is attempting to profit from inflation at labor's expense, and if business and government can hold the line surely labor can too. We strongly urge the Commission, in conjunction with the Federal and Provincial Governments, to do everything possible to obtain co-operation from labor."

The Canadian Manufacturers' Association, in its letter of January 13, dealt with this same point in the following manner:

"At the same time we must say we feel strongly that the action outlined above will be ineffective unless a similar and concurrent program of restraint is adopted in respect of wages and salaries, retail and wholesale trade, rents, services of all kinds, professional fees, taxes, etc. Without a meaningful commitment for the moderation of wage demands, with their indisputable direct impact on costs and hence on prices, the program for hastening the demise of inflation by voluntary means will achieve nothing."

* * *

The reaction of the news media and others to the calling of the conference was somewhat more restrained than the initial reaction to the proposed total restraint program when it was announced the previous August. As the Canadian Press pointed out in a story which appeared after the announcement of the conference, "There is a growing feeling of uncertainty among top business leaders about the prospects of success of next month's Ottawa conference on controlling prices.

"Most seem willing to accept that the conference is a step, although perhaps a small one, in the government's campaign to control inflation.

"But how far business can go, without some sort of commitment from labor, is the big question."

The President of the CLC stated: "The propositions advanced by the Canadian Manufacturers' Association are riddled with loopholes and differ widely from the plan advanced by the Prices and Incomes Commission. If the CMA plan was accepted, it would be possible under some circumstances, for companies to continue increasing their profits and they would have available, a variety of excuses for price increases."

6. ANNOUNCEMENT BY MINISTER OF FINANCE ON PRICE INCREASES

While these efforts were going forward to come up with a national program to combat inflation, other events were taking place which, some felt, jeopardized the possibility of success of such an approach. These events dealt with price increases that were taking place, particularly in December and January. On January 13, 1970, the Minister of Finance speaking in the House of Commons on motions made the following statement:

Mr. Speaker, as part of the national effort to curb inflation the Prices and Incomes Commission is working to secure the support of the business community and professional groups for a program aimed at limiting price increases and charges for services. If meaningful progress can be made in this direction, this initial step will be followed by efforts to restrain increases in wages, salaries and other cost elements that affect prices. This will help to restore a balance between total money incomes and the total quantity of goods and services produced in the economy.

It is important that major discretionary price changes in the Canadian market should be avoided while these discussions are taking place. Such price increases, even if planned well in advance, could easily be interpreted as being made in order to avoid the scrutiny which would follow the adoption of a program of price restraint.

With this in mind, the government has requested the copper producers and the railways to suspend the price changes announced around the turn of the year and they have agreed to do so. On behalf of the government, I have also had discussions with representatives of the two banks which had announced increases in their interest rates on instalment loans for consumers; they also have agreed to meet the government's request to suspend these increases.

I want to make it very clear that the government will adopt the same attitude toward any similar proposals to raise prices between now and March 1.

The date of March 1, 1970, is significant because it was felt that by then there would be an administrative apparatus with which to judge the justification of price increases if the program were adopted.

7. THE NATIONAL CONFERENCE ON PRICE STABILITY

The decision to hold the National Conference on Price Stability on February 9 and 10 was made partly because a Federal/Provincial Conference of First Ministers had already been scheduled for the following week. If a meaningful agreement could be reached by the National Conference on Price Stability, this could be submitted to the Federal/Provincial Conference for endorsement by the First Ministers as well as for commitments on the part of the federal and provincial governments as to the actions they would take in relation to their own operations.

It was decided to hold the national conference in the refurbished Canadian Government Conference Centre, previously the Ottawa Union Station. Because of space limitations it was decided that approximately 250 leading businessmen would be invited to attend, along with observers from the federal and provincial governments and major professional associations. In view of the need to make the Canadian public aware of the program, as much of the conference as possible would be open to the news media and some sections of the conference would be available for live television transmission⁵.

Interest in the conference ran high with 155 members of the news media being accredited.

On Monday, February 9, after general statements in the morning, (including statements by the Prime Minister and the Chairman of the Commission—see Appendixes E and F) the conference reconvened in closed plenary session to focus on seven basic questions which affected all sectors of the business community. Essentially, these questions revolved around the following matters: to whom would the criteria apply; at what level of the firm's activity would compliance with the criteria be measured; the base period that would be used in assessing compliance with the criteria; what would constitute a seriously inadequate return on capital investment; the degree of absorption of increased costs by firms; the degree of surveillance by the Commission and the manner in which price reviews would be conducted.

On Monday evening and Tuesday morning the conference was divided into committees dealing with particular industry groups. During the course of the conference there were a number of meetings of a steering committee essentially of representatives of the major associations, so that progress toward reaching an agreement could be assessed from time to time. By Tuesday morning enough progress had been made that work could commence on the detailed drafting of a concluding statement for the conference, which settlement would be submitted to all those attending for their concurrence.

⁵ See Appendix D for Conference Agenda.

All members of the steering committee participated in the drafting and it was first brought to the entire conference late on the morning of February 10. By early afternoon, a formal communiqué had been prepared in both official languages and approved, and was available for public dissemination. The concluding portion of the conference at which the formal statement was read was televised nationally, and there was a general feeling of buoyancy that a significant beginning had been made in the fight against inflation. The concluding statement is appended to this report (Appendix G). What remained to be seen was the degree of support that would be provided to the program by the Federal/Provincial Conference of First Ministers the following week, as well as the possibility for broadening the arrangements to include wage and salary earners.

Any review of the National Conference would be incomplete without mentioning the truly magnificent effort put forward by the staffs of both the Commission and the Conference Centre. It is hard to imagine any conference being more ably supported.

Comments on the Conference from the House of Commons

On February 11, 1970, the Minister of Consumer and Corporate Affairs tabled the closing statement of the National Conference on Price Stability. As was to be expected, the first question from the Leader of the Opposition was directed at the Minister, and dealt with the matter of what role the government would play in supporting the arrangement which had been agreed to the day before.

The Minister replied:

Hon. Ron Basford (Minister of Consumer and Corporate Affairs): Mr. Speaker, I congratulated the chairman of the Prices and Incomes Commission yesterday on the announcement that was made. I think it represents an extremely useful initiative. There are many implications flowing from the statement on pricing criteria made last night. We shall be meeting within the next few days with members of the commission to consider what implications there are for government. We shall also be discussing with all provincial governments the implications flowing from the statement. We shall be discussing them with the provincial premiers on Monday.

On February 12, 1970, the House of Commons dealt with a motion by the New Democratic Party.

Mr. Lewis (for Mr. Saltsman) moved:

That this House condemns the Government's policies which have deliberately created unemployment up to a crisis level, thus placing the country in danger of a recession, but which have failed to stop the rapid and continuing increase in the cost of living, and this House therefore calls for the immediate implementation of full employment measures, and a commitment to a comprehensive prices and incomes policy.

During the course of the debate, Mr. Lewis made the following comments:

That takes me to the conference which ended on Tuesday night. A certain euphoria has been created in this country by the announcement which emanated from that conference and its development has been aided by my good friends of the communications media in the press gallery and elsewhere. I hope that they are right. My colleagues and I will be delighted if in 1970 this conclusion of the conference will affect the lives of the Canadian people in some way. But I hope I do not sound merely negative when I say to the Minister of Finance and to the Minister of Consumer and Corporate Affairs that I remain extremely sceptical of the alleged agreement which was reached.

The Leader of the Opposition, during his address commented:

I do not hesitate for a moment to support the efforts of the Prices and Incomes Commission. Admittedly, the consensus that has been reached is far from perfect, but I am delighted with the progress that has been made and must say that the reliance of successive ministers of finance on tough fiscal policies which have done a great deal of damage to various parts of the country is, in my view, completely unjustified.

8. FEDERAL/PROVINCIAL CONFERENCE OF FIRST MINISTERS

On February 16 and 17, 1970, the meeting of the Federal/Provincial Conference of First Ministers was held as planned to consider a number of issues, including the price restraint program which had emerged from the National Conference on Price Stability. The Federal/Provincial Conference took place in the same room as the National Conference on Price Stability.

During the Conference the First Ministers had to decide whether the program agreed to the previous week was a meaningful step to combat inflation and to what extent the federal and provincial governments were willing to:

- (1) endorse the program generally;
- (2) apply the pricing criteria to the operations of their own governments;
- (3) find ways of broadening out the program to include those groups, particularly professional groups which came under provincial jurisdiction;
- (4) decide whether they would be willing to use sanctions where necessary to deal with serious cases of non-compliance by the business community.

The communiqué of the Federal/Provincial Conference, issued on February 19, 1970, contained the following sections pertaining to the program for price stability:

- (a) The Heads of Government endorsed the Commissions plan to call without delay upon business firms generally to follow the basic principle adopted by the National Conference on Price Stability, namely to reduce the number and size of price increases they would normally make in 1970 by ensuring that such price increases are clearly less than the amount needed to cover increases in costs. First Ministers urged all Canadians to co-operate actively in restraining price and income increases during 1970.
- (b) The federal government and the provincial governments undertook to observe the same principle in the prices of fees charged for goods and services offered for sale by government departments and agencies and publicly owned business enterprises, and provincial governments agreed to take such action as they deem appropriate with a view to having local governments observe the same basic principle in their pricing policies.
- (c) The First Ministers agreed that governments should exercise as much restraint in their spending, taxing and borrowing as was practicable, without damaging essential services or retarding economic development.

- (d) Provincial governments agreed to consider as a priority matter the possible establishment or strengthening of procedures for reviewing increases in rentals charged on existing self-contained residential accommodation in major urban centres during 1970, in keeping with the basic principle adopted by the National Conference on Price Stability.
- (e) The First Ministers agreed that, to the extent they were in a position to exert influence in this area, they would urge professional associations to postpone or limit increases in existing fee schedules for professional services during 1970. Some Premiers urged care, however, that such action should not result in the loss to a province of professional skills.
- (f) The Government of Canada and most provincial governments expressed the hope that government sanctions would not be required but agreed that if necessary they would use such means as are within their control to deal with cases of serious non-compliance with the pricing criteria as reported by the Commission. Some provinces pointed out that sanctions must be applied by all provinces to be effective and that action by any one province by itself would not be effective.

9. IMPLEMENTATION OF THE PRICE RESTRAINT PROGRAM

With the endorsement of the program by the Federal/Provincial Conference, work began in earnest to organize the apparatus to run the program.

The Commission embarked on a communications program with a newspaper advertisement entitled *A Call for Action to Curb Price Increases*. The advertisement, which appeared in 112 English and French dailies and major weeklies, carried the concluding communiqué of the Conference on Price Stability in its entirety together with the statement of conclusions of the Federal/Provincial Conference of First Ministers dealing with the program. The "Call for Action" appeared within days of the conference conclusion.

Simultaneous with the printed campaign, television commercials were developed and made available to Canadian stations. Later paid television time was purchased with 46 independent television stations. The stations were paid for 464 broadcasts of the anti-inflation commercial but, as a free public service message, it ran an additional 1,200 times during the summer and fall of 1970.

In April 1970, more than five million "stuffers", entitled *Fight Inflation—Save Jobs* were distributed through telephone system billings to create a public awareness of the Commission's program and encourage public support for its goals. Over 20,000 enquiries resulted from this program. In response to this a more comprehensive pamphlet bearing the same title was returned to the interested writers.

As part of this communications program the Commission's Chairman made 15 major speeches across the country between February 25, 1970, and November 3, 1970. The text of these speeches received wide media coverage.

With regard to the actual operation of the price restraint program, on March 5, 1970, the Governor-in-Council appointed Mr. B. G. Barrow as a Commissioner with responsibility for the price restraint program. Mr. Barrow had previously been a Member of the Anti-Dumping Tribunal. In addition, a number of federal government departments and agencies were requested to loan specific staff members to the Commission to assist in the administration of the program. These departments and agencies were the Department of Industry, Trade and Commerce, Industrial Development Bank, Public Service Commission, Department of Supply and Services, Department of Consumer and Corporate Affairs and Dominion Bureau of Statistics. In addition, a number of private companies and firms made staff available for the operation of the program. These were the Ford Motor Company of Canada Limited, Union Carbide Canada Limited, Molson Industries Limited, Price Waterhouse and Company, Riddell Stead and Company, and McDonald, Currie and

Company. It was only with the assistance of these government and private agencies that the program could have been administered.

During 1970 the price restraint program prompted 1,758 reports of price increases to the Commission.

In addition, detailed monthly information on price changes and mark-ups was supplied to the Commission by 28 wholesale and retail firms, including major department stores and food chains.

The Price Review Division completed 243 preliminary reviews into price increases and there were 43 under way at the year end.

There were 22 full-scale reviews completed and another 13 were still in progress at December 31.

To the Commission's knowledge, some 100 firms postponed or modified price increases because of the price restraint program. Products or services involved include: air fares, cold storage charges, electric appliances, tobacco, food products, aluminum, gasoline and petroleum products, certain steel products, primary copper and copper products, certain hydro rates, glass containers, railway freight rates and bank charges.

A report dated October 15, 1970, entitled *Price Review Division: Review of Operations Since March 1970*, which deals at some length with the operations of the price restraint program, is appended to this report (Appendix H), as is a summary of the manner in which professional groups co-operated in the program (Appendix I).

10. FURTHER EFFORTS TO DEVELOP A WAGE AND SALARY RESTRAINT PROGRAM

During the spring of 1970 a number of further discussions were held with the principal officers of the Canadian Labor Congress and the Confederation of National Trade Unions. In these discussions various approaches were explored to extend in an acceptable way, the scope of the restraint program to include wages and salaries. These discussions did not prove fruitful.

Although it had been expressly stated at the National Conference on Price Stability that whatever action was taken at that time could not be regarded as conditional in any way on any subsequent agreement covering wages and salaries, the Commission nevertheless felt that a determined effort to hold wage and salary increases under reasonable checks was needed to ensure a more rounded restraint program and bring inflationary pressures more quickly under control.

The Proposal

With this in mind, the Commission put forward a proposal to a meeting of the Ministers of Finance and Provincial Treasurers held in Winnipeg on June 5, 1970. This proposal is summarized in the contents of the news release from the Commission which was issued on June 5:

WINNIPEG—The Prices and Incomes Commission has asked for the joint support of the federal and provincial governments in applying criteria to limit increases in wage and salary costs.

The objective of the program is to provide greater assurance of continued progress in reducing the rate of cost and price increase. This will make it possible for the federal government to proceed with monetary and fiscal action to permit the economy to assume a more normal growth path with greater employment opportunities under conditions of reasonable price stability. The proposal is intended to reinforce the existing program of direct restraint on business pricing policies.

The wage and salary criteria are designed to enable employees as a group to obtain as large an increase in their real incomes as the economy is capable of delivering through increased average output per employee, while making possible continued progress towards reasonable price stability.

An initial upper limit of six per cent will apply to first-year increases in wages and salaries including fringe benefits granted in present circumstances. This initial figure allows for the long-term average improvement in national productivity of 2.5-3 per cent per year, together with a possible rate of increase in the Consumer Price Index over the next 12 months of

3-3.5 per cent. The upper limit of six per cent is also in line with the average figure for second and third-year increases becoming effective in 1970 under major collective agreements negotiated in 1968 and 1969. There will be, of course, many situations in which employees will not be able to obtain increases as large as six per cent.

These initial limits will be subject to reconsideration from time to time in the light of progress and prospects in limiting the rate of increase in prices. It is envisaged that a figure lower than six per cent will become appropriate for wage and salary increases granted a few months from now. In certain cases wage or salary increases in excess of the announced limits will be justified. Increases in excess of the upper limits obtained by employees whose current wage does not exceed \$2.00 per hour or \$350 monthly salary will be exempt from the application of the announced limits. Other grounds for justifiable increases in excess of these limits include an inability to maintain or attract an adequate work force and the removal from collective agreements of specific restrictions on work practices which could be shown to lead directly to unusual gains in productivity.

No general exception will be permitted on the ground that the group of employees concerned has fallen seriously behind the rates of pay achieved by comparable groups. In practice, however, a few extreme cases of this kind will undoubtedly be encountered, particularly in the initial phase of the program, and these will be given consideration on an individual basis in the context of wage and salary reviews.

It is intended that the six per cent limit should apply to increases in rates of pay for particular job classifications and that it should not prevent increases in employee compensation reflecting clear-cut cases of promotion within the job structure, including the completion of probationary periods or stages of apprenticeship.

Improvements in fringe benefits covering contingencies such as sickness or accident will be exempt from the announced limits.

Changes in the length of the standard work week or in paid time not worked which have the effect of increasing employee remuneration will be taken into account in the application of the specified limits.

Employers will be encouraged to compensate employees whose pay increases meet the criteria, in the event that the Consumer Price Index rises by more than 3.5 per cent over the first year of such increases. It is suggested that such provision might take the form of re-opening clauses in collective agreements or indexing arrangements.

Employers and employees generally, both in the public and private sector, will be called upon to observe the criteria. Procedures will be established for surveillance of wage and salary increases and for the review of particular cases at the discretion of the Prices and Incomes Commission. The findings of such reviews will be made public and it will be for the government under whose jurisdiction the relevant employee

groups fail to take appropriate action to deal with serious cases of non-compliance.

Provincial governments are being asked to re-examine the steps that they have already taken to promote restraint in the area of rents and professional fees, since further action along those lines by some provinces will be required to obtain support for the wage and salary restraint program.

The Chairman of the Commission, John Young, emphasized his conviction that with the co-operation of all Canadians in support of the price and income restraint program as a whole, it would be possible to move simultaneously toward more normal levels of economic activity and employment and a more stable price level.

Government Response to the Proposal

The response from both the federal and provincial governments was contained in the communiqué issued by the conference on June 5, 1970, reproduced below:

A meeting of the Federal-Provincial Committee of Ministers of Finance and Provincial Treasurers was held in Winnipeg today. All governments with one exception were represented at the ministerial level. Ministers reviewed current economic developments, including the implications of the recent freeing of the Canadian dollar, the continuing rise in prices and costs, the problem of unemployment and particular regional difficulties.

The Federal Minister of Finance also reported on certain measures and proposals which would assist the cash position of the provinces and have the effect of easing the degree of federal fiscal restraint on the economy.

The Ministers also considered a proposal by the Prices and Incomes Commission that the federal and provincial governments jointly reinforce the existing program of direct restraint on price increases by supporting the application of parallel criteria for limiting increases in salary and wage costs.

The Federal Minister of Finance said the federal government fully supported the proposals advanced by the Commission. He emphasized that more effective containment of cost pressures in the economy would enable the federal government to relax further the present degree of fiscal and monetary restraint. The agreed objective is clearly to bring the economy back to a path of stronger growth, with a corresponding increase in employment opportunities under conditions of reasonable price stability.

The Treasurer of Ontario expressed general sympathy with the proposals put forward by the Chairman of the Prices and Incomes Commission. He undertook to take them back for an early discussion by the Ontario Cabinet. He indicated he felt the Commission's proposals merited careful consideration by not only all Canadian Governments, but by all

Canadian people. While he could not commit his Government, he also indicated that he would lend his support.

The Prime Minister and Minister of Finance of Quebec, in the interest of promoting economic growth and the enlargement of employment opportunities, expressed his readiness to co-operate fully with the program of wage and salary restraint proposed by the Commission. He pointed out that his suggestion for the establishment of a stabilization fund arose from the same need to maintain public services necessary for growth in certain areas. He also indicated that he was considering appropriate legislative action in the field of rents and consumer protection.

The Minister of Finance and Economics of Nova Scotia stated that the Government of Nova Scotia, in accordance with the commitment that it gave to the Premiers' Conference in February of this year, would make every effort to fight inflation by encouraging a level of wages and salaries in line with the real growth in the economy. He did, however, point out that wage percentage increases in Nova Scotia do not have the same dollar effect as the same percentage increases in some other provinces. In addition, the Nova Scotia Government is bound by compulsory arbitration for civil servants and there will be several of these arbitration boards during June of this year. Nova Scotia is establishing rent review boards to deal with the matter of rentals.

The Minister of Finance of New Brunswick indicated his view that the adoption of the proposals advanced by the Commission could be very helpful. He undertook to put the proposal before the New Brunswick Government for its consideration.

The Minister of Finance of Manitoba gave positive support to an effective cost and income restraint policy but felt that the existing proposal was too narrow in scope. He felt all income sources including profits, dividends, rents, professional fees, and interest, should be subject to equivalent review and limitations and that such action must be coupled with a redirection of Federal-Provincial program planning and expenditure towards the reduction of economic and social disparities and regional imbalances. He felt that these disparities and imbalances were the urgent problems.

The Provincial Treasurer of Prince Edward Island said that while his province was not itself a source of cost or price pressure, he welcomed the initiative being taken by the Prices and Incomes Commission and would recommend its support to the Government of the Island.

The Provincial Treasurer of Saskatchewan expressed the full support of his government for the proposals of the Prices and Incomes Commission and encouraged other provincial governments to give their full co-operation. He pointed out that the provincial governments, like the federal government, have the capacity to act effectively in their respective fields and Saskatchewan had already taken a number of steps to deal, within

the provincial boundaries, with what is a national problem. He indicated that as a result of economic conditions in the province rents had already undergone some decline.

The Provincial Treasurer also urged that all inflationary pressures should be terminated, whatever their source. He noted, for example, that the Bank of Canada reduced its rate on several occasions, but that the chartered banks and other lending institutions have not followed suit. Mr. Steuart requested the Prices and Incomes Commission to put pressure on banks and lending institutions to reduce interest rates.

The Provincial Treasurer of Alberta expressed his agreement with reasonable restraints on salaries and wages. He noted that the Government of Alberta was exercising firm restraint with respect to its own expenditures and drew particular attention to a request to school boards to limit their increases this year to six per cent, which had the support of the people of Alberta. While the Government of Alberta had not yet had an opportunity to examine the specific recommendations proposed by the Prices and Incomes Commission, the Provincial Treasurer was generally in accord with the broad outline of the proposals.

The Finance Minister of the Province of Newfoundland and Labrador, while expressing some concern with the practical difficulties inherent in implementation of the Commission's suggestions, expressed his support in principle with wage and salary restraint proposals. The Minister noted that his views would of course have to be brought to the attention of his Government for their approval."

Full support for this proposed wage and salary restraint program was really only forthcoming from the federal government and the governments of Quebec and Saskatchewan. With regard to the other provinces there was "general sympathy" with the program, but provincial ministers stated that they were unable to commit themselves without further consultation with their provincial colleagues.

Labor and Union Reaction

The reaction of the organized labor movement to the proposal was quick and negative. Marcel Pépin, President of the Confederation of National Trade Unions said: "We absolutely oppose these guidelines because they are entirely unrealistic". Donald MacDonald, the President of the Canadian Labor Congress, said, "present proposals are unsoundly based, highly inequitable and totally unworkable". He went on further to state that the guideline was "the grossest form of economic injustice that could be imagined". William Mahoney, the National Director of the United Steelworkers of America and Vice-President of the Canadian Labor Congress, termed the guideline as a "charade of dishonesty".

On the whole the reaction of the news media was not optimistic, particularly because of the stand taken by organized labor.

Implementation of the Guideline

In order to provide an apparatus to administer the wage and salary restraint program, a number of persons mainly from the Treasury Board, Public Service Staff Relations Board and the Department of Labor were seconded to the Commission in order to undertake reviews of significant wage and salary increases and to prepare reports on such increases. The major differences between this program and the price restraint program were the absence of participation by the affected groups in the formulation of the program; the lack of agreement on suitable review procedures to highlight cases of non-compliance; and most important, the inability of governments, under existing law, to impose sanctions involving cases of serious non-compliance. By contrast, a keystone of the price restraint program was the agreement particularly by the federal government to use sanctions in cases of serious non-compliance.

Even in public service cases where wage settlements were arrived at through the "conciliation-strike route", there was difficulty in applying the criteria. The most famous case of this was the dispute between the federal government and the Council of Postal Unions. On September 4, 1970, agreement was reached between the Treasury Board representing the federal government and the Council of Postal Unions under which there would be a 30-month contract beginning October 1, 1969, providing for an average annual rate increase of 6.8 per cent per year. This settlement was arrived at after approximately three months of a rotating strike affecting all parts of the country. In a statement issued on September 4, 1970, the Chairman of the Prices and Incomes Commission made the following comment:

There are two important points to be made with respect to this proposed settlement.

The first is that this is by no means the first breach of the guideline since virtually all settlements in recent weeks have been above the suggested norm. While it is true that there is little evidence as yet that wage and salary increases are becoming smaller, it would be very surprising if they failed to respond to the lower rate of price increase, the higher level of unemployment and the contraction of profits. The postal settlement, which is lower than a number of recent major settlements, is a step in the right direction.

The second point to be made is that cost increases will have to decline or the country is going to be faced with a hard choice among three possibilities—continued high unemployment, severe inflation or mandatory controls. No one wants unemployment, few want a resumption of price inflation and many strongly oppose wage and price controls. Yet these bleak alternatives are the only ones available if we Canadians fail to exercise common sense and economic realism.

* * *

During the summer and fall of 1970, the Commission made a number of other studies of wage and salary settlements in addition to that of the Post Office. These included settlements in the construction industry, crane operators and retail food clerks, among others. Of particular interest was a settlement involving the federal government and the Professional Institute of the Public Service of Canada representing economists, statisticians, sociologists and mathematicians. This settlement, arrived at through arbitration, was significant in that it raised the whole question of the practicality of an unofficial proposal for wage restraint in the face of the established machinery of collective bargaining.

On October 9, 1970, the Public Service Arbitration Tribunal awarded a settlement to federal government economists, statisticians, sociologists and mathematicians which was viewed by the Commission as being "totally unjustified in the light of current economic conditions". This settlement, covering a two-year period from July 1, 1970, provided increases of up to 15 per cent to these employees in addition to normal annual increments which are approximately four per cent a year. The award of the Tribunal also provided for overtime pay for hours worked in excess of the normal work week. This settlement affected persons who previously had earned up to \$23,500 a year. In a news release dated October 9, the Commission concluded by saying: "Few groups in the community should be in a better position than economists in the public service to know that if employee groups generally were to obtain current wage and salary increases of this magnitude, there would be no hope of avoiding a renewal of price inflation."

In a letter to the Commission dated October 13, 1970, which was made available to the news media on that day, the Executive Director of the Professional Institute wrote to the Chairman of the Commission:

"Your recent statement to the news media . . . will have been a further disappointment to those who still hope for fair, balanced and intellectually acceptable comments from the Prices and Incomes Commission."

The letter from the Professional Institute also accused the Commission of making a judgment on the settlement without the benefit of appropriate study and analysis:

"In a matter of a few hours after the release of the findings and without the benefit of either supporting analysis or other technical justification, you see fit to subject the findings to general and sweeping condemnation.

"On the basis of your statements last Friday, it is difficult to escape the conclusion that you were recommending that professional public servants should be paid less than their peers in the outside sector of the economy and, furthermore, that they should work as long as their employer wishes in order to earn such subnormal salaries.

"If this is, in fact, your view then one must have deep concern about the economic and other philosophies which are motivating the work of your Commission. Pending the satisfactory solution of this dilemma I am afraid

that an ever-increasing number of thinking and concerned citizens of this country will be reluctantly forced to accord to statements emanating from your Commission that degree of credibility customarily reserved for official propaganda."

In his reply to the Executive Director of the Professional Institute, which was also made public, the Chairman of the Commission stated that, "the Commission has followed bargaining developments for these groups closely . . ."

The Chairman then went on to state:

"The Commission has been unable to find evidence that payment at premium rates for time worked in excess of the standard work week is a common condition of employment for economists and other highly-paid workers outside the public service. On the contrary, the general practice is that professional and other employees earning salaries in the vicinity of \$20,000 a year are paid for accomplishment and attainment of objectives regardless of the hours spent.

"The most recent data provided by the Pay Research Bureau indicate that average salaries for economists in the public service were slightly below those of their counterparts in private industry as at July 1, 1970. In the Commission's view, your demands have reversed this position, putting public servants in an exceptionally favorable position in relation to the majority of industrial economists. A great number of public service economists, sociologists, statisticians and mathematicians will receive overall salary increases (including statutory and merit increases within the revised ranges) of between 11 per cent and 13 per cent for the year ending June, 1971, and only slightly smaller increases for the following year.

"In addition, the Commission has substantial direct knowledge of the pay and work of economists in a number of areas including the universities. The Commission does not consider that an objective comparison of the qualifications, responsibilities and salaries of economists outside the public service with those inside provides significant support for your position."

11. EXPLORATION OF AN EXTENSION TO THE PRICE AND WAGE RESTRAINT PROGRAM

During the fall of 1970, the Commission conducted a number of meetings with representatives of the business community across the country with the purpose of reviewing the operations of the price restraint program, the wage and salary restraint program, and to determine whether it might be useful to extend the price restraint program beyond its agreed termination date of December 31, 1970.

For this set of consultations, these matters were summarized in the paper dated October 15, 1970 entitled *Recent Economic Developments and the Choices Open To Us*, and this is reprinted below:

Recent economic events and the present level of wage and salary increases have led some to adopt a pessimistic view of the alternatives facing us in Canada. It could be argued that given the level of cost increases, the government at the moment is faced with three unpleasant choices.

It can go further along the road of expansionary policies and create an economic environment in which businessmen can pass on these cost increases in the form of higher prices. These higher prices would be used to justify continuing high wage and salary increases and would put the country back into the kind of inflation the government set out to defeat two years ago.

The second choice would be to avoid expansionary policies and make it difficult or impossible for business to avoid a further profit squeeze. This would hold down prices and ultimately might limit wage and salary increases but only at the expense of continuing or rising unemployment and a further loss of output.

If neither the resumption of a high rate of inflation or a continuation or increase in unemployment is acceptable, the government would have to resort to mandatory wage and price controls. Such controls need not be as detailed and rigid as those of the past and need not entail as large a bureaucracy as their wartime counterparts. Nevertheless, a system of mandatory price and income restraint would unquestionably lead to a considerable number of distortions and generate a good deal of social friction.

These are all unpleasant choices, but for those who take the view that wage and salary increases will not respond to a combination of low profits, low price increases and high unemployment, it is one or a combination of these courses of action which must be accepted.

The Commission considers it highly unlikely that wage and salary increases will not respond to some extent to the change in economic conditions which has occurred and which is expected to persist for some time. Past experience in North America indicates that while there is a

lag in the adjustment of wage and salary increases to changing economic conditions, such adjustments have always taken place. Indeed, while the statistics give little comfort, the outcomes of both the Ontario Hydro and British Columbia Forest Industry disputes provide some evidence that a turning point might already have been reached.

Nevertheless, at this stage, it is difficult to justify any position more favorable than one of qualified optimism. While wage and salary increases may come down, the level at which these are starting is very high, particularly when allowance is made for fringe benefits. Further, some informal soundings of the intentions of employers in non-union situations do not suggest that a major change in attitude has yet occurred. It may, therefore, be some months before the uncertainties about the likely outcome of the current battle against inflation are resolved in one way or another.

It is against this background that the question of the termination of the price and wage restraint program at the end of this year should be viewed. If it should be announced shortly that after December 31, 1970, the Commission will no longer apply specific criteria to individual price and wage increases in the economy, neither the public nor the government will find it easy to accept this decision while present uncertainties remain. It is difficult to predict what might happen but if the termination of the price and income restraint program were accompanied by a cluster of price increases, the business community would sacrifice a large part of the good will associated with the present effort. At the same time it would clearly no longer be possible for the Commission and the Government to press for adherence to a wage and salary guideline. While not all uncertainties will necessarily be resolved in the next nine months, the situation ought to be good deal clearer by that time. If by the middle of 1971 it is not evident that wage and salary increases are in the process of declining to an acceptable level, the government will be faced with the choices outlined earlier. If on the other hand, such a trend is clear it is likely that the public and the government will take the view that inflation is no longer a significant problem. It may then be possible to reduce the scope of the price and income restraint program to little more than a watching brief on developments within the economy.

This paper, as already indicated, was the discussion paper used in one form or another at meetings which the Commission held with the business community during the fall of 1970.

12. TERMINATION OF THE PRICE AND WAGE RESTRAINT PROGRAM

The last in the series of consultations took place in Ottawa on December 1, 1970. At this meeting, approximately 50 businessmen as well as provincial and federal government observers reviewed the situation and in effect advised the Commission that in view of the changed economic situation and the lack of success with the wage and salary restraint program, the continuation of formal price restraint criteria beyond the agreed termination date would not be warranted. The entire statement is reprinted below:

In a series of regional meetings with businessmen convened by the Prices and Incomes Commission in Halifax, Montreal, Toronto, Edmonton and Vancouver and in a meeting held today in Ottawa, the results of the 1970 price restraint program were reviewed.

It will be recalled that following the National Conference on Price Stability last February, business firms in Canada were called upon to reduce the number and size of the price increases they would normally make in 1970 and to ensure that price increases were clearly less than the amount needed to cover cost increases. It was emphasized at the time that if inflation were to be brought under control with a minimum of unemployment and lost output, a comparable measure of restraint would be required on the part of wage and salary earners, governments at all levels and indeed everyone.

The Commission acknowledged that the co-operation of the business community in restraining price increases during 1970 has been most helpful. It is clear from the Commission's price surveillance and review activities that many firms with opportunities open to them to raise prices during 1970 have deferred, limited or reduced the size of these increases in order to conform with the price restraint criteria.

In many other cases, the Commission's investigations show that firms have experienced a sharp rise in costs and a contraction of profit margins in 1970, and that such price increases as they have felt able to put into effect under existing market conditions were by no means large enough to cover more than a part of the increase in their costs since 1969. In still other cases firms in various sectors of the economy, including agriculture, have been precluded by domestic and international market conditions from raising their prices at all, or have been forced to lower them.

The Commission drew attention to the fact that this was perhaps the first time that business firms representing practically every sector of the Canadian economy had been called upon and had agreed to co-operate in a national program of this scope.

In the Commission's view, the price restraint program has not only had a direct moderating effect on the rate of price increase during 1970, but has also been useful in giving the public a clearer understanding of the crucial role of cost increases in perpetuating the inflationary process. On the other hand, the Commission conceded that as yet there was little evidence of a moderation of wage and salary increases, although it had not been expected that this would be achieved quickly.

The Commission pointed out that the economic prospects facing Canadians in 1971 made the need for responsible attitudes in price and income decisions no less important in the immediate future than in 1970. While some comfort can be taken from the recent moderation in the rate of price increase, the Commission must again warn Canadians that this is likely to be only a temporary phenomenon unless there is an early decline in the rate at which costs are rising. Without an early and substantial moderation of the size of wage and salary increases, and pricing policies which adequately reflect any moderation of cost increases, it is the Commission's view that the choices available to Canadians will be limited to renewed inflation, an unacceptable level of unemployment or compulsory measures of some kind to provide more effective control over costs and prices.

The business representatives present at the meeting drew attention to the marked changes which had occurred since February 1970 in the market conditions faced by business firms, in the degree of slack in the economy, and in the general orientation of government policy toward stimulating higher levels of economic activity and employment. Under these conditions substantial price increases were effectively ruled out for most firms. The business view was that in these changed circumstances and without whole-hearted support and parallel action on the part of labor and government, the continuation of formal price restraint criteria beyond the end of 1970 would no longer be warranted.

The business representatives made it clear, however, that they recognized the continuing need for responsible attitudes on the part of all elements in the community, including governments as well as private groups, with respect to price and income decisions. There was general agreement that the role of the Prices and Incomes Commission was a vital and useful one, that it should be encouraged to complete its work in the areas of research and public education, and that if possible it should develop policy suggestions aimed at avoiding a repetition of recent national experience with inflation.

Despite its earlier preference for a six-month extension of the existing criteria, the Commission has concluded that in 1971 it will not indicate whether or not price increases are justified on the basis of specific criteria. Similarly, the Commission will no longer assess pay increases against a specific guideline in the new year.

The Commission will, however, maintain its surveillance of increases in prices, wages and salaries, professional fees and other forms of income, and will continue to conduct investigations and issue reports in particular cases.

In instances where price increases occur, the Commission intends to undertake fact-finding studies in selected cases in order to establish and document the various factors which contributed to the price increase. The purpose of these studies will be to ascertain the circumstances and implications of particular price changes and to inform governments and the public accordingly. In obtaining the information necessary both for its surveillance program and for its fact-finding studies of price increases, the Commission expects to continue to receive the full co-operation of business firms.

The Commission will also conduct fact-finding studies of the circumstances and implications of individual pay settlements, and inform governments and the public of the relevant facts.

Construction is one of the sectors of the economy where costs have risen particularly rapidly during recent years. The Commission will continue to examine, in co-operation with employers, unions, governments and clients, the underlying reasons for these cost increases and the measures that can be taken by all concerned to bring about a moderation in them. The contribution to restraining cost increases that can be made by balancing out the flow of construction activity and by developing suitable steps to achieve this through advance planning and co-ordination of major projects was discussed.

Looking somewhat further ahead, the Commission remains convinced that there is an urgent need to find more effective and less costly ways than are now available for dealing with the threat of a recurrence of inflation. The Commission intends, therefore, to press ahead towards the completion of its program of research studies so that its findings and recommendations can be made public during the course of 1971.

13. BACK TO THE DRAWING BOARD

With the termination of the price restraint program on the agreed date of December 31, 1970, it was felt that any major effort to intervene in the setting of prices during 1971 in the absence of an agreed program would not be productive. As a result the first few months of 1971, insofar as the Price Review Division was concerned, were taken up with completing studies undertaken during 1970. However, the major portion of their work and that of the Wage and Salary Review Division concentrated on a task which had been assigned earlier to the Commission by the government, namely the preparation of contingency plans for the control of prices, wages, salaries and other forms of income should the implementation of such a program be decided upon by the government. In summary, the Commission was asked to review the various forms that such a program might take and the manner in which they might be administered.

Initially, the work focused on alternative approaches for a control program and from time to time significant policy areas were raised with the government. At one stage in the spring of 1970 the Commission went some distance in exploring the possibility of using tax disincentives as a means of limiting increases in money incomes, since the prospects for obtaining effective enforcement of guidelines in this area by other techniques remained in doubt. Means were studied whereby increases beyond stipulated percentages both in annual rates of employment income and in personal incomes derived from other sources would be subject to a graduated special withholding tax refundable only at some future date. The larger the increase in money income beyond this percentage, the larger the amount of this income currently withheld as refundable tax.

If a workable and effective tax device along these lines could have been devised, it offered the hope that the desired scaling down of the size of increases in wages, salaries and other money incomes could be achieved without detailed intervention in the collective bargaining process or in other aspects of income determination. In the end, however, the conclusion was reached that it was extremely difficult to devise a system along these lines which was sufficiently equitable, administratively workable and reasonably certain to produce the desired effects on private behavior.

In the latter stages of the planning, attention was focussed more on the manner in which such a program might be implemented and administered. In addition, with the imposition by the President of the United States of special economic measures in August 1971, including the program to control inflation in that country, the Commission followed very closely economic developments in the United States and consulted frequently with officials in

the American Administration who were responsible for the formulation and administration of both Phase I and Phase II. It is interesting to note that the Phase I program involving a freeze on all prices and wages for a limited period had a striking similarity to the policy of the Canadian Government with regard to price increases between January 1, 1970 and March 1, 1970 as announced by the Minister of Finance on January 13, 1970 (see page 23).

The Phase II program has a number of aspects similar to the price restraint criteria administered by the Prices and Incomes Commission during 1970. The approach inherent in the wage and salary portion of Phase II is much the same as that proposed by the Commission in the fall of 1969 and in June of 1970.

14. CONCLUSION

This, essentially, is the record of Canada's experience with incomes policy during 1969-1970. By the time this report is published, the Prices and Incomes Commission will have completed its mandate, the Commissioners and majority of the staff will have gone on to new assignments, although a small task force, as announced by the Prime Minister on April 7, 1970, will carry on the work of contingency planning, complete the publication of the Commission's studies, and continue research on the role of prices and incomes policy in dealing with inflation.

Critics and supporters alike can turn to different measures in determining the relative success of the Commission's efforts. Whatever conclusion is reached, it is clear that many useful insights were developed over this period about the problems of controlling inflation and the nature and form of incomes policy in aiding this process.

APPENDIX A

P.C. 1969-1249

THE FOLLOWING IS A REPRINT OF A MINUTE OF A MEETING OF THE COMMITTEE OF THE PRIVY COUNCIL ON THE 19th JUNE, 1969.

The Committee of Privy Council have had before them a report from the Minister of Consumer and Corporate Affairs concluding that it is of critical importance to seek new ways of maintaining price stability under conditions of high employment and strong economic growth. The Committee, therefore, on the recommendation of the Minister, advise that:

- (a) Dr. John Humphrey Young of the City of Vancouver, Province of British Columbia;
- (b) Paul Gérin-Lajoie of the Town of Dorion, Province of Quebec;
- (c) George Edwin Freeman of the City of Ottawa, Province of Ontario, and
- (e) George Vickers Haythorne of the City of Ottawa, Province of Ontario;

be appointed Commissioners under Part I of the Inquiries Act, to be known as the Prices and Incomes Commission, to inquire into and report upon the causes, processes and consequences of inflation and to inform those making current price and income decisions, the general public and the Government on how price stability may best be achieved.

The Committee further advise:

1. that the Commission be authorized to prepare and publish from time to time under its own authority specific reports on
 - (a) the results of their studies and investigations of the matters outlined above; and
 - (b) current developments in costs, prices, productivity and incomes in particular sectors and industries within the economy and for the Canadian economy as a whole.
2. That the Commissioners be authorized to exercise all powers conferred on them by Section 11 of the Inquiries Act.
3. That the terms of appointment of the Commissioners expire on the 31st day of December, 1971.
4. That the Commissioners be authorized to engage the services of such counsel, staff, clerks and technical advisers as they may require at rates of remuneration and reimbursement to be approved by the Treasury Board.
5. That the officers and employees of the departments of the Government of Canada render such assistance to the Commissioners as may be required for their inquiries.
6. That Dr. John Humphrey Young be Chairman of the Commission and Paul Gérin-Lajoie be Vice-Chairman.
7. That the Commissioners may receive any request for the conduct of studies on problems, issues and situations made to them by the Minister of Consumer and Corporate Affairs or by any provincial government but may reject or defer any such request if they consider that the study is not relevant to their main functions or that, having regard to the resources available to them, the study is of lower priority than other studies they consider they should conduct.

APPENDIX B

THE STEERING COMMITTEE FOR THE NATIONAL CONFERENCE ON PRICE STABILITY

WEDNESDAY, AUGUST 13 AND THURSDAY, AUGUST 14, 1969

Mr. G. A. Berger	Secretary, Prices and Incomes Commission, Ottawa
Mr. G. R. Bouey	Advisor, Bank of Canada, Ottawa
Mr. R. B. Bryce	Deputy Minister of Finance, Ottawa
M. E. F. Cleyn	Président, Cleyn et Tinker, Huntingdon, P.Q.
Mr. Marshall Crowe	Deputy Secretary of the Cabinet, Ottawa
M. Paul Dalpé	Vice-président, Confédération des Syndicats Nationaux, Montreal
Mr. William Dodge	Secretary-Treasurer, Canadian Labor Congress, Ottawa
Mr. Claude Edwards	President, Public Service Alliance of Canada, Ottawa
Mr. G. E. Freeman	Commissioner, Prices and Incomes Commission, Ottawa
Mr. Ed. Gallant	Assistant Secretary to the Cabinet (Federal-Provincial Relations), Ottawa
M. Paul Gérin-Lajoie	Vice-président Commission des prix et des revenus, Ottawa
Mr. J. F. Grandy	Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs, Ottawa
Dr. G. V. Haythorne	Commissioner, Prices and Incomes Commission, Ottawa
Mr. Allen Lambert	Chairman of the Board and President, Toronto Dominion Bank, Toronto
Mr. A. Searle Leach	Chairman of the Board, Federal Grain Limited, Winnipeg
M. Gilles Label	Ministère de l'Industrie et du Commerce, Québec
Mr. Stanley Little	President, Canadian Union of Public Employees, Ottawa
Mr. J. D. Love	Deputy Minister of Labor, Ottawa
Mr. H. Ian Macdonald	Deputy Treasurer of Ontario and Deputy Minister of Economics, Toronto
Mr. Donald MacDonald	President, Canadian Labor Congress, Ottawa
Mr. T. P. McCormack	President, Dominion Stores Limited, Toronto

Mr. J. B. Mathias	Representative in Canada, Sheet Metal Workers' International Association, Toronto
M. Claude Mérinault	Secrétaire, Fédération des Travailleurs du Québec, Montréal
M. Raymond Parent	Secrétaire général, Confédération des Syndicats Nationaux, Montréal
Mr. A. Powis	President, Noranda Mines, Toronto
The Honourable R. Reierson	Minister of Labor, Government of Alberta, Edmonton
Mr. S. S. Reisman	Secretary of the Treasury Board, Ottawa
Mr. Gordon M. Shrum	Chairman, British Columbia Hydro, Vancouver
Mr. E. T. Staley	President, British Columbia Federation of Labor, Vancouver
Mr. Mark Stein	President, Magil Construction Ltd., Montreal
Mr. H. F. G. Stevens	Executive Assistant to the Hon. G. I. Smith, Premier of Nova Scotia, Halifax
Mr. Leonard F. Wills	President, Honeywell Controls Ltd., Toronto
Dr. John H. Young	Chairman, Prices and Incomes Commission, Ottawa

APPENDIX C (i)

LETTER FROM THE CANADIAN MANUFACTURERS' ASSOCIATION TO JOHN H. YOUNG, CHAIRMAN, PRICES AND INCOMES COMMISSION

January 13, 1970.

DEAR DR. YOUNG:

Your "Proposed Pricing Criteria for 1970" have been considered and we are pleased to convey the results of our deliberations.

We agree with your earlier statement that "if there is to be any real hope of securing voluntary co-operation in restraining price and income increases, it must be as part of a concerted plan to achieve an across-the-board scaling-down of price and income increases generally." In other words, the proposed commitment from Canadian manufacturers will have little or no effect on the rate of inflation without additional commitments from other elements of the private sector to exercise similar restraint, from all levels of government to control their expenditures and tax demands, and from labor leaders to co-operate in a program to moderate wage demands.

Despite the above, we feel a very real sense of responsibility to help in any genuine effort to control inflation in Canada. You have told us you believe that a commitment from us will be a substantial help to you in influencing government action and persuading wage and salary earners and the public to accept programs which may moderate the force of inflation in the country by voluntary agreement. You have expressed the view that this could achieve control of inflation with less stringent or prolonged monetary restrictions and moderate the degree of suffering and unemployment which might otherwise ensue. We are willing to go just as far as we can in meeting your suggestions.

The fears and expectations that are giving inflation its momentum must be the target of consistent attack by the government, the Prices and Incomes Commission and others. We believe the voluntary program will not succeed without a concerted program of public education as to the causes and effects of continuing inflation. We believe also that the Commission should publish facts and objective opinions on price reviews which they undertake and, where they find price increases to be justified, and attributable to increased wages and other expenses, they must have the courage to say so.

The Canadian Manufacturers' Association obviously cannot speak for all manufacturers but we are prepared to recommend that they be guided by the following which is in line with your proposal for the year 1970, recognizing that individual firms, faced with particular circumstances in their respective industries, will make their own decisions:

1. A firm would be justified in raising a domestic price or prices only if it finds that without such an increase or increases its per cent net profit on its entire sales anticipated for the year 1970 would show a decline compared to that of some appropriate base period, or that the return on capital invested would otherwise be inadequate by any reasonable standard of comparison.
2. A firm would be expected to reduce a domestic price or prices in cases where its per cent net profit on its entire sales anticipated for the year 1970 would otherwise increase as a result of declines in costs and where,

- at the same time, the rate of return on capital invested is already adequate by any reasonable standard of comparison.
3. Where requested to do so, firms would keep the Prices and Incomes Commission informed of major changes in their pricing policies and would co-operate with the Commission in price reviews which it finds desirable to initiate.

At the same time we must say we feel strongly that the action outlined above will be ineffective unless a similar and concurrent program of restraint is adopted in respect of wages and salaries, retail and wholesale trade, rents, services of all kinds, professional fees, taxes, etc. Without a meaningful commitment for the moderation of wage demands, with their indisputable direct impact on costs and hence on prices, the program for hastening the demise of inflation by voluntary means will achieve nothing.

Yours very truly,

L. F. WILLS
President

APPENDIX C (ii)

LETTER FROM THE CANADIAN CHAMBER OF COMMERCE

TO

DR. J. H. YOUNG, CHAIRMAN, PRICES AND INCOMES COMMISSION

January 12th, 1970.

DEAR DR. YOUNG:

During the meeting of the Canadian Chamber's National Board of Directors in Ottawa, on December 14th, you and your associates on the Prices and Incomes Commission raised the question of "whether the business community itself, with the support of governments, would be willing to undertake a meaningful effort to limit price increases during 1970 in so far as this can reasonably be done without explicit restraints on wage and salary increases."

Our Board discussed this question in some depth and our Executive Council, at its meeting on January 7th, authorized us to write to you as follows.

The Canadian Chamber of Commerce strongly supports your general objectives and in November wrote its member companies suggesting certain voluntary price restraint "guidelines" for 1970.

Canada faces a financial crisis evidenced by inflation that continues to grow, and it is essential that all sectors of society work together to reach the best solutions. Canadian business will play its full part to ensure a prosperous future for Canada.

In order to work out solutions and to ensure that this kind of crisis will not recur, we must understand the background to the present situation. There are a number of factors in this inflationary spiral which bear on the cost of living and the relative value of the monetary unit. The most important are the price of manufactured goods, the price of consumer services, the cost of government, the cost of construction and the level of wages and salaries. If we look at the record for each of these series as shown by their respective indexes (1960 = 100), we find the following:

	<i>Index for 1969</i>
Average wages and salaries	(i) 164
Cost of government services	(ii) 147
Cost of construction	(ii) 147
Price of consumer services	(ii) 135
Price of manufactured goods	(iii) 117.8

- SOURCES— (i) D.B.S. Labor Income for Employed Persons.
(ii) D.B.S. National Accounts, Income and Expenditures, 4th Quarterly, and Preliminary Annual, 1968—No. 13-001, Quarterly, No. 21.
(iii) D.B.S. Canadian Statistical Review December 1969.

From the foregoing, it will be seen that while the price of goods and services contributes to the inflation spiral, the pressure of wages and salaries and government services is a more significant factor.

The Chamber will certainly work with all other sectors of society to find a solution for this crisis, but unless that solution results in a structure within which business in Canada can earn a return on investment competitive with that available

in other countries, Canada cannot expect to achieve the rapid economic expansion needed to employ its fast growing population.

We will, as emphatically as possible, urge each of our members to follow the Commission's suggested "pricing criteria for 1970", viz. (a) by "raising the price of a particular product line only if it could demonstrate that without such an increase its net profit per unit of output, calculated on a standard volume of production or sales over its entire operations, would show a significant decline in 1970 compared with that of some appropriate base period," and (b) "to reduce the prices in cases where its net profit per unit of output over its entire operations would otherwise increase as a result of declines in unit costs".

As your Commission has already acknowledged, some special problems would have to be recognized in applying a price restraint formula. For instance, one special problem that must be considered is that of products sold in export markets. Further discussions will be required in some instances to ensure that you are able to obtain reasonable information to assist you in your price reviews. We do not agree with your suggested principle of requiring advance approval for proposed price changes but we are sure that business will co-operate with your Commission in any reviews of prices or price increases you may wish to make.

Obviously, the Federal Government must continue and should increase the strong public efforts it has been making to combat inflation, and, equally obviously, the Commission should also do its utmost to ensure that provincial and municipal governments play their full part. Government spending, at all levels, is already equivalent to about one-third of Canada's total G.N.P. (compared with just over one-quarter at the end of the Korean War), and calculations indicate that the dollar amount of government spending, at all levels, will double by 1975 and the ratio to Gross National Product will rise to 37%. This trend must be halted lest the present battle against inflation become only a skirmish in a continuing and expanding war.

Business and government together may well be able to start the anti-inflationary ball rolling, but that start will be nullified if there is no meaningful response from labor. Neither business nor government is attempting to profit from inflation at labor's expense, and if business and government can hold the line surely labor can too. We strongly urge the Commission, in conjunction with the Federal and Provincial Governments, to do everything possible to obtain co-operation from labor.

Yours very truly,

J. ALLYN TAYLOR,
President

DONALD N. BYERS,
Chairman of the Executive

APPENDIX C (iii)

NEWS RELEASE FROM THE CANADIAN BANKERS' ASSOCIATION

Friday, February 6, 1970

OTTAWA, Feb. 6—The ten chartered banks of Canada today announced joint action to restrain price increases.

Details of a three-point agreement, which takes effect immediately, were announced by Arthur H. Crockett, president of The Canadian Banker's Association. He said that the principles of the banks' undertaking are as follows:

1. Not to increase their existing schedule of service charges in Canada.
2. Not to increase their Canadian loan rates by more than any increase in personal savings deposit rates, subject to certain exceptions within guidelines suggested by the Prices and Incomes Commission.
3. To reduce rates on loans to match any reduction on rates paid for personal savings deposits, again with certain exceptions.

The agreement was reached following discussions with Dr. John Young, Chairman of the Prices and Incomes Commission, and following approval of the Minister of Finance as to its legality.

Exceptions to the agreement are loans in the following specialized categories. 1. Loans to borrowers who also use the money market where the prevailing money market rate must govern. 2. Proportions of loans representing an "obviously abnormal" use of a line of credit "or a change in the original purpose, character and security of the loan." 3. Day-to-day loans and call loans to investment dealers and brokers. 4. Canada Savings Bond loans, rates of which are set in relation to the yield. 5. Loans under the various federal and provincial guaranteed plans. 6. Loans where the rate is agreed for the term—renewable on maturity at rates then prevailing. And 7. Residential mortgage loans, to be considered "a separate matter for discussion."

Following are the texts of the letter and appendix delivered by Mr. Crockett to Dr. Young today:

DEAR DR. YOUNG:

"Following recent discussions with yourself and your colleagues the chartered banks are now prepared to make commitments along the lines of your request, having received written approval from the Minister of Finance as required by Section 138 of the Bank Act.

May we first say that the banks are already deeply committed to the anti-inflation program. Under current monetary policies, which we fully support, we are carrying out the difficult task of rationing as fairly as we can an increasingly tight supply of credit under interest rates which have been forced to high levels by conditions beyond our control. We have also made our best effort to meet various special conditions imposed on us, such as the restriction of personal instalment lending and the granting of easier credit to small businesses and depressed regions of the country.

We would also point out that in addition to these special requirements we are subject in our day-to-day operations to all the normal cost pressures of any other business. As employers of a total staff of some 90,000 personnel stationed in over 6,000 business offices throughout Canada we are exposed to cost in-

creases for personnel, management, maintenance, equipment, taxes and related outlays. We are attempting to exercise special care in our expenditures under present conditions, but some of these outlays are beyond our control and will continue to rise.

Despite these difficulties inherent in our own position, we are willing to make the following commitments for the term of this agreement as a further contribution to the anti-inflation program:

- (1) We will not increase our existing schedule of service charges in Canada
- (2) We agree to refrain from increasing interest rates charged on Canadian dollar loans in Canada except to the extent of any corresponding percentage point (or fraction of a point) increase in the rates of interest payable on chequable and non-chequable personal savings deposits in Canadian dollars. Rates on personal instalment loans and credit card plans will remain unchanged.
- (3) We undertake, in the event of a reduction in interest rates payable on such savings deposits, to reduce lending rates on Canadian dollar loans in Canada by a corresponding percentage point (or fraction thereof).

You have proposed certain exceptions to this undertaking in earlier discussions, and in order to clarify our own position in this regard we have listed what we feel is a logical group of items in an appendix, which forms part of this letter. These are in keeping with the general spirit of the agreement, and involve loans carrying an interest rate set by statute, regulation, term of the contract or by pre-agreed formula; loans where the rate must be kept in line with day-to-day fluctuations in the money market and loans where there has been such a basic change in the use of the line of credit or the purpose character and amount of the credit requirement that the terms and security of the loan under normal banking principles would require to be revised.

This agreement is effective immediately and will automatically expire December 31, 1970, but it is contingent on your obtaining widespread acceptance of the Commission's proposals to be presented at the Conference in Ottawa on February 9 and 10 next.

If you are unsuccessful in obtaining effective co-operation from other segments of the economy in the coming months, including governments, labor and business, we believe it would be unreasonable to expect us to continue under the restrictions we have assumed. In such event, we would be of course obliged to review our position with you."

Yours sincerely,

A. H. CROCKETT
President

APPENDIX C (iii)—I

Advances to which this Agreement does not apply:

- (1) Loans to borrowers who also use the money market and wherein the relationship of the borrowing rate and the money market rate must be a governing factor.
- (2) Loans to borrowers in respect of such portion of their accommodation as represents an obviously abnormal use of their line of credit or a change in the original purpose, character and security of the loan.
- (3) Day-to-day loans and call loans to investment dealers and brokers.
- (4) Canada Savings Bond loans (the rates on which are set in relation to the yield).
- (5) Loans under federal or provincial government guaranteed plans.
- (6) Loans where the interest rate is agreed for the term of the loan. If a loan in this category matures the bank is not obliged to renew it at the former contractual rate. New or renewal term loans will be made at then current rates.
- (7) Mortgage loans — the question of what interest rates might be observed by banks in the field of residential mortgage lending is a separate matter for discussion.

APPENDIX C (iv)

LETTER FROM RETAIL COUNCIL OF CANADA

TO

DR. JOHN H. YOUNG, CHAIRMAN AND MEMBERS,
PRICES AND INCOMES COMMISSION

January 14, 1970.

GENTLEMEN:

Proposal for Retail Price Restraint Grocery Sector

The Executive Committee of this Council, on the advice of the Council's Grocery Committee and on behalf of the grocery members of the Council, has reviewed very carefully the latest restraint proposals of the Commission and has instructed the following response:

1. As we have stated on previous occasions, the Council is sympathetic to any practical action, equitable to all concerned, which is likely to assist in the moderation of current unacceptable inflationary trends and, despite considerable difficulties, which we touch on below, it is prepared to recommend to its retail grocery members action which it hopes will assist in achieving the results sought by the Commission.
2. As has also been stated previously, retailing, because of its situation at the end of the production/importation cycle, has the opportunity only to address itself to influence markups, rather than actual selling prices. It was, we know, for this reason the Committee suggested that its proposal to manufacturers be translated into retail terms. The "translation" suggested by the Commission was as follows:
 - (a) A firm would be justified in increasing its markup on its total merchandise mix only if it could demonstrate that without such an increase its realised net profit per dollar of sales, calculated on its estimated volume of sales over its entire operations would show a significant decline in 1970 compared with that of some appropriate base period such as 1969. Special consideration would be given where the base period rate of return on capital invested could be shown to be seriously inadequate by any reasonable standard of comparison.
 - (b) A firm would be expected to reduce initial markup in cases where its net profit over its entire operations would otherwise increase as a result of increases in its profitability per dollar of merchandise handled.
 - (c) If requested, firms would be expected to keep the Prices and Incomes Commission informed of anticipated changes in their pricing policies and to maintain existing price levels pending a review of proposed price increases. The Commission would also expect to initiate reviews of the pricing policies followed in various industries after the event where this seems desirable.
3. An undertaking to exert control on markup levels according to a pre-determined formula is, as we have pointed out on previous occasions, a much more onerous task in grocery retailing than it is in most other segments of business. Grocery retailers have to cope with thousands of stock-keeping units. As a result, establishment of individual prices has often to be devolved to relatively low managerial levels. The process is complicated by reason of the incidence of markdowns and the volatile nature of retail

competition, all of which implies that there is usually only an uncertain connection between initial markup and eventual profit levels.

4. Retailing will have to contend with many of the difficulties other sectors of business will experience in achieving proposed restraint goals if organised labor does not play its part in exercising restraint. If any form of voluntary restraint is to be successful, then labor must also play its part in the total program.
5. The Commission will no doubt wish to establish the effective date for the introduction of any formal policy of restraint for the grocery trade on the same date as for other sectors of the retailing trade.
6. So far as the duration of any restraint policy is concerned, it is our understanding that the policy will not endure for more than one year from the date of its introduction, with the possibility of an earlier termination date if this seems feasible.
7. The trade does not agree to *mandatory* reduction of prices where increases in aggregate net profits might result from expanding sales volume, as a result of additional capital invested or increased efficiency or for other reasons, despite restraints upon pricing markups. In retailing, competition can be expected to exercise price discipline adequately enough. It is an exceptional situation in retailing where a merchant can predict with any certainty what overall realised net profit is going to be, because of unexpected swings in market conditions and the unknown of the number and depth of markdowns which may be required. Price reductions cannot be made with any confidence or certainty in relation to expected profitability.
8. We understand that the proposal dealing with possible maintenance of existing price levels was unlikely to be applied to retailing, because it seems inappropriate to a retail situation. It is suggested that it be deleted from the retail package, reliance being placed on "after the fact" price reviews in situations where this seemed necessary.
9. For many companies in the grocery sector, 1969 produced a rate of profit per sales dollar which was unacceptably low in relation to previous years' experience. It is therefore suggested that the proposal for an alternative to 1969 in retailing be liberally construed, so long as the base period chosen is a fair one in relation to the firm's historical earning pattern.

It is therefore our proposal that the Commission's restraint proposal be amended as follows:

- (a) A retail grocery firm will not increase its initial markup unless, without such an increase, its rate of realised net profit per dollar of sales, calculated on its estimated volume of sales carried on over its entire operations, would show a decline in 1970, compared with that of the base period. The base period with which comparison is to be made is the fiscal year nearest to 1970 in which the firm experienced profitability in line with its norm.
- (b) It would be understood that the Commission would initiate reviews of a firm's pricing policies only after the event, where this procedure is necessary.

The Executive Committee of the Council is prepared to make these recommendations on restraint to its membership.

Sincerely yours,

(signed) A. J. McKichan
General Manager
Retail Council of Canada

APPENDIX C (v)

LETTER FROM RETAIL COUNCIL OF CANADA TO DR. JOHN H. YOUNG, CHAIRMAN AND MEMBERS, PRICES AND INCOMES COMMISSION

January 14, 1970

GENTLEMEN:

Proposal for Retail Price Restraint General Merchandise Sector

The Executive Committee of this Council, on behalf of the general merchandise sector of the trade has reviewed very carefully the latest restraint proposals of the Commission and has instructed the following response:

1. As we have stated on previous occasions, the Council is sympathetic to any practical action equitable to all concerned which is likely to assist in the moderation of current unacceptable inflationary trends and, despite considerable difficulties which we touch on below, it is prepared to recommend to its members in the general merchandise section, action which it hopes will assist in achieving the results sought by the Commission.
2. As has also been stated previously, retailing, because of its situation at the end of the production/importation cycle, has the opportunity to address itself to influence markups, rather than actual selling prices. It was, we know, for this reason the Commission suggested that its proposal to manufacturers be translated into retail terms. The "translation" suggested was as follows:
 - (a) A firm would be justified in increasing its markup on its total merchandise mix only if it could demonstrate that without such an increase its realised net profit per dollar of sales, calculated on its estimated volume of sales over its entire operations would show a significant decline in 1970 compared with that of some appropriate base period such as 1969. Special consideration would be given where the base period rate of return on capital invested could be shown to be seriously inadequate by any reasonable standard of comparison.
 - (b) A firm would be expected to reduce initial markup in cases where its net profit over its entire operations would otherwise increase as a result of increases, in its profitability per dollar of merchandise handled.
 - (c) If requested, firms would be expected to keep the Prices and Incomes Commission informed of anticipated changes in their pricing policies and to maintain existing price levels pending a review of proposed price increases. The Commission would also expect to initiate reviews of the pricing policies followed in various industries after the event where this seems desirable.
3. An undertaking to exert control on markup levels according to a pre-determined formula is, as we have pointed out on previous occasions, a much more onerous task in retailing than it is in most other segments of business. Many retailers in the general merchandise sector have to cope with thousands, and, in many cases, hundreds of thousands of stock-keeping units. As a result, establishment of individual prices has often to be devolved to relatively low managerial levels. The process is complicated by reason of the incidence of markdowns and the volatile nature

- of retail price competition, all of which implies that there is usually only an uncertain connection between initial markup and eventual profit levels.
4. Retailing will have to contend with many of the difficulties other sectors of business will experience in achieving proposed restraint goals if organised labor does not play its part in exercising restraint. If any form of voluntary restraint is to be successful, then labor must also play its part in the total program.
 5. Because of the considerations mentioned in paragraphs 3 and 4, it is the view of this Council that it would be impractical to attempt to give markup assurance on the whole range of general merchandise. In the larger companies, on whom reliance is going to have to be placed to provide price leadership, the internal pricing review apparatus required to cover every item of merchandise would be disproportionate to the results and the establishment and maintenance of such a large structure could well place a cost burden on these firms greater than they could bear. It is therefore suggested that price restraint in the general merchandise sector of retailing be restricted to clothing, footwear and drugs. These sectors, together with groceries, which has been separately dealt with, cover the basic necessities of life. Most other consumer purchases embrace an element of luxury or are often postponable.
 6. It should be noted that any policy of restraint adopted will not have immediate effect, as some pricing decisions have to be made well in advance of their application. In particular, pricing in the general merchandise sector, in the case of those companies which operate catalogues, is substantially affected by catalogue pricing decisions. Already spring catalogue pricing has been committed and only fall catalogue pricing could be affected. Companies not selling through catalogues may have the opportunity of adjusting pricing policies within a considerably shorter period of time.
 7. So far as the duration of any restraint policy is concerned, it is our understanding that the policy will not endure for more than a year from the date of its introduction with the possibility of an earlier termination if this seems feasible.
 8. There has been considerable discussion by members of the government and others of the possibility of introducing consumer credit controls, despite the technical difficulties which they present, the selective nature of their effects by both population sectors (age and income level) and manufacturing/distribution sector, and the danger of their having a very detrimental effect on levels of employment in certain industries and certain areas. We doubt whether the inflationary situation justifies the risk of the effects consumer credit controls would have on the economy. If, despite our misgivings, consumer credit controls were introduced, it is the belief of this Council that their application in combination with any type of retail price restraint would constitute strictures tighter than the trade should be expected to cope with. It is therefore the Council's proposal that the trade only be requested to observe restraint in the absence of consumer/credit controls.
 9. The trade does not agree to *mandatory* reduction of prices where increases in net profit might result because of expanding sales volume, additional capital invested or increased efficiency or for other reasons, despite restraints upon pricing markups. In retailing, competition can be expected to exercise price discipline adequately enough. It is an exceptional situation in retailing where a merchant can predict with any certainty

what overall realised net profit is going to be, because of unexpected swings in market conditions and the unknown of the number and depth of markdowns which may be required. Price reductions cannot be made with any confidence or certainty in relation to expected profitability.

10. We understand that the proposal dealing with possible maintenance of existing price levels was unlikely to be applied to retailing, because it seems inappropriate to a retail situation. It is suggested that it be deleted from the retail package, reliance being placed on "after the fact" price reviews in situations where this seemed necessary.
11. For many companies in the retail trade, 1969 produced trading profits which were unacceptably low in relation to previous years' experience. It is therefore suggested that the proposal for an alternative to 1969 in retailing be liberally construed, so long as the base period chosen is a fair one in relation to the firm's historical earning pattern.

It is therefore our proposal that the Commission's restraint proposal set out above in paragraph 2 (a) and (b) be amended as follows:

- (a) A retail firm will not increase its initial markup in the following lines of merchandise:

clothing, footwear and drugs

unless it can demonstrate that, without such an increase, its realised net profit per dollar of sales on such commodities, calculated on its estimated volume of sales carried on in these commodities over its entire operations would show a significant decline in 1970, compared with that of the base period. The base period with which comparison is to be made is the fiscal year nearest to 1970 in which the firm experienced profitability in line with its norm.

(b) It would be understood that the Commission would initiate reviews of a firm's pricing policies only after the event, where this procedure is necessary.

The Executive Committee of Retail Council is willing to make these recommendations on restraint to its membership.

Sincerely yours,

(signed) A. J. MCKICHAN
General Manager
Retail Council of Canada

APPENDIX D

NATIONAL CONFERENCE ON PRICE STABILITY, FEBRUARY 9/10—AGENDA

Monday, February 9

10:45 a.m.	Plenary Session (<i>open to news media</i>) Main Conference Room Welcome to delegates John H. Young, Chairman, Prices and Incomes Commission
	Statement by the Prime Minister The Rt. Hon. Pierre Elliot Trudeau
	Statement by the Chairman on conference objectives
	Discussion
2 p.m.	Plenary Session (<i>closed</i>)
5:30 p.m.	Reception for delegates and wives, Confederation Room, West Block, Parliament Buildings
8:30 p.m.	Conference Committees: Committee 1 — Distribution & Services Committee Room 2nd Floor Committee 2 — Agriculture Quebec Room, Room 202 Committee 3 — Professional Groups Ontario Room, Room 207 Committee 4 — Export Industries Rideau Room, 5th Floor
10:30 p.m.	Steering Committee Federal Delegates' Conference Room Main Floor

Tuesday, February 10

9 a.m.	Conference Committees: Committee 5 — Financial Institutions Committee Rooms, 2nd Floor Committee 6 — Construction and Property Development Quebec Room, Room 202
--------	---

Committee 7 — Transportation,
Communication and other Utilities
Ontario Room, Room 207

Committee 8 — Manufacturing
Main Conference Room

11:45 a.m. Plenary Session (*closed*)
Main Conference Room

Reports of Conference Committees

3 p.m. Plenary Session (*open to news media*)

Statements by delegates

Concluding Statement
Chairman, Prices and Incomes Commission

APPENDIX E

REMARKS BY THE PRIME MINISTER AT THE NATIONAL CONFERENCE ON PRICE STABILITY, CONFERENCE CENTRE, OTTAWA, FEBRUARY 9, 1970

(Text)

Mr. Chairman, I am happy to accept your invitation to speak to the National Conference on Price Stability as you begin your discussions this morning.

I believe that this Conference could be a turning point in the battle against inflation. I am pleased to see that it has aroused the interest of the professional and business community, and that such a distinguished cross-section of that community is here today.

No group of Canadians can have a more direct and vital interest in the prosperity of this country than our businessmen and the members of our professions. You have been invited to this Conference not only because of your stake in the economy, but because your decisions can affect its future course.

But prosperity is everybody's business; and inflation which threatens our prosperity, must be everyone's concern. My remarks about inflation are addressed not only to this audience, but to all Canadians.

(Translation)

It is obvious that the people of Canada are very concerned about inflation, that they are watching government and business leaders to find out what we are going to do about it, and that they would like to know how they can help to overcome it.

Much of what we are being told about the problem is both contradictory and confusing. But the really important questions to which we need to know the answers are both few and simple.

This morning I would like to deal with three of them.

What's so bad about inflation?

What can we do about it?

And, how will Canadians be affected by measures to combat it?

(Text)

Let me start with my first question.

What's so bad about inflation?

We say that Canada is suffering from inflation because the prices of almost everything are going up too fast. When this is happening, money never seems to go as far as it did even a few months ago, whether we are talking of the money in the pay envelope, the money from the family allowance or pension cheque, or the grocery and rent money.

At first only a few people may notice this, but as time goes by more and more people begin to catch on to what has been happening. They see that their money has become worth less than before, and, if they are in a position to do so, they demand to be paid more to make up for it.

In many cases employers will agree to pay these large wage and salary increases because profits can be maintained by passing the additional costs along to the consumer in the form of higher prices. But the effect of this, of course, is to make money worth even less, and the demands for higher pay grow steadily

louder. And thus a race between higher prices and higher incomes gathers speed and momentum.

Obviously, some people benefit from this process while others get hurt. The ones who benefit are those who manage to keep ahead of the game, whether by good luck or because they are quick to see what is happening and in a strong enough position to take advantage of it. The ones who get hurt are those who fall behind.

Many people fall behind not because they do not realize that prices are rising rapidly, but because they are powerless to do anything about it. Retired people living on fixed incomes are only one example of the victims of inflation. Others are to be found among our farmers, industrial workers, small businessmen and almost every group in our society. Many people whose wages and salaries keep up with the rise in prices, for example, may not realize how little their pensions and other savings are likely to be worth when they retire, if inflation continues.

(Translation)

Even if many people do manage to protect their standard of living from the rise in prices, their struggle to do so keeps the country in a continual state of social tension and unrest. We often hear about the alienation within our country which results from our diversity of regions and languages. Inflation can also aggravate disunity as each sector of the population tries to pass the responsibility for it to the others.

Some people argue that the answer to the problem is simply for the government to ensure that the victims of inflation are adequately compensated. Arrangements should be made, they claim, for many types of money payments—wages, salaries, pensions, and so on—to rise automatically, keeping in step with increases in the cost of living.

Although this idea sounds attractive, it suffers from a fatal weakness. It would make inflation much more explosive than it is now. Once prices started rising, costs would shoot up immediately, prices would quickly follow, and the race would be on.

We have no alternative. To end the injustices and turmoil caused by inflation, we must end inflation itself.

Even those who agree that inflation has bad effects, sometimes suggest that it also has good ones which may be more important. They claim that production would be higher and unemployment lower if we were prepared to accept inflation as a necessary evil.

It seems to me that their point of view is about as short-sighted as that of a drug addict who believes he can achieve happiness with one more shot.

It is true that for a while it would be possible to get some extra production out of the economy by stimulating spending. But if we did, instead of prices rising at a rate of four to five per cent a year as they have been doing recently, they would go up even faster. To prevent this, we would then have to apply restraints much more severe than those we now need. We could well end up with slower economic growth and more unemployment than we now have. We could spin the wheels faster and faster but the car would not move up the hill. It would probably begin to slide back down.

(Text)

If we allow inflation to continue it could undermine Canada's ability to compete in international trade. The higher costs of production would become built into

our economy as a result of increases in rates of pay and in the prices of basic materials. We cannot assume that inflation in other countries will continue to protect us from the consequences of letting ourselves become a nation of high-cost producers. There are plenty of examples of countries which have suffered serious economic and social problems because they allowed this to happen to them.

If we are concerned about our long-run prospects for prosperity, we have no choice. Inflation must be brought under control now.

In the short run, of course, the present never seems the right time to come to grips with a continuing problem like inflation. The difficulties to be faced, though mainly temporary, are real enough. So there is always a strong temptation to try to sweep the problem under the rug for another year or two.

This government has firmly resisted that temptation. It is clear to us that the longer inflation is allowed to run on, the harder it becomes to keep it from getting worse, and the heavier the eventual cost of stopping it will be.

Inflation is not like Dr. Strangelove's bomb. There is no way we can learn to stop worrying and love it.

This brings me to my second question. Granted the urgency and importance of the problem, what can we do about it?

Some say that the Canadian economy is too small and too exposed for us to deal effectively with inflation by ourselves. It is American inflation or worldwide inflation that is the real cause of the trouble, these people say, and once the United States has licked its problem, things will soon get back into shape here. We might as well go home and let Uncle Sam take care of it. I find it curious that many of the people who adopt this line are the same ones who claim that we are too dependent on American investment. Their argument dangerously understates our capacity and our need for independent action.

They also fail to recognize that however much external inflation may have added to our difficulties, we also have an internal problem of inflation in Canada. In recent years, for the first time in our history, inflationary attitudes and expectations have become firmly embedded in the minds of Canadians. And this pervasive inflationary psychology, which derives much of its strength from the acts and statements of Canadians in our governments, businesses, unions and other sectors, will not automatically disappear when inflation abroad is brought under control. We must be prepared to deal firmly with our part of it.

Controlling inflation is as much a challenge for Canada as it is for our neighbours and competitors. We cannot afford a worse record than theirs. There is no reason why we should not achieve a better one.

At times in the past our performance has compared favorably with that of the other major industrial countries, including the United States. It may be small comfort, but it is a fact that the 4.5 per cent rise in our own cost-of-living over the past twelve months, though bad enough in itself, was less than the corresponding increase in the United States.

If we work together with intelligence and self-discipline we can strengthen our position in world trade and create greater prosperity and more jobs for Canadians.

Let me remind you, then, of what the federal government is already doing about the problem.

We have cut down and are holding back the growth of federal government spending. In two days the President of the Treasury Board will table the Estimates for 1970-71 in the House of Commons. If you compare them with those of previous years you will find that the rate of increase is being substantially reduced.

Our fiscal policy has led to a surplus of federal revenue over federal expenditure for the first time in 13 years which has eliminated the need to raise additional money through borrowing.

We have also, through the operations of the Bank of Canada, limited the growth of credit so that it has become progressively harder and more costly for businesses and individuals to increase their spending by using borrowed money.

After several years of rising prices, those making price and wage decisions have come to expect that prices will continue to rise. That is why these measures, all of which have been directed to limiting the growth of total spending, have been taking some time to become fully effective.

(*Translation*)

We have been aware from the outset that these remedies, like other effective medicines, could have undesirable side-effects. In particular, it is hard to avoid a temporary slow-down in the growth of production and employment. This is undesirable in itself; it could bear heavily on the less fortunate members of society; and it could affect the less prosperous regions of the country even more severely than the more buoyant areas where the inflationary pressure is stronger.

This brings me to my third and final question.

What is this government doing to minimize the undesirable side-effects of its policies to bring inflation under control?

We certainly do not want to add to the hardships of those who have already been hurt by the harsh and unfair consequences of inflation, and to say that this is the government's objective is either stupid or malicious. But these Canadians will continue to lose out, and their position will get even worse, if the country does not cope successfully with inflation. They have the most to lose if we fail and the most to gain if we succeed.

Many federal government programs will assist those who may suffer from these effects. Unemployment insurance, our programs to train people for new jobs, and to help them find and move to them, and the allowances under the Canada Assistance Plan—these and other social programs are designed to help those who are affected by changes in the economy.

As you know, in some parts of Canada economic growth has been slower than in other regions; and unemployment rates have been higher. We are increasing our investment in programs to attract industry to these areas and to enlarge their employment opportunities, in spite of the tight control we are exercising over other federal expenditures.

(*Text*)

In the last budget we brought in a special tax measure applying only in the areas where inflationary pressures were strongest.

We are now considering further ways to restrain inflationary forces in those areas. To be fully effective, such policies will require close co-operation with provincial governments. We will be discussing them with the Provinces at our meeting next Monday.

A most important part of the government's program has been our support of the Prices and Incomes Commission. The Commission has been seeking co-operation from all parts of our society—from business, labor, the professions and all governments—in restraining increases in prices, charges for services, profits, wages, and incomes of all kinds. This would slow down inflation more quickly and reduce the undesirable side effects of measures to combat it. Those

who refuse to co-operate will bear a heavy responsibility for extending and aggravating unemployment and slow economic growth.

(*Translation*)

I will not try to hide the fact that 1970 is not likely to be an easy year for Canadians. Whatever else may be uncertain, there are two things about which there should be no shadow of a doubt: first, the harm that inflation will cause to every Canadian if it is not checked, and second, this government's determination to face it head on.

If we shy away from this problem now, in 1970, it will be even harder and more painful to solve in years to come.

This is a time neither for recriminations nor for selfishness. When conditions are difficult for everyone, each of us feels that his own interests are suffering and deserve wider public recognition.

Provincial representatives, as is their right, have made known their special situations and needs. Spokesmen for labor and business have stated the views of the groups they represent. Economists and other specialists have debated the wisdom of the government's actions and proposals.

As the Government of Canada we have weighed all this advice; but in the end we must act—not for one group—not for one region—but for all Canadians in all parts of Canada.

(*Text*)

We are aware that in some cases what we are asking for is a real sacrifice, at least in the short term, in order to avoid larger problems over the long term.

Our major effort in the coming months must be to hold back price and income increases. The federal government is doing and will do its part. We are asking for the co-operation of the provinces and the municipalities. We will need the help of business, labor, and other economically powerful groups.

There is a role to be played by the individual Canadian. To all those who are watching and listening let me say: we need your active support in resisting the forces of inflation. Be selective when you are buying goods or services. Make sure you are getting good value for your money. Make your views known to your friends, your fellow workers, and your elected representatives. In dealing with an issue which affects us all, we count on the weight of public opinion—your opinion.

If we can summon this combined effort from every element of our society we will have shown that we have the foresight to see what is best for this country and the will to achieve it. This is a test for Canada and Canadians which we must not, and which we will not, fail.

APPENDIX F

STATEMENT BY JOHN H. YOUNG, CHAIRMAN OF THE PRICES AND INCOMES COMMISSION, AT THE OPENING OF THE NATIONAL CONFERENCE ON PRICE STABILITY, CANADIAN GOVERNMENT CONFERENCE CENTRE, OTTAWA

February 9, 1970

The Prime Minister has emphasized the need for dealing firmly with the present inflation. It is now time to discuss what those of us in this room can do to help.

I had prepared some opening remarks for this morning's meeting but, after talking to some of those attending the Conference, I would like to begin by saying something about the role of the people who have come to this meeting and the place of this Conference in the larger scheme of things.

In gathering such a wide-ranging group of leaders of the business community together at this Conference, our hope has been to get your help and advice on how a set of specific pricing criteria for 1970 might be spelled out which in your judgment would be meaningful, not unreasonable, and capable of practical application in different areas of business.

We start with a number of specific proposals received from a variety of major business groups, including the Canadian Chamber of Commerce, The Canadian Manufacturers' Association, the Retail Council of Canada, and the Canadian Bankers' Association, together with statements of support from other business and professional groups. These proposals have emerged in many cases from a prolonged process of discussion and negotiation and, although in certain respects the Commission will find it necessary to suggest a strengthening of these criteria, my colleagues and I are deeply appreciative of the constructive ideas and hard work which these proposals embody.

The results of this Conference will be considered by governments at next week's federal-provincial Conference. The views of those in this room will thus have an important bearing on the measures the federal and provincial governments decide to take in the immediate future in the area of anti-inflationary policies.

If, on the advice of the Prices and Incomes Commission, the Government of Canada, supported by some or all of the provinces, should decide to call upon business firms generally to observe certain principles in their pricing policies, it is clearly important that there should be broad agreement among leading business men on the form which such criteria should take, and the conditions under which such a program would have the best chance of securing the willing co-operation of the business community.

In short, those attending the Conference should not think of themselves as representatives of individual companies who have come here to sign a piece of paper giving away some of the earnings of their shareholders. Rather, they should think of themselves as experienced business leaders who are here to join with us on the Commission in arriving at a generally applicable guide to pricing policies during 1970 which will be referred to the political leaders of the country a week from today. If they, the political leaders, are convinced that we have put together through our joint efforts a meaningful and practical program of

price restraint which will receive the support of the great majority of firms of this country; then it is our hope that the Government of Canada, supported by some or all of the provinces, will call upon the business community as a whole to observe the principles of pricing policy which have emerged from our deliberations.

Let me now say a word about the composition of this Conference. This is not the kind of National Conference on Price Stability which the Commission envisaged when it began its efforts last August. We had thought at that time of a gathering which would include representatives of all groups in the community including organized labor. We had expected to be seeking support for an across-the-board program, one which was intended to restrain increases not just in prices but in virtually all forms of income as well. The withdrawal of the two labor federations last October has meant that union representatives are not here and that the consensus being sought at this meeting is necessarily much narrower than originally intended.

The absence of organized labor from this Conference could lead the public to two possible misconceptions, both of which would be harmful to the possibility of co-operative action. The first misconception would be that the presence at this Conference of representatives of business, agriculture and the professions alone means that these groups bear some special responsibility for inflation and have therefore been singled out for particular attention. This is not the case. The business men at this Conference are here because several of the leading business organizations in the country have indicated their willingness to take an initiative in helping to deal with this inflation. This is a reflection of the sense of responsibility felt by the business community for providing leadership in the face of national problems. It does not imply that business bears any more responsibility than do other groups in our society for the existence and persistence of this inflation.

While it is true that the presence of business men, farmers and representatives of the professions at a Conference to discuss inflation should in no way be interpreted as an admission of guilt on their part, it is equally true that the absence of labor representatives from this Conference should not be interpreted in this way either.

It would be most unfortunate if this Conference developed into a forum for attacks on organized and unorganized labor. Such a negative approach to the job at hand would accomplish nothing.

In this country as in other countries there is frequently what might be called a "murder mystery approach" to the problem of inflation. People always begin by asking "Who did it?" "Who is the guilty party?" The short answer to this question is that each inflation has its own special origins and pattern of development. In one case it may begin with an export boom, in another with an upsurge in investment and consumption. In yet another it may be government expenditure which provides the initial driving force leading to over-expansion of demand and a faster rate of price increase. Similarly, at various subsequent stages in the course of an inflation it may be profits, or professional incomes, or wages and salaries which lead the way for a time.

For those who insist on naming a culprit, there is of course an obvious answer. Since governments have assumed the responsibility for economic management, it is governments, in the end, who must bear the final responsibility for the state of the economy, including the existence of inflation.

While the simple logic of this proposition may be attractive to the rest of us, it does not really carry us very far in understanding how the present inflation

may best be overcome. Those who say, "The government got us into this, let the government get us out!" are saying no more than that the government should be left to its own devices to deal with the situation, without any attempt to enlist support or co-operation from the community at large. Since the main policy measures available to the government for combatting inflation are cuts in public spending, higher taxes and tighter credit, this amounts to inviting the government to apply a sufficient measure of restraint on total spending in the economy to bring the inflation under control. This the government can do. Indeed, up to a point, the government can do it in a selective manner with a different effect on particular regions. In addition, governments have other measures at their disposal, which can have effects on particular sectors of the economy.

The difficulty with almost all of these measures is that they are hard to apply without significant adverse effects on employment and output. To place the whole responsibility for overcoming inflation on government action alone, therefore, is to say that we should accept higher unemployment and excess industrial capacity as virtually the only way of moderating price and income increases. The Commission has no doubt that such techniques will work and that in time they will lead to the desired results, given the fact that the United States Government is also exercising restraint on spending pressures in that country. From the outset of the Commission's work, however, it has been our endeavor to find a way of reducing the need to rely on these methods alone for achieving the necessary scaling down of price and income increases. To the extent that particular interest groups and the public at large can help bring about this scaling down of price and income increases directly through co-operative action, our joint efforts can together achieve a substantial national gain. We can, through an effort of this kind, save the country jobs and output that may otherwise be lost in the months ahead, to the general benefit of the great majority of Canadians, and to the particular benefit of those Canadians who might otherwise be without employment.

Business has a very real stake in the effort to restore price stability in this country with a minimum of economic disruption. In the inflationary environment of recent years, continuing uncertainty about future cost levels, the availability of financing, and the impact of anti-inflationary measures on market demand have made it extremely difficult for business men to plan realistically for the future.

And those who work for business firms—the ordinary wage and salary earners of this country—have as much or more at stake. They cannot bargain realistically for their share of the growing real output of the economy with rubber dollars, knowing only that a large part of whatever pay increase they get will be cancelled out by a rise in prices whose magnitude they cannot predict.

Today and tomorrow, at this Conference, we can take the first step. A week from today governments will be determining what they will do. In coming months others can follow.

What is required to make the first step possible? The heart of the matter is that those responsible for price decisions must make sure that any price increases made in 1970 are less than needed to cover cost increases. If that can be done, then it will become clear to all that increases in production costs of all kinds, including increases in wage and salary costs, must be reduced if we are to move towards reasonable price stability.

This obviously does not mean a freeze on prices. There are substantial cost increases working their way through the economy already which are bound to result in higher prices, and further cost increases must be expected—though

hopefully on a diminishing scale—in succeeding months. The principle does, however, imply enough absorption of cost increases to remove any doubt that in present circumstances firms are willing to forego some element of immediate profit which they might otherwise be able to obtain through higher prices.

Not all cost increases can be regarded as automatic justification for equivalent price increases. During 1970 some firms may well experience unit cost increases as a result of a temporary decline in their volume of sales or output because of adverse market conditions. To the extent that prices were raised to cover cost changes of this kind, it could be argued that the business community was exercising no more restraint in its pricing policies than market conditions would have made necessary anyway. Nothing would undermine the effort to secure co-operative action on the part of other groups more than the charge that the form of price restraint proposed by business was only a meaningless gesture.

Any set of pricing criteria which is to be taken seriously will have to be backed up by a system of price reviews undertaken by the Commission on its own initiative in various areas of the economy to determine the extent of compliance. In such price reviews the Commission will have to be exacting in its judgments, but it will also make every effort to perform such studies in a competent and fair manner. The findings will ordinarily be made public and at the forthcoming Federal-Provincial Conference governments will be asked whether they would be prepared to take appropriate action to deal with situations arising from serious cases of non-compliance.

The general principle that the Commission is suggesting is intended to apply to the prices that firms establish for goods and services sold in Canada. Consideration will have to be given to the special difficulties which arise in the domestic pricing of certain types of goods and services, notably those which are sold mainly in export markets and those for which suppliers are not in a position to control the price even in the short run. The proposed criteria will have to be adapted in detail to fit the particular circumstances of different types of business. It is this kind of adaptation and careful analysis of detailed proposals which will occupy the working groups at this Conference.

It is clear that we cannot expect the groups represented here to continue to observe restraint for any lengthy period unless significant progress is achieved in obtaining a corresponding degree of restraint on the part of governments and other private groups including wage and salary earners.

What are the chances that this country can find, through co-operative action, a way of scaling down price and income increases which does not involve a serious rise in unemployment and a considerable loss of output?

It would be wrong to be over-optimistic. Almost all Canadians have been accustomed to increases in their money incomes which are clearly inconsistent with reasonable price stability. In a good year the Canadian economy provides only about a three per cent increase in real output per person employed; but if we all insist on getting increases in wages, salaries and other forms of money income of seven per cent or more, then it follows as a matter of simple arithmetic that prices will have to rise by something of the order of four per cent. There is no question, however, that people are going to find it hard to break the habit of getting large money income increases, particularly when others have been lucky enough to negotiate future increases in pay which are of this order. Isn't it unfair to ask others who will be seeking increases this year to accept less?

The short answer to this question is that any change in the economic climate is bound to result in some temporary distortion in the pattern of relative incomes. Some of those who have large contractual pay increases coming to them in the

future may have found themselves a few years ago, when the present inflation got underway, tied into contracts with relatively small annual increases. At that time they had to put up with two or three years of lagging wages and salaries. Now they have simply gained on the swings what they previously lost on the roundabouts. Other cases may be less clear cut. When economic conditions vary there is no immediate way in which everyone can be treated exactly alike, although over time most of these injustices can be ironed out.

Of course, if reliance had to be placed on monetary and fiscal restraint alone to end the present inflation, a good deal of temporary injustice would also result. Those bargaining today would have to accept less than those who bargained last year simply because of the change in labor market conditions. And what about the injustice as between those who keep their jobs and those who were laid off? For the unemployed, it is not simply a matter of receiving a smaller pay increase than others received last year. What they have to face is much more painful—a sharp drop in income and all the serious personal problems associated with losing a job and not being able to find another.

The most frequent criticism made of any program of direct restraint on price and income increases is that it is powerless to deal with a situation in which the underlying economic forces are running in the opposite direction. This is not the position today. Determined government action has already been taken to curb spending pressures both in the United States and in Canada, and although the strategy being pursued is not identical in the two countries, broadly similar effects are beginning to appear. The Government of the United States has indicated clearly that those making private decisions would be unwise to assume a renewed period of rapid economic expansion following the present temporary period of slow growth. Those who might be tempted to look beyond the present pause in economic activity toward an early resumption of rapid growth have been warned that the expansion path on the other side of the valley will be much flatter than has been experienced in the past.

We can take encouragement, then, from the fact that any program of co-operative action we can put in place during the present year is likely to be running with the economic tides rather than against them. The aim must be to make sufficiently decisive progress during 1970 in reversing the trend of price and income increases so that the danger of reduced output and employment in this country twelve months from now can be reduced to a minimum.

What we are asking of the business and professional groups represented at this Conference is help in taking the first essential step in making such a program a reality. With your advice and co-operation the federal and provincial governments will be in a better position to consider their own course of action at their Conference next week. And the Commission will be in a better position to take its message to the country at large, that price increases can indeed be slowed down, that this will require a corresponding reduction in cost increases, and that a major element in such cost increases is the rapid rise in wage and salary levels.

The attempt to organize a co-operative effort of this kind, aimed at involving Canadians from every walk of life, has never really been tried before in our peacetime history. The understanding of the problem and the sense of responsibility already shown by many of the groups represented at this Conference have provided the initial springboard. The present Conference could be the beginning of a much larger enterprise. Much remains to be done and your help will be needed. But the opportunity is clear. Let us show what Canadians can do, acting together.

APPENDIX G

CLOSING STATEMENT OF THE NATIONAL CONFERENCE ON PRICE STABILITY

February 10, 1970

The National Conference on Price Stability, called by the Prices and Incomes Commission, met in Ottawa on February 9 and 10. It was attended by senior officers of national business and farm associations, representatives of professional groups, leaders of a broad spectrum of the Canadian business community and observers from the federal and provincial governments.

The Canadian business community had previously demonstrated its willingness to exercise a meaningful degree of restraint in pricing policies in 1970 through proposals made to the Commission by the Canadian Chamber of Commerce, the Canadian Manufacturers' Association, the Retail Council of Canada and the Canadian Bankers' Association.

While the groups represented at the Conference are prepared to take an initiative as a contribution to a broad program of restraint, they emphasize that an indispensable requirement for the control of inflation is a comparable measure of restraint by wage and salary earners, by governments at all levels and indeed by everyone.

There was broad agreement among those attending the Conference on the following:

- (a) Business firms generally, if called upon to do so, would reduce the number and size of price increases they would normally make in 1970.
- (b) More specifically, where higher prices are needed to cover higher costs, and market conditions make them feasible, business firms generally, if called upon to do so, would ensure that price increases were clearly less than the amount needed to cover the increases in costs at a normal volume of output and sales.
- (c) The Conference recognizes that domestic price criteria should not be applied to goods sold mainly in export markets. The Commission will keep the position of export industries under review and if it finds that developments in some of these industries are impairing the general price restraint program, it will seek appropriate solutions to the problems.
- (d) Business firms would be prepared to co-operate with the Prices and Incomes Commission in such price reviews as it might decide to conduct (a brief outline of the proposed review procedure is appended).
- (e) The Conference recognizes that over most of agricultural production farmers do not have any significant discretion over the level of prices they receive. The representatives of agriculture present agreed that in the narrow range where the marketing system permits some price discretion, farmers, if called upon to do so, would act during 1970 in accordance with the general pricing criteria and procedures.
- (f) Specific commitments have already been given by the chartered banks for 1970 not to increase their existing schedule of service charges in Canada. They have also undertaken not to increase interest rates charged on Canadian dollar loans in Canada, except to the extent of any corresponding percentage point increase in the rates payable on Canadian dollar personal savings deposits. Trust and mortgage loan companies have agreed

not to increase the existing spread between their prime mortgage lending rates and the highest rates paid on their term borrowings, and to refrain from increasing existing service charges on savings accounts. Representatives of life insurance companies, credit unions and other types of financial business affirmed their full support for the Commission's restraint program, and agreed that the principle that price increases should be held within cost increases should apply in their own operations.

(g) That professional groups would be prepared to participate in a broad program of price restraint and to recommend to the provincial associations that they postpone or limit increases in existing fee schedules for professional services during 1970.

(h) Representatives of the transportation, telecommunications and utilities industries endorsed the Commission's general criteria for price restraint. As a positive expression of co-operation, the members agreed to provide the Commission with thirty days notice of any intent to increase general rate schedules.

(i) The general merchandise sector of the retail and wholesale trades in determining pricing policies during 1970 would undertake not to increase initial markups on its various merchandise categories unless realized profit per dollar of sales would fall below that of the base period. In such cases increases in markups would be sufficient only to restore returns to the level of the base period.

(j) The grocery sector of the retail trade in determining pricing policies during 1970 would undertake not to increase initial markups unless realized profit per dollar of sales, calculated on the volume of sales carried on over their entire operation would fall below that of the base period. In such cases increases in markups would be sufficient only to restore returns to the level of the base period.

(k) It is recognized that costs have been advancing particularly rapidly in most sectors of the construction industry and that special steps are needed by all concerned to reduce the rate of increase in these costs, including efforts to level out the flow of construction work. The representatives of the construction industry agreed that individual firms in the industry if called upon to do so would during 1970 absorb a proportion of their increased costs in accordance with the general pricing criteria.

Outline of Proposed Review Procedure

The price reviews are intended to ensure that the revenues produced by a price increase are less than the increases in costs that led to the price change, unless the increase in price is needed to improve a demonstrably inadequate rate of return on capital investment. Reviews will not be broad studies but will concentrate solely on compliance with the proposed pricing criteria.

The Commission is to be informed as soon as possible about any major price changes, but approval by the Commission in advance of the change in price is not necessary, and would not in general be practicable. The reviews will be conducted by a qualified staff of senior government officials and business executives who will be working with the Commission on a temporary basis.

Information needed to determine relevant revenue and cost changes will be requested by the price review staff in private meetings with the firm or firms involved. Actual operating records will be requested in most cases. Assistance in analysing data will be sought from firms but any conclusions reached will be made by the Commission as an independent body.

One of the main reasons for conducting price reviews on a detailed basis is to sort out cost changes arising from a change in the volume of sales from those due to a change in the price of inputs. The year 1969, or the nearest fiscal year, will in general be used as the base year when considering changes in costs and revenues. In cases where this would be clearly inappropriate, a suitable alternative base period would be selected.

During 1970 some firms may well experience unit cost increases as a result of a temporary decline in their volume of sales or output because of adverse market conditions. Such cost increases cannot be regarded as automatic justification for an equivalent price increase. On the other hand, some firms will experience unit cost decreases as a result of increases either in the volume of sales or in efficiency. In these cases, firms are expected to pass on some of the cost savings in terms of lower prices. The price review teams will attempt to decide what is reasonable price behavior in response to unit cost changes brought about by changes in volume. Consideration will be given to both the size and the likely duration of the "abnormal" sales volume.

Because of the care with which the price reviews must be made, it is proposed to concentrate them on important price increases by major firms and by market leaders in smaller markets. Some additional reviews may also be undertaken of less important price increases reported to the Commission by customers or other interested parties.

APPENDIX H

PRICES AND INCOMES COMMISSION PRICE REVIEW DIVISION: REVIEW OF OPERATIONS SINCE MARCH 1970

October 15, 1970

Approximately 1,600 notifications have been received by the Commission about price increases since the start of the review operation in March 1970. This information has been received from two groups:

- (a) Business firms have in a number of instances informed the Commission, in advance, that they planned to increase prices. In other instances firms have informed the Commission of price increases at the time they were announced to their customers.
- (b) Consumers and purchasers of a wide variety of materials, finished goods and services have notified the Commission about price changes. These communications have been received from all regions of Canada.

The notifications, in general, have dealt with prices in the following areas: edible oils (including margarine, cooking oils and shortenings), coffee, bread, milk, other foods, soaps and detergents, mouthwashes and toothpastes, drugs, paper and paper products, toiletries, alcoholic beverages, clothing, telephone charges, gasoline, heating oil and other petroleum products, rents, hydro rates, insurance, interest rates and other bank charges, freight rates, newspapers, taxes, professional fees, motor vehicle tires, parking charges, coal, air and bus fares, motor vehicles, services, steel, chemicals, containers and a group of miscellaneous items. The communications on rents have been forwarded to the provincial authorities responsible in this field.

Wholesale and Retail Surveillance

In addition to the above mentioned sources of information, an extensive system of surveillance has been set up to monitor pricing actions and markups in meat packing and wholesale and retail merchandising. Twenty-eight firms, including major department store and food chains, provide detailed reports to the Commission each month under this system.

Preliminary Reviews

Each notification of a price change is carefully scrutinized. Complaints about related products are grouped together to facilitate investigations. Notifications pertaining to luxury items are normally set aside. The complaints about charges subject to government regulation are referred to the authority responsible and in certain cases the Commission and the authority have conducted joint reviews.

Approximately 169 preliminary reviews of price increases have been completed in order to determine the reasons for the price increases and whether sufficient grounds exist to warrant a full-scale investigation of the price increase. Appendix H-I lists the reports completed to the present. Another 118 reviews are under way at present. A written report is prepared at the conclusion of each preliminary review. Many of these reports cover a number of related products. Also, the same products are investigated more than once.

Full-Scale Reviews

Decisions have been made to undertake more than 35 full-scale investigations as a result of the preliminary reviews. While a few of these studies related to one product, such as tin plate or glass containers, other cover a wide variety of items. Fifteen of these studies have been completed and made public while twenty are currently in process. The completed full-scale studies are listed in Appendix H-II, as are the reviews now under way.

A few of these reviews concern price increases by only one company. More often, reviews involve a number of firms producing the same products who have increased prices. In such cases, each firm is investigated separately. To date, approximately 200 firms have participated in the full-scale reviews. Scores of other firms have been contacted in relation to the preliminary reviews. In these reviews the Commission has worked with firms located in every region of Canada and selling a great diversity of products.

Information is obtained from each firm studied on costs, prices, markets, profits and financial performance for 1970 and for previous years. Increases in costs and revenues in 1970 are examined in considerable detail. Usually firms have given full co-operation to the Commission in its review activities.

Impact of Program on Canadian Prices

Many factors besides the price restraint program have influenced Canadian pricing policies in 1970 and have shaped price trends in Canada relative to price trends in other countries. While it would be extremely difficult to separate out and quantify the influence of the price restraint program on price developments in 1970, it is possible to make a number of observations and draw certain conclusions from the price reviews and other sources of information available to the Commission.

(1) Both the D.B.S. Consumer Price Index (CPI) and the available measures of wholesale and industry selling prices show a substantial reduction in the rate of price increase during recent months. In September the CPI was only 2.8 per cent above the level of a year earlier, compared with five per cent in February 1970. The slower rate of price increase has been particularly noticeable in food items and appears to reflect a narrowing of margins at the processing and retail levels as well as a weaker trend in farm product prices since early in 1970. The index for all items other than food is currently 3.5 per cent higher than a year earlier, compared with 4.6 per cent in February. See Table H-1 for details of indexes.

(2) Without doubt the current softness in demand has had a major restraining influence on price increases in Canada. Other countries have also experienced a slackening of demand pressures but have continued to experience relatively high rates of price increase. The figures below (see Table H-2 for details) indicate that Canada is the only country of those examined which so far has experienced a substantial decline in the rate of consumer price increase in 1970.

Percentage Increases in Consumer Prices

12 months ending:	Can.	U.S.	U.K.	Ger.	Fr.	Sweden	Italy
Feb. 1970.....	4.9	6.3	4.9	3.4	5.7	6.1	5.0
June 1970.....	3.1	5.9	5.9	3.9	5.7*	7.1	5.2*
Sept. 1970.....	2.8	5.7**					

*May.

**August.

(3) It is apparent that most Canadian business firms have been well informed about the objectives of the price restraint program and have made a deliberate effort to stay within the criteria. Also, the Commission's active surveillance and price review program ensured a high level of business participation. The evidence strongly suggests that the management of most firms deliberately chose to adopt pricing policies which kept their firms well within the pricing criteria. While the possibility of adverse publicity and the censure of governments is a considerable deterrent to excessive price increases, recourse to these devices was seldom required.

(4) With few exceptions such price increases as have been introduced in 1970 have been sufficiently moderate to meet the criteria. In those instances where price increases were found to result in higher revenue increments than cost increments, companies have been asked to adjust prices downward. In no case has a firm refused to comply with such a request.

(5) There is considerable evidence of companies having deferred, cancelled or reduced price increases during 1970. Because this information involves the activities of individual firms and is confidential to them the details cannot be made public. Specific cases, known to the Commission, involve petroleum products, aluminum, copper and copper products, certain power rates, household goods, cold storage charges, certain food items, specific bank charges, some steel products and a number of air fares.

(6) In most areas of business, costs have risen much more rapidly than revenues in 1970. The cost increases usually reflect higher prices for materials and labor, although increased hydro and freight rates are important to many industries. Because of the squeeze between costs and prices, profits in most firms and industries have been substantially reduced in 1970. See Appendix H-III.

TABLE H-1
Consumer Price Index
1961 = 100

		Monthly Index	12-month Percentage Change
1969	J.....	122.6	3.8
	F.....	122.6	3.7
	M.....	123.2	3.9
	A.....	124.6	4.4
	M.....	124.9	4.7
	J.....	125.9	5.2
	J.....	126.4	5.0
	A.....	126.9	5.1
	S.....	126.6	4.5
	O.....	126.8	4.4
	N.....	127.4	4.5
	D.....	127.9	4.6
1970	J.....	128.2	4.6
	F.....	128.7	5.0
	M.....	128.9	4.6
	A.....	129.7	4.1
	M.....	129.6	3.8
	J.....	129.9	3.2
	J.....	130.5	3.2
	A.....	130.5	2.8
	S.....	130.2	2.8

TABLE H-2
 Consumer Price Indexes (1963=100)
 12-Month Rates of Change
For Selected Countries

Month	Canada	U.S.	U.K.	Germany	France	Japan	Sweden	Italy	
1969	J.....	3.9	4.6	6.2	2.5	5.4	3.4	1.6	1.0
	F.....	3.8	4.8	6.3	2.9	5.6	2.9	2.5	1.2
	M.....	3.9	5.1	6.3	2.9	6.0	3.8	1.6	1.5
	A.....	4.5	5.4	5.6	3.0	6.2	4.7	2.4	1.7
	M.....	4.7	5.3	5.3	3.1	6.5	4.7	2.5	1.9
	J.....	5.2	5.6	5.4	2.9	6.5	5.8	2.4	2.4
	J.....	5.0	5.5	5.3	3.0	6.5	7.2	2.4	3.1
	A.....	5.1	5.5	4.9	3.0	6.2	7.2	3.1	3.5
	S.....	4.6	5.9	5.1	3.4	6.2	5.6	3.1	3.5
	O.....	4.5	5.6	5.3	3.2	5.7	5.9	2.9	3.7
	N.....	4.6	5.7	5.3	3.0	5.8	5.3	3.9	4.1
	D.....	4.6	6.2	4.7	3.2	5.8	6.4	3.9	4.1
1970	J.....	4.5	6.2	5.0	3.5	5.6	7.8	4.9	4.4
	F.....	4.9	6.3	4.9	3.4	5.7	8.5	6.1	5.0
	M.....	4.7	6.0	5.2	3.6	5.7	8.3	6.6	5.0
	A.....	4.1	6.0	5.6	3.8	5.7	8.3	6.3	5.1
	M.....	3.8	6.2	6.1	3.8	5.7	7.6	6.9	5.2
	J.....	3.1	5.9	5.9	3.9	N.A.	N.A.	7.1	N.A.

SOURCE: *Main Economic Indicators OECD*.

TABLE H-3
 Consumer Price Indexes (1963=100)
For Selected Countries

Month	Canada	U.S.	U.K.	Germany	Japan	France	Sweden	Italy	
1969	J.....	119.2	116.3	124.6	115.1	130.0	121.2	124.3	119.4
	F.....	119.2	116.8	125.3	115.4	130.0	121.6	124.6	119.6
	M.....	119.7	117.7	125.7	115.6	131.3	122.1	124.9	120.1
	A.....	121.1	118.5	127.1	115.7	132.7	122.7	125.5	120.5
	M.....	121.4	118.8	126.9	115.9	132.8	123.3	125.3	120.9
	J.....	122.4	119.6	127.5	116.2	133.0	123.7	125.6	121.3
	J.....	122.8	120.2	127.5	116.1	134.7	124.2	126.2	122.0
	A.....	123.3	120.6	127.2	115.8	135.9	124.5	126.8	122.4
	S.....	123.0	121.2	127.6	116.1	136.9	125.2	127.0	122.6
	O.....	123.2	121.7	128.5	116.5	137.5	126.0	127.1	122.9
	N.....	123.8	122.3	128.8	117.0	137.0	126.5	127.8	123.6
	D.....	124.3	123.1	129.7	117.6	137.9	126.9	128.5	124.0
1970	J.....	124.6	123.5	130.8	119.1	140.1	128.0	130.4	124.6
	F.....	125.1	124.2	131.4	119.3	141.1	128.5	132.2	125.6
	M.....	125.3	124.8	132.2	119.8	142.2	129.0	133.2	126.1
	A.....	126.1	125.6	134.2	120.1	143.7	129.7	133.4	126.6
	M.....	126.0	126.2	134.6	120.3	142.9	130.3	133.9	127.2
	J.....	126.2	126.7	135.0	120.7	N.A.	N.A.	134.5	—

SOURCE: *Main Economic Indicators OECD*.

APPENDIX H—I

PRELIMINARY REPORTS COMPLETED

1. Scrap Steel
2. Weekly Indemnity Insurance
3. Cold Storage Rates
4. Home Appliances
5. Paper Bags
6. Foundry Coke
7. Pig Iron
8. Scrap Metal
9. Cast Scrap
10. Tires
11. Methyl Hydrate
12. Ocean Freight Rates
13. Packaged Chlorine
14. Blueberry Syrup
15. Grapefruit Juice
16. Lubricating Oil
17. Iodex Ointment
18. Sodium Silicate
19. Serviettes
20. Lumber
21. Anhydrous Caustic Soda
22. Tin Plate
23. Steel
24. Residential Power Line Insulators
25. Refrigeration Pumps
26. Low Phosphate Detergent
27. Cereals
28. Rolled Oats
29. Callous Salve
30. Flour
31. Undergarments
32. Electric Typewriter Service Calls
33. Mercury Vapor Transformers
34. Laxative Pills
35. Glass Containers
36. Credit charges
37. Dyes
38. Toilet Tissue
39. TIME Magazine Subscription Rates
40. Pig Iron (second study and report)
41. Steam and Hot Water Generators
42. No. 2 Water Softener Salt
43. Facial Tissue
44. Digoxin
45. Maintenance Contracts—Postage Meters
46. Animal Food
47. Mouthwash
48. Pigments
49. Hearing Aid Battery
50. Chocolate
51. Nursing Home Rates
52. Detergents
53. Farm Machinery Replacement Parts
54. Sporting Ammunition
55. Duplicating Machines, Supplies and Services
56. Metal Container Prices
57. Prescription Baby Foods
58. Vacuum Cleaner Bags
59. Potato Slices
60. Cookies
61. Paper Napkins
62. Iron & Vitamin C Tablets
63. Refrigerator Replacement Parts
64. Plant Fertilizer
65. Belting Sheaves
66. Creosote Oil
67. White Petroleum Jelly
68. Drugs (specific product)
69. Telephone and Express Rates
70. Twill Tape
71. Light Bulbs
72. Bath Oil
73. Drug (specific product)
74. Drug (specific product)
75. Paper Place Mats
76. Toronto Transportation Commission
77. Camper Trailers
78. Heart Drug
79. Staplers
80. Waxed Bread Wrapper
81. Drug (specific product)
82. Pain Pills
83. Vitamins
84. Cable T.V. Rates
85. Anti-Acid Tablets
86. Auto Insurance Rates in 1970

- 87. Fine Paper
- 88. Laundry Service—Uniforms
- 89. Wholesale Milk Prices
- 90. Black Light Bulbs
- 91. Central Park Lodge
- 92. Rubber Tire Prices
- 93. Railway Freight Rates
- 94. Heart Pills
- 95. Drug (specific product)
- 96. Tractor Oil Filter
- 97. Canadian Broadcasting Corporation—Ad Rates
- 98. Farm Machinery Replacement Parts
- 99. Propane Gas
- 100. Coffee
- 101. Air Fares—Air Canada and CP Air
- 102. Gasoline
- 103. 2-Cycle Oil
- 104. Water Tablets
- 105. Adhesives
- 106. Regional Air Fares—Transair/Pacific Western
- 107. Food Processing
- 108. Citric Acid and Sodium Citrate
- 109. Plastics
- 110. Dry Cell Batteries
- 111. Specialty Soap
- 112. Tranquillizers
- 113. Carbon Steel Flanges
- 114. Wallboard
- 115. Propane Gas (second study)
- 116. Cutting Tips
- 117. Swim Pool Paints
- 118. Dextrose
- 119. Milk—Alberta
- 120. Vitamin B
- 121. Insecticide
- 122. Steel Products
- 123. Water Tank Rental
- 124. Garments (men's work shirts)
- 125. Anti-Acid Tablets
- 126. Relaxant Drug
- 127. Canned Food Products (Meat Sauces)
- 128. Sweetner
- 129. Machinery Part
- 130. Perchlorethylene
- 131. Farm Implement part
- 132. Infants' Vitamin Drops
- 133. Consolidated Bathurst (Bag Division)
- 134. Mustard
- 135. Tractor Part
- 136. Chocolate Bars
- 137. Spray Paint
- 138. Children's Shoes
- 139. Fertilizer
- 140. Duplicating Paper
- 141. Milk in Nova Scotia
- 142. Sausage casings
- 143. Bakery Products
- 144. Mustard (second study)
- 145. Filing Products
- 146. Iron Posts for Survey Use
- 147. Wholesale and Retail Milk Prices (Ottawa Area)
- 148. Sack Kraft Paper
- 149. Kraft Pulp
- 150. Blue Cross Plan
- 151. Hearing Aid Batteries (Second report)
- 152. Typewriter Paper
- 153. Bridge Tolls (Niagara Falls Bridge Commission)
- 154. Latex Paint
- 155. Breakfast Food
- 156. Tea
- 157. Tea, Marmalade, Orange Flavor Crystals
- 158. Minute Rice
- 159. Foot Preparations
- 160. Peritral Tablets
- 161. Brassieres
- 162. Food Prices—Drive-in Restaurants
- 163. Parking Rates—Malton Airport
- 164. Sandox—Drug
- 165. Drugs
- 166. Pool Car Rates
- 167. Batteries
- 168. Aviation Gas and Jet Fuel
- 169. Meat Packing

APPENDIX H—II

COMPLETED REPORTS OF FULL-SCALE REVIEWS

<i>Date of Release</i>	<i>Product</i>
April 1970	Tin Plate
May 7, 1970	Glass Container Prices
June 25, 1970	Metal Container Prices
June 25, 1970	Duplicating Machines, Supplies and Services
July 16, 1970	Fine Paper Prices
July 21, 1970	Wholesale Milk Prices
July 22, 1970	Rubber Tire Prices
July 24, 1970	Railway Freight Rates
August 5, 1970	Coffee Prices
August 6, 1970	Air Fares—Air Canada and CP Air
August 14, 1970	Regional Air Fares—Transair and Pacific Western Airlines
August 14, 1970	Food Processing Industry
August 17, 1970	Citric Acid and Sodium Citrate Prices
September 25, 1970	Wholesale and Retail Milk Prices—Ottawa Area

FULL-SCALE REVIEWS UNDER WAY

Wholesale Bread Prices—Toronto	Newspapers
Wholesale Bread Prices—Western Canada	Children's Shoes
Edible Oils	Aviation Gasoline
Automotive Batteries	Cement
Copper	Petroleum Products
Telecommunications	Regional Air Fares
Waxes and Polishes	Clothing (certain types)
Family Flour	Banking
Civil Service Cafeteria Prices	Construction—residential
Automobiles	Construction—non-residential

APPENDIX H—III

SELECTED INDUSTRY DATA

Net Profit as % of Sales

Industry	Profit Ratio					
	1966	1967	1968	1969	Jan.–June 1969	1970
Manufacturing						
Food and Beverages.....	3.6	3.4	3.4	3.8	3.6	2.9
Paper, Allied Industry and Forestry	7.8	4.1	3.8	4.8	4.6	4.0
Primary Metal.....	7.5	6.0	7.1	6.4	7.2	6.0
Transportation Equipment.....	2.2	2.6	2.9	3.0	3.4	2.3
Chemical and Chemical Products.....	6.0	4.9	5.6	5.2	5.5	4.6
Total Manufacturing.....	4.6	3.8	4.0	4.1	4.3	3.2
Mining.....	18.9	19.6	18.6	16.9	17.5	16.9
Transportation.....	7.7	6.2	6.2	5.5	4.9	4.6
Trade—Wholesale.....	1.9	1.7	1.8	1.7	1.7	1.4
Trade—Retail.....	1.8	1.9	1.9	1.5	1.5	1.4
Total—all industries.....	4.6	4.2	4.3	4.1	4.3	3.7

SOURCE: 1966–69, "Industrial Corporations", D.B.S.

APPENDIX I

ACTION TAKEN BY PROFESSIONAL GROUPS AS PART OF NATIONAL RESTRAINT PROGRAM

The representatives of six major national fee-setting professional associations attended the National Conference on Price Stability held in Ottawa on February 9 and 10, 1970. These associations were: Canadian Medical Association, Canadian Dental Association, Governing Bodies of the Legal Profession in Canada, Canadian Council of Professional Engineers, Royal Architectural Institute of Canada, and Canadian Institute of Chartered Accountants.

In line with the decision taken at this Conference and subsequently endorsed by the heads of the federal and provincial governments, these national professional bodies have asked their provincial associations to postpone or limit increases in the price of professional services during 1970.

A summary of the response from the provincial associations to this request from their national bodies is set forth below.

Canadian Medical Association

Four provincial associations, Newfoundland, Nova Scotia, Ontario and British Columbia have indicated publicly that fees will not be increased this year. The others; with the exception of Quebec and Saskatchewan, have notified the C.M.A. that they also plan to retain their current schedules. In Saskatchewan benefits payable under the medical care program are being increased from 85 per cent to 100 per cent of the fee schedule on August 1 but no general change in fees will take place this year. In Quebec the medical profession is currently negotiating with the provincial government the arrangements for the operation of medicare due to start in the province later this year.

Canadian Dental Association

In six provinces, Newfoundland, New Brunswick, Manitoba, Saskatchewan, Alberta and British Columbia, endorsement by the governing bodies has been given to the recommendation that increases in provincial dental fee schedules be postponed or limited during 1970. In P.E.I., Quebec and Ontario no official statement has been made. P.E.I. and Quebec, however, do not anticipate an increase in fee schedules during 1970 and Ontario will consider the proposal for fee restraint at a Board meeting later this month. In Nova Scotia a new provincial fee schedule, drafted and authorized by the Nova Scotia Dental Association in the fall of 1969, was introduced as planned in April.

Governing Bodies of the Legal Profession In Canada

At a meeting of the Governing Bodies held in Winnipeg in April the provincial associations, all of which were represented except P.E.I., agreed to support the decision taken at the National Conference on Price Stability. Individual provincial associations have taken additional action. In Quebec a decision has been taken to postpone increases contemplated during 1970. In the other provinces, bar associations do not plan to increase recommended lawyers' fees during this year.

Canadian Council of Professional Engineers

All provincial associations have indicated they will not initiate any upward revision of professional fees during 1970. In the case of Quebec a slight increase in fees, agreed upon in discussions with the Provincial Government in 1968, took effect in April of this year.

Royal Architectural Institute of Canada

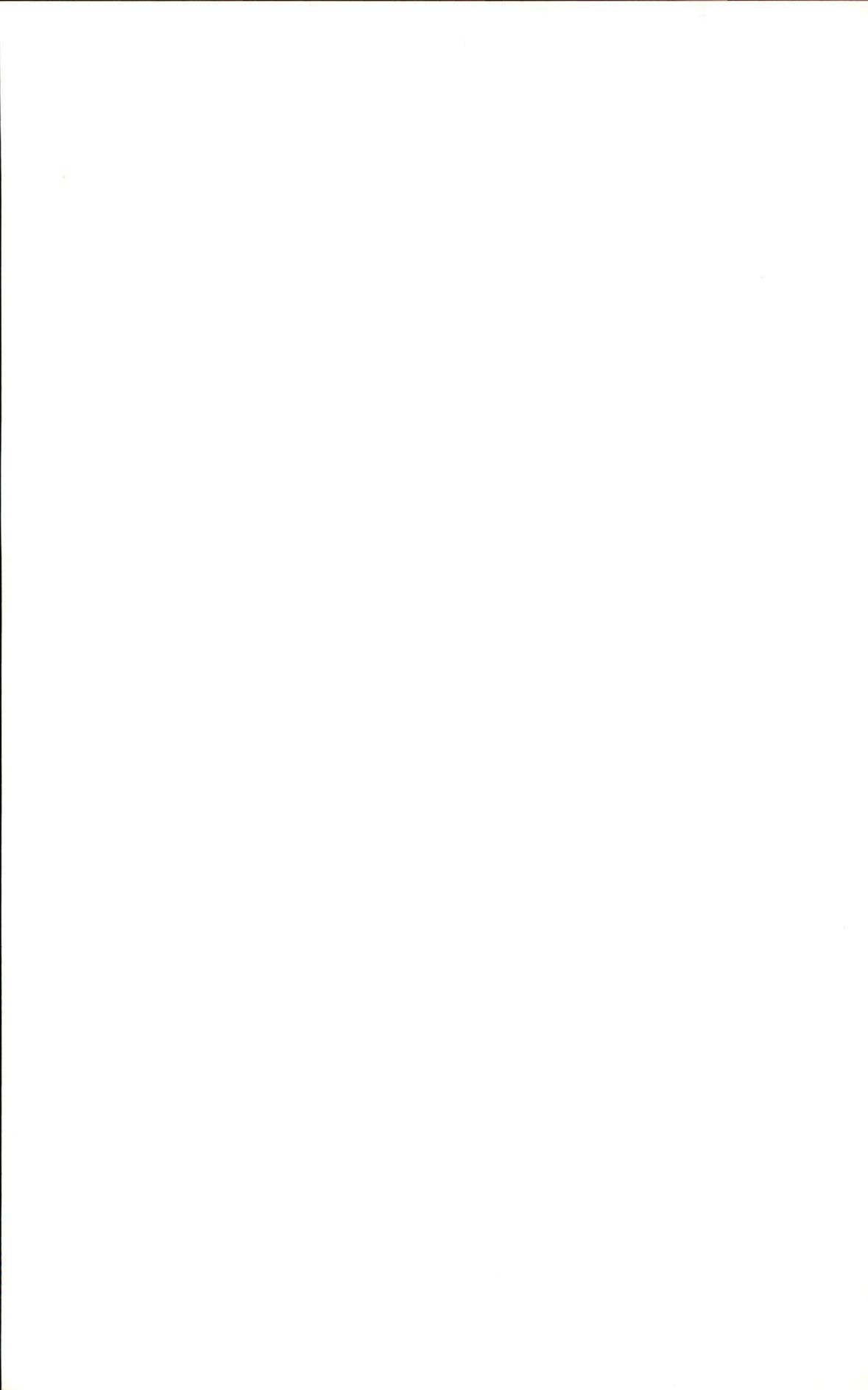
Provincial associations in Quebec, Ontario and Manitoba have undertaken not to change their fee structures during 1970. Further affirmative responses are anticipated from the remaining provinces in the near future.

Canadian Institute of Chartered Accountants

The Executive Committee of the Institute, following a meeting in March, requested each provincial institute to draw the National Conference decision to the attention of all members in the province. This has been done in Quebec, Ontario, Alberta and British Columbia, where some 85 per cent of all Canadian Chartered Accountants are located. Similar action is expected shortly in most of the other provinces. There are no schedules of fees developed by any institute of chartered accountants.

May 8, 1970.

Prices and Incomes Commission,
P.O. Box 219, Ottawa.





COMMISSION
DES PRIX
ET DES
REVENUS

G. A. Berger

la politique
des revenus
au Canada
1969-1970

PRIVY COUNCIL LIBRARY
BIBLIOTHÈQUE DU CONSEIL PRIVÉ



005484

HD4901.R1/B47

Canada's experience with incomes
policy 1969-70 / [by] G. A. Berger.

acsi

c. 1

pco pco



La politique des revenus au Canada 1969-1970

Rapport préparé pour la
Commission des prix et des revenus
par G. A. Berger, Secrétaire de la Commission

«Le présent document fait partie d'une série d'études préparées pour la Commission des prix et des revenus. Les analyses et les conclusions que contiennent ces études sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions de la Commission».

© Droits de la Couronne réservés

En vente chez Information Canada à Ottawa,
et dans les librairies d'Information Canada:

HALIFAX,
1687, rue Barrington

MONTRÉAL
640 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA
171, rue Slater

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
393, avenue Portage

VANCOUVER
800, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix \$3.00

N° de catalogue RG33-9/1972

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada
Ottawa, 1973

LA POLITIQUE DES REVENUS AU CANADA 1969 – 1970

Préface

Il est possible qu'on se souviendra de la Commission des prix et des revenus surtout à cause des efforts qu'elle déploya en vue d'établir un programme de restriction des prix et des revenus au cours de l'été et de l'automne 1969, et d'appliquer un programme de restriction des prix au cours de l'année 1970 et puis, plus tard dans l'année, un programme modifié de restriction des salaires et traitements.

Pour certains, ces efforts n'ont fait que confirmer les doutes émis à l'endroit de l'efficacité d'une politique des revenus. Pour ceux qui y participèrent, que ce soit au sein du gouvernement, de l'industrie ou du mouvement syndical, ces efforts ont été une tentative de formulation collective d'une politique économique.

Les membres de la Commission ont cru qu'un document qui résumerait les principales caractéristiques et la documentation de l'expérience canadienne pourrait être utile, particulièrement à ceux qui étudient la politique des revenus. On m'a demandé, en ma qualité de Secrétaire de la Commission, d'entreprendre ce travail. Je veux remercier ici ma secrétaire M^{me} Maureen Shaw, et M^{me} Carole Corbeil, qui ont à maintes reprises dactylographié le manuscrit. Je voudrais également remercier M^{me} Susan Leah qui a révisé le rapport et s'est chargée des activités de recherche. L'interprétation du déroulement des événements est cependant mon fait.

Les membres de la Commission estiment qu'il leur aurait été extrêmement difficile, compte tenu des pressions qu'exerçaient le public et les milieux politiques au moment de l'institution de la Commission, de ne pas essayer de modifier le cours de l'inflation qu'affligeait alors l'économie canadienne.

Si la Commission s'était cantonnée dans son rôle d'organisme de recherche, elle n'aurait rien fait de très positif pour combattre l'inflation, au moins selon les apparences. Après lecture des coupures de journaux et des comptes rendus des débats de la Chambre des communes, et après mûre réflexion, il est difficile d'imaginer que la Commission aurait pu s'abstenir de participer, d'une manière ou d'une autre, aux décisions alors prises au sujet des prix et des salaires. Il incombera au lecteur de juger par lui-même des décisions, de leur succès ou de leur échec, ainsi que des alternatives d'alors.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Préface.....	iii
1. LE CONTEXTE.....	1
2. LA PROPOSITION.....	3
Étude de la proposition.....	4
Réactions.....	5
Première consultation officielle.....	6
3. COMMUNIQUÉ DU 17 OCTOBRE—REJET DE LA PROPOSITION.....	11
4. NOUVEAUX EFFORTS DE MISE AU POINT D'UN PROGRAMME.....	18
Études des prix du secteur de l'acier.....	21
Propositions des milieux d'affaires.....	22
5. CONVOCATION DE LA CONFÉRENCE NATIONALE SUR LA STABILITÉ DES PRIX.....	23
6. DÉCLARATION DU MINISTRE DES FINANCES SUR LES AUGMENTATIONS DE PRIX.....	25
7. LA CONFÉRENCE NATIONALE SUR LA STABILITÉ DES PRIX.....	26
Observations de la Chambre des communes.....	27
8. CONFÉRENCE FÉDÉRALE/PROVINCIALE DES PREMIERS MINISTRES.....	29
9. MISE EN APPLICATION DU PROGRAMME DE RESTRICTION DES PRIX.....	31
10. NOUVEAUX EFFORTS DE MISE AU POINT D'UN PROGRAMME DE RESTRICTION DES TRAITEMENTS ET SALAIRES.....	33
La proposition.....	33
Réaction des gouvernements.....	35
Réaction des salariés et des syndicats.....	37
Mise en application de la directive.....	38
11. PROLONGATION ÉVENTUELLE DU PROGRAMME DE RESTRICTION DES PRIX ET DES SALAIRES.....	41
12. FIN DU PROGRAMME DE RESTRICTION DES PRIX ET DES SALAIRES.....	43
13. RETOUR À LA TABLE D'ÉTUDE.....	46
14. CONCLUSION.....	48
 ANNEXES.....	 49
A. Arrêté-en-conseil.....	49
B. Comité de direction pour la Conférence nationale sur la stabilité des prix.....	50
C. Lettres adressées par: l'Association des manufacturiers canadiens—13 janvier 1970.....	52
La Chambre de commerce du Canada—12 janvier 1970.....	54
l'Association des banquiers canadiens—6 février 1970 (communiqué de presse).....	56

ANNEXES—*fin*

	Page
le Conseil canadien du commerce de détail—14 janvier 1970 (deux lettres «Proposition de restriction des prix de détail dans le secteur de l'épicerie» et «Proposition de restriction des prix de détail dans le secteur des marchandises générales»).....	59
D. Conférence nationale sur la stabilité des prix—Ordre du jour.....	65
E. Allocution inaugurale prononcée par le Premier Ministre lors de la Conférence nationale sur la stabilité des prix—9 et 10 février 1970.....	67
F. Discours d'ouverture prononcé par J. H. Young lors de la Conférence nationale sur la stabilité des prix.....	73
G. Déclaration finale de la Conférence nationale sur la stabilité des prix—10 février 1970.....	79
H. Rapport du 15 octobre 1970—«Division de l'examen des prix: revue des opérations depuis mars 1970».....	81
I. G. V. Haythorne—la coopération des groupements professionnels.....	90

1. LE CONTEXTE

Avant que la création de la Commission des prix et des revenus ne soit rendue publique le 20 mai 1969, le ministre de la Consommation et des Corporations rencontra séparément des dirigeants du Congrès du travail du Canada, et de la Confédération des syndicats nationaux, ainsi que des chefs d'entreprises industrielles et commerciales du pays tout entier. Lors de ces réunions, puis à l'occasion des échanges de vues qui eurent lieu entre l'un des membres pressentis de la Commission et les ministres et hauts fonctionnaires de chaque gouvernement provincial, la méthode exposée dans le Livre blanc sur les politiques de stabilisation des prix¹, présenté à la Chambre des communes en décembre 1968, a été largement appuyée. De plus, ces trois groupes accueillirent favorablement le principe de la méthode volontaire et indiquèrent qu'ils étaient disposés à coopérer pleinement avec la Commission qui serait instituée². Par la suite, mais avant que la Commission ne soit officiellement instituée, certains des membres pressentis déclarèrent dans un mémorandum qu'il était beaucoup plus facile de prévoir les activités de recherche de la Commission que de se faire une idée du rôle qu'elle pourrait utilement jouer dans l'immédiat pour rétablir la stabilité des prix au Canada. Bien entendu, de nombreuses suggestions furent présentées aux futurs commissaires, ainsi qu'au gouvernement, au sujet de l'effet que pourrait avoir une politique des revenus sur l'inflation qui affligeait alors l'économie canadienne. Dans l'ensemble, cependant, ces suggestions, qui couvraient toute la gamme des interventions possibles, ne contenaient pas les éléments nécessaires pour qu'une telle intervention soit utile et puisse réussir. En résumé, ces facteurs sont les suivants: participation des groupes intéressés à la formulation de la politique; champ d'application suffisamment vaste pour comprendre tous les groupes; solution suffisamment complète des problèmes techniques pour que la politique soit viable; rapports d'une telle politique des revenus avec les principaux instruments de politique économique.

John H. Young, président de la Commission des prix et revenus, fit la déclaration suivante devant la presse lorsqu'il entra officiellement en fonction le 20 mai 1969: «Au Canada, on ne comprend pas bien les questions essentielles qui interviennent dans l'inflation. Il est bien peu probable que l'accord puisse se faire sur les méthodes qui permettraient au pays de retrouver et de conserver la stabilité des prix tant que ces questions ne seront pas portées sur la place publique pour y être débattues franchement. Si la Commission s'attire le respect et le soutien de l'opinion publique, elle aura

¹ *Politiques de stabilisation des prix*, RG23-268, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.

² «Résumé des consultations et discussions relatives au Livre blanc sur les politiques de stabilisation des prix», par George V. Haythorne, conseiller spécial sur les prix et les revenus auprès du ministre de la Consommation et des Corporations. 27 mars 1968, pp. 1 à 10.

sans aucun doute une influence sur le cours des événements, du point de vue de la stabilité des prix au Canada». Il était donc clair que la Commission n'était pas encore en mesure à cette époque de déterminer le rôle qu'elle pourrait utilement jouer pour combattre l'inflation.

Le 19 juin 1969, le gouverneur-en-conseil nomma officiellement les membres de la Commission³ et celle-ci commença ses travaux le 2 juillet 1969. À cette époque, l'inflation avait la priorité absolue, non seulement pour le gouvernement, mais aussi pour le public en général. Il était évident que les méthodes habituelles d'une «Commission d'enquête»—étudier l'inflation et rendre compte de ses conclusions après plusieurs années—seraient inacceptables pour une vaste majorité des Canadiens. On cherchait des solutions et certains voyaient dans la Commission l'instrument qui permettrait de les explorer, de les définir et de les mettre en application.

³ Arrêté-en-conseil, C.P. 1969-1249. Voir Annexe A.

2. LA PROPOSITION

Au mois de juillet 1969, la Commission proposa un plan d'action pour combattre l'inflation. Dans une première phase, la proposition fut discutée officieusement au sein du gouvernement fédéral, ainsi qu'avec des représentants des mouvements syndicaux, des milieux des affaires et de l'industrie.

Les principales caractéristiques de la proposition furent exposées dans un mémorandum :

- a) La Commission s'efforcerait d'urgence de faire appuyer dans le pays tout entier le principe d'un effort concerté qui viserait à désamorcer la poussée inflationniste des prix et des revenus au Canada, durant l'année civile 1970. Cette méthode part de l'hypothèse que les politiques classiques de restriction ne donneraient probablement pas à elles seules des résultats suffisamment décisifs en 1970.
- b) On chercherait à parvenir à un accord sur les mesures nécessaires, avec autant de représentation que possible des organisations syndicales et des milieux des affaires, des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral.
- c) Dans un tel programme, il serait essentiel que le gouvernement fédéral s'engage clairement à maintenir toutes les restrictions fiscales et monétaires nécessaires, aussi longtemps qu'il le faudrait, pour stabiliser les prix.
- d) Dans ce contexte, on chercherait à parvenir à un accord sur un ensemble complet d'engagements volontaires auxquels s'ajouteraient des mesures prises à l'échelon des gouvernements pour imposer des limites précises à l'augmentation de chacune des principales formes de revenus au Canada en 1970: traitements et salaires, revenus professionnels, bénéfices, revenus locatifs, revenus de placements et impôts. La possibilité de dresser un plan global de cette sorte, susceptible d'être largement accepté à l'échelon national, serait au préalable soigneusement étudiée avec les diverses parties intéressées. Si l'on parvient à mettre au point une formule qui paraît avoir suffisamment d'atouts pour être largement appuyée, nous suggérons que cette formule soit présentée pour examen et «ratification» à une Conférence nationale sur la stabilité des prix qui serait convoquée en décembre prochain à Ottawa.
- e) Au cas où il paraîtrait réalisable de tenir une telle conférence, celle-ci devrait être aussi représentative que possible et comprendre un nombre important de dirigeants syndicaux et d'hommes d'affaires, outre les ministres et les fonctionnaires des gouvernements fédéral et provinciaux. L'ensemble d'engagements définis lors des négociations préalables pourrait être incorporé dans une déclaration d'intention à laquelle un nombre aussi élevé que possible d'organisations seraient invitées à souscrire.
- f) Le caractère temporaire des restrictions sur les revenus ainsi convenues, du fait qu'elles ne dureraient qu'une seule année, devrait augmenter leurs chances d'être acceptées. Un tel accord entraîne-

rait certainement de nombreux décalages et injustices; ces décalages et injustices pourraient cependant être acceptés pour une durée limitée, dans l'intérêt national, pourvu que tous les secteurs de la collectivité soient touchés.

- g) Un accord de cette sorte, s'il peut être obtenu, serait une bien meilleure justification que la seule opinion de la Commission pour attirer l'attention du public sur des cas flagrants d'augmentations excessives de salaires ou de prix, obtenues en faisant jouer les forces du marché.
- h) Si l'on veut respecter le calendrier que nous suggérons, la Commission devra procéder très rapidement et s'assurer le concours de nombreuses personnalités influentes, tant au niveau des gouvernements que dans le pays tout entier. La Conférence que nous suggérons est une entreprise de grande envergure qui demande une préparation soigneuse et complète si l'on ne veut pas qu'elle soit vouée à l'échec.

«Au cours des deux dernières semaines, la Commission a procédé à des sondages officieux auprès d'un certain nombre de hauts fonctionnaires fédéraux, de dirigeants syndicaux et d'hommes d'affaires, au sujet des idées ébauchées ci-dessus. Les réactions ont été diverses, mais généralement favorables. Certains ont mis l'accent sur les difficultés que nous rencontrons probablement lorsqu'il s'agira de trouver une formule acceptable de restriction générale des revenus. Presque tous ont jugé que l'idée méritait une étude plus poussée, et certains ont eu une réaction enthousiaste. La Commission achève actuellement une série de rencontres avec différents gouvernements provinciaux dont l'objet était de leur faire connaître les grandes lignes de notre pensée.»

En résumé, la méthode proposée consistait à compléter les moyens fiscaux et monétaires qui sont normalement utilisés pour combattre l'inflation.

Étude de la proposition

La réaction du gouvernement fédéral et des différents groupes économiques fut suffisamment favorable au cours des quelques jours qui suivirent pour que la Commission publie le communiqué suivant le 6 août 1969. (On notera que la Commission avait pris contact avec le bureau de tous les chefs des partis d'opposition avant de faire cette déclaration, afin de les informer de ce que la Commission allait dire et de leur donner les grandes lignes du programme général).

Le président de la Commission des prix et des revenus, M. John Young, a annoncé aujourd'hui que l'on procéda à une étude très approfondie d'un plan d'action commune dans tout le pays avec les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi qu'avec des représentants du monde des affaires, des syndicats et d'autres groupes afin de rétablir la stabilité des prix.

Les principales caractéristiques de la façon de procéder adoptées par la Commission sont les suivantes:

- 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 stabilisation des prix et 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'entente.

Ce plan a pour objet de trouver un moyen de mettre fin à l'inflation au Canada sans porter atteinte à la croissance économique et au niveau d'emploi, sauf dans la mesure où ceci serait inévitable.

Un élément essentiel dans un programme de ce genre serait un engagement formel de la part des gouvernements de continuer à appliquer des restrictions fiscales et monétaires au maximum requis et pendant toute la période nécessaire pour mettre fin—d'une façon ou d'une autre—à l'inflation actuelle.

La Commission n'est pas d'avis qu'une conférence devrait avoir lieu si l'on ne peut s'entendre sur un véritable ensemble d'engagements. Au contraire, s'il devenait évident au cours des prochaines discussions qu'une telle entente n'est pas possible, la conférence serait annulée. On espère que ceci ne se produira pas. Il y a des avantages marqués à tirer d'une action commune de la part des Canadiens. La Commission compte sur un appui véritable de chaque citoyen ainsi que des groupes particuliers et des gouvernements afin d'enrayer définitivement l'inflation actuelle.

Réactions

La lecture de la presse et l'étude des déclarations faites après le communiqué du 6 août montrent que les opinions divergeaient grandement sur les chances de succès d'une telle méthode. Selon la presse, le Congrès du Travail du Canada optait pour l'attentisme. Pourtant, un vice-président exécutif du CTC déclarait que le Congrès «accueillait favorablement cette étude», ajoutant ensuite que le CTC ne pouvait s'engager à des «restrictions volontaires» avant que la Commission ne définisse ce terme de manière satisfaisante.

En revanche, un dirigeant syndical de l'Ontario, tout en reconnaissant qu'il fallait imposer des restrictions, déclarait «qu'il était difficile d'attendre de ceux qui ont généralement été laissés pour compte qu'ils fassent un sacrifice». Ce même dirigeant ajoutait que la demande était «purement théorique et qu'elle visait plus un effet politique qu'autre chose».

Les éditorialistes étaient généralement favorables à la proposition qu'ils qualifiaient de «vaste et ambitieuse», de «courageuse initiative», «d'effort direct et ambitieux». D'autre part, les titres de deux éditoriaux manifestaient une opinion contraire: «Beaucoup de mots et les prix continuent à monter»; «Il est bien tard pour une conférence sur l'inflation».

Il convient de rappeler qu'aucun groupe n'avait encore entériné une proposition à ce moment, ni même été invité à le faire. Ce qui avait été décidé était plutôt d'explorer diverses possibilités afin de voir si l'une d'elles pourrait être acceptable et réalisable sur le plan politique.

Première consultation officielle

De nombreuses consultations eurent lieu après la déclaration du 6 août, mais l'événement le plus important de ces travaux d'exploration se déroula à Ottawa les 13 et 14 août. À cette date, des représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, des groupements syndicaux et des chefs d'entreprises du pays tout entier se réunirent à Ottawa. C'est au cours de cette réunion que le Premier Ministre fit une déclaration télévisée où il annonça les principes qui allaient régir les dépenses publiques de l'exercice 1970-1971. À cette occasion, le Premier Ministre fit l'observation suivante:

La Commission des prix et des revenus est un autre élément important du mécanisme qui vise à réduire les pressions inflationnistes. La semaine dernière, la Commission a indiqué dans quelle voie elle propose de s'engager. Le gouvernement a l'intention de coopérer pleinement avec elle pour définir un ensemble de restrictions volontaires sur les prix et les revenus en 1970.

Un communiqué de presse consacré aux réunions des 13 et 14 août fut publié le 18 août 1969. Le communiqué, qui fait le bilan des réunions, est reproduit ci-dessous¹. On pouvait considérer que ce groupe, bien qu'il n'eût pas de caractère officiel, servirait de point de départ pour la composition d'autres réunions, y compris la Conférence nationale sur la stabilité des prix.

La Commission des prix et des revenus a annoncé que le 13 et 14 août 1969, des représentants des syndicats ouvriers, du monde des affaires et des gouvernements fédéral et provinciaux se sont réunis à Ottawa afin d'étudier la possibilité d'en arriver à un accord sur un programme national pour enrayer l'inflation actuelle.

Cette réunion avait pour but d'explorer la situation mais on peut tirer des délibérations quelques conclusions d'ordre général:

1. On a convenu que l'inflation actuelle constitue un grave problème national. On a également reconnu que des problèmes difficiles

¹ On trouvera à l'annexe B la liste des personnes qui ont participé à ces réunions.

- d'adaptation se posent pour contrôler le rythme d'augmentation des prix et des revenus.
2. L'adoption de politiques fiscales et monétaires pour contrôler le jeu des prix et des revenus, si l'on n'y ajoute rien, peut avoir de graves répercussions sociales sous forme de chômage et de perte de production, et ces répercussions se feront sentir de façon inégale selon les régions et selon les groupes.
 3. Si l'on peut convenir d'une action commune pour ralentir l'augmentation générale des prix et des revenus, les répercussions sociales de la transition seront considérablement amoindries. En résumé, l'utilisation de cette technique aidera sensiblement sur le plan national à rendre plus supportables les difficultés de transition.
 4. On a convenu qu'il faudrait déployer de nouveaux efforts pour déterminer les avantages et la possibilité d'aborder la situation de cette façon.

À l'occasion de cette réunion, la Commission avait préparé une note d'information générale qui fut publiée, en même temps que le communiqué, après la réunion. Cette note, reproduite ci-dessous, expose les grandes lignes du problème, les différentes solutions offertes au Canada et les possibilités de parvenir à une solution viable.

La Commission estime que les gouvernements, tant au Canada qu'aux États-Unis, se sont rendu parfaitement compte qu'il faut absolument enrayer d'une façon ou d'une autre l'inflation actuelle. Cette inflation dure depuis déjà près de cinq ans et l'indice des prix à la consommation s'est élevé au cours des derniers mois à un rythme annuel de plus de 5 pour cent—plus rapidement qu'en aucun autre moment depuis la guerre de Corée. À peu près toutes les personnes qui sont en mesure de le faire cherchent maintenant à sauvegarder le niveau de leurs revenus et épargnes réelles de la diminution progressive et continue de la valeur de l'argent qui pourrait, comme plusieurs le craignent, se perpétuer indéfiniment à l'avenir. Alors que l'inflation n'avait pas encore atteint son rythme actuel, il était possible de souligner que la croissance économique rapide et le bas niveau de chômage étaient une preuve que la marche de l'inflation avait eu son bon côté. Tel n'est plus le cas. Malgré le rythme rapide d'inflation des derniers mois, la croissance économique ralentit et le taux de chômage s'est élevé à près de 5 pour cent de la population active du Canada dans l'ensemble et de façon beaucoup plus marquée dans plusieurs parties du pays.

L'hypothèse généralisée que l'inflation aura la voie libre parce qu'aucun gouvernement n'a l'intention bien arrêtée d'y mettre un frein nous semble tout à fait improbable. Aucun gouvernement, que ce soit ici ou aux États-Unis, ne peut vraiment admettre qu'il est prêt à laisser la valeur de l'argent diminuer continuellement à un rythme de 5 pour cent par année. Il est également évident qu'étant donné l'histoire récente de l'inflation dans l'Amérique du Nord, ni le gouvernement canadien ni le gouvernement américain ne peuvent prendre le risque de permettre à l'inflation de continuer vu leur volonté déclarée de rétablir la stabilité des prix. En conséquence, nous

sommes d'avis que les mesures restrictives à l'égard des budgets et du crédit déjà imposées en Amérique du Nord devront vraisemblablement demeurer en vigueur et, de fait, être raffermies au besoin, tant que l'inflation actuelle n'aura pas été enrayer. Il semble donc tout à fait vraisemblable que l'économie canadienne entre maintenant dans une période très difficile de transition, passer du rythme élevé d'inflation à une stabilité raisonnable des prix.

Toute tentative en vue d'en arriver à une baisse graduelle marquée du taux d'augmentation des prix et des revenus nominaux rencontrera certes une grande résistance de la part de ceux qui sont touchés. Si les autorités maintiennent fermement les restrictions classiques, toutefois, la modération des marchés à l'égard des biens et services (y compris les services de la main-d'œuvre) provoquera éventuellement les adaptations nécessaires dans le jeu des prix et des revenus—même s'il peut y avoir de graves répercussions sociales sous forme de chômage élevé et de perte de production.

Peut-on concevoir l'application de mesures quelconques au cours de la prochaine année ou à peu près, qui aideraient à obtenir plus facilement et plus rapidement la diminution graduelle escomptée des augmentations de prix et de revenus nominaux, et n'auraient pas plus de répercussions sociales que celles qui sont autrement inévitables? Si cela est possible, on pourrait sauvegarder des milliers d'emplois et une valeur de production de plusieurs millions de dollars qui autrement pourraient être perdus pour le pays au cours de la période difficile de transition que l'on va traverser bientôt. La Commission des prix et des revenus estime que sa tâche principale immédiate consiste à étudier cette possibilité de façon approfondie.

Le Conseil économique du Canada et l'Equipe spéciale d'étude sur les relations de travail ont laissé entendre que du point de vue pratique les chances d'établissement d'une forme quelconque d'influence directe sur les prix et les revenus au pays sont très limitées et que nous pourrons plus facilement maintenir la stabilité des prix à des niveaux élevés d'emploi si des améliorations sont apportées à la mobilité de la main-d'œuvre, à une concurrence plus serrée, à l'élimination des contraintes et à des lignes de conduites analogues. L'on a montré une hésitation compréhensible à accepter cette réponse. Beaucoup l'interprètent comme signifiant que nous devrons, de temps en temps, accepter des niveaux de production et d'emploi bien inférieurs à ceux que nous souhaiterions afin de rester maîtres de la situation en ce qui concerne le rythme d'augmentation des prix. On ne sait pas dans quelle mesure les politiques à l'égard de la mobilité de la main-d'œuvre et de la concurrence contribueront à résoudre ce problème; de toute façon, ces politiques ne peuvent être mises en œuvre qu'au cours d'une période prolongée. Maintes et maintes fois, par conséquent, l'on a proposé qu'on devrait s'efforcer de s'attaquer au problème en utilisant des moyens plus directs.

Certains ont proposé d'avoir recours à des méthodes fragmentaires en vertu desquelles des organismes du genre de la Commission interviendraient dans des situations particulières ayant trait aux prix et aux revenus. Nous

avons estimé que si nous n'en arrivons pas à un accord général, ces interventions seraient tenues pour inéquitables et seraient presque certainement inefficaces. Nous en sommes donc venus à l'opinion qu'une politique de ce genre sera servie au mieux par un effort commun de vaste portée à un moment où les principaux éléments d'action créent un climat général de modération et où le monde extérieur n'exerce pas de fortes pressions expansionnistes. Telle est, généralement parlant, la situation actuelle; il serait difficile de trouver une période offrant à un tentative de ce genre de plus grandes possibilités de réussite.

Le travail qu'effectue la Commission sera donc vraisemblablement considéré comme un indice assez concluant en ce qui concerne les possibilités et l'utilité d'une telle façon de s'attaquer au problème.

Les cinq principes essentiels auxquels songe la Commission pour mettre au point un programme d'envergure sont les suivants:

- (1) Si l'on peut réellement obtenir une collaboration spontanée pour la limitation des augmentations de prix et de revenus, ce doit être dans le cadre d'un plan concerté en vue d'en arriver à une diminution graduelle totale des augmentations de prix et revenus en général.
- (2) Si l'on veut que ce plan soit considéré comme réellement équitable et accepté de façon globale, par les entreprises commerciales, les syndicats ouvriers, les gouvernements et autres, il faudra l'exécuter grâce à des consultations étroites avec les divers intérêts en cause plutôt que de l'imposer.
- (3) Afin d'en arriver à un degré assez équitable de modération, il pourra être nécessaire d'imposer des mesures gouvernementales jusqu'à un certain point dans les domaines de l'économie où il n'est pas possible d'obtenir des engagements spontanés.
- (4) Afin de réduire au minimum les inégalités et les inefficacités que comporte un tel programme, sa durée devrait être limitée.
- (5) Il serait erroné de considérer un tel programme comme autre chose qu'un supplément aux restrictions monétaires et fiscales, qui auront de toute façon à jouer un grand rôle pour mettre fin à l'inflation. Il semblerait néanmoins qu'un programme de ce genre offre quelque espoir d'abréger et d'adoucir une période de transition qui s'annonce assez douloureuse. Le pays dans son ensemble en profiterait, peu de gens pourraient être plus défavorisés qu'ils ne le seraient autrement, et certains—ceux dont les emplois ne seraient pas assurés—pourraient se trouver en bien meilleure posture.

Les lecteurs versés dans l'art de déchiffrer les documents officiels auront vu que le communiqué du 18 août n'est pas aussi affirmatif que celui du 6 août. Ceci ne veut pas dire que les représentants d'un groupe quelconque se soient élevés contre la proposition mais quelques doutes furent émis quant à sa viabilité. De plus, chaque groupe craignait sans doute que le fait

de participer à la définition et à la mise en œuvre d'une politique des revenus puisse être interprété par le public comme un aveu de culpabilité.

Ainsi que nous l'avons dit plus haut, il fut décidé de poursuivre et d'intensifier les travaux exploratoires. On jugea cependant qu'il pourrait être utile d'organiser les réunions suivantes en fonction des différents groupes d'intérêts. Des réunions privées distinctes eurent donc lieu avec les dirigeants du mouvement syndical, des milieux des affaires et de l'industrie le 22 août à Montréal, le 25 août à Toronto, le 29 août à Vancouver et le 5 septembre à Ottawa. Les principaux groupes se réunirent à nouveau tous ensemble le 12 septembre à l'occasion d'une réunion privée organisée à l'Hôtel Skyline. Au cours de cette réunion, à laquelle assistaient environ 80 personnes, on essaya de parvenir à un accord général mais il devint évident que la tâche serait difficile. Le «complexe de l'aveu de culpabilité» ne cessait de se faire sentir et la solution proposée par la Commission ne parut pas progresser. En fait, le caractère secret de cette réunion a été le seul objectif effectivement atteint. Pourtant, personne ne proposa d'abandonner les travaux et on laissa à la Commission la possibilité de procéder à de nouvelles consultations. Aucune nouvelle réunion du groupe tripartite ne fut alors inscrite au calendrier mais il était entendu que de nouvelles réunions auraient lieu si la proposition pouvait progresser.

3. COMMUNIQUÉ DU 17 OCTOBRE—REJET DE LA PROPOSITION

Au cours du mois qui suivit, les consultations furent nombreuses entre la Commission et les personnes et groupes représentés à la réunion du 12 septembre. Pourtant, le 17 octobre 1969, le Congrès du Travail du Canada et la Confédération des Syndicats Nationaux rejetèrent officiellement la proposition dans le premier communiqué conjoint de l'histoire des deux organisations. Le texte du communiqué se lit comme suit:

Déclaration conjointe, faite par M. Donald MacDonald, président du Congrès du travail du Canada et M. Marcel Pepin, président de la Confédération des syndicats nationaux.

L'actuelle inflation au sein de l'économie canadienne nous préoccupe profondément. L'ampleur des augmentations de prix auxquelles les Canadiens doivent faire face constitue un grave problème pour un grand nombre de citoyens, notamment pour ceux touchant un revenu fixe, comme les titulaires de pensions de vieillesse, les personnes à faibles revenus, ainsi que le grand nombre de travailleurs non syndiqués et les travailleurs dont le pouvoir de négociation est relativement faible.

Nous croyons que le moment est arrivé où les gouvernements devraient imposer, pendant un an ou deux, un blocage de tous les prix. Seules les entreprises en mesure d'offrir une justification suffisante devraient obtenir la permission d'augmenter leurs prix. La mise en vigueur d'une telle politique de limitation des prix nécessiterait toutefois la mise sur pied d'un dispositif extrêmement détaillé, aux termes duquel toute entreprise faisant une demande d'augmentation de prix serait obligée de prouver à un conseil de révision des prix, qu'une augmentation du prix de son ou de ses produits est justifiée par le fait d'une augmentation du coût de la production du ou des produits en question. Si, par exemple, le total des frais de production d'une entreprise augmentait par suite de majorations de salaires, ce fait serait révélé au public à la suite d'une enquête entreprise par le conseil de révision. Ce même principe devrait cependant s'appliquer à tout autre facteur de coût qui pousserait une entreprise à demander l'autorisation de hausser ses prix.

Nous rejetons catégoriquement l'idée que l'inflation actuelle puisse être domptée à coup de normes librement consenties. Il s'agit là d'une réponse simpliste à un problème très compliqué, impraticable dans un pays tel que le Canada. Les normes se sont d'ailleurs avérées tout aussi impraticables dans d'autres pays, lorsqu'il s'agissait de freiner une hausse générale des prix. De plus, elles sont extrêmement injustes. Une formule salariale uniforme est discriminatoire au plus haut point à l'égard des petits salariés et ne peut qu'accentuer les inégalités déjà existantes.

Pour être équitable, une politique de directives à l'égard des revenus, devrait couvrir toutes les formes de revenus qui ne sont pas des salaires, soit les bénéfices, les loyers, les intérêts, les honoraires professionnels, les revenus artisiaux, la spéculation immobilière et ainsi de suite.

Nous sommes tout à fait convaincus qu'il est impossible de prétendre que plusieurs de ces différentes catégories de revenu se soumettront à une politique vraiment significative de restriction volontaire. La tâche administrative de veiller à ce que ces restrictions volontaires soient respectées nous apparaît si énorme et compliquée, qu'elle rendra tout à fait inopérante cette façon de s'attaquer au problème de l'inflation.

Nous considérons que la création par le gouvernement fédéral de la Commission des Prix et des Revenus dans le but d'étudier et d'analyser les causes de l'inflation est un geste heureux. On constate qu'il existe présentement beaucoup de confusion par rapport aux causes véritables de l'inflation et que l'information à ce sujet est totalement inadéquate. Nous avons cependant contesté à la Commission sa façon de procéder, i.e., tenter d'amener des syndicats, le monde des affaires et les gouvernements à se commettre avant même qu'elle n'ait eu la chance d'entreprendre les recherches nécessaires à l'identification des causes véritables de l'inflation. C'est à notre avis 'mettre la charrue devant les bœufs'. La Commission devrait à notre avis commencer par étudier et évaluer les tendances inflationnaires actuelles, et favoriser l'établissement d'un mécanisme ayant pour fonction de se prononcer sur toute demande d'augmentation de prix de la part des entreprises commerciales et industrielles. C'est la seule façon réaliste de combattre le problème de l'inflation.

À ce stade, la Commission envisagea sérieusement de suspendre toutes ses activités de formulation d'un programme national de lutte contre l'inflation, du fait qu'il ne bénéficierait pas, de toute évidence, de l'appui d'un secteur important de la population canadienne. Par ailleurs, elle fut cependant encouragée à poursuivre ses travaux d'exploration dans cette voie, particulièrement par les dirigeants des milieux des affaires et de l'industrie et par le gouvernement fédéral. C'est ainsi que le 23 octobre 1969, par exemple, lors d'une allocation prononcée à l'occasion de la conférence sur les perspectives commerciales, organisée par le Conseil national de l'industrie à Toronto, le gouverneur de la Banque du Canada fit la déclaration suivante à propos du contrôle de l'inflation:

À court terme, il faut surtout s'appuyer sur le contrôle de la demande globale, complété par des restrictions volontaires, si celles-ci sont possibles, ou sans elles dans le cas contraire. La rigueur et la durée des restrictions fiscales et monétaires seront réduites dans la mesure où ceux qui ont un pouvoir de marché sont disposés à faciliter le retour à une situation non-inflationniste.

Le communiqué conjoint et les entretiens qui avaient réuni la Commission et les dirigeants des deux centrales syndicales, avant et après la publication du communiqué, montraient également clairement que le mouvement syndical canadien continuait à s'inquiéter vivement de l'inflation et des moyens qui permettraient d'y mettre un terme. Dans ce communiqué du 17 octobre, le mouvement syndical proposait un blocage des prix auquel il serait dérogé uniquement lorsque les augmentations de coûts justifieraient l'augmentation des prix. Avec la suite des événements, on verra qu'une variante de cette

proposition a été en fait celle qui fut adoptée lors de la Conférence nationale sur la stabilité des prix tenue au début de 1970.

Il est peut-être utile de voir ce qui s'est passé en 1969 et 1970 pour étudier certains aspects du communiqué du 17 octobre et déterminer à quel moment la Commission aurait pu éventuellement errer dans ses rapports avec le mouvement syndical.

Les deux principales organisations syndicales ont déclaré dans leur communiqué qu'elles rejetaient le principe des restrictions volontaires destinées à réduire l'inflation. Ainsi que nous l'avons déjà souligné, la solution préconisée par la Commission n'était volontaire que dans sa phase initiale d'application. Elle supposerait, de par sa nature même, l'imposition d'un certain nombre de mesures gouvernementales afin d'en assurer une application équitable et une administration effective.

Selon les deux organisations syndicales, pour que ces mesures soient parfaitement équitables, il faudrait imposer des limites effectives sur toutes les formes de revenus autres que les salaires et les traitements, y compris les bénéfices, les loyers, l'intérêt, les honoraires professionnels, le revenu des entreprises non constituées en société, la spéculation immobilière, etc. Nous croyons qu'il est parfaitement impossible de faire entrer un grand nombre de ces types de revenus dans le cadre d'une politique cohérente de restrictions volontaires. Or, les mesures gouvernementales envisagées à l'époque visaient précisément les revenus autres que les traitements et salaires.

Les «principes généraux proposés» ci-dessous, établis en septembre 1969, indiquent la porté des mesures provisoirement envisagées dès cette époque.

1 . Depuis quelque temps, la Commission des prix et des revenus s'occupe activement d'explorer, avec des représentants des milieux des affaires, des syndicats, des gouvernements et d'autres groupes, la possibilité de définir un vaste programme d'engagements volontaires et de mesures gouvernementales dont l'objet serait de contribuer à faire diminuer les taux d'augmentation des coûts et des prix dans l'avenir immédiat. La position de la Commission face au contenu possible d'un programme susceptible d'être acceptable pour les divers groupes et pour le public n'a cessé d'évoluer à la lumière de ses délibérations. Les propositions ci-après représentent ce qu'elle croit actuellement nécessaire.

2 . Durée

L'ensemble des mesures exposées ci-dessous n'auraient qu'une application temporaire. Elles entreraient en vigueur le 1^{er} janvier 1970, si possible, et viendraient à expiration à la fin de 1971, au plus tard.

3 . Augmentations de prix

Les entreprises commerciales dont les marchandises ou les services sont offerts à l'ensemble du public du Canada seraient invitées à s'en-

gager à limiter leurs augmentations de prix, au cours de la période couverte par l'accord, à celles qui pourraient être justifiées en fonction de certains critères. L'objectif serait de faciliter un ralentissement significatif des taux actuels d'augmentation des prix.

En principe, les entreprises commerciales seraient invitées à ne pas fixer leurs prix à des niveaux supérieurs à ceux dont il pourrait être démontré qu'ils sont nécessaires pour éviter une détérioration importante de leur rentabilité par suite:

- a) des augmentations du coût des matières premières ou des pièces;
- b) des augmentations des taux de rémunération du personnel, dans les limites indiquées ci-dessous (ou résultant de contrats antérieurs);
- c) des augmentations inévitables intervenues dans d'autres facteurs qui déterminent le coût, dans les cas exceptionnels où ces augmentations ont eu un effet important sur la rentabilité des entreprises.

Lorsque des gains importants de productivité permettent une réduction des prix les entreprises commerciales seraient invitées à apporter ces réductions plutôt qu'à augmenter leurs bénéfices.

Les critères ci-dessus seraient appliqués aussi bien aux entreprises publiques ou régies par des gouvernements qu'aux entreprises privées. Par ailleurs, ils ne pourraient s'appliquer dans certains cas où les prix ne sont pas établis par un fournisseur individuel mais par voie d'abjudication au plus offrant (comme c'est le cas d'un certain nombre de produits agricoles). Dans le cas des produits vendus principalement sur les marchés d'exportation, il faudrait reconnaître l'existence de limites pratiques et juridiques qui assureraient le maintien d'un prix moins élevé pour le marché antérieur.

Le mécanisme qui servirait à examiner les politiques de prix des entreprises commerciales en fonction de ces critères serait institué sous la direction de la Commission des prix et des revenus. Ce mécanisme pourrait être composé d'un certain nombre de groupes d'examen des prix, composés de représentants des milieux des affaires, des syndicats et de la Commission, auxquels serait adjoint un personnel technique. La Commission dirigerait les travaux des groupes d'examen des prix et rendrait publiques leurs conclusions. Une attention toute particulière serait portée aux politiques de prix des principaux fournisseurs de marchandises et de services largement utilisés dans l'industrie ou dont l'importance est primordiale pour le coût de la vie.

4 . Augmentations des salaires et des traitements

Les organisations syndicales, les employeurs privés et les gouvernements seraient invités à prêter leur concours pour assurer l'obser-

vation d'une formule convenue dont l'objectif serait de freiner le taux d'augmentation des futurs coûts de main-d'œuvre et de faciliter ainsi un abaissement significatif des taux actuels d'augmentation des prix.

Les augmentations de traitement et de salaires déjà convenues qui entreraient en vigueur après le 1^{er} janvier 1970 demeureraient valides. Dans le cas des nouvelles augmentations de traitement ou de salaires accordées ou convenues après cette date, on chercherait à faire appliquer les limites spécifiées par une formule générale. Selon la formule actuellement envisagée par la Commission, les augmentations de salaires accordées en 1970 ne devraient pas dépasser 5 pour cent (par exemple) pour la première année du contrat (ou pour toute année subséquente), sous réserve d'un ajustement en fonction du coût de la vie au cas où l'indice des prix à la consommation augmenterait de 2.5 pour cent au cours des douze mois suivant la date d'entrée en vigueur de l'augmentation de salaire. En pareil cas, les employés auraient droit, pour les mois en cause, à une augmentation supplémentaire de 0.5 pour cent pour chaque augmentation de 0.5 pour cent de l'indice des prix à la consommation, au-delà du niveau de 2.5 pour cent.

Les augmentations de salaires des employés qui gagnent moins de un dollar cinquante l'heure (par exemple) pourraient être exemptées de la limite ci-dessus. En principe, la limite de 5 pour cent s'appliquerait aux augmentations du barème de base des traitements et salaires, y compris les avantages marginaux lorsqu'il est possible d'en déterminer la valeur.

L'importance des dérogations qui seraient admises (sous réserve d'en justifier le bien-fondé en fonction des critères spécifiés devant un organe de révision) dépendrait de la rigueur des sanctions qui pourraient être invoquées en cas d'inobservation. La règle ne pourrait pas être appliquée très strictement si l'organe de révision ne peut que rendre publics les cas d'inobservation. Une application plus stricte d'une telle règle semble supposer l'acceptation de sanctions plus rigoureuses qui comprendraient, si cela est possible, le recours aux moyens dont dispose le gouvernement dans le domaine de la fiscalité ou de la réglementation.

Si les accords doivent comprendre des sanctions rigoureuses en cas d'inobservation de la limite imposée aux augmentations de traitements et salaires, le système supposerait également, pour qu'il soit équitable et qu'il puisse être accepté, que le gouvernement fasse usage des moyens dont il dispose dans le domaine de la fiscalité ou de la réglementation pour limiter les augmentations des loyers et de certains honoraires professionnels, ainsi que les bénéfices anormalement élevés des sociétés commerciales.

5 . Augmentations des loyers

Une limitation effective des augmentations de loyers supposerait que les gouvernements provinciaux imposent à nouveau un contrôle temporaire et limité des loyers pour la période envisagée. Des commissions d'examen des loyers devraient être instituées pour examiner les plaintes déposées à ce titre et déterminer si les augmentations des loyers étaient justifiées par des augmentations légitimes de coûts, comme par exemple une augmentation de l'impôt sur la propriété foncière. Avec un contrôle des loyers qui se limiterait aux logements indépendants et aux immeubles de rapports déjà construits, l'administration du programme pourrait être relativement simple et on réduirait au minimum l'effet négatif du programme sur les nouvelles constructions résidentielles. Une sanction rigoureuse qui pourrait être appliquée en cas d'augmentation injustifiée d'un loyer serait d'empêcher l'éviction du locataire en cas de défaut de paiement. Une sanction moins rigoureuse consisterait à rendre publics les résultats des études de la Commission d'examen des loyers.

6 . Augmentation des barèmes d'honoraires professionnels

Pour que les salariés acceptent une limitation de leurs augmentations de salaires, il faudrait probablement assurer, d'une manière ou d'une autre, que les augmentations d'honoraires des membres de certaines professions libérales soient assujettis à une procédure rigoureuse de justification. Il semble que ceci soit particulièrement important lorsque les honoraires convenus déterminent en fait le prix des services médicaux, dentaires ou juridiques offerts à l'ensemble du public. Il est concevable que les groupes en cause puissent prendre des engagements volontaires en ce sens, s'ils y sont invités conjointement par les représentants des gouvernements provinciaux et de la Commission.

Selon une autre solution, les gouvernements provinciaux pourraient envisager d'obtenir et d'exercer des pouvoirs normatifs dans ce domaine, lorsque ce n'est pas encore le cas.

7 . Augmentations anormales des bénéfices

Pour que les salariés acceptent une limitation de leurs augmentations de salaires, il faudrait sans doute prévoir des mesures fiscales spéciales lorsque les bénéfices d'une société atteignent des niveaux anormalement élevés. En principe, il serait souhaitable de limiter cette imposition spéciale aux sociétés qui ont bénéficié d'une augmentation substantielle des prix mondiaux d'exportation ou qui ont augmenté (ou maintenu) sans justification leurs prix sur le marché intérieur. Le gouvernement fédéral a été invité à étudier la possibilité d'instituer un impôt temporaire à cet effet, qui réduirait au minimum l'évasion fiscale ainsi que les effets négatifs sur les stimulants économiques.

8 . Finances publiques

L'acceptation des restrictions de prix et de revenus par les sociétés du secteur privé, les membres des professions libérales et les groupes d'employés pourrait être facilitée si les gouvernements (à tous les niveaux) pouvaient convenir d'accepter une limitation temporaire sur l'augmentation de leurs dépenses, de leurs barèmes fiscaux ou de leurs emprunts.

9. Secteurs dans lesquels les gouvernements provinciaux pourraient prendre des mesures

- a) Politiques des prix des sociétés appartenant aux gouvernements provinciaux ou des sociétés régies par ces gouvernements.
- b) Augmentations de traitements et de salaires accordées aux employés du secteur public qui sont directement ou indirectement sous contrôle provincial.
- c) Sanctions éventuelles en cas d'inobservation des normes de traitements et salaires dans les domaines qui sont de compétence provinciale.
- d) Possibilité d'un rétablissement temporaire d'un contrôle limité des loyers.
- e) Action éventuelle dans le but d'assurer une limitation des augmentations d'honoraires professionnels.
- f) Engagements éventuels des gouvernements en ce qui concerne les augmentations à court terme de leurs dépenses, de leurs barèmes fiscaux ou de leurs emprunts.

À cette époque, aucun engagement n'avait été demandé au gouvernement fédéral, aux gouvernements provinciaux, aux employeurs ou aux syndicats, mais la possibilité d'adopter des mesures inspirées de ces principes était alors sérieusement examinée par tous ces groupes.

Ajoutons une autre précision à propos de l'historique des mois d'août, septembre et octobre 1969. Si l'un des principaux groupes d'intérêt avait fait part, lors de ces délibérations initiales, de son opposition ferme à une telle méthode, la Commission aurait cessé d'examiner la proposition et elle se serait orientée vers d'autres activités. À l'époque, il n'apparut pas à la Commission qu'elle ne bénéficiait pas de cet appui. Il faut néanmoins admettre que certaines tensions se firent jour, quelles qu'en soient les causes, dans les relations du mouvement syndical et de la Commission, tensions qui n'ont jamais été réellement résolues.

4. NOUVEAUX EFFORTS DE MISE AU POINT D'UN PROGRAMME

Ainsi que nous l'avons déjà dit, le rejet par le mouvement syndical de la méthode proposée pour combattre l'inflation donnait à la Commission la possibilité de cesser ses activités dans ce domaine et de se concentrer uniquement sur son programme de recherche qui, on doit le noter, se poursuivait alors. La Commission a pourtant été encouragée à poursuivre ses efforts sur tous les fronts par le gouvernement fédéral et par les principaux représentants du commerce et de l'industrie. La Commission organisa donc des réunions avec les représentants des milieux des affaires et du gouvernement au cours des deux mois suivants. En outre, le président de la Commission, qui s'était délibérément abstenu de faire des déclarations publiques depuis l'institution de la Commission, à l'exception des communiqués de presse publiés les 6 et 18 août, prononça trois allocutions le 30 octobre, le 6 novembre et le 18 novembre 1969. L'objet de ces déclarations était de préciser la nature des mesures proposées par la Commission pour combattre l'inflation et, dans la mesure du possible, de faire le point des délibérations de la Commission et des milieux des affaires sur les possibilités d'un programme de restrictions des prix pour 1970.

Dans son discours du 30 octobre, prononcé à l'Empire Club de Toronto, le président a déclaré ce qui suit:

Nous avons déjà tenu plus de cent réunions, auxquelles les participants étaient en nombre plus ou moins imposant et au cours desquelles la matière possible d'un tel programme a été examinée. Manifestement, bien qu'il existe de nombreuses difficultés d'ordre pratique à surmonter pour en arriver à l'élaboration d'un programme significatif, il existe également différentes formes, dont certaines paraissent plus susceptibles de réalisation que d'autres, que pourrait prendre un tel programme.

Il semble évident que si l'on songe à un programme détaillé et vigoureux et destiné à couvrir un éventail aussi étendu que possible de prix et de revenus, il devient difficile de ne pas envisager d'autres mesures gouvernementales dans les sphères de l'économie où il n'est pas possible de chercher à obtenir des engagements volontaires.

Il était manifeste dès le début que nous aurions de la veine si nous trouvions une solution rapide ou facile à ce problème si complexe. Vous avez en effet entendu dire que nous avons rencontré des difficultés. Toutefois, grâce à nos entretiens, nous avons appris beaucoup de choses sur l'orientation que nous devons prendre pour la découverte éventuelle des réponses et nous comptons en apprendre davantage grâce aux échanges de vues qui se font actuellement.

Le président ajoutait ensuite:

Mais, on n'est pas encore parvenu à un accord du genre et un grand nombre de personnes se sont demandées en effet pourquoi nous

avons poursuivi nos efforts en vue de trouver une forme quelconque d'accord entre les principaux groupes économiques de notre société.

La raison en est simple et j'en reviens au titre de mon allocution: À quel prix la stabilité des prix? La Commission est d'avis que le prix à payer pour le rétablissement de la stabilité des prix pendant la période qui suivra pourrait être inutilement élevé, sans, bien entendu, qu'il faille en être ainsi. Il y va de milliers d'emplois et de millions de dollars en valeur de production.

Il y a évidemment plus d'une façon d'attaquer le problème et il serait ridicule de se servir d'une seule méthode à l'exclusion de toutes les autres. Toutefois, toute ligne de conduite axée sur des résultats constructifs et pratiques aura beaucoup plus de chances de réussir si elle est acceptée dans tous les milieux et qu'elle s'attire la collaboration active du plus grand nombre possible de Canadiens.

C'est dans cet esprit que la Commission a entrepris dès le début à chercher une façon moins coûteuse de maîtriser l'inflation et c'est dans cet esprit qu'elle poursuit ses efforts.

Dans son discours prononcé à Montréal le 6 novembre 1969, le président est revenu sur le sens des efforts déployés par la Commission pour définir un plan de lutte contre l'inflation:

Pouvait-on concevoir une forme quelconque d'influence directe qui pourrait être amenée à s'exercer au cours de la prochaine année ou à peu près, influence qui ralentirait la poussée des prix et des revenus d'une façon plus rapide et à un prix moindre pour la société que si l'on procédait autrement?

Si l'on pouvait trouver une méthode efficace d'aborder le problème, il serait peut-être possible de sauver des milliers d'emplois et des millions de dollars en valeur de production qui se perdraient autrement au cours de la difficile période de transition qui suivrait.

Par conséquent, nous nous sommes mis à chercher s'il existait effectivement au Canada une voie plus courte et plus praticable pour atteindre la stabilité des prix.

Le Conseil économique comme l'Équipe spécialisée en relations de travail avaient laissé entendre qu'en pratique, les chances d'exercer une forme quelconque d'influence directe sur les prix et les revenus au Canada étaient très minces.

Une possibilité qui avait été signalée de temps à autre consistait à aborder le problème d'une façon fragmentaire, à savoir qu'un organisme comme la Commission des prix et des revenus interviendrait publiquement dans des situations particulières en matière de prix et de revenus et dénoncerait fermement un comportement économique qu'elle jugerait contraire à l'intérêt national.

Ceux qui favorisent ce point de vue ont fait dernièrement beaucoup de bruit à l'égard de l'industrie sidérurgique.

Ils croient qu'il est du devoir de la Commission d'instituer une enquête publique sur la récente augmentation de salaires et de prix survenue dans l'industrie sidérurgique, d'établir qui est coupable et de recommander une punition appropriée à l'intention de la partie coupable.

Il nous semble que des interventions de ce genre dans l'industrie sidérurgique ou toute autre industrie seraient plus justes et auraient

beaucoup plus de poids si l'on avait d'abord tenté d'arriver à une entente d'ordre général sur ce qui, dans les circonstances actuelles, devrait ou ne devrait pas être considéré par tout le monde comme une conduite justifiable en matière de prix et de revenus. Nous avons donc entrepris notre tâche dans ce vaste objectif plutôt que de procéder de façon fragmentaire.

Il était manifeste, même au mois d'août, qu'on se posait des questions très fondamentales lors de toute tentative d'obtenir un accord d'ordre général du genre que nous proposions.

Est-ce que le genre de comportement en matière de prix et de revenus qui améliorerait la situation pourrait être défini d'une façon pratique et compréhensible?

Un tel code de conduite serait-il largement accepté comme étant juste, raisonnable et nécessaire?

Pourrait-on amener les entreprises, les syndicats ouvriers, d'autres groupes du secteur privé et les gouvernements à se conformer à ce code?

Accepteraient-ils la nécessité de méthodes d'évaluation destinées à contrôler l'observance du code?

Selon toute apparence, la recherche de réponses à ces questions d'une extrême difficulté était une entreprise ambitieuse. Nous avons toutefois trouvé de la consolation dans un certain nombre d'autres considérations.

Il devrait être plus facile d'arriver à un accord dans un petit pays que dans un grand.

Une personne est plus susceptible d'accepter des limitations à son comportement si elle s'est elle-même mise de la partie pour déterminer ces limitations.

J'ajoute que ces limitations se fonderaient sur beaucoup de collaboration et auraient une durée temporaire. Si la collaboration dont nous avons besoin s'effectuait dans un avenir prochain, tous les Canadiens seraient évidemment dans une meilleure situation, surtout ceux qui risqueraient autrement de devenir chômeurs. Si nous ne pouvons pas compter sur une collaboration prochaine, les perspectives paraissent vraiment sombres.

La Commission a donc décidé que la meilleure façon de savoir jusqu'où les Canadiens iraient dans une attaque concertée contre l'inflation était tout simplement de le leur demander.

Nous avions comme objectif de tenter de connaître, de concert avec les représentants des gouvernements fédéral et provinciaux, des entreprises, des syndicats ouvriers et d'autres groupes, les chances d'obtenir un accord sur un programme d'ensemble visant la restriction de l'augmentation des prix et des revenus pendant un an ou deux.

Nous tenterions d'obtenir l'entente la plus générale possible sur les critères ou les limites que chaque groupe serait disposé à accepter en matière d'augmentation de prix et de salaires pour une période temporaire, à condition que les autres participants acceptent des restrictions équivalentes de leur propre comportement économique. Nous chercherions également un accord sur les mécanismes d'évaluation qui assurerait l'observance de l'entente de principe.

Les engagements formels à adhérer à ce programme d'ensemble seraient sollicités à une conférence nationale sur la stabilité des prix qui serait tenue, si possible, avant la fin de 1969.

Nous avons constaté des degrés divers d'enthousiasme et de scepticisme au cours de notre première série de réunions tenues à la fin de juillet et au début d'août. Certains de ceux qui ont été consultés pensaient que les difficultés d'ordre pratique d'un programme du genre étaient trop redoutables pour laisser prévoir une bonne chance de succès.

Cependant, la majorité de ceux que nous avons rencontrés, tout en se rendant compte des difficultés, ont considéré cette façon d'aborder le problème comme suffisamment prometteuse,—l'autre solution possible étant insuffisamment rassurante,—pour que d'autres tentatives soient justifiées.

À bien des égards, nous aurions aimé tenir ces réunions en public. Nous voulions toutefois favoriser un échange de vues franc et utile et non attirer les réponses stéréotypées suscitées d'ordinaire lorsque les gens se voient obligés de prendre publiquement position à l'égard d'idées nouvelles. Par conséquent, on a tenu les réunions à huis clos sans les annoncer à l'avance; à l'exception de déclarations occasionnelles indiquant d'une manière générale les résultats atteints, la Commission a respecté la franchise avec laquelle tous les participants ont exprimé leurs vues.

Manifestement, un programme de mesures concertées destiné à limiter les hausses des prix et des revenus pourrait se présenter sous diverses formes, aussi la Commission serait-elle mal avisée de s'en tenir à tout prix à une formule particulière quelconque. En conséquence, la Commission n'a pas proposé de projet détaillé de son cru, à prendre ou à laisser. Nous avons plutôt procédé d'abord à examiner dans quelle mesure on semblait d'accord à l'égard de questions de principe de base, puis nous nous sommes mis progressivement à étudier des questions plus précises.

Étude des prix du secteur de l'acier

Alors que les débats se poursuivaient, la Commission prit une autre décision significative en octobre 1969, lorsqu'elle annonça qu'elle entreprenait une étude des augmentations des prix de l'acier récemment imposées par les trois principales aciéries du Canada. Jusqu'alors, la Commission avait déclaré:

. . . qu'avant de tenter de façon quelconque de déterminer si une augmentation de traitements, de salaires ou de prix était justifiée, il fallait de toute nécessité disposer d'un ensemble de principes qui préciseraient ce qui, de fait, était motivé. C'est ce que nous avons essayé de faire, sans y parvenir jusqu'à présent, lors des diverses discussions auxquelles nous avons participé. À l'heure actuelle, la Commission ne se croit donc pas en mesure de porter un jugement sur ce qui est justifié ou non dans un cas particulier. Lors d'une inflation d'ordre général, et sans critères établis de comportement pouvant être motivé, il est manifestement injuste de choisir un syndicat ou une industrie en particulier et de décider que les initiatives qui sont deve nues caractéristiques sont contraires à l'intérêt du public.

Cependant, il n'est pas injuste et il peut même être utile de souligner au public dans son ensemble un exemple entre autres de la

façon dont une inflation bien établie et répandue peut avoir des répercussions sur l'orientation des salaires et des prix d'une industrie parmi bien d'autres. C'est dans cet esprit que la Commission des prix et des revenus a décidé d'entreprendre aujourd'hui une enquête sur les prix, les salaires et les autres augmentations de coûts de l'industrie canadienne de l'acier.

Si la Commission parvenait à faire l'accord sur un ensemble de critères définissant des normes de comportement économique—même si cet ensemble était plus limité que l'ensemble de critères envisagés jusqu'à présent—la Commission serait disposée à examiner des situations particulières et à se prononcer à leur sujet.

Propositions des milieux d'affaires

Aux mois de novembre et décembre 1969, la Commission rencontra les dirigeants de l'Association de manufacturiers canadiens, de la Chambre de commerce du Canada, de l'Association des banquiers canadiens et du Conseil canadien du commerce de détail, parmi d'autres, pour examiner avec eux en détail la possibilité d'un programme de restriction des prix pour 1970. En outre, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux furent consultés au sujet de ces propositions. Nous pensions à l'époque que s'il était possible de lancer un programme efficace de restriction des prix en 1970, on pourrait peut-être l'élargir ensuite aux salariés et aux autres formes de revenus. La réponse des milieux d'affaires ressort des lettres adressées à la Commission par ces associations, les 12, 13 et 14 janvier ainsi que le 6 février 1970. (Voir Annexe C).

5. CONVOCATION DE LA CONFÉRENCE NATIONALE SUR LA STABILITÉ DES PRIX

À la suite de ces initiatives, la Commission décida de convoquer une Conférence nationale sur la stabilité des prix et elle publia la déclaration suivante le 20 janvier 1970:

Une conférence nationale sur la stabilité des prix aura lieu à Ottawa les 9 et 10 février 1970, a annoncé aujourd'hui M. John H. Young, président de la Commission des prix et des revenus.

Des personnalités du monde des affaires au Canada s'entretiendront de critères précis à l'égard des prix pour 1970 dans le cadre d'un programme national visant à maîtriser l'inflation actuelle. On compte sur la présence de plus de 250 délégués.

La Commission en est arrivée à la conclusion, à la suite de consultations avec des représentants du monde des affaires au Canada, que l'on appuie de façon prononcée un programme de restrictions à l'égard des prix comme première étape en vue de ralentir la course entre les augmentations de prix et de coûts.

Si des entreprises peuvent établir que les augmentations de prix en 1970 ne suffisent pas à couvrir les augmentations de coûts, on s'efforcera de façon plus marquée de persuader les autres intéressés de la nécessité de limiter les augmentations de coût en ce qui a trait aux salaires, traitements et d'autres formes de revenus.

On demandera aux représentants du monde des affaires leur point de vue au sujet du projet de la Commission d'effectuer des études sur les prix de sa propre initiative et de demander aux hommes d'affaires d'apporter leur collaboration en tenant la Commission au courant de l'évolution des prix.

La conférence, qui aura lieu au Centre des conférences du gouvernement canadien, comprendra des séances auxquelles pourront assister des représentants des organes d'information. L'ordre du jour complet de la conférence ainsi que des détails supplémentaires seront rendus publics un peu plus tard.

Il convient de remarquer que les lettres des associations, à l'exception de l'Association des banquiers du Canada, n'engageaient aucunement les membres de leurs organisations. Elles indiquaient que les dirigeants des principales organisations d'affaires du Canada estimaient que les propositions exposées dans les lettres, ainsi que toute modification qui pourrait éventuellement y être apportée au cours d'une conférence générale, pourraient constituer une base raisonnable et efficace pour faire face au problème de l'inflation. Beaucoup croyaient aussi qu'une telle mesure pourrait encourager les syndicats à donner leur appui à un programme plus général de lutte contre l'inflation. On pourrait alors envisager un programme de l'ampleur proposée

par la Commission à l'automne 1969. Dans sa lettre du 12 janvier 1970, la Chambre de commerce du Canada déclarait ce qui suit:

Les milieux des affaires et le gouvernement peuvent peut-être commencer à eux seuls la lutte contre l'inflation, mais leurs efforts seront réduits à néant si la salariat ne réagit pas en conséquence. Ni les milieux des affaires ni le gouvernement n'essayeront de tirer avantage de l'inflation aux dépens des salariés et s'ils peuvent accepter des limitations, les salariés le peuvent certainement eux aussi. Nous invitons instamment la Commission, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour obtenir la coopération des salariés.

Dans sa lettre du 13 janvier, l'Association des manufacturiers canadiens abordait ce même point:

Nous sommes également convaincus que les mesures décrites ci-dessus seront inefficaces si l'on n'adopte concurremment un programme analogue de restriction dans les domaines des traitements et salaires, du commerce de gros et de détail, des loyers, des services de toutes sortes, des honoraires professionnels, des impôts, etc. En l'absence d'un engagement réel de modération des exigences salariales, dont l'effet direct sur les coûts et, par voie de conséquence, sur les prix est indiscutable, le programme qui vise à accélérer le désamorçage de l'inflation par des moyens volontaires sera voué à l'échec.

La réaction de la presse et du public, après l'annonce de la convocation de la Conférence, fut un peu plus réservée que dans le cas de la proposition d'un programme général de restriction qui avait été rendue publique en août. Ainsi que le soulignait la Presse canadienne dans un article qui parut après l'annonce de la Conférence, «les principaux dirigeants des milieux des affaires doutent de plus en plus des chances de succès de la conférence qui aura lieu le mois prochain à Ottawa au sujet du contrôle des prix.

La plupart semblent disposés à considérer que la conférence est un pas, modeste peut-être, dans la campagne menée par le gouvernement pour contrôler l'inflation.

Mais la grande question est de savoir jusqu'où peuvent aller les hommes d'affaires sans un engagement quelconque des salariés.

Le président du CTC fit la déclaration suivante:

... les propositions de l'Association des manufacturiers canadiens sont pleines d'échappatoires et diffèrent beaucoup du plan avancé par la Commission des prix et des revenus. Si l'on acceptait le plan de l'AMC, les compagnies pourraient dans certains cas, continuer à augmenter leurs bénéfices et elles disposerait d'un bon nombre d'excuses pour augmenter leurs prix.

6. DÉCLARATION DU MINISTÈRE DES FINANCES SUR LES AUGMENTATIONS DE PRIX

Alors que les efforts progressaient en vue d'établir un programme national de lutte contre l'inflation, d'autres événements venaient mettre en danger, aux yeux de certains, les chances de succès d'une telle méthode. Ces événements concernaient les augmentations de prix qui se produisirent alors, particulièrement en décembre et en janvier. Le 13 janvier 1970, le ministre des Finances prit la parole devant la Chambre des communes, en réponse à diverses interpellations :

M. le Président, la Commission des prix et des revenus, dans le cadre d'un effort national de lutte contre l'inflation, travaille à obtenir l'appui des milieux des affaires et des groupements professionnels pour un programme qui viserait à limiter les augmentations des prix et des services. Si un progrès substantiel est enregistré en ce sens, cette phase initiale sera suivie par une tentative de restriction des augmentations des traitements, des salaires et des autres facteurs qui interviennent dans les coûts et exercent une influence sur les prix. Ceci contribuera à rétablir un équilibre entre le total des revenus nominaux et la quantité totale de biens et des services produits dans le circuit économique.

Il importe d'éviter d'apporter à volonté des modifications importantes aux prix du marché canadien pendant que ces discussions sont en cours. De telles augmentations de prix, même si elles étaient prévues depuis longtemps, pourraient facilement être interprétées comme des manœuvres destinées à éviter le contrôle qui suivra l'adoption d'un programme de restriction des prix.

Compte tenu de cet état de choses, le gouvernement a demandé aux producteurs de cuivre et aux compagnies ferroviaires de suspendre les augmentations de prix qu'elles ont annoncées vers la fin de l'année, ce qui a été accepté. Au nom du gouvernement, j'ai également eu des entretiens avec les représentants de deux banques qui avaient annoncé une augmentation de leurs taux d'intérêts sur les prêts consentis aux consommateurs; ces banques ont également accepté de suspendre ces augmentations, à la demande du gouvernement.

Je désire qu'il soit bien entendu que le gouvernement adoptera la même attitude à l'égard de toute proposition analogue d'augmentation des prix, à compter d'aujourd'hui et jusqu'au 1er mars.

La date du 1^{er} mars 1970 est significative car on jugeait qu'un mécanisme administratif serait alors mis en place pour permettre d'apprécier le bien-fondé des augmentations de prix si le programme était adopté.

7. LA CONFÉRENCE NATIONALE SUR LA STABILITÉ DES PRIX

L'une des raisons qui ont conduit à tenir la Conférence nationale sur la stabilité des prix les 9 et 10 février était qu'une conférence fédérale-provinciale des premiers ministres était déjà prévue pour la semaine suivante. Si l'on pouvait parvenir à un accord satisfaisant au sein de la Conférence nationale sur la stabilité des prix, celui-ci pourrait être présenté à la Conference fédérale/provinciale pour être entériné par les premiers ministres. À cette même occasion, les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient également préciser les mesures qu'ils s'engageraient à prendre en rapport avec leurs propres activités.

On décida d'organiser la Conférence nationale dans le Centre de conférences du Gouvernement canadien, nouvellement aménagé dans l'ancienne gare Union, à Ottawa. Vu le nombre de places disponibles, on décida qu'environ 250 hommes d'affaires seraient invités à participer à la Conférence, ainsi que les observateurs des gouvernements fédéral et provinciaux et des principales associations professionnelles. Compte tenu de la nécessité de faire connaître le programme au public du Canada, il fut décidé qu'autant que possible, les séances de la Conférence seraient ouvertes à la presse et que certaines d'entre elles pourraient être télévisées en direct.

La Conférence souleva un intérêt considérable puisque 155 représentants de la presse¹ furent accrédités.

Le lundi, après les déclarations générales de la matinée (qui comprenaient notamment les déclarations du Premier Ministre et du président de la Commission—voir Annexes E et F)—la Conférence s'est réunie à nouveau en séance plénière, à huis clos, pour étudier sept questions fondamentales qui intéressaient tous les secteurs du monde des affaires. En résumé, ces questions étaient les suivantes: À qui les critères s'appliqueraient-ils? À quel niveau des activités de l'entreprise mesurerait-on l'application des critères? Quelle serait la période de base retenue pour déterminer si les critères sont appliqués? À quel niveau considérerait-on que les revenus des capitaux engagés sont nettement insuffisants? Quel serait le degré d'absorption des augmentations de coûts par les entreprises? Quel serait le degré de surveillance exercé par la Commission et de quelle manière procéderait-elle aux examens de prix?

Dans la soirée du lundi et dans la matinée du mardi, la Conférence se divisa en comités chargés de différents secteurs industriels. Un comité de direction, composé essentiellement de représentants des principales associations, se réunit à plusieurs reprises au cours de la Conférence de manière à faire périodiquement le point des progrès réalisés dans le sens d'un accord. Dans

¹ Voir l'ordre du jour de la Conférence à l'Annexe D.

la matinée du mardi, les travaux avaient suffisamment progressé pour que l'on entreprenne la rédaction détaillée d'une déclaration finale de la Conférence qui serait présentée à tous les participants, pour approbation. Tous les membres du comité de direction ont participé à la rédaction de cette déclaration, qui fut présentée pour la première fois à la Conférence plénière le 10 février, en fin de matinée. Au début de l'après-midi, un communiqué officiel, rédigé dans les deux langues, était approuvé pour publication. La séance de clôture, qui comprenait la lecture de la déclaration officielle, fut télévisée dans le pays tout entier. Le sentiment général était qu'un premier pas important venait d'être fait dans la lutte contre l'inflation. La déclaration finale est annexée au rapport (Annexe G). Il fallait savoir dans quelle mesure le programme serait appuyé par la Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres qui allait se tenir la semaine suivante et s'il serait possible d'élargir l'accord pour y inclure les salariés.

Notre compte rendu de la Conférence nationale serait incomplet si nous ne mentionnions pas les efforts réellement extraordinaires du personnel de la Commission et du Centre de conférences. Il est difficile d'imaginer qu'une conférence puisse être mieux servie à cet égard.

Observations de la Chambre des communes

Le 11 février 1970, le ministre de la Consommation et des Corporations déposait la déclaration finale de la Conférence nationale sur la stabilité des prix. Ainsi qu'on pouvait s'y attendre, la première question du chef de l'opposition fut adressée au ministre, l'invitant à définir le rôle que le gouvernement jouerait pour appuyer l'accord conclu la veille.

Le ministre répondit en ces termes:

L'hon. Ron Basford, (ministre de la Consommation et des Corporations): M. le président, j'ai félicité hier le président de la Commission des prix et des revenus pour la déclaration qui a été faite. Je pense qu'il s'agit d'une initiative extrêmement utile. Les incidences de la déclaration faite hier sur les critères de prix sont nombreuses. Nous nous entretiendrons dans les prochains jours avec les membres de la Commission afin de voir quelles sont ces incidences pour le gouvernement. Nous examinerons également avec tous les gouvernements provinciaux les incidences de la déclaration. Nous procéderons lundi prochain à de tels entretiens avec les premiers ministres provinciaux.

Le 12 février 1970, la Chambre des communes était saisie d'une proposition du Nouveau Parti Démocratique.

M. Lewis (pour M. Saltsman) présente la proposition suivante:

La Chambre condamne les politiques du gouvernement qui ont délibérément accentué le chômage jusqu'à lui faire atteindre un niveau de crise, faisant ainsi courir au pays le risque d'une récession, mais qui ont manqué à mettre un terme à l'augmentation rapide et soutenue du coût de la vie. La Chambre demande donc la mise à exécution immédiate de mesures de plein emploi et l'engagement d'apporter une politique complète des prix et des revenus.

Au cours du débat, M. Lewis a fait les observations suivantes:

J'en reviens à la conférence qui s'est terminée mardi soir. La déclaration qui a résulté de cette conférence a provoqué une certaine euphorie dans le pays, état de chose auquel mes bons amis journalistes, de la galerie de la presse et d'ailleurs, ne sont pas étrangers. J'espère qu'ils ont raison. Mes collègues et moi-même serons enchantés s'il s'avère, en 1970, que cette conclusion de la conférence a eu un effet quelconque sur la vie des Canadiens. Mais j'espère ne pas paraître trop négatif lorsque je dis au ministre des Finances et au ministre de la Consommation et des Corporations que je demeure extrêmement sceptique quant à l'accord qui aurait été obtenu.

Au cours de son allocution, le chef de l'opposition a fait les commentaires suivants:

Je n'hésite pas un moment à appuyer les efforts de la Commission des prix et des revenus. Il va sans dire que l'accord réalisé est loin d'être parfait, mais je suis enchanté des progrès obtenus et je dois dire que la politique adoptée successivement par les différents ministres des Finances, qui consiste à imposer des politiques fiscales rigoureuses dont les effets néfastes ont été nombreux dans diverses parties du pays, est injustifiée à mon sens.

8. CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE DES PREMIERS MINISTRES

Les 16 et 17 février 1970, la Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres se réunit comme prévu pour examiner un certain nombre de questions, dont le programme de restriction des prix issu de la Conférence nationale sur la stabilité des prix. La Conférence fédérale-provinciale eut lieu dans la même salle que la Conférence nationale sur la stabilité des prix.

Les premiers ministres devaient décider au cours de la conférence si le programme convenu la semaine précédente constituait une mesure positive dans la lutte contre l'inflation et dans quelle mesure le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux seraient disposés à:

- (1) souscrire en général au programme;
- (2) appliquer les critères de prix aux activités de leurs propres administrations;
- (3) trouver le moyen d'élargir le programme de manière à y inclure les groupes, particulièrement les groupements professionnels, qui ressortissaient de la compétence provinciale;
- (4) décider s'ils seraient prêts à employer au besoin des sanctions en cas d'infraction grave commise par une entreprise commerciale.

Les éléments suivants du communiqué de la Conférence fédérale-provinciale, publié le 10 février 1970, portaient sur le programme de stabilisation des prix:

- a) Les premiers ministres souscrivent au projet de la Commission de prier sans délai des entreprises de se conformer de façon générale au principe fondamental adopté par la Conférence nationale sur la stabilité des prix, soit réduire le nombre et l'importance des hausses de prix qu'elles feraient normalement en 1970, en s'assurant que de telles augmentations sont nettement inférieures à l'augmentation des coûts. Les premiers ministres demandent instamment à tous les Canadiens de collaborer activement à la compression des prix et des revenus, au cours de 1970.
- b) Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux s'engagent à respecter le même principe quant aux prix ou honoraires exigés pour les biens et services mis en vente par les ministères et organismes gouvernementaux et par les entreprises qui sont propriété publique; et les gouvernements provinciaux conviennent de prendre toutes les mesures qu'ils jugeront nécessaires pour que les gouvernements locaux respectent le même principe fondamental dans l'élaboration de leurs politiques de fixation des prix.
- c) Les premiers ministres conviennent que les gouvernements devraient restreindre le plus possible leurs dépenses, leurs impôts et leurs emprunts, mais sans toutefois nuire aux services essentiels, ou ralentir l'expansion économique.

- d) Les gouvernements provinciaux conviennent d'étudier en priorité la création ou le renforcement éventuels de formules qui permettront de réviser, en 1970, les augmentations de loyer des locaux d'habitation autonomes déjà existants dans les grands centres urbains, conformément au principe fondamental adopté par la Conférence nationale sur la stabilité des prix.
- e) Les premiers ministres conviennent, dans la mesure où ils peuvent exercer une influence dans ce domaine, d'inciter les associations professionnelles à retarder ou à limiter les hausses d'honoraires, au cours de 1970. Certains premiers ministres insistent toutefois pour que ces mesures n'entraînent pas, dans une province, une baisse de la compétence professionnelle.
- f) Le gouvernement canadien et la majorité des gouvernements provinciaux expriment l'espérance que le gouvernement n'aura pas à prendre de sanctions, mais conviennent d'utiliser, au besoin, tous les moyens dont ils disposent pour statuer sur les cas d'infraction grave aux critères de fixation des prix, que la Commission signalera. Certaines provinces soulignent que, pour être efficaces, les sanctions doivent être appliquées par toutes les provinces; les sanctions que prendrait une seule province, de sa propre initiative, ne seraient pas efficaces.

En outre, la Conférence discute de la possibilité de limiter le crédit à la consommation pour intensifier la lutte contre l'inflation. On note que les restrictions générales du crédit découlant de politiques monétaires fédérales ont réussi, dernièrement, à contenir l'expansion du crédit à la consommation.

9. MISE EN APPLICATION DU PROGRAMME DE RESTRICTION DES PRIX

Les travaux d'organisation du mécanisme d'administration du programme commencèrent véritablement après que la Conférence fédérale-provinciale eut donné son accord au programme.

La Commission lança une campagne d'information avec une annonce publicitaire diffusée dans les journaux, dont le titre était *Appel à l'action pour enrayer la hausse des prix*. L'annonce, publiée dans 12 quotidiens et grands hebdomadaires anglais et français, reprenait dans sa totalité le communiqué final de la Conférence sur la stabilité des prix ainsi que les conclusions de la Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres qui portait sur le programme. L'annonce parut quelques jours après la fin de la Conférence.

En même temps que cette campagne de presse était lancée, des annonces télévisées furent filmées et mises à la disposition des stations canadiennes. Par la suite, des annonces payantes furent diffusées sur 46 postes de télévision indépendants. On paya aux postes un total de 464 diffusions du message anti-inflationniste, mais celui-ci fut encore diffusé 1 200 fois au cours de l'été et de l'automne 1970, à titre de message gratuit d'intérêt public.

En avril 1970, plus de 5 millions de circulaires, intitulées *Combattons l'inflation—Sauvegardons les emplois* furent distribuées dans les enveloppes de factures téléphoniques afin de faire connaître au public le programme de la Commission, pour qu'il appuie ses objectifs. Plus de 20 000 demandes de renseignements ont été reçues à la suite de ce programme. Une brochure plus complète, qui portait le même titre, fut adressée aux personnes qui en avaient fait la demande.

Dans le cadre de cette campagne d'information, le président de la Commission a prononcé quinze discours importants dans tout le pays entre le 25 février et le 3 novembre 1970. Le texte de ces discours a été largement diffusé par la presse.

En ce qui concerne l'application proprement dite du programme de restriction des prix, le 5 mars 1970 le gouverneur-en-conseil nomma M. B. G. Barrow au sein de la Commission, où il fut chargé du programme de restriction des prix. M. Barrow avait auparavant été membre du tribunal antidumping. En outre, un certain nombre de ministères et d'organismes du gouvernement fédéral (Ministère de l'Industrie et du Commerce, Banque d'expansion industrielle, Commission de la fonction publique, Ministère des Approvisionnements et Services, Ministère de la Consommation et des Corporations et Bureau fédéral de la statistique) furent invités à détacher certains membres de leur personnel auprès de la Commission pour l'aider à administrer le programme. De plus, un certain nombre d'entreprises privées

mirent des membres de leur personnel à la disposition de la Commission (Ford Motor Company of Canada Limited, Union Carbide Canada Limited, Molson Industries Limited, Price Waterhouse and Company, Riddell Stead and Company, McDonald, Currie and Company). Ce n'est qu'avec l'aide de ces organismes gouvernementaux et de ces entreprises privées que l'administration du programme fut possible.

Au cours de l'année 1970, 1 758 augmentations de prix ont été signalées à la Commission dans le cadre du programme de restriction des prix.

De plus, 28 entreprises de vente en gros et au détail, qui comprenaient des grands magasins et des chaînes d'alimentation, ont fourni à la Commission des renseignements mensuels sur l'évolution des prix et des marges bénéficiaires.

La Division de l'examen des prix a exécuté 243 études préliminaires d'augmentation de prix et 43 études étaient en cours à la fin de l'année.

Vingt-deux études générales avaient été achevées et 13 autres étaient encore en cours à la date du 31 décembre.

Selon les renseignements dont disposait la Commission, environ 100 entreprises ont retardé ou modifié, à la suite du programme de restriction des prix, des augmentations de prix sur les produits ou services suivants: tarifs de transport aérien, redevances d'entreposage en chambre froide, appareils électriques, tabac, denrées alimentaires, aluminium, essence et produits pétroliers, certains produits d'acier, cuivre et dérivés, certains tarifs d'électricité, récipients de verre, tarifs ferroviaires de marchandises et services bancaires.

Un rapport en date du 15 octobre 1970, intitulé *Division de l'examen des prix: revue des opérations depuis mars 1970* et traitant en détail des activités déployées dans le cadre du programme de restriction des prix, est annexé au rapport (Annexe H), de même qu'un résumé sur la manière dont les groupements professionnels ont coopéré au programme (Annexe I).

10. NOUVEAUX EFFORTS DE MISE AU POINT D'UN PROGRAMME DE RESTRICTION DES TRAITEMENTS ET SALAIRES

Au cours du printemps 1970, les principaux dirigeants du Congrès du Travail du Canada et de la Confédération des syndicats nationaux furent consultés à nouveau à plusieurs reprises. Au cours de ces consultations, diverses méthodes furent explorées pour étendre le programme de restriction aux traitements et salaires, selon des modalités acceptables. Ces entretiens se sont soldés par un échec.

Lors de la Conférence nationale sur la stabilité des prix, il avait été expressément déclaré que toute mesure prise alors ne pourrait être considérée comme liée de quelque manière à un accord ultérieur sur les traitements et salaires. Pourtant, la Commission jugeait qu'il fallait vigoureusement s'efforcer de contenir les augmentations de traitements et de salaires dans des limites raisonnables afin que le programme de restriction soit plus complet et qu'il puisse réduire plus rapidement les pressions inflationnistes.

La proposition

Compte tenu de cet objectif, la Commission présenta une proposition à une réunion des ministres des Finances et des trésoriers provinciaux qui eut lieu à Winnipeg le 5 juin 1970. Cette proposition est résumée dans le communiqué de presse publié le 5 juin par la Commission:

Winnipeg—

La Commission des prix et des revenus a demandé l'appui conjoint du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux pour l'application de critères limitant les hausses du coût des salaires et des traitements.

Le programme de la Commission a pour objet de mieux assurer une progression continue vers la réduction du taux d'augmentation des coûts et des prix. Ceci permettra au gouvernement fédéral de mettre en œuvre des mesures monétaires et fiscales grâce auxquelles l'économie pourra retrouver un rythme de croissance plus normal et de meilleures possibilités d'emploi dans des conditions de stabilité raisonnable des prix. La proposition vise à renforcer l'actuel programme de contraintes exercées directement sur les politiques de détermination des prix de l'entreprise.

Les critères visant les salaires et traitements sont destinés à permettre aux employés, en tant que groupe, d'obtenir un accroissement de leur revenu réel aussi considérable que l'économie pourra offrir grâce à un accroissement de la productivité moyenne par employé, tout en rendant possible un progrès continu vers une stabilité raisonnable des prix.

Pour les augmentations de la première année des contrats de travail, une limite supérieure initiale de six pour cent s'appliquera aux hausses de salaires, y compris les avantages sociaux consentis dans les circons-

tances actuelles. Cette limite initiale tient compte d'une amélioration moyenne, à long terme, de la productivité nationale qui s'établirait à 2½ pour cent ou 3 pour cent par année, et d'un taux d'augmentation de l'indice des prix à la consommation qui, espère-t-on, serait de l'ordre de 3-3½ pour cent ces 12 prochains mois. De plus, ce maximum de six pour cent s'accorde avec le chiffre moyen des hausses de salaires prévues pour les augmentations de deuxième et troisième années, qui entreront en vigueur en 1970 aux termes des principales conventions collectives négociées en 1968 et 1969. Bien entendu, il se présentera bien des cas où les employés ne pourront pas obtenir des augmentations aussi élevées que six pour cent.

Ces limites initiales feront l'objet d'une reconsideration périodique, à la lumière des progrès et des perspectives concernant l'atténuation du rythme d'accroissement des prix. On estime qu'un chiffre inférieur à six pour cent sera approprié quant aux hausses de salaires et de traitements qui seront accordés d'ici à quelques mois. Dans certains cas, ces hausses de salaires ou de traitements supérieures aux limites annoncées seront justifiées. Les hausses dépassant les maximums qu'obtiendront des employés dont la rémunération actuelle n'excède pas 2 dollars l'heure ou 350 dollars par mois échapperont aux limites annoncées. Il y a aussi d'autres motifs pouvant justifier des augmentations supérieures à ces limites, notamment l'incapacité de conserver ou d'attirer une main-d'œuvre adéquate et le retrait, dans les conventions collectives, de certaines restrictions précises visant les pratiques de travail dans des cas où l'on pourrait établir que pareils retraits aboutiraient directement à des gains exceptionnels de productivité.

Nulle exception générale ne sera autorisée du fait que les taux de rémunération de tel ou tel groupe d'employés accuseraient un sérieux écart négatif par rapport aux taux de rémunération d'autres groupes comparables. Dans la pratique, cependant, quelques cas extrêmes de ce genre se présenteront sans aucun doute, surtout dans la phase initiale du programme, et ces cas seront alors examinés individuellement dans le cadre des études de salaires et traitements.

Il est prévu que la limite de six pour cent devrait s'appliquer aux augmentations de salaires accordées dans des catégories précises d'emploi et qu'elles ne devraient pas empêcher les hausses de rémunération reflétant des cas manifestes de promotion au sein de la structure d'un emploi, y compris l'achèvement d'une période de probation ou d'un stage d'apprentissage.

Les améliorations d'avantages sociaux visant certaines éventualités telles que la maladie ou les accidents échapperont aux limites annoncées.

Les changements dans la longueur de la semaine normale de travail ou dans la durée du temps payé en dehors du travail, qui ont pour effet d'accroître la rémunération de l'employé, entreront en ligne de compte dans l'application des limites spécifiées.

On encouragera les employeurs à indemniser les employés dont les hausses de salaires respectent les critères, advenant que l'indice des prix à la consommation monte de plus de 3½ pour cent pendant la première année de ces augmentations. Pareille indemnité, pensons-nous, pourrait prendre la forme d'une réouverture de certaines clauses des conventions collectives ou consister en des ententes d'indexation.

Employeurs et employés en général, ceux du secteur public comme ceux du secteur privé, seront priés de respecter les critères. Des règles seront établies concernant la surveillance des ententes salariales et l'étude de certains cas particuliers, à la discrétion de la Commission des prix et des revenus. Les conclusions découlant de pareilles études seront rendues publiques et c'est au gouvernement ayant juridiction sur les groupes d'employés en cause qu'incomberait le soin de prendre les mesures appropriées dans les cas de transgression grave.

Les gouvernements provinciaux sont priés de réexaminer les mesures qu'ils ont déjà prises pour favoriser la limitation des loyers et des honoraires professionnels, étant donné que certaines provinces devront prendre de nouvelles dispositions pour obtenir l'appui du programme de restrictions des salaires et traitements.

M. John Young, président de la Commission, réitère sa conviction que, si tous les Canadiens appuient le programme de restriction des prix et des revenus dans son ensemble, il sera possible de s'acheminer simultanément vers des niveaux plus normaux d'activité économique et d'emploi et une meilleure stabilité des prix.

Réaction des gouvernements

Le communiqué publié le 5 juin 1970 par la conférence résumait les réponses du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux:

Le comité fédéral-provincial des ministres des Finances s'est réuni aujourd'hui à Winnipeg. Tous les gouvernements sauf un étaient représentés au niveau des ministres. Les ministres ont passé en revue certains développements économiques y compris les conséquences possibles de la libération récente du taux de change du dollar canadien, l'augmentation continue des prix et des coûts, le problème du chômage et certaines difficultés économiques régionales.

Le ministre fédéral des Finances a fait un compte-rendu de certaines mesures et propositions qui pourraient aider la situation de caisse des provinces et qui pourraient avoir pour effet d'assouplir les contraintes fiscales fédérales sur l'économie du pays.

Les ministres ont aussi examiné une proposition de la Commission des prix et des revenus à l'effet que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux intensifient leurs programmes actuels visant à restreindre l'augmentation des prix et donnent leur appui à la mise en application de critères parallèles pour restreindre l'augmentation des coûts due aux hausses de salaires.

Le ministre fédéral des Finances a déclaré que le gouvernement fédéral appuie entièrement les propositions mises de l'avant par la Commission. Il a insisté sur le fait qu'un endiguement plus efficace des pressions à la hausse des prix dans l'économie permettrait au gouvernement fédéral d'assouplir davantage les contraintes fiscales et monétaires. Précisément, l'objectif proposé est de ramener l'économie sur la voie d'une croissance plus forte avec une augmentation correspondante des possibilités d'emploi et ce, dans des conditions de stabilité raisonnable des prix.

Le trésorier provincial d'Ontario a exprimé un appui de principe aux propositions mises de l'avant par le président de la Commission des prix et des revenus. Il s'est engagé à les soumettre au Conseil

des ministres de l'Ontario dans un bref délai. Selon lui les propositions de la Commission méritent un examen sérieux de la part des gouvernements et de tous les Canadiens. Il ne pouvait engager son gouvernement mais il apportera tout son appui.

Le premier ministre et ministre des Finances du Québec, dans le but de promouvoir la croissance économique et d'accroître les possibilités d'emploi, a exprimé son désir de coopérer pleinement au programme de restrictions des salaires proposé par la Commission. Il a également souligné que sa proposition de mettre sur pied un fonds de stabilisation visait à répondre au même besoin et à assurer les services publics nécessaires à la croissance économique dans certaines régions. Il a enfin indiqué qu'il examinerait les mesures législatives appropriées dans le domaine du contrôle des loyers et de la protection des consommateurs.

Selon le ministre des Finances du Nouveau-Brunswick, l'adoption des propositions mises de l'avant par la Commission des prix et des revenus serait chose utile. Il s'est engagé à soumettre ces propositions à la considération du gouvernement de sa province.

Le trésorier provincial de l'Île-du-Prince-Édouard, après avoir affirmé que sa province ne contribuait pas à la hausse des coûts et des prix, s'est dit heureux de l'initiative prise par la Commission des prix et des revenus. Il a ajouté qu'il recommanderait à son gouvernement d'appuyer les propositions de la Commission.

Le ministre des Finances du Manitoba, tout en appuyant vivement le principe d'une politique de restrictions des revenus, a souligné que, à son avis, les propositions de la Commission ne s'inscrivaient pas dans une perspective assez large. Il s'est dit d'avis que toutes les sources de revenus, y compris les profits, les dividendes, les loyers, les honoraires professionnels et les intérêts devraient être soumises à une revision et à des limitations semblables à celles proposées dans le cas des salaires. L'ensemble de ces restrictions devrait également être accompagné d'une réorientation de l'ensemble des programmes et des dépenses fédéraux-provinciaux en vue d'une réduction des disparités économiques et sociales et des déséquilibres régionaux. Il a conclu que ces disparités et ces déséquilibres étaient les problèmes les plus urgents.

Le trésorier provincial de la Saskatchewan a donné l'appui total de son gouvernement aux propositions de la Commission et a encouragé les autres gouvernements provinciaux à fournir leur pleine coopération. Il a fait valoir que les gouvernements provinciaux comme le gouvernement fédéral, ont le pouvoir d'agir efficacement dans leur domaine respectif et que la Saskatchewan avait déjà pris un certain nombre de dispositions afin de régler, à l'intérieur des limites provinciales, ce qui constituait en réalité un problème national. Il a souligné que, en raison des conditions économiques qui ont prévalu dans la province de la Saskatchewan, les loyers ont indiqué une tendance à la baisse. Le trésorier provincial a également insisté pour que toutes les pressions inflationnistes soient éliminées, quelle que soit leur source. Il a observé, par exemple, que la Banque du Canada avait réduit son taux à diverses occasions mais que les banques à charte et d'autres institutions de prêts n'ont pas donné suite à cette réduction. M. Steuart a demandé à la Commission des prix et des revenus d'insister auprès des banques et des institutions de prêts pour qu'elles réduisent leurs taux d'intérêt.

Le ministre des Finances et de l'Économie de la Nouvelle-Écosse a déclaré que son gouvernement, en accord avec l'engagement qu'il a pris à la Conférence des premiers ministres de février dernier, ferait tous les efforts possibles pour combattre l'inflation en encourageant un niveau de salaires qui soit ajusté à la croissance réelle de l'économie. Il a cependant souligné que les augmentations en pourcentage de salaires en Nouvelle-Écosse n'ont pas le même effet en dollars absolus que des augmentations en pourcentage identiques dans les autres provinces. De plus, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse est lié par un arbitrage obligatoire pour les fonctionnaires et il y aura un certain nombre d'arbitrages au cours du mois de juin de cette année. Pour ce qui est des loyers, la Nouvelle-Écosse est en train d'établir des conseils de revision des loyers.

Le trésorier provincial de l'Alberta s'est dit d'accord avec des restrictions raisonnables de salaires. Il a fait remarquer que le gouvernement de l'Alberta exerçait déjà de sévères restrictions en ce qui a trait à ses propres dépenses. Il a également attiré l'attention sur le fait que son gouvernement a demandé aux commissions scolaires de limiter l'augmentation de leurs dépenses cette année à six pour cent, ceci avec l'appui de la population de l'Alberta. Bien que le gouvernement de l'Alberta n'a pas encore eu l'occasion d'étudier les recommandations spécifiques de la Commission des prix et des revenus, le trésorier provincial a endossé de façon générale les grandes lignes de ces recommandations.

Le ministre des Finances de la province de Terre-Neuve et du Labrador, tout en exprimant certaines inquiétudes quant aux difficultés pratiques inhérentes à la mise en œuvre des suggestions de la Commission, a donné son accord de principe aux propositions de restrictions des salaires. Le ministre a noté que son point de vue devrait évidemment être soumis à l'attention de son gouvernement pour approbation.

En réalité, seuls le gouvernement fédéral et les gouvernements du Québec et de la Saskatchewan appuyaient pleinement le projet de programme de restriction des traitements et salaires. Les autres provinces étaient «généralement favorables» au programme, mais les ministres provinciaux ont déclaré qu'ils étaient dans l'impossibilité de s'engager sans consulter leurs collègues provinciaux.

Réaction des salariés et des syndicats

La réaction du mouvement syndical fut rapide et négative. Marcel Pépin, président de la Confédération des syndicats nationaux déclara que la Confédération «s'opposait absolument à cette directive, du fait qu'elle manque totalement de réalisme». Pour Donald McDonald, président du Congrès du travail du Canada, «ces propositions sont mal fondées, extrêmement injustes et totalement irréalisables». Il ajoutait ensuite que la directive était «la forme la plus grossière d'injustice économique qu'on puisse imaginer». William Mahoney, directeur national des United Steelworkers of America et vice-président du Congrès du travail du Canada, qualifia de «comble de la malhonnêteté» la directive proposée.

Dans l'ensemble, la presse n'était pas optimiste, surtout à cause de la position prise par le mouvement syndical.

Mise en application de la directive

Afin d'organiser le mécanisme d'administration du programme de restriction des traitements et salaires, un certain nombre de fonctionnaires, la plupart appartenant au Conseil du Trésor, au Conseil des relations de la fonction publique et au Ministère du Travail furent détachés auprès de la Commission afin d'étudier les principales augmentations de traitements et de salaires et de présenter des rapports sur ces augmentations. Les principales différences qui distinguaient ce programme du programme de restriction des prix étaient l'absence de participation des groupes intéressés lors de la formulation du programme, l'absence d'un accord sur les méthodes appropriées de contrôle pour déterminer l'existence d'infractions et surtout l'impossibilité où se trouvaient les gouvernements, en vertu de la législation en vigueur, d'imposer des sanctions en cas d'infraction grave. La décision prise par le gouvernement fédéral d'utiliser de telles sanctions avait été un élément essentiel du programme de restriction des prix.

L'application des critères a posé des difficultés, même dans le cas de la fonction publique lorsque le règlement salarial était déterminé par la voie «conciliation-grève». L'exemple le plus connu de cet état de choses est le conflit qui opposa le gouvernement fédéral et le Conseil des syndicats de postiers. Le 4 septembre 1970, un accord fut conclu entre le Conseil du Trésor, qui représentait le gouvernement fédéral, et le Conseil des syndicats de postiers, en vertu duquel un contrat de 30 mois, qui entrerait en vigueur le 1^{er} octobre 1969, prévoirait un taux annuel moyen d'augmentation de 6.8 pour cent. On parvint à cet accord après environ trois mois de grèves tournantes qui affectèrent toutes les régions du pays. Dans une déclaration publiée le 4 septembre 1970, le président de la Commission des prix et des revenus fit les observations suivantes:

Il y a deux choses importantes à signaler en ce qui concerne le règlement qui est envisagé.

La première, c'est que c'est loin d'être la première entorse au maximum proposé, presque toutes les conventions intervenues au cours des dernières semaines prévoient des hausses qui dépassent la norme. S'il est vrai, d'autre part, qu'on voit encore peu de manifestations de réduction des hausses de salaire, il serait très étonnant que celles-ci ne soient pas influencées par l'abaissement du taux de hausse des prix, l'accroissement du chômage et la contraction des bénéfices. Le règlement des postiers, qui prévoit une augmentation moins considérable que plusieurs contrats récents d'une certaine importance, constitue donc un progrès dans la bonne direction.

La seconde chose, c'est que l'augmentation des coûts doit ralentir sans quoi le pays se verra acculé à un choix très difficile entre trois possibilités: la persistance d'un chômage élevé, une inflation grave ou une réglementation obligatoire. Or personne ne souhaite le chômage, rares sont ceux qui voudraient revenir à l'inflation et nombreux sont

ceux qui s'opposent énergiquement à une réglementation des salaires et des prix. Ce sont là, néanmoins, les dures options auxquelles nous devrons nous résoudre, et les seules possibles, si nous ne savons pas, nous Canadiens, faire preuve de bons sens et de réalisme économique.

Au cours de l'été et de l'automne 1970, la Commission étudia un certain nombre de règlements salariaux, outre celui intervenu dans le secteur des postes. Ces études portaient sur les accords conclus avec les ouvriers de la construction, les grutiers et les employés des commerces d'alimentation au détail, parmi d'autres. L'accord conclu entre le gouvernement fédéral et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada, qui groupe des économistes, des statisticiens, des sociologues et des mathématiciens, est particulièrement intéressant. Ce règlement, fruit d'un arbitrage, était important en ce sens qu'il posait la question fondamentale de l'efficacité d'une proposition de restriction des salaires sans caractère officiel, face au mécanisme existant de la négociation collective.

Le 9 octobre 1970, le Tribunal d'arbitrage de la fonction publique accorda aux économistes, statisticiens, sociologues et mathématiciens du gouvernement fédéral un règlement qui, de l'avis de la Commission était «totalement injustifié compte tenu de la conjoncture économique actuelle». Ce règlement, qui portait sur une période de deux ans à compter du 1^{er} juillet 1970, prévoyait des augmentations allant jusqu'à 15 pour cent, outre les augmentations annuelles normales qui sont d'environ 4 pour cent par an. La sentence arbitrale du tribunal prévoyait également le paiement d'heures supplémentaires lorsque le nombre d'heures de travail dépasse la norme fixée pour une semaine. Ce règlement intéressait des personnes qui auparavant gagnaient jusqu'à 23 500 dollars par an. Dans un communiqué de presse en date du 9 octobre, la Commission concluait en ces termes: «les économistes de la fonction publique sont pourtant mieux en mesure que quiconque de savoir que si les travailleurs en général obtenaient des augmentations d'une ampleur égale à celle que le Tribunal vient d'accorder aux fonctionnaires en cause, il n'y aurait aucun espoir d'éviter la recrudescence de l'inflation».

Dans une lettre en date du 13 octobre 1970, adressée à la Commission et communiquée à la presse ce même jour, le directeur exécutif de l'Institut professionnel écrivait ce qui suit au président de la Commission:

La déclaration que vous avez récemment faite à la presse . . . aura été une nouvelle déception pour ceux qui espèrent encore de la Commission des prix et des revenus qu'elle fasse des observations justes, équilibrées et acceptables sur le plan intellectuel.

La lettre de l'Institut professionnel accusait également la Commission de se prononcer sur l'affaire sans avoir suffisamment étudié et analysé le problème:

Quelques heures après la publication de la sentence arbitrale et sans disposer d'une analyse justificative ou d'autres éléments techniques, vous croyez bon de condamner généralement et globalement cette sentence. Sur le vu de votre déclaration de vendredi dernier, il est difficile de ne

pas conclure que vous recommandez de payer les membres professionnels de la fonction publique moins que leurs homologues du secteur privé et, que vous recommandez qu'ils travaillent aussi longtemps que leur employeur le désire pour obtenir des salaires inférieurs à la normale.

Si telle est effectivement votre position, on est en droit de s'inquiéter vivement des thèses économiques et autres qui motivent les travaux de votre Commission. Tant qu'une réponse satisfaisante n'aura pas été donnée à cette question, je crains fort que les citoyens réfléchis et soucieux de la chose publique seront toujours plus nombreux à se voir forcés d'accorder aux déclarations émanant de votre Commission le crédit généralement réservé à la propagande officielle.

Dans sa réponse au directeur exécutif de l'Institut professionnel également rendue publique, le président de la Commission a déclaré que «la Commission avait suivi de près l'évolution des négociations collectives intéressant ces groupes . . .»

Le président poursuivait en ces termes:

La Commission n'a pu déterminer que le paiement de primes spéciales pour le travail accompli en sus de la semaine normale de travail est une condition usuelle d'emploi pour les économistes et les autres travailleurs des échelons supérieurs de salaires du secteur privé. Bien au contraire, les membres des catégories professionnelles et les autres employés dont les salaires sont d'environ 20 000 dollars par an sont payés, en règle générale, pour atteindre certains objectifs, quel que soit le nombre d'heures qu'ils y consacrent.

Les statistiques les plus récentes du Bureau d'étude des salaires indiquent que les salaires moyens des économistes du secteur public étaient légèrement inférieurs à ceux de leurs homologues du secteur privé à la date du 1^{er} juillet 1970. De l'avis de la Commission, vos exigences ont renversé la situation, mettant les fonctionnaires dans une situation exceptionnellement favorable par rapport à la majorité des économistes de l'industrie privée. Un grand nombre d'économistes, de sociologues, de statisticiens et de mathématiciens employés dans la fonction publique recevront des augmentations globales de salaires (y compris les augmentations statutaires et les augmentations au mérite prévues dans les nouveaux barèmes) qui se situent entre 11 et 13 pour cent pour l'année qui se terminera en juin 1971, et des augmentations légèrement inférieures pour l'année suivante.

De plus, la Commission dispose d'un assez grand nombre de renseignements de première main sur les conditions de traitement et de travail des économistes employés dans un grand nombre de secteurs, y compris les universités. La Commission ne croit pas qu'une comparaison objective des qualifications, des responsabilités et des salaires des économistes du secteur public et du secteur privé justifie véritablement votre position.

11. PROLONGATION ÉVENTUELLE DU PROGRAMME DE RESTRICTION DES PRIX ET DES SALAIRES.

Au cours de l'automne 1970, la Commission rencontra des représentants des milieux des affaires du pays tout entier dans le but de faire le bilan du programme de restriction des prix et du programme de restriction des traitements et salaires, ainsi que de déterminer s'il pourrait être utile de prolonger le programme de restriction des prix au-delà de la date à laquelle il avait été convenu que le programme prendrait fin, à savoir le 31 décembre 1970.

Une note en date du 15 octobre 1970, intitulée *Évolution récente de la situation économique et solutions possibles* résumait ces questions pour l'objet de ces consultations. Le texte de cette note est reproduit ci-dessous:

Face à l'évolution récente de l'économie et au niveau actuel des relèvements de salaires, certains ont été portés à envisager de façon pessimiste les choix qui s'offrent au Canada. On pourrait prétendre que, vu le niveau d'accroissement des coûts, trois choix désagréables s'offrent présentement au gouvernement.

Il peut continuer dans la voie des politiques expansionnistes et créer un climat économique dans lequel les hommes d'affaires peuvent faire absorber les hausses de coût sous forme de prix plus élevé. On se servirait de ces hausses de prix pour justifier les relèvements sans cesse élevés des salaires; ces hausses ramèneraient le pays à cette espèce même d'inflation à laquelle le gouvernement a entrepris de faire la lutte il y a deux ans.

La seconde solution serait d'éviter les politiques expansionnistes de sorte qu'il serait difficile ou même impossible pour les entreprises d'éviter un plus grand resserrement des profits. Cela pourrait contenir les prix et, éventuellement, restreindre les augmentations salariales. Mais cela ne se ferait qu'aux dépens du maintien ou de l'accroissement du chômage et d'une plus grande perte de rendement.

Si ni le retour à un degré élevé d'inflation ni le maintien ni un accroissement du chômage ne sont acceptables, le gouvernement aurait alors à recourir à une régie obligatoire des salaires. Il ne serait pas nécessaire qu'une pareille réglementation soit aussi spécifique et régide que dans le passé ni qu'elle suppose une bureaucratie aussi poussée que celle des régies du temps de guerre. Néanmoins, un régime de retenue obligatoire des prix et des revenus aboutirait indubitablement à une déformation considérable de la réalité et engendrerait beaucoup de frictions.

Voilà autant de choix désagréables! Mais pour ceux qui prétendent que les augmentations de salaires ne s'adapteront pas à un assortiment de faibles profits, d'augmentations modérées des prix et de chômage élevé, il faudra se résoudre à l'une des solutions ou à une combinaison des trois.

Selon la Commission, il est très peu probable que les hausses de salaires ne suivront pas, dans une certaine mesure, l'évolution de la conjoncture qui s'est dessinée et qui est censée se poursuivre pendant un certain temps. À en juger par ce qui s'est passé en Amérique du Nord,

s'il s'écoule un certain temps avant que les augmentations de salaires s'adaptent à l'évolution de la situation économique, ces rajustements sont toujours survenus. En effet, même si la statistique est peu encourageante, le règlement des conflits à l'Hydro-Ontario et dans l'industrie forestière de la Colombie-Britannique laisse entrevoir qu'on a peut-être déjà atteint un point tournant.

Néanmoins, il est difficile à ce moment-ci de vouloir adopter une attitude plus encourageante qu'un optimisme qualifié. S'il est vrai que la courbe des hausses de salaires peut commencer à flétrir, son point de départ est quand même très élevé, surtout si l'on tient compte des avantages sociaux. En outre, un sondage officieux des intentions des employeurs qui n'ont pas à traiter avec des syndicats ne nous porte pas à croire qu'il y a eu jusqu'ici un changement profond d'attitude. Il faudra donc peut-être encore quelques mois avant que se dissipe notre incertitude sur l'issue éventuelle de la lutte présente contre l'inflation.

C'est donc à la lumière de ces faits qu'il faudra se demander, à la fin de l'année, s'il faut mettre fin au programme de retenue des prix et des salaires. S'il fallait annoncer bientôt que, après le 31 décembre 1970, la Commission n'appliquera plus de critères spécifiques à chaque hausse de prix et de salaires qui surviennent dans l'économie, ni le public ni le gouvernement ne trouveraient facile d'accepter cette décision tant que persiste l'incertitude actuelle. Il est difficile de prédire ce qui peut arriver. Si l'interruption du programme de retenue des prix et des revenus s'accompagnait d'une multiplicité de hausses de prix, le monde des affaires sacrifierait une bonne partie de la bonne volonté qui va de pair avec les efforts actuels. Du même coup, c'est évident, il ne serait plus possible pour la Commission et le gouvernement d'insister pour qu'on respecte des directives salariales. Même si toutes les incertitudes n'étaient pas dissipées dans les neuf prochains mois, la situation devrait alors s'être précisée bien davantage. S'il n'est pas établi, vers le milieu de 1971, que la courbe des hausses de salaires ne s'oriente pas vers un niveau acceptable, le gouvernement se trouvera face aux choix que nous venons de décrire. Si, d'autre part, pareille tendance se dessinait, il est probable que le public et le gouvernement en concluront que l'inflation n'est plus un problème de taille. Il sera peut-être alors possible de ramener le programme de retenue des prix et des revenus tout au plus à un rôle de surveillance de l'évolution de l'économie.

Cette note, ainsi que nous l'avons déjà dit, servait de point de départ aux délibérations, sous une forme ou une autre, lors des entretiens que la Commission a organisés avec les milieux d'affaires au cours de l'automne 1970.

12. FIN DU PROGRAMME DE RESTRICTION DES PRIX ET DES SALAIRES

La dernière de ces consultations eut lieu à Ottawa le 1^{er} décembre 1970. Lors de cette réunion, environ 50 hommes d'affaires, auxquels s'étaient joints des observateurs des gouvernements fédéral et provinciaux, ont examiné la situation et, vu l'évolution de la conjoncture économique et le peu de succès du programme de restriction des traitements et salaires, ont fait savoir à la Commission que le maintien de critères officiels de restriction des prix au-delà de la date prévue ne leur paraissait pas justifié. Le texte intégral de la déclaration est reproduit ci-dessous:

Les résultats du programme 1970 de restriction des prix ont été examinés lors d'une série de réunions régionales d'hommes d'affaires organisées par la Commission des prix et des revenus à Halifax, Montréal, Toronto, Edmonton et Vancouver, ainsi que lors d'une réunion tenue aujourd'hui à Ottawa.

On se souvient qu'à la suite de la Conférence nationale sur la stabilité des prix, tenue en février dernier, les entreprises commerciales du Canada ont été invitées à réduire le nombre et l'ampleur des augmentations de prix qu'elles apporteraient normalement en 1970 et à veiller à ce que les augmentations de prix soient nettement inférieures au montant nécessaire pour compenser les augmentations de coûts. On soulignait à l'époque que pour reprendre le contrôle de l'inflation avec un minimum de chômage et de pertes de production, des restrictions comparables seraient requises des salariés, de tous les niveaux de gouvernements et de l'ensemble du public au Canada.

La Commission a reconnu que la coopération du monde des affaires a été extrêmement efficace pour contenir les augmentations des prix en 1970. Les activités de surveillance des prix de la Commission montrent clairement que de nombreuses entreprises qui auraient pu augmenter leurs prix en 1970 ont retardé, limité ou réduit l'ampleur de ces augmentations pour se conformer aux critères définis.

Dans de nombreux autres cas, les recherches de la Commission montrent que des entreprises ont connu une augmentation rapide de leurs coûts et une compression de leurs marges bénéficiaires en 1970, et que les augmentations de prix qu'elles ont jugées pouvoir mettre en vigueur dans ce qui était la conjoncture de l'époque ne pouvaient compenser plus qu'une partie de l'augmentation de leurs coûts depuis 1969. Dans d'autres cas encore, des entreprises de divers secteurs de l'économie, dont l'agriculture, ont été empêchées par les conditions du marché national et international d'augmenter leurs prix, ou ont été forcées de les rabaisser.

La Commission a attiré l'attention sur le fait que c'est peut-être la première fois que des entreprises commerciales représentant pratiquement tous les secteurs de l'économie canadienne ont coopéré à un programme national de cette ampleur.

De l'avis de la Commission, le programme de restriction des prix a eu non seulement un effet modérateur direct sur le taux d'augmenta-

tion des prix en 1970, mais il a encore été utile en faisant mieux comprendre au public l'importance primordiale des augmentations de coûts dans le mécanisme inflationniste. En revanche, la Commission a admis que les augmentations de traitements et de salaires ne semblaient guère avoir diminué jusqu'à présent, bien qu'elle ne s'attendait pas à ce qu'un tel résultat puisse être obtenu rapidement.

La Commission a souligné que les perspectives de l'économie canadienne en 1971 rendaient aussi nécessaire dans l'avenir immédiat qu'en 1970 une attitude responsable en ce qui concerne les décisions affectant les prix et les revenus. Bien que la récente modération du taux d'augmentation des prix soit encourageante dans une certaine mesure, la Commission doit encore avertir les Canadiens que ce phénomène ne sera probablement que temporaire si le taux d'augmentation des coûts ne fléchit pas à bref délai. En l'absence d'une modération rapide et substantielle de l'ampleur des augmentations de traitements et de salaires et à défaut d'une politique des prix qui matérialisera dans les faits une modération éventuelle des augmentations de coûts, la Commission estime que les Canadiens ne pourront que choisir entre une reprise de l'inflation, un niveau inacceptable de chômage ou un type quelconque de mesures coercitives qui permettront d'assurer un contrôle plus efficace des coûts et des prix.

Les hommes d'affaires présents à la réunion ont attiré l'attention sur les changements marqués qui sont intervenus depuis février 1970 dans les conditions de marché où se trouvent les entreprises commerciales, dans le degré de ralentissement de l'économie et dans l'orientation générale de la politique du gouvernement qui vise à stimuler l'activité économique et à atteindre un niveau plus élevé d'emploi. Dans ces conditions, la plupart des entreprises commerciales étaient effectivement dans l'impossibilité d'augmenter sensiblement leurs prix. Le monde des affaires estime que les conditions ne sont plus les mêmes et que sans l'appui total et des mesures parallèles de la part des salariés et du gouvernement, le maintien des critères officiels de restrictions des prix au delà de la fin de l'année 1970 ne serait plus justifié.

Les représentants des affaires ont cependant précisé qu'ils admettaient la nécessité d'une attitude responsable de la part de tous les éléments de la collectivité, y compris les gouvernements et les groupes privés, en ce qui concerne les décisions qui affectent les prix et les revenus. De l'avis général, le rôle de la Commission des prix et des revenus est essentiel et utile. La Commission devrait être encouragée à poursuivre ses travaux dans le domaine de la recherche et de l'éducation du public. Enfin, si possible, elle devrait proposer une politique dont l'objectif serait d'éviter le retour à une situation inflationniste telle que celle que le pays a récemment connue.

Avant la réunion, la Commission aurait préféré prolonger de six mois l'application des critères existants mais elle a décidé qu'elle n'indiquerait pas en 1971 si des augmentations de prix sont justifiées en fonction de critères particuliers. De même, la Commission n'évaluera plus l'année prochaine les augmentations de salaires au regard d'une directive particulière.

La Commission continuera cependant à surveiller les augmentations des prix, des traitements et salaires, des honoraires professionnels et des autres formes de revenus. Elle continuera à enquêter et à publier des rapports dans certains cas particuliers.

La Commission a l'intention d'entreprendre des enquêtes sur certains cas d'augmentation de prix pour déterminer les différents facteurs qui en ont été à l'origine. L'objet de ces études sera de déterminer les circonstances et les incidences de certaines modifications de prix et d'informer en conséquence les gouvernements et le public. La Commission espère qu'elle continuera à bénéficier de la pleine coopération des entreprises commerciales pour obtenir les renseignements nécessaires, tant pour son programme de surveillance que pour ses enquêtes sur les augmentations de prix.

La Commission enquêtera également sur les circonstances et les incidences de certains règlements salariaux et informera le gouvernement et le public de ses conclusions.

La construction est l'un des secteurs de l'économie où les coûts ont augmenté particulièrement rapidement au cours de ces dernières années. La Commission continuera à examiner, en coopération avec les employeurs, les syndicats, les gouvernements et les clients, les raisons fondamentales qui expliquent ces augmentations de coûts et les mesures qui peuvent être prises par tous les intéressés pour les faire diminuer. On a étudié dans quelle mesure il serait possible de contribuer à faire diminuer ces coûts en équilibrant les activités de construction et en établissant des mécanismes appropriés à cet effet, en vue de planifier et de coordonner les principaux travaux.

À plus long terme, la Commission demeure persuadée qu'il est urgent de trouver des méthodes plus efficaces et moins coûteuses que celles dont on dispose actuellement pour faire face à la menace d'une reprise de l'inflation. La Commission a donc l'intention d'accélérer son programme d'études et de recherches, de telle sorte que ses conclusions et recommandations puissent être rendues publiques dans le courant de l'année 1971.

13. RETOUR À LA TABLE D'ÉTUDE

Le programme de restriction des prix arriva à son terme le 31 décembre 1970. La Commission jugea alors que tout effort majeur d'intervention dans les mécanismes de fixation des prix en 1971 serait inefficace en l'absence d'un programme convenu. En conséquence, la Division de l'examen des prix consacra les premiers mois de l'année 1971 àachever les études entreprises en 1970. Pourtant, la majeure partie des activités de cette division et la Division des traitements et salaires furent axées sur une tâche que le gouvernement avait déjà confiée à la Commission, à savoir, préparer des programmes de prévoyance pour le contrôle des prix, salaires, traitements et autres formes de revenus, au cas où le gouvernement déciderait d'appliquer un tel programme. En résumé, la Commission était chargée d'étudier les diverses formes que pourrait revêtir un tel programme et la manière dont il pourrait être administré.

À l'origine, les travaux s'orientèrent sur les solutions qui permettraient d'éviter un programme de contrôle et certaines questions importantes de politique furent soumises de temps à autre au gouvernement. Au cours du printemps 1970, la Commission s'occupa assez longtemps d'étudier la possibilité d'utiliser des anti-stimulants fiscaux pour limiter les augmentations de revenus nominaux, du fait qu'il semblait difficile dans ce domaine de faire observer des normes par d'autres techniques. C'est ainsi qu'on étudia le moyen de retenir à la source un impôt progressif, qui ne serait remboursable qu'à une date ultérieure, sur les augmentations qui dépasseraient les pourcentages stipulés pour les taux annuels de revenus provenant de l'emploi et de revenus personnels provenant d'autres sources. Plus l'augmentation du revenu nominal dépasserait ce pourcentage, plus la retenue fiscale, remboursable ultérieurement, serait élevée.

Si l'on avait pu mettre au point selon ces principes un dispositif fiscal utilisable et efficace, on aurait pu espérer réduire les augmentations des traitements, des salaires et des autres revenus nominaux sans intervenir dans le détail des négociations collectives ou des autres mécanismes de détermination du revenu. Il fallut cependant conclure qu'il serait extrêmement difficile de concevoir selon ces principes un système qui, tout en étant suffisamment équitable, serait applicable sur le plan administratif et produirait avec une certitude suffisante les effets souhaités sur le comportement des particuliers.

Dans la suite des travaux de planification, l'accent fut mis davantage sur la manière dont un tel programme pourrait être mis en œuvre et administré. En outre, après que le Président des États-Unis eut imposé des mesures économiques spéciales en août 1971, dont le programme de contrôle de l'inflation dans ce pays, la Commission a suivi de très près l'évolution économique des États-Unis et a fréquemment consulté les fonctionnaires de l'administra-

tion américaine qui étaient chargés de formuler et d'administrer la phase I et la phase II du programme. Il est intéressant de noter que le programme de la phase I, qui comprenait un blocage de tous les prix et salaires pour une période limitée, offrait des ressemblances frappantes avec la politique adoptée par le gouvernement du Canada en ce qui concerne les augmentations de prix pour la période 1^{er} janvier-1^{er} mars 1970, telle qu'elle fut annoncée par le ministre des Finances, le 13 janvier 1970 (Voir page 25).

Le programme de la phase II était analogue à plusieurs égards au programme de restriction des prix administré par la Commission des prix et des revenus en 1970. La méthode adoptée pour les traitements et salaires dans la phase II est pratiquement identique à celle qu'avait proposée la Commission à l'automne 1969 et en juin 1970.

14. CONCLUSION

Voici, dans ses grandes lignes, l'histoire de la politique des revenus au Canada, en 1969 et 1970. Lorsque ce rapport sera publié, la Commission des prix et des revenus sera parvenue au terme de son mandat, les commissaires et la majorité des membres du personnel se seront attelés à d'autres tâches. Pourtant, ainsi que l'a annoncé le Premier Ministre le 7 avril 1970, un petit groupe d'étude travaillera aux programmes de prévoyance, mènera à bien la publication des études de la Commission et poursuivra des activités de recherche sur le rôle d'une politique des prix et des revenus dans la lutte contre l'inflation.

Les critiques et les partisans de la Commission peuvent jauger le succès relatif de nos efforts selon différents critères. Quelles que soient leurs conclusions, il est évident que nous avons beaucoup appris durant cette période sur les problèmes que pose le contrôle de l'inflation et sur la nature et la forme d'une politique des revenus susceptible de contribuer à cette lutte.

ANNEXE A

C.P. 1969-1249

LE TEXTE SUIVANT EST LA REPRODUCTION DU PROCÈS-VERBAL D'UNE RÉUNION DU COMITÉ DU CONSEIL PRIVÉ LE 19 JUIN 1969

Le Comité du Conseil privé a été saisi d'un rapport, émanant du ministre de la Consommation et des Corporations, et représentant l'extrême importance de rechercher de nouveaux moyens d'assurer la stabilité des prix tout en conservant un taux d'emploi élevé et une croissance économique rapide. En conséquence, le Comité, sur avis conforme du ministre, recommande que

- a) John Humphrey Young, de la cité de Vancouver, dans la province de Colombie-Britannique;
- b) Paul Gérin-Lajoie, de la ville de Dorion, dans la province de Québec;
- c) George Edwin Freeman, de la cité d'Ottawa, dans la province d'Ontario; et
- d) George Vickers Haythorne, de la cité d'Ottawa, dans la province d'Ontario,

soient nommés Commissaires en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes, et constituent la Commission d'enquête sur les prix et les revenus, aux fins 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 prix.

Le Comité recommande en outre

1. que la Commission soit autorisée à préparer et publier périodiquement, sous sa propre autorité, des rapports spéciaux traitant:
 - a) des résultats de leurs travaux et enquêtes relativement aux questions mentionnées ci-haut; et
 - b) de l'évolution des coûts, des prix, de la productivité et des revenus à l'intérieur d'une industrie ou d'un secteur de l'économie en particulier, ou dans l'ensemble de l'économie canadienne;
2. que les Commissaires soient autorisés à exercer tous les pouvoirs que leur confère l'article 11 de la Loi sur les enquêtes;
3. que le mandat des Commissaires prenne fin le 31 décembre 1971;
4. que les Commissaires soient autorisés à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et du personnel requis, à des taux de rémunération et de remboursement approuvés par le Conseil du Trésor;
5. que les fonctionnaires et employés des ministères du gouvernement du Canada prêtent aux Commissaires le concours nécessaire à leurs enquêtes;
6. que John Humphrey Young soit président de la Commission et que Paul Gérin-Lajoie en soit le vice-président;
7. que le ministre de la Consommation et des Corporations, ainsi que l'un ou l'autre des gouvernements provinciaux, puisse demander aux Commissaires d'effectuer l'étude d'une question ou d'une situation, mais que les Commissaires puissent refuser d'effectuer cette étude, s'ils estiment que son objet ne relève pas de la compétence principale de la Commission, ou refuser de l'entreprendre immédiatement, s'ils estiment que cette étude ne présente pas, compte tenu des moyens dont ils disposent, une importance justifiant une priorité par rapport à leurs autres travaux.

ANNEXE B

RÉUNION DU COMITÉ DE DIRECTION POUR LA CONFÉRENCE NATIONALE SUR LA STABILITÉ DES PRIX

MERCREDI LE 13 AOÛT ET JEUDI LE 14 AOÛT 1969

M. G. A. Berger	Secrétaire de la Commission des prix et des revenus, Ottawa
M. G. R. Bouey	Conseiller, Banque du Canada, Ottawa
M. R. B. Bryce	Sous-ministre des finances, Ottawa
M. E. F. Cleyn	Président, Cleyn et Tinker, Huntingdon (Québec)
M. Marshall Crowe	Sous-secrétaire du Cabinet, Ottawa
M. Paul Dalpé	Vice-président, Confédération des syndicats nationaux, Montréal
M. William Dodge	Secrétaire-trésorier, Congrès du travail du Canada, Ottawa
M. Claude Edwards	Président, Alliance de la Fonction publique du Canada, Ottawa
M. G. E. Freeman	Membre de la Commission des prix et des revenus, Ottawa
M. Ed. Gallant	Secrétaire adjoint au Cabinet (relations fédérales—provinciales), Ottawa
M. Paul Gérin-Lajoie	Vice-président, Commission des prix et des revenus, Ottawa
M. J. P. Grandy	Sous-ministre de la consommation et des corporations, Ottawa
M. G. V. Haythorne	Membre de la Commission des prix et des revenus, Ottawa
M. Allen Lambert	Président du conseil d'administration et président, Toronto Dominion Bank, Toronto
M. A. Searle Leach	Président du conseil d'administration, Federal Grain Limited, Winnipeg
M. Gilles Lebel	Ministère de l'Industrie et du Commerce, Québec
M. Stanley Little	Président, Union canadienne des employés de la fonction publique, Ottawa
M. J. D. Love	Sous-ministre du travail, Ottawa
M. H. Ian McDonald	Sous-trésorier de l'Ontario et Sous-ministre de l'économie, Toronto
M. Donald McDonald	Président, Congrès du travail du Canada, Ottawa
M. J. P. McCormack	Président, Dominion Stores Limited, Toronto

M. J. B. Mathias	Représentant au Canada, Sheet Metal Workers' International Association, Toronto
M. Claude Mérinault	Secrétaire, Fédération des travailleurs du Québec, Montréal
M. Raymond Parent	Secrétaire général, Confédération des syndicats nationaux, Montréal
M. A. Powis	Président, Noranda Mines, Toronto
L'honorable R. Reierson	Ministre du Travail, Gouvernement de l'Alberta, Edmonton
M. S. S. Reisman	Secrétaire du Conseil du Trésor, Ottawa
M. Gordon M. Shrum	Président, British Columbia Hydro, Vancouver
M. E. T. Staley	Président, British Columbia Federation of Labour, Vancouver
M. Mark Stein	Président, Magil Construction Ltd., Montréal
M. H. F. G. Stevens	Assistant exécutif auprès de l'honorable G. I. Smith, Premier Ministre de Nouvelle-Écosse, Halifax.
M. Leonard F. Wills	Président, Honeywell Controls Ltd., Toronto
M. John H. Young	Président, Commission des prix et des revenus, Ottawa

ANNEXE C

ASSOCIATION DES MANUFACTURIERS CANADIENS

le 13 janvier 1970.

M. J. H. Young,
Président,
Commission des prix et des revenus,
Boîte postale 219,
Ottawa 2, Ontario.

MONSIEUR,

Nous avons examiné votre «proposition de critères de prix pour 1970» et nous avons le plaisir de vous faire part des résultats de nos délibérations.

Nous souscrivons à la déclaration que vous avez faite précédemment, selon laquelle «s'il y a un espoir réel d'obtenir une coopération volontaire dans le domaine de la restriction des augmentations de prix et de revenus, ce ne peut être que dans le cadre d'un plan concerté dont l'objectif serait d'obtenir une réduction générale des augmentations de prix et de revenus». En d'autres termes, l'engagement que se proposent de prendre les manufacturiers canadiens n'aura que peu ou pas d'effet sur le taux d'inflation s'il n'est accompagné d'engagements analogues de la part des autres éléments du secteur privé, qui devront appliquer des restrictions du même ordre, de la part de tous les niveaux de gouvernement, qui devront contrôler leurs dépenses et leurs revenus fiscaux, et de la part des dirigeants syndicaux, qui devront coopérer à un programme de modération des exigences salariales. En dépit de ce qui précède, nous estimons qu'il nous appartient de collaborer réellement à tout effort authentique qui vise à contrôler l'inflation au Canada. Vous nous avez dit que, selon vous, un engagement de notre part vous serait très utile pour influencer la politique gouvernementale et pour persuader les salariés et le public d'accepter des programmes qui pourront freiner l'inflation par accord volontaire. Vous avez déclaré qu'il serait possible qu'une telle méthode permette de contrôler l'inflation avec des restrictions monétaires moins rigoureuses ou moins prolongées et atténue les difficultés et le chômage qui pourraient autrement résulter de la lutte contre l'inflation. Nous sommes disposés à faire tout ce qui est en notre pouvoir pour répondre à vos propositions.

Le gouvernement, la Commission des prix et des revenus et les autres intéressés doivent s'attaquer sans relâche aux craintes et aux exigences qui alimentent l'inflation. Nous estimons que le programme volontaire ne pourra réussir sans un programme concerté d'éducation du public, programme qui expliquerait les causes et les effets d'une inflation prolongée. Nous croyons également que la Commission devrait publier ses conclusions objectives sur les examens de prix qu'elle entreprendra, ainsi que les faits correspondants, et lorsqu'une augmentation des prix lui paraît justifiée, du fait qu'elle est imputable à des augmentations de salaires ou à d'autres dépenses.

L'Association des manufacturiers canadiens ne peut naturellement pas parler au nom de tous les manufacturiers, mais elle est disposée à leur recommander de suivre les principes ci-après, conformes à votre proposition pour l'année 1970, tout en reconnaissant que les différentes entreprises, lorsqu'elles font face

aux circonstances particulières de leurs secteurs respectifs, prendront elles-mêmes leurs décisions:

1. Une entreprise pourrait augmenter à bon droit ses prix sur le marché intérieur dans le seul cas où elle déterminerait que sans une telle augmentation, ses bénéfices calculés en pourcentage du total de ses ventes prévues pour l'année 1970 seraient inférieurs à celui d'une période de base appropriée, ou que le rendement du capital engagé serait insuffisant par ailleurs, au regard d'une norme raisonnable de comparaison.
2. Il serait attendu d'une entreprise qu'elle réduise ses prix sur le marché intérieur lorsqu'il apparaît que ses bénéfices nets, calculés en pourcentage du total de ses ventes prévues pour l'année 1970, augmenteraient à la suite d'une baisse des coûts, lorsque le taux de rendement du capital engagé est déjà suffisant au regard d'une norme raisonnable de comparaison.
3. Lorsqu'elles seraient invitées à le faire, les entreprises informeraient la Commission des prix et des revenus de toute modification importante de leurs politiques de prix et coopéreraient aux examens de prix que la Commission jugerait souhaitable d'entreprendre.

Nous sommes également convaincus que les mesures décrites ci-dessus seront inefficaces si l'on n'adopte simultanément un programme analogue de restriction des traitements et salaires, du commerce de gros et de détail, des loyers, des services de toutes sortes, des honoraires professionnels, des impôts, etc. En l'absence d'un engagement réel de modération des exigences salariales, dont l'effet direct sur les coûts et, par voie de conséquence, sur les prix, est indiscutable, le programme qui vise à accélérer le désamorçage de l'inflation par des moyens volontaires sera voué à l'échec.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

L. F. WILLS.

CHAMBRE DE COMMERCE DU CANADA

Le 12 janvier 1970,

M. J. H. Young,
Président,
Ottawa, Canada.

MONSIEUR,

Au cours de la réunion du conseil national d'administration de la Chambre de commerce du Canada, tenue à Ottawa le 14 décembre, vous et vos collègues de la Commission des prix et des revenus avez posé la question de savoir «si le monde des affaires, avec l'appui des gouvernements, serait disposé à faire un effort réel pour limiter les augmentations de prix en 1970, dans la mesure où il est raisonnablement possible de le faire sans recourir à des restrictions expresses des augmentations de traitements et de salaires».

Notre conseil d'administration a examiné la question de manière approfondie et le conseil exécutif, réuni le 7 janvier, m'a autorisé à vous écrire ce qui suit.

La Chambre de commerce du Canada appuie fermement vos objectifs généraux et elle a écrit en novembre à ses entreprises membres pour proposer certaines restrictions volontaires de prix pour 1970.

Le Canada fait face à une crise financière dont l'inflation croissante est la preuve. Il est essentiel que tous les secteurs de la société travaillent ensemble à rechercher les meilleures solutions. Le monde des affaires du Canada jouera le rôle qui lui incombe pour assurer un avenir prospère au pays.

Pour trouver des solutions et assurer qu'une crise de ce genre ne se reproduira plus, nous devons replacer la crise actuelle dans son contexte. Dans cette spirale inflationniste, il existe un certain nombre de facteurs qui ont une incidence sur le coût de la vie et la valeur relative de l'unité monétaire. Parmi ces facteurs, les plus importants sont les prix des biens manufacturés, le prix des services de consommation, le coût des services gouvernementaux, le coût de la construction et le niveau des traitements et salaires. L'évolution de ces différents facteurs ressort de leurs indices respectifs (1960=100):

Indices pour 1969

Traitements et salaires moyens.....	(i)	164
Coût des services gouvernementaux.....	(ii)	147
Coût de la construction.....	(ii)	147
Prix des services de consommation.....	(ii)	135
Prix des biens manufacturés.....	(iii)	117.8

- SOURCES: (i) B.F.S.—Revenu du travail des personnes employées.
(ii) B.F.S. *Comptes nationaux, revenus et dépenses*, 4^e rapport trimestriel et rapport annuel préliminaire, 1968—n° 13-001, trimestriel, n° 21.
(iii) B.F.S. *Revue statistique du Canada*, décembre 1969.

Il ressort de ce qui précède que le prix des biens et des services contribue à la spirale inflationniste, mais que la pression des traitements et salaires et celle des services gouvernementaux sont des facteurs plus importants.

La Chambre s'efforcera certainement, avec tous les autres secteurs de la société, de trouver une solution à cette crise, mais le Canada ne peut espérer connaître l'expansion économique rapide dont il a besoin pour employer sa population croissante si la solution adoptée ne crée pas une structure dans laquelle les entreprises du Canada pourront obtenir un rendement de leurs investissements comparables à celui d'autres pays.

Nous inviterons instamment chacun de nos membres à suivre les critères de prix proposés par la Commission pour 1970 c'est-à-dire à «n'augmenter le prix d'un produit particulier que lorsqu'il peut être démontré que le bénéfice net de l'entreprise par unité de production, calculé d'après le volume normal de l'ensemble de sa production ou de ses ventes, diminuerait sensiblement en 1970, en l'absence d'une telle augmentation, par rapport au bénéfice réalisé lors d'une période de base appropriée» et b) «réduire les prix lorsque le bénéfice net de l'entreprise par unité de production, pour l'ensemble de ses activités, enregistrait une augmentation à la suite de la baisse des coûts unitaires».

Comme votre Commission l'a déjà reconnu, on devrait tenir compte de certains problèmes particuliers lorsqu'on appliquera une formule de restriction des prix. Par exemple, il faudra considérer le problème particulier posé par les produits vendus sur les marchés d'exportation. De nouveaux entretiens seront nécessaires, dans certains cas, pour assurer que vous serez en mesure d'obtenir des renseignements suffisants pour vos examens de prix. Nous ne souscrivons pas au principe selon lequel une augmentation de prix devrait être approuvée au préalable, mais nous sommes certains que les entreprises coopéreront avec votre Commission lors des examens de prix ou d'augmentation de prix que vous jugerez bon d'entreprendre.

De toute évidence, le gouvernement fédéral doit poursuivre et accentuer les efforts publics qu'il a déjà déployés avec vigueur pour combattre l'inflation. Il est tout aussi évident que la Commission devrait faire tout son possible pour assurer que les gouvernements provinciaux et les municipalités assumeront le rôle qui leur incombe. Les dépenses publiques, à tous les niveaux, représentent déjà environ un tiers du PNB total du Canada (contre un peu plus d'un quart à la fin de la guerre de Corée). Les calculs montrent que le montant nominal des dépenses publiques, à tous les niveaux, doublera en 1975 et que la part de ces dépenses dans le produit national brut atteindra alors le niveau de 37 pour cent. Il importe de mettre un terme à cette tendance, de peur que la bataille actuellement livrée contre l'inflation ne devienne qu'une simple escarmouche dans une guerre prolongée et d'ampleur croissante.

Les milieux des affaires et le gouvernement peuvent peut-être commencer à eux seuls la lutte contre l'inflation, mais leurs efforts seront réduits à néant si le salariat ne réagit pas en conséquence. Ni les milieux des affaires ni le gouvernement n'essayeront de tirer parti de l'inflation aux dépens de salariés; s'ils peuvent accepter des restrictions, les salariés le peuvent certainement eux aussi. Nous invitons instamment la Commission, ainsi que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour obtenir la coopération des salariés.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

J. ALLYN TAYLOR,
Président,

DONALD N. BYERS,
Président du comité exécutif.

ASSOCIATION DES BANQUIERS CANADIENS
SERVICE DES RELATIONS PUBLIQUES

Publication: vendredi 6 février 1970,
18 heures (heures de l'Est)

Ottawa, 6 février

OTTAWA, 6 février—Les dix banques à charte du Canada ont annoncé aujourd'hui qu'elles prendraient des mesures conjointes pour restreindre les augmentations de prix.

Les détails d'un accord en trois points, qui entre en vigueur immédiatement, ont été annoncés par M. Arthur Crockett, président de l'Association des banquiers canadiens. Il a déclaré que le plan des banques s'appuie sur les principes suivants:

1. Pas d'augmentation des barèmes actuels de frais bancaires au Canada.

2. L'augmentation éventuelle des taux d'intérêts sur les prêts canadiens ne sera pas supérieure à une augmentation éventuelle des taux d'intérêts des comptes personnels d'épargne, sous réserve de certaines exceptions qui seront conformes à la directive proposée par la Commission des prix et des revenus.

3. Les taux d'intérêts sur les prêts seront réduits en proportion d'une diminution éventuelle des taux d'intérêts versés pour les comptes personnels d'épargne, à certaines exceptions près ici encore. L'accord a été conclu à la suite d'une série d'entretiens avec M. John Young, président de la Commission des prix et des revenus. Le ministre des Finances en a approuvé la légalité.

Les prêts spécialisés des catégories ci-après font exception à l'accord. 1. Prêts consentis à des emprunteurs qui utilisent également le marché monétaire, lorsque le taux en vigueur sur ce marché doit s'appliquer. 2. Portions des emprunts qui représentent une utilisation «manifestement anormale» des facilités de crédit «ou une modification des conditions initiales d'objet, de caractère et de garantie de l'emprunt». 3. Prêts au jour le jour et prêts à vue consentis aux agents et courtiers de valeurs mobilières. 4. Prêts consentis pour l'achat d'obligations d'épargne du Canada, dont les taux sont déterminés en fonction du rendement. 5. Prêts consentis dans le cadre de certains régimes garantis fédéraux et provinciaux. 6. Prêts dont le taux est convenu jusqu'au terme de l'échéance renouvelables à l'échéance aux taux qui sont alors en vigueur. 7. Prêts hypothécaires sur immeubles à usage d'habitation qui feront l'objet d'une étude particulière.

On trouvera ci-après le texte de la lettre et de l'annexe que M. Crockett a adressé aujourd'hui à M. Young:

«MONSIEUR,

À la suite des entretiens que nous avons récemment eus avec vous-même et vos collègues, les banques à charte sont maintenant disposées à prendre les engagements que vous demandiez, après avoir reçu l'approbation écrite du ministre des Finances, comme le stipule la section 138 de la Loi sur les banques.

Nous nous permettons de signaler tout d'abord que les banques jouent déjà un rôle important dans la lutte contre l'inflation. En vertu des politiques monétaires actuelles, que nous appuyons pleinement, nous sommes chargés

d'une tâche difficile qui consiste à rationner aussi équitablement que possible un volume sans cesse plus réduit de crédit, à des taux d'intérêts qui ont été fortement relevés à la suite de circonstances indépendantes de notre volonté. Nous nous sommes également efforcés, au mieux de nos possibilités, de nous conformer à diverses conditions particulières qui nous ont été imposées, comme par exemple, de restreindre les prêts personnels à tempérament et de faciliter le crédit aux petites entreprises et aux régions affaiblies du pays.

Nous voudrions également souligner qu'outre ces conditions spéciales, nos activités quotidiennes subissent elles aussi la pression des coûts qui s'exercent sur n'importe quelle industrie. Nous employons au total près de 90,000 personnes disséminées dans plus de 6,000 bureaux dans tout le Canada et nos charges augmentent en ce qui concerne le personnel, l'administration, l'entretien, l'équipement, les impôts, etc... Nous essayons de veiller tout particulièrement à nos dépenses dans les circonstances actuelles, mais certaines d'entre elles sont indépendantes de notre volonté et continueront à augmenter.

En dépit des difficultés inhérentes à notre situation, nous sommes disposés à prendre les engagements suivants pour la durée de cet accord, apportant ainsi une nouvelle contribution à la lutte contre l'inflation:

- (1) Nous n'augmenterons pas notre barème actuel de frais bancaires au Canada
- (2) Nous nous abstiendrons d'augmenter les taux d'intérêts sur les prêts accordés en dollars canadiens au Canada, si ce n'est que nous augmenterons ces taux dans le même pourcentage que les taux d'intérêts payables sur les comptes personnels d'épargne (comptes de chèques et comptes vérifiables) ouverts en dollars canadiens, au cas où ceux-ci seraient augmentés. Les taux de prêts personnels à tempérament et des systèmes de cartes de crédit ne seront pas modifiés.
- (3) Nous nous engageons, dans l'éventualité d'une réduction du taux des intérêts payables sur ces mêmes comptes d'épargne, à réduire dans le même pourcentage les taux d'intérêt perçus sur les prêts consentis en dollars canadiens au Canada.

Lors de nos entretiens précédents, vous avez proposé certaines exceptions à ce plan et, pour préciser notre position à cet égard, nous avons énuméré dans l'annexe joint à cette lettre ce qui nous paraît être un groupe logique d'exceptions. Ces exceptions sont conformes à l'esprit général de l'accord et portent sur des prêts dont le taux d'intérêt est fixé par la loi, par un règlement, par contrat ou par une formule convenue d'avance. Elles s'appliquent également aux prêts dont le taux d'intérêt doit suivre les fluctuations quotidiennes du marché monétaire ainsi qu'aux prêts dont les modalités et la garantie, conformément aux principes bancaires généralement admis, devraient être révisés à la suite d'une modification fondamentale et l'utilisation des facilités de crédit ou des conditions d'objet, de caractère et de montant du crédit.

Cet accord entre en vigueur immédiatement et expirera automatiquement le 31 décembre 1970. Il est cependant lié à l'accueil qui sera réservé aux propositions que la Commission présentera lors de la Conférence à Ottawa, les 9 et 10 février prochains.

Si vous ne parvenez pas à obtenir une coopération effective des autres secteurs de l'économie au cours des prochains mois, y compris les gouvernements, les salariés et le secteur commercial, nous croyons qu'il serait déraison-

nable d'attendre de nous que nous continuions à appliquer les restrictions que nous nous sommes imposées. En tout état de cause, nous serions naturellement obligés de revoir notre position avec vous.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

A. H. CROCKETT
Président

ANNEXE

«Exceptions au présent accord:

- «(1) Prêts consentis à des emprunteurs qui utilisent également le marché monétaire lorsque les rapports du taux d'emprunt et du taux pratiqué sur le marché monétaire doivent être un facteur essentiel.
- (2) Portion du prêt total consenti à un emprunteur, qui représente une utilisation manifestement anormale de ses facilités de crédit ou une modification des conditions initiales d'objet, de caractère et de garantie de prêt.
- (3) Prêts au jour le jour et prêts à vue consentis à des agents et courtiers de valeurs mobilières.
- (4) Prêts consentis pour l'achat d'obligations d'épargne du Canada (les taux sont fixés en fonction du rendement).
- (5) Prêts consentis en vertu de régimes garantis par le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux.
- (6) Prêts dont le taux d'intérêt est convenu pour la durée de l'emprunt. Lorsqu'un prêt de cette catégorie arrive à échéance, la banque n'est pas obligée de le renouveler à son ancien taux contractuel. Les prêts à terme seront consentis ou reconduits aux taux en vigueur.
- (7) Prêts hypothécaires—la question de savoir quels sont les taux d'intérêt que les banques pourraient pratiquer dans le domaine des prêts hypothécaires sur immeubles à usage d'habitation devra faire l'objet d'une étude distincte.»

CONSEIL CANADIEN DU COMMERCE DE DÉTAIL

M. le Président
et MM. Les Membres
Commission des prix et des revenus,
Édifice du Parlement
Ottawa, Canada

Proposition de restriction de prix de détail dans le secteur de l'épicerie

MONSIEUR,

Le Comité exécutif du Conseil, sur l'avis de notre Comité de l'épicerie et au nom des épiceries membres du Conseil, a examiné très attentivement les dernières propositions de restrictions de la Commission et m'a chargé de vous transmettre la réponse suivante:

1. Ainsi que nous l'avons déjà déclaré à plusieurs reprises, le Conseil est favorable à toute mesure concrète, équitable pour tous les intéressés, qui pourraient contribuer à modérer les tendances inflationnistes actuelles. Malgré certaines difficultés d'importance dont nous parlerons par la suite, le Conseil est disposé à recommander à ses membres épiciers détaillants des mesures dont il espère qu'elles contribueront à l'objectif visé par la Commission.
2. Nous avons également déclaré précédemment que le commerce de détail, du fait qu'il se trouve à la fin du cycle de production/importation, ne peut qu'essayer d'influencer les marges bénéficiaires, et non les prix de vente effectifs. C'est pour cette raison que la Commission a suggéré que ses propositions faites aux manufacturiers soient adaptées à la situation du commerce de détail. «L'adaptation» suggérée par la Commission était la suivante:
 - a) Une entreprise pourrait augmenter à bon droit sa marge bénéficiaire sur l'ensemble de ses marchandises dans le seul cas où elle pourrait démontrer que sans une telle augmentation, son bénéfice net réalisé par dollar de vente, calculé en fonction du volume estimatif des ventes pour l'ensemble de ses activités, enregistrerait une baisse importante en 1970, par rapport à une période de base appropriée telle que 1969. Il serait tenu compte des cas où il peut être démontré que le taux de rendement du capital engagé était nettement insuffisamment durant la période de base au regard d'une norme raisonnable de comparaison.
 - b) Il serait attendu d'une entreprise qu'elle réduise sa marge bénéficiaire initiale lorsque son bénéfice net sur l'ensemble de ses activités, à défaut d'une telle réduction, augmenterait à la suite d'une augmentation de son profit par dollar de marchandises écoulées.
 - c) S'il leur en est fait la demande, il serait attendu des entreprises qu'elles informent la Commission des prix et des revenus des changements prévus de leur politique de prix et qu'elles maintiennent les prix à leurs niveaux en vigueur jusqu'à ce que les augmentations de prix proposées soient examinées. La Commission procéderait

également à des examens postérieurs des politiques de prix suivies dans les diverses industries, lorsqu'elle le jugerait souhaitable.

3. Nous avons déjà dit en d'autres occasions que s'engager à contrôler les marges bénéficiaires selon une formule préétablie est beaucoup plus difficile dans le commerce de l'épicerie au détail que dans la plupart des autres secteurs des affaires. Les inventaires des épiciers détaillants comprennent des milliers d'articles. En conséquence, le soin de fixer les différents prix doit souvent être confié à des employés subalternes. L'effet des démarquages et le caractère changeant de la concurrence dans le commerce du détail compliquent encore les choses. De ce fait il n'y a généralement qu'un lien assez faible entre la marge bénéficiaire initiale et le bénéfice effectivement réalisé.
4. Pour atteindre les objectifs proposés, le commerce du détail devra faire face à un grand nombre de difficultés qui se poseront à d'autres secteurs économiques si le salariat syndiqué ne fait pas lui aussi preuve de modération. Pour que des restrictions volontaires aient un effet positif, le salariat doit lui aussi participer au programme général.
5. Nous tenons pour acquis que la Commission fixera la date effective d'entrée en vigueur d'une politique officielle éventuelle de restriction dans le domaine de l'épicerie au détail à la même date que pour les autres secteurs du commerce de détail.
6. En ce qui concerne la durée d'une politique de restriction, nous tenons pour acquis que la politique ne durera pas plus d'un an à compter de la date de son entrée en vigueur, étant entendu qu'il pourra y être mis fin plus tôt si cela semble possible.
7. La profession ne souscrit pas au principe d'une réduction obligatoire des prix lorsqu'une augmentation des bénéfices nets globaux résulte d'une expansion du volume des ventes, de nouveaux biens d'investissement d'une meilleure productivité ou de toute autre raison, malgré les restrictions imposées sur les marges bénéficiaires. Dans le commerce du détail, on peut être certain que la concurrence impose une discipline suffisante dans le domaine des prix. Il est exceptionnel dans le commerce de détail qu'un commerçant puisse prédire avec une certitude quelconque quel sera son bénéfice net global réalisé, du fait des sautes brusques de la conjoncture et de l'incertitude où il se trouve quant au nombre et à l'ampleur des démarquages qu'il sera peut-être obligé d'apporter. Il est impossible d'opérer avec une certitude quelconque des réductions de prix en rapport avec des bénéfices prévus.
8. Nous tenons pour acquis que la proposition relative au maintien éventuel des prix existants ne s'appliquera probablement pas au commerce de détail, du fait qu'elle lui semble inappropriée. Nous suggérons de supprimer ce point dans le plan applicable au commerce de détail. On s'appuierait sur des examens de prix «après coup» dans les cas où cela paraît nécessaire.
9. Pour de nombreuses entreprises du secteur de l'épicerie, le taux de bénéfice par dollar de vente est descendu à un niveau anormalement bas en 1969 par rapport aux années précédentes. Nous proposons donc d'interpréter libéralement la proposition qui prévoit la possibilité d'utiliser une autre période que 1969 pour le commerce de détail, pour autant que la période de base retenue soit représentative de l'évolution des gains d'une entreprise dans le passé.

Nous proposons donc de modifier comme suit la proposition de la Commission:

- a) Un épicer détaillant n'augmentera pas ses marges bénéficiaires initiales, sauf lorsque l'absence d'une telle augmentation aurait pour effet d'entraîner en 1970 une baisse de son taux de bénéfice net réalisé par dollar de vente, calculé sur le volume estimatif de ses ventes pour l'ensemble de ses activités, par rapport à celui de la période de base qui servira à faire cette comparaison est l'année fiscale la plus proche de l'année 1970 pour laquelle l'entreprise a connu des bénéfices conformes à ses normes.
- b) Il serait entendu que la Commission entreprendrait uniquement «après coup» des études des politiques de prix des entreprises, lorsque cela est nécessaire.

Le comité exécutif du Conseil est disposé à présenter ces recommandations à ses membres.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

A. J. MCKICHAN
Directeur général du Conseil
canadien du commerce de détail.

le 14 janvier 1970.

CONSEIL CANADIEN DU COMMERCE DE DÉTAIL

M. le Président
et MM. les Membres,
Commission des prix et des revenus,
Édifice du Parlement,
Ottawa, Canada.

Proposition de restriction des prix de détail dans le secteur des marchandises générales

MESSIEURS,

Le Comité exécutif du Conseil, au nom des détaillants du secteur des marchandises générales, a examiné très attentivement les dernières propositions de restrictions de la Commission et m'a chargé de vous transmettre la réponse suivante:

1. Ainsi que nous l'avons déjà déclaré à plusieurs reprises, le Conseil est favorable à toute mesure concrète, équitable pour tous les intéressés, qui pourrait contribuer à modérer les tendances inflationnistes actuelles. Malgré certaines difficultés d'importance dont nous parlerons par la suite, le Conseil est disposé à recommander à ses membres du secteur des marchandises générales des mesures dont il espère qu'elles contribueront à l'objectif visé par la Commission.
2. Nous avons également déclaré précédemment que le commerce de détail, du fait qu'il se trouve à la fin du cycle de production/importation, ne peut qu'essayer d'influencer les marges bénéficiaires, et non les prix de vente effectifs. C'est pour cette raison que la Commission a suggéré que des propositions faites aux manufacturiers soient adaptées à la situation du commerce de détail. «L'adaptation» suggérée par la Commission était la suivante:
 - a) Une entreprise pourrait augmenter à bon droit sa marge bénéficiaire sur l'ensemble de ses marchandises dans le seul cas où elle pourrait démontrer que, sans une telle augmentation, son bénéfice net réalisé par dollar de vente, calculé en fonction du volume estimatif des ventes pour l'ensemble de ses activités, enregistrerait une baisse importante en 1970, par rapport à une période de base appropriée, telle que 1969. Il serait tenu compte des cas où il peut être démontré que le taux de rendement du capital engagé était nettement insuffisant durant la période de base au regard d'une norme raisonnable de comparaison.
 - b) Il serait attendu d'une entreprise qu'elle réduise sa marge bénéficiaire initiale lorsque son bénéfice net sur l'ensemble de ses activités, à défaut d'une telle réduction, augmenterait à la suite d'une augmentation de son profit par dollar de marchandises écoulées.
 - c) S'il leur en est fait la demande, il serait attendu des entreprises qu'elles informent la Commission des prix et des revenus des changements prévus de leur politique de prix et qu'elles maintiennent les prix à leurs niveaux en vigueur jusqu'à ce que les augmentations de prix proposées soient examinées. La Commission procéderait également à des examens postérieurs des politiques de prix suivies dans les diverses industries, lorsqu'elle le jugerait souhaitable.

3. Nous avons déjà dit en d'autres occasions que s'engager à contrôler les marges bénéficiaires selon une formule préétablie est beaucoup plus difficile dans le commerce au détail que dans la plupart des autres secteurs des affaires. Les inventaires de plusieurs détaillants comprennent des milliers et parfois des centaines de milliers d'articles. En conséquence, le soin de fixer les différents prix doit souvent être confié à des employés subalternes. L'effet des démarquages et le caractère changeant de la concurrence dans le commerce du détail compliquent encore les choses. De ce fait, il n'y a généralement qu'un lien assez faible entre la marge bénéficiaire et le bénéfice effectivement réalisé.
4. Pour atteindre les objectifs proposés, le commerce du détail devra faire face à un grand nombre de difficultés qui se poseront à d'autres secteurs économiques si le salariat syndiqué ne fait pas lui aussi preuve de modération. Pour que des restrictions volontaires aient un effet positif, le salariat doit lui aussi participer au programme général.
5. Compte tenu des faits exposés aux paragraphes 3 et 4, le Conseil estime qu'il serait difficile de tenter de donner des assurances quant à la marge bénéficiaire sur l'ensemble des marchandises générales. Dans les grandes compagnies, sur lesquelles il faudra s'appuyer pour diriger le mouvement des prix, le mécanisme interne d'examen des prix nécessaire pour s'occuper de chaque article serait sans proportion avec les résultats recherchés. L'institution et l'utilisation d'un mécanisme d'une telle ampleur pourrait bien imposer à ces entreprises une charge financière plus lourde qu'elles ne pourraient supporter. Nous suggérons donc que les restrictions de prix dans le secteur des détaillants de marchandises générales soient limitées aux vêtements, aux chaussures et aux produits pharmaceutiques. Avec les produits d'alimentation dont il est question dans un autre document, ces secteurs produisent les denrées essentielles de consommation. La plupart des autres achats de consommation portent sur des produits de luxe ou peuvent souvent être remis à plus tard.
6. Il convient de noter que toute politique de restrictions adoptée ne pourra avoir d'effets immédiats car, dans le domaine des prix, certaines décisions doivent être prises longtemps avant d'être appliquées. Dans le secteur des marchandises générales, en particulier, la politique de prix des compagnies qui établissent des catalogues dépend dans une large mesure des prix fixés pour les catalogues. Les prix des catalogues du printemps ont déjà été fixés et l'on ne pourrait donc modifier que les prix des catalogues d'automne. Les entreprises qui ne vendent pas sur catalogues auront la possibilité de modifier leur politique de prix dans un délai beaucoup plus court.
7. En ce qui concerne la durée d'une politique de restriction des prix, nous tenons pour acquis que celle-ci ne durera pas plus d'un an, à compter de la date de son entrée en vigueur, étant entendu qu'il pourra y être mis fin plus tôt si cela semble possible.
8. On a beaucoup parlé, au sein du gouvernement et ailleurs, de la possibilité d'imposer des contrôles sur le crédit de consommation, malgré les difficultés techniques que ces contrôles entraîneraient, le caractère sélectif de leurs effets selon les secteurs de la population (groupes d'âge et de revenus) et les secteurs de fabrication/distribution et, enfin, en dépit du fait qu'ils pourraient avoir un effet très négatif sur les niveaux d'emplois de certaines industries et de certaines régions. Il ne nous semble pas que la situation inflationniste justifie les risques que des contrôles du crédit de consommation feraient courir à l'économie. Si l'on introduisait des contrôles du crédit à la consommation, malgré nos appréhensions, notre Con-

seil estime que l'application de ces contrôles, en plus d'un programme de restriction des prix de détail, imposerait des contraintes supérieures à ce qu'il semble raisonnable d'attendre du commerce. Le Conseil propose donc que le commerce soit invité uniquement à observer des restrictions, en l'absence de tout contrôle du crédit de consommation.

9. La profession ne souscrit pas au principe d'une réduction obligatoire des prix lorsqu'une augmentation des bénéfices nets résulte d'une expansion du volume des ventes, de nouveaux biens d'investissements, d'une meilleure productivité ou de toute autre raison, malgré les restrictions imposées sur les marges bénéficiaires. Dans le commerce du détail, on peut être certain que la concurrence impose une discipline suffisante dans le domaine des prix. Il est exceptionnel dans le commerce de détail qu'un commerçant puisse prédire avec une certitude quelconque quel sera son bénéfice net global réalisé, du fait des sautes brusques de la conjoncture et de l'incertitude où il se trouve quant au nombre et à l'ampleur des démarquages qu'il sera peut-être obligé d'apporter. Il est impossible d'opérer avec une certitude quelconque des réductions de prix en rapport avec des bénéfices prévus.
10. Nous tenons pour acquis que la proposition relative au maintien éventuel des prix existants ne s'appliquera probablement pas au commerce de détail, du fait qu'elle lui semble inappropriée. Nous suggérons de supprimer ce point dans le plan applicable au commerce de détail. On s'appuierait sur des examens de prix «après coup» dans les cas où cela paraît nécessaire.
11. Les bénéfices de nombreuses entreprises du commerce de détail sont descendus à un niveau anormalement bas en 1969 par rapport aux années précédentes. Nous proposons donc d'interpréter libéralement la proposition qui prévoit la possibilité d'utiliser une autre période que 1969 pour le commerce de détail, pour autant que la période de base retenue soit représentative de l'évolution des gains d'une entreprise dans le passé.

Nous proposons donc de modifier comme suit la proposition de la Commission, telle qu'elle est exposée au paragraphe 2, alinéas a) et b):

- a) Un détaillant n'augmentera pas ses marges bénéficiaires initiales pour les marchandises suivantes:
vêtements, chaussures et produits pharmaceutiques, à moins qu'il ne puisse démontrer qu'en l'absence d'une telle augmentation, son bénéfice net réalisé en 1970 sur ces marchandises, par dollar de vente, calculé sur le volume estimatif des ventes concernant ces marchandises pour l'ensemble des activités de l'entreprise, diminuerait par rapport à celui de la période de base. La période de base qui servira à faire cette comparaison est l'année fiscale la plus proche de l'année 1970 pour laquelle l'entreprise a connu des bénéfices conformes à ses normes.
- b) Il serait entendu que la Commission entreprendrait uniquement «après coup» des études des politiques de prix des entreprises, lorsque cela est nécessaire.

Le Comité exécutif du Conseil est disposé à présenter ces recommandations à ses membres.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

A. J. McKICHAN
Directeur général du Conseil
canadien du commerce de détail

14 janvier 1970

ANNEXE D

Le 6 février 1970

PROGRAMME

CONFÉRENCE NATIONALE SUR LA STABILITÉ DES PRIX CENTRE DES CONFÉRENCES DU GOUVERNEMENT CANADIEN

OTTAWA, LES 9 ET 10 FÉVRIER

Lundi, le 9 février

- | | |
|---------|---|
| 8 h 30 | Inscription: Centre des conférences du gouvernement canadien,
à la bouche du tunnel |
| 10 h 15 | Assemblée plénière (presse, radio, TV)
Salle des conférences

Bienvenue aux délégués
Le président, John H. Young,
Commission des prix et des revenus

Discours du Premier ministre,
Le très honorable Pierre Elliott Trudeau

Discours du Président sur les buts de la conférence

Débats |
| 14 h | Assemblée plénière (à huis clos) |
| 17 h 30 | Réception pour les délégués et leurs femmes
Salle de la Confédération, Édifice de l'Ouest,
Colline du Parlement |
| 20 h 30 | Réunions en comité:
Comité 1—Distribution et services
Salle des réunions, 2 ^e étage

Comité 2—Agriculture
Salon du Québec, pièce 202

Comité 3—Groupes professionnels
Salon de l'Ontario, pièce 207

Comité 4—Industries d'exportation
Salon Rideau, 5 ^e étage |
| 22 h 30 | Comité de direction de la conférence,
Salle des conférences, rez-de-chaussée |

Mardi, le 10 février

- | | |
|---------|---|
| 9 h | Réunions en comité: |
| | Comité 5—Institutions financières
Salle des réunions, 2 ^e étage |
| | Comité 6—Construction et mise en valeur de la propriété
immobilière, Salon du Québec, pièce 202 |
| | Comité 7—Transport, communications et autres services,
Salon de l'Ontario, pièce 207 |
| | Comité 8—Industrie manufacturière,
Salle des conférences |
| 11 h 45 | Assemblée plénière (à huis clos)
Salle des conférences
Rapports des comités |
| 15 h | Assemblée plénière (presse, radio, TV)
Points de vue des délégués
Discours de fermeture
Le président, Commission des prix et des revenus |

ANNEXE E

NOTES POUR L'ALLOCUTION DU PREMIER MINISTRE LORS DE L'OUVERTURE DE LA CONFÉRENCE NATIONALE SUR LA STABILITÉ DES PRIX OTTAWA, LE 9 FÉVRIER 1970

(Traduction)

Monsieur le président, comme vous m'y avez invité, c'est avec grand plaisir que je vous dirai quelques mots, ce matin, à l'occasion de l'ouverture de la Conférence nationale sur la stabilité des prix.

Cette conférence, j'en suis convaincu, constituera une étape décisive dans la lutte contre l'inflation. Je suis heureux de constater que le monde des affaires et des professions libérales manifeste, par la présence d'un aéropage aussi distingué, un vif intérêt à l'égard de ce grave problème.

Il est vrai que, plus que quiconque, ce groupe de Canadiens a mille raisons de s'intéresser à la prospérité de notre pays. Mais vous êtes ici, en qualité d'invités, non seulement parce que l'économie représente pour vous un enjeu considérable, mais aussi parce que vos décisions sont susceptibles d'en modifier l'orientation future.

Or, si la prospérité intéresse tout le monde, l'inflation qui la compromet, doit être aussi la préoccupation de tous. Mes propos de ce matin sur l'inflation s'adressent donc non seulement au présent auditoire, mais à l'ensemble des Canadiens.

(Texte)

L'inflation, c'est manifeste, est une cause de soucis pour tous les citoyens, qui s'interrogent sur les mesures que les pouvoirs publics et le monde des affaires envisagent de prendre pour la combattre. Les Canadiens veulent aussi savoir comment ils peuvent intervenir pour l'enrayer.

Ce problème suscite de nombreux commentaires, pour la plupart contradictoires et déroutants. Pourtant, les questions qui comptent vraiment, celles qui nécessitent absolument une réponse, sont peu nombreuses et relativement simples.

Ce matin, je me propose de parler de trois d'entre elles: En quoi l'inflation est-elle si pernicieuse? Quelle solution pouvons-nous y apporter? Enfin, quelles conséquences les mesures anti-inflationnistes auront-elles pour les Canadiens?

(Traduction)

Commençons, si vous le voulez bien, par la première.

Pourquoi l'inflation est-elle si pernicieuse?

On dit que le Canada souffre de l'inflation parce que la plupart des prix montent en flèche. C'est un fait, le pouvoir d'achat du dollar semble s'amenuiser de mois en mois, qu'il s'agisse des salaires, du chèque d'allocations familiales ou de pension, de la note d'épicerie ou du loyer.

Au début, ce phénomène passe généralement inaperçu, mais peu à peu, les gens se rendent compte de la chose. Ils constatent que la valeur de leur argent va en diminuant et, s'ils sont bien placés pour le faire, ils exigent des augmentations de salaire, en compensation.

Dans bien des cas, l'employeur consentira à augmenter sensiblement leurs traitements car, pour ne rien perdre de ses bénéfices, il amortira ses frais en faisant payer le client davantage. Bien entendu, il en résultera une nouvelle baisse du pouvoir d'achat et une demande constante d'augmentations appréciables. Voilà comment s'amorce, à une cadence de plus en plus vive, la course entre les prix et les revenus.

Il est clair que certaines personnes profitent de cette situation alors que d'autres en souffrent. Les premières sont celles qui réussissent à rester dans la course, soit par chance, soit parce que leur intuition leur permet de déceler rapidement l'évolution de la conjoncture et d'en profiter. Les autres, ce sont celles qui se laissent distancer.

Ces dernières sont nombreuses, non pas parce qu'elles ignorent que les prix montent rapidement, mais parce qu'elles sont impuissantes devant le phénomène. Les retraités qui dépendent de revenus fixes ne sont pas les seules victimes de l'inflation. Les agriculteurs, les ouvriers, les petits commerçants, presque toutes les couches sociales, en sont touchés. Bien des gens dont les traitements et salaires montent au même rythme que les prix, par exemple, ne semblent pas se rendre compte que, si l'inflation se perpétue, leur pension ou leur épargne ne leur sera pas d'un grand secours au moment de la retraite.

(Texte)

Même si de nombreuses personnes parviennent effectivement à protéger leur niveau de vie contre la hausse des prix, leurs efforts en ce sens entretiennent au pays un état de tension et de malaise social. Dans notre pays, on fait souvent allusion à l'aliénation que provoque la diversité de nos régions et de nos langues. Eh bien, l'inflation peut aussi favoriser la désunion, chaque secteur de la population accusant l'autre d'être responsable de la situation.

Certains prétendent que le gouvernement devrait résoudre le problème de façon fort simple, en indemnisant les victimes de l'inflation. Selon eux, il faudrait adopter des mesures pour que les divers revenus tels que traitements, salaires, pensions, etc., s'accroissent automatiquement au même rythme que le coût de la vie.

Bien que séduisante, cette solution pèche gravement: elle rendrait l'inflation bien plus aiguë qu'elle n'est à l'heure actuelle. Une fois que les prix se mettraient à monter, les coûts grimperaient immédiatement, les prix feraient de même, et le cercle vicieux se refermerait.

Nous n'avons pas le choix. Pour mettre un terme aux injustices et aux remous que cause l'inflation, il nous faut enrayer l'inflation elle-même.

Ceux-là même qui concèdent que l'inflation a des conséquences néfastes prétendent parfois qu'elle exerce aussi des effets bénéfiques et que cette dernière considération doit, éventuellement, l'emporter. Ils allèguent que, si nous consentions à envisager l'inflation comme un mal nécessaire, la production s'accroîtrait et le chômage diminuerait.

A mon sens, leur raisonnement est aussi faux que celui du narcomane qui s'imagine trouver le bonheur en prenant une nouvelle dose de stupéfiant.

Il est exact que, pendant quelque temps, la stimulation des dépenses activerait dans une certaine mesure, la production. Mais, si nous agissions ainsi, les prix au lieu de monter de 4 ou 5 pour cent par an, comme ils l'ont fait ces derniers temps, grimperaient encore plus vite. Le seul remède consisterait alors à adopter des mesures restrictives plus draconniennes que celles qui s'imposent à l'heure actuelle. En fin de compte, nous assisterions à un ralentissement de la croissance économique et à un chômage plus prononcé que celui que nous connaissons présentement. Il ne servirait à rien d'appuyer sur l'accélérateur et d'emballer le moteur: la voiture ne monterait pas la côte. Il est probable même qu'elle glisserait à reculons.

(Traduction)

Si, d'autre part, nous laissons persister l'inflation, la capacité de concurrence du Canada sur le plan du commerce international pourrait en souffrir. En effet,

les coûts de production élevés finiraient par faire partie intégrante de notre économie, par suite de l'augmentation des salaires et des prix des matières premières. Il ne faut pas s'attendre, par ailleurs, que l'inflation qui sévit dans d'autres pays, continuera à nous protéger des conséquences inéluctables d'une hausse générale des frais de production au Canada. Les exemples ne manquent pas de pays qui, pour s'être laissé prendre dans un tel engrenage, ont subi de graves revers économiques et sociaux.

Si nous nous soucions un tant soit peu de notre prospérité future, nous n'avons pas le choix. Nous devons maîtriser l'inflation dès maintenant.

Évidemment à court terme, le moment présent n'apparaît jamais comme le mieux choisi pour affronter un problème persistant comme celui de l'inflation. Les difficultés à surmonter, bien que surtout temporaires, sont, en effet, très réelles et déplaisantes. On est donc toujours tenté de retarder la solution du problème d'une année ou deux.

Notre gouvernement a fermement résisté à cette tentation. Nous avons conscience que plus on tolérera l'inflation, plus il deviendra difficile d'empêcher qu'elle ne s'aggrave et plus il sera onéreux de l'enrayer.

L'inflation ne ressemble en rien à la bombe du docteur «Fol Amour». Il est absolument impossible d'apprendre à ne plus s'en préoccuper et de finir par l'aimer.

Cela m'amène à la deuxième question que je posais. Compte tenu de l'urgence et de l'importance de ce problème, quelle solution pouvons-nous y apporter?

Certains prétendent que l'économie du Canada est trop restreinte et trop vulnérable pour que nous puissions trouver nous-même un remède efficace à l'inflation. Ces gens affirment que c'est l'inflation qui règne aux États-Unis, ou l'inflation à l'échelle mondiale, qui sont la cause véritable de nos ennuis, et qu'une fois que les Américains auront résolu leur problème, la situation se normalisera rapidement chez-nous. En d'autres termes, que chacun rentre chez-soi et laisse l'oncle Sam s'en occuper. Ce qui m'étonne, c'est que nombre des partisans de cette théorie sont les mêmes qui prétendent que notre économie dépend beaucoup trop des investissements américains. De tels propos minimisent gravement notre capacité et notre besoin d'autonomie!

Par ailleurs, ils ne se rendent pas compte du fait que le problème de l'inflation existe au Canada même, quoi que l'inflation extérieure ait pu ajouter à nos difficultés. Ces dernières années, pour la première fois en effet, au cours de notre histoire, des attitudes et des tendances inflationnistes se sont fermement implantées dans l'esprit des Canadiens. Et cette insidieuse psychologie inflationniste, qui résulte en grande partie des actes et des déclarations de fonctionnaires, d'hommes d'affaires, de syndicalistes et de Canadiens d'autres secteurs, ne disparaîtra pas nécessairement lorsque l'inflation aura été maîtrisée à l'étranger. Nous devons être prêts à nous attaquer résolument à notre part du problème.

La maîtrise de l'inflation constitue un défi pour le Canada, tout autant que pour nos voisins et concurrents. Nous ne pouvons pas nous permettre de faire moins bien qu'eux. En fait, rien ne nous empêche de les surpasser dans cette lutte.

Il y a eu, par le passé, certaines périodes au cours desquelles le comportement de notre économie pouvait se comparer favorablement à celui de grands pays industrialisés, y compris les États-Unis. C'est peut-être un piètre réconfort, mais le fait est que la hausse de 4½ pour cent du coût de la vie au Canada, au cours des douze derniers mois, encore qu'assez élevée en elle-même, s'est révélée moindre que l'augmentation enregistrée au même titre aux États-Unis.

En travaillant ensemble avec intelligence et rigueur, nous raffermirons notre position sur le plan du commerce mondial et assurerons à nos concitoyens un plus grand nombre d'emplois et une prospérité accrue.

Permettez-moi donc de vous rappeler les mesures prises par le gouvernement fédéral dans le dessein de résoudre le problème de l'inflation.

Nous avons restreint et nous continuons de restreindre le taux d'accroissement des dépenses du gouvernement fédéral. Dans deux jours, le Président du Conseil du Trésor déposera les prévisions budgétaires de la prochaine année financière, et vous serez à même de constater, en comparant le budget de l'année prochaine à ceux des années précédentes, que le taux d'accroissement du total des crédits sera sensiblement réduit.

Notre politique fiscale a donné lieu, pour la première fois depuis treize ans, à un excédent budgétaire, grâce auquel le gouvernement fédéral a pu éviter d'emprunter des capitaux additionnels.

D'autre part, en raison des restrictions de crédit imposées par la Banque du Canada, il devient de plus en plus difficile et coûteux, pour les entreprises et les individus, d'augmenter leurs dépenses par voie d'emprunt.

Étant donné que, depuis plusieurs années, les prix montent sans cesse, les fabricants et les employeurs s'attendent à ce que continue la hausse. C'est pourquoi, toutes ces mesures, dont le but est de limiter l'accroissement des dépenses globales, n'ont pas fait ressentir tous leurs effets instantanément.

(Texte)

Par ailleurs, nous savions, dès le début, que ces solutions, comme tout remède efficace, pourraient comporter des effets secondaires fâcheux. En particulier, il est difficile d'éviter un fléchissement temporaire de la production et de l'emploi. Cela est indésirable en soi; les membres les moins fortunés de notre société pourraient en être particulièrement touchés; il en va de même pour les régions défavorisées du pays, plus vulnérables à cet égard que les régions prospères, même si c'est dans ces dernières que les poussées inflationnistes sont les plus fortes.

Ceci m'amène à poser ma troisième et dernière question.

Que fait le gouvernement pour atténuer le plus possible les effets secondaires de ses politiques anti-inflationnistes?

Nous ne voulons certes pas rendre plus cruelles encore les épreuves de ceux qui ont déjà souffert des dures et injustes conséquences de l'inflation. Affirmer que c'est l'objectif du gouvernement serait soit stupide, soit malveillant. Toutefois, ces Canadiens continueront de tirer de l'arrière et leur sort empirera si le pays ne met pas un terme à l'inflation. Si nous échouons, ils ont tout à perdre; mais si nous réussissons, ils ont tout à gagner.

Grâce à de nombreux programmes, le gouvernement fédéral viendra à la rescousses des personnes lésées par ces effets regrettables. L'assurance-chômage, nos programmes concernant l'entraînement, le recyclage, le placement et la mobilité de la main-d'œuvre, le Régime d'assistance publique du Canada, voilà autant d'initiatives qui, ajoutées à d'autres programmes de bien-être social, contribueront à secourir ceux que toucheront les fluctuations de l'économie.

Comme vous le savez, dans certaines régions du Canada plus que dans d'autres, la croissance économique a été faible et le taux de chômage élevé. Nous accordons davantage de crédits à certains programmes qui attireront de nouvelles industries dans ces régions et qui y multiplieront les occasions d'emploi, tout cela, malgré le resserrement des autres dépenses fédérales.

(Traduction)

Lors du dernier budget, nous avons introduit, à titre spécial, une mesure fiscale uniquement applicable dans les régions où les poussées inflationnistes se font le plus fortement sentir.

À l'heure actuelle, nous examinons la possibilité de mettre en œuvre de nouveaux moyens pour restreindre la portée des facteurs qui concourent à l'inflation dans ces régions. Si l'on veut qu'elles produisent leur plein effet, les mesures en question exigeront une collaboration étroite avec les gouvernements provinciaux. Aussi l'ordre du jour de la réunion que nous tiendront prochainement, c'est-à-dire lundi, avec les provinces, comportera-t-il ce point-là.

Le Gouvernement accorde un rôle fort important à la Commission des prix et des revenus, dont il appuie les initiatives. La Commission a fait appel à l'esprit de collaboration de tous les éléments de notre société, le monde des affaires, les syndicats, les professions libérales et tous les ordres de gouvernement, en vue de limiter les hausses de prix, de frais de services, de profits, de salaires, et les augmentations de revenus sous toutes leurs formes. Si cet appel est entendu, l'inflation perdra plus rapidement de son ampleur et ses effets secondaires en seront réduits d'autant. Ceux qui se refuseraient à collaborer porterait eux-mêmes la lourde responsabilité d'étendre et d'aggraver le chômage, et de ralentir la croissance économique.

(Texte)

Je ne tenterai pas de dissimuler le fait que 1970 sera vraisemblablement une année difficile pour les Canadiens. Mais, si incertain que puisse être l'avenir, deux choses sont indubitable: d'une part, si elle n'est pas enrayer, l'inflation sera préjudiciable à tous les Canadiens; d'autre part, le gouvernement est fermement résolu à mater l'inflation.

Si maintenant, nous reculons devant ce problème, il sera encore plus difficile et douloureux de le résoudre dans les années à venir.

L'heure n'est ni à l'amertume ni à l'égoïsme. Lorsque l'ensemble des citoyens éprouve des difficultés, chacun trouve que ses propres intérêts sont particulièrement lésés, et voudrait qu'on le reconnaissasse davantage.

Se prévalant de leurs droits, les représentants des provinces ont fait connaître leur situation et leurs besoins particuliers. Les porte-parole des syndicats et du patronat ont exposé l'avis des groupes qu'ils représentent. Les économistes et autres spécialistes ont débattu la sagesse des décisions et des propositions du gouvernement.

Le gouvernement du Canada a pris tous ces points de vue en considération, mais, en fin de compte, il doit agir, non pas pour tel groupe ou telle région en particulier, mais dans l'intérêt de tous les Canadiens.

(Traduction)

Nous savons pertinemment que nos exigences entraînent, dans certains cas, de réels sacrifices, du moins immédiatement, sacrifices nécessaires pour empêcher les difficultés de devenir à la longue insurmontables.

Au cours des prochains mois, nous devrons avant tout nous efforcer d'enrayer la hausse des prix et des revenus. Le gouvernement fédéral, qui fait déjà sa part, continuera de s'y appliquer. Nous demandons aux provinces et aux municipalités de nous accorder leur collaboration. Nous aurons besoin de l'aide des commerçants, des centrales syndicales et des autres puissances du monde économique.

Chaque Canadien a son rôle à jouer. À tous ceux qui m'écoutent, je dis: pour desserrer l'étau de l'inflation, nous avons besoin de votre appui. Soyez exigeants et difficiles dans vos achats, et avisés quant aux différents frais que vous devez encourir. Ne dépensez qu'à bon escient. Faites connaître votre attitude à vos amis, à vos camarades de travail, à vos députés! Dans cette lutte dont l'enjeu nous intéresse tous, nous comptons sur le poids de l'opinion publique... c'est-à-dire de votre opinion à vous.

Si nous réussissons à canaliser les énergies de tous les éléments de notre société, nous montrerons que nous sommes assez clairvoyants pour reconnaître où est le bien de notre pays, et assez résolus pour agir en conséquence. Pour le Canada et les Canadiens, c'est là une épreuve à laquelle nous ne nous déroberons pas et dont nous sortirons vainqueurs!

ANNEXE F

DISCOURS D'OUVERTURE PRONONCÉ PAR JOHN H. YOUNG, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES PRIX ET DES REVENUS LORS DE LA CONFÉRENCE NATIONALE SUR LA STABILITÉ DES PRIX AU CENTRE DE CONFÉRENCES DU GOUVERNEMENT CANADIEN, OTTAWA

Le 9 février 1970

Au sujet de la lutte contre l'inflation actuelle, le premier ministre a déclaré avec insistance qu'il faut faire preuve de fermeté, et nous voici réunis en cette salle pour nous demander de quelle manière nous pourrions participer utilement à cette lutte.

Qu'il me soit permis, tout d'abord, de dire quelques mots sur la composition de la présente conférence. Elle diffère du genre de conférence nationale sur la stabilité des prix que la Commission avait envisagée lorsqu'elle a entrepris son travail en août dernier. Nous songions alors à réunir des représentants de tous les groupes, y compris les syndicats. Nous comptions demander à chacun d'appuyer un programme général destiné à contenir la hausse non seulement des prix, mais aussi de presque toutes les formes de revenu. Mais les deux centrales syndicales s'étant retirées au mois d'octobre, nous n'avons pas de représentants syndicaux avec nous aujourd'hui, de sorte que l'accord unanime qu'il s'agit d'établir aura forcément beaucoup moins d'ampleur que nous l'avions d'abord espéré.

L'absence des syndicats risque d'induire le public en erreur de deux façons, qui pourraient l'une et l'autre entraver notre cheminement vers une action concertée. La première erreur possible serait de croire que si seuls des représentants de l'entreprise, de l'agriculture et des professions libérales participent à cette conférence, c'est que ces groupes sont particulièrement responsables de l'inflation et que, par conséquent, nous avons décidé de leur accorder une attention spéciale. Or tel n'est pas le cas. Les hommes d'affaires sont venus à cette conférence parce que plusieurs grandes entreprises ont manifesté la ferme intention de prendre des initiatives propres à enrayer l'inflation. C'est la preuve que le monde des affaires se reconnaît le devoir de se placer à la pointe de l'offensive face aux grands problèmes nationaux. Cet état de choses n'implique aucunement que le milieu des affaires soit plus responsable que d'autres secteurs de l'existence et de la persistance de l'inflation.

Mais s'il est vrai que la présence d'hommes d'affaires, d'agriculteurs et de représentants de professions à une conférence sur l'inflation ne doit en rien s'interpréter comme un aveu de culpabilité de leur part, il est tout aussi vrai qu'il faut s'abstenir d'interpréter l'absence de représentants du monde ouvrier de la même manière.

Il serait très malheureux que cette conférence tourne en une mise en accusation des travailleurs syndiqués. Un comportement aussi négatif devant la tâche qui nous incombe ne mènerait certes à rien.

Au Canada comme dans d'autres pays, il règne souvent ce qu'on pourrait appeler une «atmosphère d'enquête criminelle» devant le problème de l'inflation. On commence toujours par se demander «à qui la faute?» «qui est le coupable?». La réponse est simple: chaque crise d'inflation a ses origines propres et un schéma d'évolution distinct. Tantôt elle procède d'un emballlement des exportations, tantôt d'une hausse marquée des investissements et de la consommation. D'autres fois, ce peut être les dépenses de l'État qui déclenchent la poussée et provoquent

un gonflement désordonné de la demande et l'accélération du rythme d'accroissement des prix. De plus, à divers stades subséquents d'un processus d'inflation, il arrive aussi que les profits, les revenus des professions ou les salaires et traitements battent la marche pendant un certain temps.

S'il faut à tout prix désigner un coupable, la réponse est évidente: puisque les gouvernements sont responsables de la gestion économique, ce sont eux en définitive qui doivent porter la responsabilité de la situation de l'économie, y compris l'existence de l'inflation.

Si la logique de cette réponse peut nous paraître attrayante, au reste d'entre nous, elle ne mène vraiment pas très loin dans la découverte des moyens à prendre pour surmonter l'état de choses actuel. Ceux qui disent: «c'est le gouvernement qui nous y a entraînés, qu'il nous en sorte!» soutiennent tout simplement qu'il faudrait laisser le gouvernement régler la situation seul, sans même essayer de rallier l'appui et la collaboration de la collectivité. Étant donné que les principales mesures dont dispose le gouvernement pour lutter contre l'inflation sont la réduction des dépenses publiques, le relèvement des impôts et le resserrement du crédit, cette réponse revient à inviter le gouvernement à recourir à un degré suffisant de contrainte sur la masse des dépenses pour enrayer l'inflation. Le gouvernement pourrait agir de la sorte. Il pourrait même, jusqu'à un certain point, user de mesures sélectives qui frapperait différemment telle ou telle région en particulier. Les pouvoirs publics disposent d'ailleurs d'autres moyens qui peuvent influencer tel ou tel secteur de l'économie.

Or le difficile, la plupart du temps, quand il s'agit de pareilles mesures, c'est qu'il est quasi impossible de les appliquer sans nuire sensiblement à l'emploi et à la production. Laisser au gouvernement la responsabilité de mater seul l'inflation c'est, par conséquent, accepter d'avance un plus haut niveau de chômage et un excès de capacité industrielle comme étant virtuellement la seule façon de contenir les hausses de prix et de revenu. La Commission ne doute pas que de telles techniques réussiront et qu'à la longue elles assureront les résultats escomptés, surtout que le gouvernement des États-Unis impose également des restrictions aux pressions qui s'exercent dans ce pays au chapitre des dépenses. Mais depuis qu'elle est à l'œuvre, la Commission s'est efforcée de trouver un moyen d'atténuer la nécessité de s'en remettre à ces seules méthodes pour arriver à la réduction nécessaire des accroissements de prix et de revenu. Dans la mesure où des groupes particuliers et le public en général pourront contribuer directement à une telle réduction par une action collective, nos efforts conjugués peuvent nous permettre d'y gagner considérablement sur le plan national. Par un effort comme celui-là, nous pouvons épargner au pays des emplois et une production qui, autrement, risquerait de disparaître au cours des mois qui vont suivre. C'est la grande majorité des Canadiens qui y gagnera, en particulier ceux qui seraient réduits au chômage.

L'entreprise a certes tout intérêt à favoriser des efforts tendant à rétablir la stabilité des prix au Canada avec le moins possible de désorganisation économique. Dans la conjoncture d'inflation des dernières années, l'incertitude constante qui régnait au sujet des futurs niveaux de coût, de la disponibilité de capitaux et des répercussions que les mesures anti-inflationnistes auraient sur la demande, il a été extrêmement difficile pour l'homme d'affaires de dresser une planification réaliste.

De même, ceux qui travaillent pour les entreprises commerciales, c'est-à-dire les gens ordinaires qui vivent d'un salaire ou d'un traitement, ont là un intérêt au moins aussi considérable. Ils sont incapables de négocier des conditions réalistes pour s'assurer une part de la production réelle de plus en plus considérable de notre économie, avec des dollars sans valeur, n'étant sûrs que d'une chose: toute

augmentation est d'avance largement annulée par une hausse de prix dont ils ne peuvent prédire l'ampleur.

Nous aurons la possibilité, aujourd'hui et demain, de franchir ensemble un premier pas. Dans une semaine d'aujourd'hui, les gouvernements décideront de leur ligne de conduite. Et il peut y avoir d'autres rencontres au cours des mois à venir.

Que nous faut-il pour franchir avec succès ce premier pas? Le nœud de toute la question, c'est que ceux qui ont la responsabilité des décisions en matière de prix doivent s'assurer que toutes les augmentations de prix imposées en 1970 resteront inférieures au montant nécessaire pour couvrir les accroissements de coûts. Si nous réussissons à cet égard, il deviendra dès lors évident pour tous que l'accroissement des coûts de production, y compris les augmentations de traitement et de salaire, doivent être réduits si nous devons nous acheminer vers une stabilité raisonnable des prix.

Il ne saurait s'agir, bien sûr, de geler les prix. L'économie recèle déjà des hausses considérables de coût qui entraîneront nécessairement des hausses de prix, comme il faut d'ailleurs s'attendre à d'autres augmentations de coût—mais à une échelle décroissante, espérons-le—au cours des mois à venir. Il s'agit donc, en principe, d'absorber suffisamment les accroissements de coût pour que personne ne puisse douter que, dans les circonstances actuelles, les entreprises sont disposées à sacrifier une part de profits immédiats qu'elles pourraient réaliser en relevant leurs prix.

Toutes les augmentations de coût ne sauraient être considérées comme justifiant automatiquement des accroissements équivalents des prix. Il se peut fort bien qu'au cours de 1970 certaines entreprises soient en butte à des hausses de coût engendrées par une réduction temporaire de leur volume de vente ou de leur production par suite de conditions défavorables du marché. Dans la mesure où les relèvements de prix recouvrent des changements de coût de cette nature, on peut faire valoir que la collectivité commerciale ne s'impose en somme pas plus de contraintes, dans ses politiques de prix, qu'elle n'eût été obligée de s'en imposer de toute manière par suite des conditions du marché. Rien ne pourrait plus sûrement miner nos efforts en vue d'obtenir la collaboration d'autres groupes qu'une accusation inculpant l'entreprise de proposer une forme de restriction des prix qui ne constitue qu'un geste dénué de toute signification.

Pour qu'on le prenne au sérieux, tout ensemble de critères devra se doubler d'un examen des prix entrepris par la Commission, de sa propre initiative, dans divers secteurs de l'économie, afin de vérifier dans quelle mesure le régime est observé. Lors de ses examens des prix, la Commission devra se montrer rigoureuse dans ses jugements, mais elle fera en même temps tout son possible pour s'acquitter de telles études avec compétence et équité. Elle rendra d'ordinaire ses constatations publiques et, lors de la prochaine conférence fédérale-provinciale, on demandera aux divers gouvernements s'ils seraient disposés à prendre des mesures appropriées à l'égard des cas flagrants de non-exécution.

Le principe général que la Commission recommande s'appliquerait aux biens et aux services vendus au Canada. Il faudra tenir compte des difficultés particulières que présente la fixation du prix intérieur de certaines catégories de biens et de services, notamment ceux qui se vendent surtout à l'exportation et ceux dont les fournisseurs sont incapables de régir le prix même à court terme. Les critères proposés devront être adaptés dans le détail aux conditions particulières de divers types d'entreprises. C'est précisément ce genre d'adaptation et d'analyse soignée de propositions détaillées qui occuperont les groupes de travail au cours de la présente conférence.

Il est évident que nous ne saurions nous attendre à ce que les groupes représentés à cette conférence continuent à s'imposer des restrictions durant une période prolongée, si la Commission ne parvient pas à réaliser des progrès assez marqués vers l'obtention d'un niveau correspondant de restrictions de la part des gouvernements et d'autres groupes du secteur privé, y compris les salariés.

Quelles chances avons-nous de trouver ensemble, dans la collaboration, un moyen de réduire les augmentations de prix et de revenu sans déclencher une escalade du chômage et une perte considérable de production?

Ce serait une erreur de donner dans un optimisme exagéré. Presque tous les Canadiens se sont habitués à des augmentations de revenu monétaire nettement incompatibles avec une stabilité raisonnable des prix. Au cours d'une bonne année, l'économie canadienne ne produit qu'environ 3 pour cent d'augmentation de la production réelle par travailleur. Or si nous insistons tous pour obtenir des relèvements de salaire, de traitement et d'autres formes de revenu monétaire de 7 pour cent ou plus, il s'ensuit que les prix doivent nécessairement monter d'environ 4 pour cent. C'est de l'arithmétique simple. Il ne fait pas de doute que la population trouvera difficile de se départir de cette habitude d'obtenir de fortes augmentations de revenu, étant donné surtout que certains travailleurs ont eu la chance de négocier pour l'avenir des relèvements de salaire de cet ordre. N'est-il pas injuste de demander à d'autres, qui vont chercher à obtenir des augmentations cette année, d'accepter moins?

Pour répondre simplement à cette question, disons que tout changement de climat économique entraînera nécessairement une déformation temporaire de l'état des revenus des uns par rapport aux autres. Parmi ceux à qui de fortes augmentations sont garanties par contrat, il y a ceux qui, quelques années auparavant, lorsque l'inflation actuelle a commencé, étaient liés par des contrats qui ne leur assuraient que des augmentations annuelles relativement faibles. Ils ont dû, à ce moment-là, subir pendant deux ou trois ans des salaires et des traitements inférieurs. Ils reprennent tout simplement d'un côté ce qu'ils avaient perdu de l'autre. D'autres cas ne sont sans doute pas aussi clairs. Lorsque les conditions économiques varient, il n'existe pas de façon de traiter tout le monde exactement sur le même pied immédiatement, mais à la longue la plupart des injustices disparaissent.

Il est certain que s'il fallait compter uniquement sur des moyens monétaires et fiscaux pour mettre fin à l'inflation actuelle, il en résulterait aussi passablement d'injustices temporaires. Ceux qui négocient à l'heure actuelle seraient obligés de se contenter de moins que ceux qui ont négocié l'an dernier, tout simplement parce que les conditions du marché de la main-d'œuvre ont changé. Et que dire de l'injustice qui frappe ceux qui sont mis à pied par rapport à ceux qui conservent leur emploi? Pour les chômeurs, ce n'est plus d'une moindre augmentation qu'il s'agit. Leur situation est bien pire encore: ils subissent une perte subite de revenu avec tout ce qu'un tel recul entraîne de difficultés personnelles graves en plus de l'impossibilité de se replacer ailleurs.

Le reproche qu'on adresse le plus fréquemment à tout programme de restrictions directes imposées aux accroissements de prix et de revenu, c'est qu'il est impuissant devant une situation où les forces économiques sous-jacentes agissent en sens contraire. Telle n'est pas la situation aujourd'hui. Les gouvernements ont déjà pris des mesures énergiques pour contenir les dépenses, tant aux États-Unis qu'au Canada, et même si la stratégie n'est pas absolument identique dans les deux pays, on commence à constater de part et d'autre des répercussions générales assez semblables. Le gouvernement des États-Unis a clairement signifié à ceux qui sont responsables des décisions dans le secteur privé qu'ils seraient mal

avisés de supposer qu'une nouvelle période de rapide expansion économique va succéder à la courte période actuelle de croissance lente. Ceux qui seraient tentés de regarder au-delà de la pause actuelle de l'activité économique en espérant, à brève échéance, une reprise de la croissance rapide ont été avertis que la courbe d'expansion au-delà du creux que nous traversons, restera beaucoup plus plate que dans le passé.

Il est donc encourageant de pouvoir se dire que tout programme d'action concerté que nous réussirons à mettre en place cette année va probablement coïncider avec les tendances économiques plutôt que de les contrecarrer. Nous devons avoir pour objectif de réaliser, au cours de 1970, suffisamment de progrès décisifs dans le renversement de cette tendance des hausses de prix et de revenu que, dans douze mois de maintenant, les dangers de compression de la production et de l'emploi seront à peu près écartés dans notre pays.

Ce que nous demandons aux représentants des entreprises commerciales et des groupements professionnels présents à cette conférence, c'est de nous aider à faire le premier pas décisif vers la réalisation d'un tel programme. Avec vos conseils et votre collaboration, les gouvernements fédéral et provinciaux seront mieux en mesure de déterminer leur propre ligne de conduite au cours de la conférence de la semaine prochaine. La Commission, de son côté, sera mieux à même de diffuser son message dans tout le Canada, à savoir que les hausses de prix peuvent effectivement être contenues, qu'il faudra pour y arriver une réduction correspondante des augmentations de coût et que l'un des éléments importants de tels accroissements de coût est la montée rapide des niveaux de salaire et de traitement.

Jamais, au cours de son histoire du temps de paix, notre pays n'a vraiment tenté de mobiliser un tel effort de coopération, visant à engager les Canadiens de toutes les couches sociales. La compréhension et le sens des responsabilités qu'ont déjà manifestés un grand nombre de groupes représentés à cette conférence ont constitué le tremplin de départ. La conférence actuelle peut marquer le début d'une entreprise beaucoup plus vaste. Il reste énormément à réaliser et votre collaboration sera indispensable. L'occasion qui s'offre à nous est nette et claire. Faisons la preuve de ce que les Canadiens peuvent réaliser en agissant ensemble.

ANNEXE G

le 10 février 1970

DÉCLARATION

de

LA CONFÉRENCE NATIONALE SUR LA STABILITÉ DES PRIX

La Conférence nationale sur la stabilité des prix, convoquée par la Commission des prix et des revenus, a eu lieu à Ottawa les 9 et 10 février. Elle réunissait de hauts dirigeants du milieu des affaires et d'associations agricoles à l'échelon national, des représentants de groupements professionnels, des chefs de file d'un large éventail d'hommes d'affaires canadiens et des observateurs du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux.

Le milieu des affaires s'était déjà déclaré prêt à s'imposer un degré significatif de contrainte dans ses politiques de détermination des prix en 1970, dans des propositions présentées à la Commission par la Chambre de commerce du Canada, l'Association des manufacturiers canadiens, le Conseil des détaillants du Canada et l'Association des banquiers canadiens.

Si les divers groupes représentés à la conférence sont prêts à faire preuve d'initiative pour contribuer à un vaste programme de restriction, ils ont tenu à bien préciser que l'application d'un degré comparable de contrainte par les salariés et ceux qui touchent un traitement, par les gouvernements à tous les niveaux et, en fait, par tout les secteurs de la population est l'une des exigences primordiales de toute intervention destinée à juguler l'inflation.

Dans l'ensemble, les participants sont tombés d'accord sur les points suivants:

- a) Les entreprises en général, si elles y sont invitées, réduiraient le nombre et l'ampleur des augmentations de prix qu'elles décréteraient normalement en 1970.
- b) Plus précisément, lorsque des augmentations de prix s'imposent pour compenser des accroissements de coût, et que les conditions du marché les rendent possibles, les entreprises commerciales en général, si elles y sont invitées, s'assureront que les hausses de prix sont nettement inférieures au montant nécessaire pour couvrir les accroissements de coûts sur la base d'un volume normal de production et de vente.
- c) La conférence reconnaît que les critères qui servent à la détermination des prix pratiqués à l'intérieur du pays ne devraient pas s'appliquer aux marchandises vendues principalement à l'exportation. La Commission surveillera la position des industries d'exportation et, si elle constate que l'évolution de certaines d'entre elles nuit au programme d'ensemble destiné à contenir les prix, elle cherchera des solutions appropriées aux problèmes qui se poseront.
- d) Les entreprises seraient prêtes à collaborer avec la Commission des prix et des revenus aux examens de prix qu'on pourrait décider d'effectuer. (On trouvera en annexe un bref aperçu du mode d'examen envisagé.)
- e) La conférence reconnaît qu'à l'égard de la majeure partie de la production agricole les agriculteurs ne sont pas libres d'intervenir sur le niveau des prix qu'ils touchent. Les représentants du milieu agricole présents à la conférence conviennent que pour la partie restreinte du régime de commercialisation qui leur laisse une certaine discréetion en matière de prix,

les agriculteurs, s'ils y sont invités, se conformeront en 1970 aux critères et aux modalités de détermination des prix.

- f) Les banques à charte ont déjà pris l'engagement de ne pas augmenter en 1970 leurs frais de services actuels au Canada. Elles se sont également engagées à ne pas hausser les taux d'intérêt sur les prêts en dollars canadiens consentis au Canada, sauf d'un point de pourcentage correspondant à l'accroissement des taux payables sur les dépôts personnels d'épargne en dollars canadiens. Les sociétés de fiducie et de prêt hypothécaire conviennent de ne pas augmenter l'écart actuel entre leurs taux hypothécaires primaires et les taux les plus élevés qu'elles doivent payer sur leurs emprunts à long terme, et de s'abstenir d'accroître les frais de service relatifs aux comptes d'épargne. Les représentants des compagnies d'assurance-vie, des coopératives de crédit et d'autres genres d'entreprise financière ont déclaré qu'ils appuyaient sans réserve le programme de restriction de la Commission et conviennent que le principe selon lequel les hausses de prix seraient contenues au-dessous des augmentations de coûts devraient s'appliquer à leurs propres opérations.
- g) Les groupes professionnels seraient prêts à participer à un programme d'ensemble destiné à contenir les prix et à recommander à leurs associations provinciales de remettre à plus tard ou de limiter les augmentations de leur barème actuel d'honoraires professionnels en 1970.
- h) Les représentants des industries de transport, de télécommunication et des services d'utilité publique ont appuyé les critères de la Commission. Comme expression positive de leur esprit de collaboration, les représentants conviennent de donner à la Commission un préavis de trente jours de toute intention d'augmenter leurs tarifs généraux.
- i) Le secteur des marchandises générales des entreprises de gros et de détail s'engagerait, dans leurs politiques de détermination des prix en 1970, à ne pas accroître les majorations initiales des diverses catégories de marchandises à moins que le profit réalisé par dollar de vente ne fléchisse au-dessous de celui de la période de base. En pareil cas, la hausse des majorations initiales serait seulement suffisante pour rétablir le niveau de rendement à celui de la période de base.
- j) Le secteur des détaillants en épicerie, dans la détermination de sa politique de prix au cours de 1970, s'engagerait à ne pas accroître les majorations initiales à moins que le profit réalisé par dollar de vente, calculé d'après le volume de vente de l'ensemble de leurs opérations, ne baisse au-dessous de celui de la période de base. En pareil cas, la hausse des majorations serait seulement suffisante pour rétablir le niveau de rendement à celui de la période de base.
- k) La conférence reconnaît que les prix ont augmenté de façon particulièrement rapide dans la plupart des secteurs de l'industrie de la construction et que tous les intéressés devront recourir à des mesures particulières afin de réduire le taux de hausse de ces coûts, s'efforçant en particulier de mieux répartir le flot des travaux de construction. Les représentants de l'industrie de la construction conviennent que les entreprises de leur industrie individuellement absorberont, en 1970, une partie des accroissements de coûts en conformité des critères de détermination des prix.

Aperçu du mode d'examen envisagé

Les examens de prix sont destinés à vérifier que les revenus découlant de toute hausse de prix sont inférieurs aux accroissements de coût qui ont amené le

changement de prix, à moins que la hausse ne soit nécessaire au relèvement d'un taux nettement insuffisant de rapport des capitaux investis. Ces examens ne seront pas des études générales: ils consisteront uniquement à s'assurer si les critères proposés sont respectés.

La Commission doit être informée le plus tôt possible de toute modification profonde des prix, mais il n'est pas nécessaire qu'elle approuve d'avance un changement de prix, ce qui ne serait pas pratique en général. Ces examens seront effectués par des équipes qualifiées de hauts fonctionnaires du gouvernement et de cadres de l'entreprise privée détachés à titre temporaire auprès de la Commission.

Les renseignements qui seront nécessaires pour déterminer la pertinence des changements de revenus et de coûts seront demandés par les équipes d'examen des prix au cours de rencontres privées avec l'entreprise ou les entreprises en cause. L'équipe demandera, dans la plupart des cas, les véritables écritures d'exploitation. Les entreprises seront priées de collaborer à l'analyse des données, mais ce sera la Commission qui tirera les conclusions en tant qu'organisme indépendant.

L'une des principales raisons d'effectuer des examens de prix détaillés, c'est de départager les changements de coûts imputables à un changement dans le volume des ventes, et les changements imputables à une modification du prix des intrants. L'année 1969 ou l'année financière la plus rapprochée servira en général d'année de base pour l'étude des changements de coûts et de revenus. Dans les cas où cette base serait nettement inappropriée on choisirait une autre période convenable.

Il se peut bien qu'en 1970 certaines entreprises subissent des hausses de coûts unitaires provoquées par une contraction temporaire du volume de leurs ventes ou de leur production par suite de conditions défavorables du marché. De telles hausses de coûts ne sauraient être considérées comme justifiant automatiquement un relèvement de prix équivalent. D'autre part, certaines entreprises bénéficieront de baisses de leurs coûts unitaires par suite d'un accroissement du volume de leurs ventes ou d'un regain d'efficacité. Dans ces cas, on s'attendrait à ce que les entreprises partagent en partie, sous forme de baisses de prix, les épargnes ainsi réalisées. Les équipes d'examen des prix tâcheront de déterminer ce qui constitue un comportement raisonnable des prix découlant de modifications des coûts unitaires résultant de changements de volume. L'ampleur et la durée probable du volume «anormal» des ventes entreront toutes deux en ligne de compte.

Étant donné le soin avec lequel il faudra effectuer les examens de prix, on se propose de les réserver surtout aux hausses importantes imposées par les grandes entreprises et par ceux qui battent la marche sur les marchés plus restreints. Certains examens supplémentaires peuvent aussi être entrepris à l'égard de hausses moins importantes signalées à la Commission par des clients en d'autres parties intéressées.

ANNEXE H

COMMISSION DES PRIX ET DES REVENUS DIVISION DE L'EXAMEN DES PRIX: REVUE DES OPÉRATIONS DEPUIS MARS 1970

le 15 octobre 1970

La Commission a reçu environ 1,600 avis de hausses de prix depuis qu'elle a commencé son travail de révision en mars 1970. Ces renseignements sont venus de deux sources:

- a) Des entreprises commerciales lui ont, pour un bon nombre, fait savoir d'avance qu'elles comptaient hausser leurs prix. En d'autres cas, des entreprises ont informé la Commission de hausses de prix au moment où elles les annonçaient aux clients.
- b) Les consommateurs et acheteurs d'une grande diversité de matériaux, de produits finis et de services ont informé la Commission de changements de prix. Ces communications sont venues de toutes les régions du Canada.

Les avis que la Commission a reçus ont porté, dans l'ensemble, sur les prix d'articles dans les domaines suivants: huiles comestibles (y compris la margarine, l'huile de cuisson et les shortenings), café, pain, lait, autres produits alimentaires, savons et détergents, rince-bouche et dentifrices, produits pharmaceutiques, papiers et produit du papier, articles de toilette, boissons alcooliques, vêtements, frais de téléphone, essence à moteur, huile de chauffage et autres produits du pétrole, loyers, taux de l'électricité, assurances, taux d'intérêt et autres frais de banque, tarif-marchandises, journaux, taxes, honoraires professionnels, pneus de véhicules à moteur, frais de stationnement, charbon, passage d'avions et d'autobus, véhicules à moteur, services, acier, produits chimiques, contenants et groupe d'articles divers. Les communications relatives aux loyers ont été envoyées aux autorités provinciales qui ont juridiction dans ce domaine.

Surveillance des prix de gros et de détail

Outre les sources de renseignement susmentionnées, nous avons établi un vaste système de surveillance pour nous permettre de contrôler les déterminations et majorations de prix dans la préparation des viandes et dans la commercialisation de gros et de détail. Vingt-huit entreprises, englobant d'importants grands magasins et des épiceries à succursales multiples, envoient chaque mois, en vertu de ce régime, des rapports détaillés à la Commission.

Examens préliminaires

Nous examinons soigneusement chaque avis de changement de prix. Les plaintes se rapportant à des produits apparentés sont réunies dans le même groupe afin de faciliter nos études. Les avis visant des articles de luxe sont normalement mis de côté. Les plaintes relatives à des frais assujettis à un règlement de l'État sont renvoyées à l'administration qui en est chargée et, dans certains cas, la Commission et l'administration en question ont mené des enquêtes conjointes.

Cent soixante-neuf examens préliminaires de hausses de prix ont ainsi été achevés afin de déterminer ce qui avait motivé les hausses de prix et voir si nous serions fondés à mener une enquête approfondie à l'égard de la hausse de prix. L'Appendice I donne la liste des rapports terminés jusqu'à maintenant. Cent dix-

huit autres examens de prix sont en cours à l'heure actuelle. Nous dressons un rapport écrit à la fin de chaque étude préliminaire. Beaucoup de ces rapports visent un certain nombre de produits connexes. Les mêmes produits font d'ailleurs l'objet de plus d'une enquête.

Examen approfondi

À la suite des études préliminaires, il a été décidé d'entreprendre plus de 35 enquêtes approfondies. Quelques-unes avaient trait à un seul produit, comme le fer-blanc ou les contenants de verre, mais d'autres visaient une vaste gamme d'articles. Quinze de ces études sont achevées et publiées, et vingt sont en voie de réalisation. La liste des études approfondies déjà publiées figure à l'Appendice II, ainsi que la liste des études en cours.

Quelques-uns de ces examens entrepris ont trait à des hausses imposées par une seule compagnie. Mais le plus souvent, l'étude porte sur un certain nombre de fabricants du même produit qui ont haussé leurs prix. En pareils cas, chaque entreprise fait l'objet d'une enquête distincte. Jusqu'ici, quelque 200 entreprises ont pris part à des études approfondies. Des vingtaines d'autres ont été mêlées aux études préliminaires. La Commission a travaillé en collaboration avec des sociétés situées dans toutes les régions du Canada et distribuant une grande diversité de produits.

Nous obtenons des renseignements de chaque entreprise, nous les examinons du point de vue des coûts, des prix, des marchés, des profits et du rendement financier pour 1970 et pour des années antérieures. Les hausses de coûts et de revenus survenues en 1970 font l'objet d'un examen méticuleux. Les entreprises ont le plus souvent pleinement collaboré avec la Commission dans cette activité.

Impact du programme de la Commission sur les prix

En dehors du programme de restriction des prix, une multitude de facteurs ont influé, en 1970, sur les politiques de détermination des prix au Canada et dessiné les tendances qui se manifestent au Canada par rapport à celles que l'on constate dans d'autres pays. Il serait, bien sûr, extrêmement difficile d'isoler et de mesurer quantitativement l'influence que le programme de restriction des prix a pu avoir sur l'évolution des prix en 1970, mais certaines observations restent néanmoins possibles. Nous pouvons aussi tirer certaines conclusions des examens de prix et d'autres sources de renseignements dont la Commission dispose.

(1) L'indice des prix à la consommation du BFS (IPC) et les moyens qui servent à mesurer les prix de vente du commerce de gros et de l'industrie accusent tous deux un abaissement sensible du taux d'augmentation des prix au cours des derniers mois. En septembre, l'IPC n'était que 2.8 pour cent supérieur à celui d'une année auparavant, comparativement à cinq pour cent en février 1970. Cette montée plus lente des prix a été tout particulièrement notable dans le secteur des produits alimentaires, ce qui semble refléter une diminution des marges bénéficiaires au niveau de la transformation et de la vente au détail de même qu'un ralentissement des prix des produits agricoles depuis le début de 1970. Pour tous les articles autres que les denrées alimentaires, l'indice se maintient à l'heure actuelle à 3.5 pour cent au-dessus de son niveau d'il y a un an, comparativement à 4.6 pour cent en février. Voir au Tableau 1 le détail des indices.

(2) Il ne fait aucun doute que le fléchissement actuel de la demande a largement contribué à contenir les hausses de prix au Canada. D'autres pays ont aussi connu une atténuation des pressions de la demande mais, chez eux, le rythme

d'augmentation des prix est resté relativement élevé. Les chiffres ci-après (voir les détails au Tableau 2) révèlent que le Canada est le seul des pays examinés qui a, jusqu'ici, connu une baisse marquée du taux d'accroissement des prix à la consommation au cours de 1970.

Hausse proportionnelle des prix à la consommation

(En pourcentage)

12 mois terminés	Can.	E.U.	R.U.	All.	Fr.	Suède	Italie
Fév. 1970.....	4.9	6.3	4.9	3.4	5.7	6.1	5.0
Juin 1970.....	3.1	5.9	5.9	3.9	5.7*	7.1	5.2*
Sept. 1970.....	2.8	5.7**					

*Mai

**Août

(3) Il est clair que les entreprises canadiennes ont pour la plupart été bien informées des objectifs du programme de restriction des prix et ont fait un effort réfléchi pour se conformer aux critères. Le programme de surveillance active et d'examen des prix que la Commission a mis en œuvre a aussi assuré un haut degré de participation de l'entreprise. Il paraît assez évident que la direction de la plupart des entreprises a délibérément opté pour des politiques de prix qui ont maintenu leur entreprise bien en deçà des limites fixées par les normes. Si la possibilité d'une publicité défavorable et les sanctions que pourraient appliquer les gouvernements constituent des éléments certains de dissuasion à imposer des hausses excessives, rares ont été les cas où le recours à ces moyens a paru indiqué.

(4) À quelques exceptions près, les hausses de prix instaurées en 1970 ont été assez modérées pour satisfaire aux critères. Dans les cas où nous avons constaté que les hausses de prix aboutissaient à des accroissements de revenus plus élevés qu'à des accroissements de coûts, les compagnies ont été invitées à rajuster leur prix. Il n'y a pas eu de cas où une entreprise ait refusé de se plier à cette demande.

(5) Il est nettement établi que des compagnies ont différé, annulé ou réduit des hausses de prix en 1970. Mais du fait que ces renseignements visent l'activité d'entreprises individuelles et que celles-ci les tiennent pour secrets, nous ne pouvons publier de détails à ce sujet. Les cas particuliers qui sont venus à la connaissance de la Commission ont trait aux produits du pétrole, à l'aluminium, au cuivre et aux produits du cuivre, à certains tarifs d'électricité, à des articles de ménage, à des frais d'entrepôt frigorifique, à certaines denrées alimentaires, à des frais bancaires particuliers, à certains produits de l'acier et à certains prix de passage d'avion.

(6) Dans la plupart des secteurs commerciaux, les coûts ont monté beaucoup plus rapidement que les revenus en 1970. Les hausses de coûts reflètent habituellement une hausse du prix des matières premières et de la main-d'œuvre, bien que la hausse des tarifs de l'électricité et du transport joue un grand rôle pour beaucoup d'individus. Par suite de la compression des écarts entre les coûts et les prix, les profits de la plupart des entreprises et des industries ont été sensiblement réduits en 1970. Voir l'Appendice III.

TABLEAU 1

Indice des prix à la consommation
1961 = 100

		Indice mensuel	Écart des 12 mois %
1969	J.....	122.6	3.8
	F.....	122.6	3.7
	M.....	123.2	3.9
	A.....	124.6	4.4
	M.....	124.9	4.7
	J.....	125.9	5.2
	J.....	126.4	5.0
	A.....	126.9	5.1
	S.....	126.6	4.5
	O.....	126.8	4.4
	N.....	127.4	4.5
	D.....	127.9	4.6
1970	J.....	128.2	4.6
	F.....	128.7	5.0
	M.....	128.9	4.6
	A.....	129.7	4.1
	M.....	129.6	3.8
	J.....	129.9	3.2
	J.....	130.5	3.2
	A.....	130.5	2.8
	S.....	130.2	2.8

TABLEAU 2

Indice des prix à la consommation (1963 = 100)
Taux de changement sur 12 mois

Mois	Canada	E.-U.	R.U.	Choix de pays					
				Alle-magne	Japon	France	Suède	Italie	
1969	J.....	3.9	4.6	6.2	2.5	3.4	5.4	1.6	1.0
	F.....	3.8	4.8	6.3	2.9	2.9	5.6	2.5	1.2
	M.....	3.9	5.1	6.3	2.9	3.8	6.0	1.6	1.5
	A.....	4.5	5.4	5.6	3.0	4.7	6.2	2.4	1.7
	M.....	4.7	5.3	5.3	3.1	4.7	6.5	2.5	1.9
	J.....	5.2	5.6	5.4	2.9	5.8	6.5	2.4	2.4
	J.....	5.0	5.5	5.3	3.0	7.2	6.5	2.4	3.1
	A.....	5.1	5.5	4.9	3.0	7.2	6.2	3.1	3.5
	S.....	4.6	5.9	5.1	3.4	5.6	6.2	3.1	3.5
	O.....	4.5	5.6	5.3	3.2	5.9	5.7	2.9	3.7
	N.....	4.6	5.7	5.3	3.0	5.3	5.8	3.9	4.1
	D.....	4.6	6.2	4.7	3.2	6.4	5.8	3.9	4.1
1970	J.....	4.5	6.2	5.0	3.5	7.8	5.6	4.9	4.4
	F.....	4.9	6.3	4.9	3.4	8.5	5.7	6.1	5.0
	M.....	4.7	6.0	5.2	3.6	8.3	5.7	6.6	5.0
	A.....	4.1	6.0	5.6	3.8	8.3	5.7	6.3	5.1
	M.....	3.8	6.2	6.1	3.8	7.6	5.7	6.9	5.2
	J.....	3.1	5.9	5.9	3.9	N.A.	N.A.	7.1	N.A.

SOURCE: Principaux indices économiques de l'OCDE.

TABLEAU 3

Indice des prix à la consommation (1963 = 100)

Mois	Choix de pays							
	Canada	E.-U.	R.U.	Alle-magne	Japon	France	Suède	Italie
1969 J.....	119.2	116.3	124.6	115.1	130.0	121.2	124.3	119.4
F.....	119.2	116.8	125.3	115.4	130.0	121.6	124.6	119.6
M.....	119.7	117.7	125.7	115.6	131.3	122.1	124.9	120.1
A.....	121.1	118.5	127.1	115.7	132.7	122.7	125.5	120.5
M.....	121.4	118.8	126.9	115.9	132.8	123.3	125.3	120.9
J.....	122.4	119.6	127.5	116.2	133.0	123.7	125.6	121.3
J.....	122.8	120.2	127.5	116.1	134.7	124.2	126.2	122.0
A.....	123.3	120.6	127.2	115.8	135.9	124.5	126.8	122.4
S.....	123.0	121.2	127.6	116.1	136.9	125.2	127.0	122.6
O.....	123.2	121.7	128.5	116.5	137.5	126.0	127.1	122.9
N.....	123.8	122.3	128.8	117.0	137.0	126.5	127.8	123.6
D.....	124.3	123.1	129.7	117.6	137.9	126.9	128.5	124.0
1970 J.....	124.6	123.5	130.8	119.1	140.1	128.0	130.4	124.6
F.....	125.1	124.2	131.4	119.3	141.1	128.5	132.2	125.6
M.....	125.3	124.8	132.2	119.8	142.2	129.0	133.2	126.1
A.....	126.1	125.6	134.2	120.1	143.7	129.7	133.4	126.6
M.....	126.0	126.2	134.6	120.3	142.9	130.3	133.9	127.2
J.....	126.2	126.7	135.0	120.7	N.A.	N.A.	134.5	—

SOURCE: Principaux indices économiques de l'OCDE.

APPENDICE I

RAPPORTS PRÉLIMINAIRES ACHEVÉS

- | | |
|--|--|
| 1 . Ferraille | 43 . Papier-mouchoir |
| 2 . Assurance d'indemnisation hebdomadaire | 44 . Digoxine |
| 3 . Frais d'entreposage frigorifique | 45 . Contrat d'entretien—Affranchisseuses automatiques |
| 4 . Appareils ménagers | 46 . Nourriture pour animaux |
| 5 . Sacs de papier | 47 . Rince-bouche |
| 6 . Coke de fonderie | 48 . Pigments |
| 7 . Fonte en gueuse | 49 . Piles d'appareil acoustique |
| 8 . Déchets de métal | 50 . Chocolat |
| 9 . Déchets de fonte | 51 . Tarif des cliniques |
| 10 . Pneus | 52 . Détensifs |
| 11 . Hydrate de méthyle | 53 . Pièces de rechange de machines agricoles |
| 12 . Tarif de transport océanique | 54 . Munitions de sport |
| 13 . Chlore conditionné | 55 . Machines à polycopier, fournitures et service |
| 14 . Sirop de bleuet | 56 . Prix des contenants métalliques |
| 15 . Jus de pamplemousse | 57 . Aliments d'ordonnance pour les bébés |
| 16 . Huile lubrifiante | 58 . Sacs d'aspirateur |
| 17 . Onguent iodex | 59 . Pommes de terre tranchées |
| 18 . Silicate de soude | 60 . Biscuits |
| 19 . Serviettes | 61 . Serviettes en papier |
| 20 . Bois d'œuvre | 62 . Comprimés à base de fer et de vitamine C |
| 21 . Soude caustique anhydre | 63 . Pièces de rechange pour réfrigérateurs |
| 22 . Fer-blanc | 64 . Usine d'engrais |
| 23 . Acier | 65 . Poulies à gorge |
| 24 . Isolants de ligne d'électricité résidentielle | 66 . Huile de créosote |
| 25 . pompes de réfrigération | 67 . Vaseline blanche |
| 26 . Détersifs à basse teneur de phosphate | 68 . Médicaments (produits spécifiques) |
| 27 . Céréales | 69 . Tarif de téléphone et de messageries |
| 28 . Farine d'avoine | 70 . Rubans de toile |
| 29 . Pommade contre les callosités | 71 . Ampoules d'éclairage |
| 30 . Farine | 72 . Huile de bain |
| 31 . Sous-vêtements | 73 . Médicament (produit spécifique) |
| 32 . Service des machines à écrire électriques | 74 . Médicament (produit spécifique) |
| 33 . Transformateurs à la vapeur de mercure | 75 . Napperons en papier |
| 34 . Comprimés laxatifs | 76 . Commission des transports de Toronto |
| 35 . Contenants de verre | 77 . Remorques de campeurs |
| 36 . Frais de crédit | 78 . Médicaments pour le cœur |
| 37 . Teintures | 79 . Brocheuses |
| 38 . Papier de toilette | 80 . Papier ciré pour le pain |
| 39 . Taux d'abonnement du magazine Time | 81 . Médicament (spécifique) |
| 40 . Fonte en gueuse (deuxième étude et rapport) | |
| 41 . Générateurs de vapeur et d'eau chaude | |
| 42 . Sels adoucisseurs d'eau n° 2 | |

82. Comprimés contre la douleur
 83. Vitamines
 84. Taux de câblovision
 85. Comprimés anti-acide
 86. Tarifs de l'assurance-automobile en 1970
 87. Papier fin
 88. Service de buanderie—uniformes
 89. Prix de gros du lait
 90. Ampoules d'éclairage noires
 91. Pavillon central de parc
 92. Prix des pneus en caoutchouc
 93. Tarif-marchandises
 94. Comprimés pour le cœur
 95. Médicament (spécifique)
 96. Filtre à huile de tracteur
 97. Société Radio-Canada—Taux de la publicité
 98. Pièces de rechange de machines agricoles
 99. Gaz propane
 100. Café
 101. Tarif-voyageurs—Air Canada et CP Air
 102. Essence à moteur
 103. Huile pour moteur à deux temps
 104. Comprimés antiseptiques
 105. Colles
 106. Tarif aérien régional—Trans Air/Pacific Western
 107. Préparations alimentaires
 108. Acide citrique et citrade de soude
 109. Plastiques
 110. Piles sèches
 111. Savon spécial
 112. Tranquillisants
 113. Brides en acier au carbone
 114. Planches murales
 115. Gaz propane (deuxième étude)
 116. Pointes de coupe
 117. Peintures pour piscine
 118. Dextrose
 119. Lait—Alberta
 120. Vitamine B
 121. Insecticide
 122. Produits en acier
 123. Location de réservoirs à eau
 124. Vêtements (chemises de travail pour hommes)
 125. Comprimés anti-acide
 126. Produits pharmaceutiques relaxants
 127. Conserves alimentaires (sauce à la viande)
 128. Edulcorant
 129. Pièces de machine
 130. Perchloréthylène
 131. Pièces d'instruments aratoires
 132. Vitamines liquides pour bébés
 133. Consolidated Bathurst (Division des sacs)
 134. Moutarde
 135. Pièces de tracteurs
 136. Tablettes de chocalat
 137. Peinture à vaporiser
 138. Chaussures pour enfants
 139. Engrais
 140. Papier à polycopier
 141. Lait en Nouvelle-Écosse
 142. Enveloppes de saucisses
 143. Produits de boulangerie
 144. Moutarde (deuxième étude)
 145. Produits de classement
 146. Poteaux de fer d'arpentage
 147. Prix de gros et de détail du lait (région d'Ottawa)
 148. Sacs en papier Kraft
 149. Pâte de Kraft
 150. Régime de la Croix-Bleue
 151. Piles d'appareils acoustiques (deuxième rapport)
 152. Papier à dactylographier
 153. Péage de ponts (Commission du pont des chutes Niagara)
 154. Peinture au latex
 155. Aliments à déjeuner
 156. Thé
 157. Thé, marmelade, cristaux à saveur d'orange
 158. Riz minute
 159. Préparations pour les pieds
 160. Tablettes péritriales
 161. Soutien-gorge
 162. Prix des produits alimentaires—Restaurants en bordure de la route
 163. Tarif de stationnement—aéro-gare de Malton
 164. Médicament Sandox
 165. Médicaments
 166. Tarif des voitures mis en commun
 167. Piles
 168. Essence à avions et carburant pour réactés
 169. Conditionnement de la viande

APPENDICE II

RAPPORTS ACHEVÉS D'ÉTUDES APPROFONDIES

<i>Date de publication</i>	<i>Produit</i>
Avril 1970	Fer-blanc
7 mai 1970	Prix des contenants de verre
25 juin 1970	Prix des contenants de métal
25 juin 1970	Machines, fournitures et services de polycopie
16 juillet 1970	Prix des papiers fins
21 juillet 1970	Prix de gros du lait
22 juillet 1970	Prix des pneus de caoutchouc
24 juillet 1970	Tarif-marchandises des chemins de fer
5 août 1970	Prix du café
6 août 1970	Passages d'avion—Air Canada et CPAir
14 août 1970	Tarif aérien régional—TransAir et Pacific Western Airlines
14 août 1970	Industrie des préparations alimentaires
17 août 1970	Prix de l'acide citrique et du citrate de sodium
25 septembre 1970	Prix de gros et de détail du lait—région d'Ottawa

ÉTUDES APPROFONDIES EN COURS

Prix de gros du pain—Toronto	Journaux
Prix de gros du pain—Ouest canadien	Chaussures d'enfants
Huiles comestibles	Essence pour avion
Accumulateurs d'automobile	Ciment
Cuivre	Produits du pétrole
Télécommunications	Tarifs aériens régionaux
Cires et cirages	Vêtements (certains types)
Farine d'usage domestique	Banques
Prix des cafétérias de la fonction publique	Construction domiciliaire
Automobiles	Construction non domiciliaire

APPENDICE III
DONNÉES RELATIVES À DES INDUSTRIES CHOISIES
Bénéfices nets en pourcentage des ventes

Industrie	Pourcentage des bénéfices					
	1966	1967	1968	1969	janv.—juin 1969	1970
Fabrication						
Aliments et boissons.....	3.6	3.4	3.4	3.8	3.6	2.9
Papier, industrie connexe et industrie forestière.....	7.8	4.1	3.8	4.8	4.6	4.0
Bas métaux.....	7.5	6.0	7.1	6.4	7.2	6.0
Matériel de transport.....	2.2	2.6	2.9	3.0	3.4	2.3
Produits chimiques.....	6.0	4.9	5.6	5.2	5.5	4.6
Ensemble de la fabrication.....	4.6	3.8	4.0	4.1	4.3	3.2
Exploitation minière.....	18.9	19.6	18.6	16.9	17.5	16.9
Transports.....	7.7	6.2	6.2	5.5	4.9	4.6
Commerce de gros.....	1.9	1.7	1.8	1.7	1.7	1.4
Commerce de détail.....	1.8	1.9	1.9	1.5	1.5	1.4
Total—Toutes les industries.....	4.6	4.2	4.3	4.1	4.3	3.7

SOURCE: 1966-1969 «Industrial Corporations», BFS.

ANNEXE I

MESURES PRISES PAR LES GROUPES PROFESSIONNELS POUR APPUYER LE PROGRAMME NATIONAL DE RESTRICTION

Les représentants de six grandes associations professionnelles nationales qui fixent les honoraires de leurs membres assistaient à la Conférence nationale sur la stabilité des prix, qui a eu lieu à Ottawa les 9 et 10 février 1970. Ces associations étaient: l'Association médicale canadienne, l'Association canadienne des dentistes, les corps dirigeants de la profession juridique au Canada, le Conseil canadien des ingénieurs professionnels, l'Institut royal d'architecture du Canada et l'Institut canadien des comptables agréés.

Conformément à la décision qui a été prise à cette conférence et qui a été sanctionnée par la suite par les chefs des gouvernements fédéral et provinciaux, les groupements professionnels nationaux ont demandé à leurs associations provinciales de différer ou de restreindre les hausses d'honoraires professionnels au cours de 1970.

Voici, en résumé, la réponse de ces associations provinciales à la demande de leurs associations nationales.

Association médicale canadienne

Quatre associations provinciales, soit celles de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, ont déclaré publiquement qu'elles n'augmenteraient pas leurs prix cette année. Les autres, à l'exception de celles du Québec et de la Saskatchewan, ont fait savoir à l'AMC qu'elles comprenaient aussi s'en tenir à leurs barèmes actuels. En Saskatchewan, les prestations payables aux termes du régime d'assurance-maladie seront portées, le 1^{er} août, de 85 pour cent à 100 pour cent des taux prévus, mais il n'y aura pas cette année de hausse générale des honoraires. Au Québec, la profession médicale négocie en ce moment avec le gouvernement provincial les modalités d'application du régime d'assurance-maladie, qui doit entrer en vigueur dans la province au cours de l'année.

Association canadienne des dentistes

Dans six provinces, à savoir Terre-Neuve, Nouveau-Brunswick, Manitoba, Saskatchewan, Alberta et Colombie-Britannique, les Collèges de chirurgiens-dentistes ont officiellement approuvé la recommandation de différer ou de limiter en 1970 les hausses des barèmes provinciaux de frais dentaires. Dans l'Île du Prince-Édouard, au Québec et en Ontario, il n'y a pas eu de déclaration officielle. Dans les deux premiers cas, cependant, on n'entrevoit pas de hausse en 1970, tandis qu'en Ontario la proposition sera étudiée par le Conseil d'administration, qui doit se réunir ce mois-ci. En Nouvelle-Écosse, un nouveau barème provincial, mis au point et autorisé par l'Association des dentistes de la Nouvelle-Écosse à l'automne 1969, a été mis en vigueur comme prévu, au mois d'avril.

Corps dirigeants de la profession juridique

Lors d'une réunion des corps dirigeants de la profession juridique, qui a eu lieu à Winnipeg au mois d'avril, les associations provinciales (toutes étant représentées à l'exception de celle de l'Île du Prince-Édouard) ont consenti à appuyer la décision de la Conférence nationale sur la stabilité des prix. Certaines associations provinciales ont pris d'autres mesures. Au Québec, par exemple, l'association

a décidé de remettre à plus tard les hausses qui avaient été prévues pour 1970. Dans les autres provinces, les associations du Barreau n'envisagent pas de hausser, cette année, les honoraires d'avocat qui étaient recommandés.

Conseil canadien des ingénieurs professionnels

Toutes les associations provinciales ont déclaré qu'elles n'appliqueraient pas de hausse d'honoraires professionnels en 1970. Au Québec, une légère augmentation, dont il avait été convenu avec le gouvernement provincial en 1969, est entrée en vigueur en avril cette année.

Institut royal d'architecture du Canada

Les instituts provinciaux du Québec, de l'Ontario et du Manitoba se sont engagés à ne pas modifier leur liste d'honoraires en 1970. On attend sous peu d'autres réponses affirmatives des autres provinces.

Institut canadien des comptables agréés

Le Comité exécutif de l'Institut, à la suite d'une réunion qui a eu lieu au mois de mars, a demandé à chaque institut provincial de porter à l'attention de tous leurs membres la décision de la Conférence nationale sur la stabilité des prix. C'est déjà fait au Québec, en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique, provinces qui réunissent 85 pour cent de tous les comptables agréés du Canada. La plupart des autres provinces sont censées emboîter le pas sous peu. Notons que, dans le cas des comptables agréés, aucun institut n'établit de barème d'honoraires.

Commission des prix et des revenus,
Case postale 219, Ottawa.

Le 8 mai 1970

