

CAIF 97

2

1977

Programme de coopération

**Un document d'étude portant sur les questions
du décontrôle et de l'après-contrôle**



**Gouvernement
du Canada**

**Government
of Canada**

**P.G. - BIBLIOTHEQUE
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE**



Contenu

Avant-propos.....	1
1 Nos objectifs économiques.....	3
2 Problèmes et perspectives.....	7
Le problème persistant de l'inflation.....	8
L'instauration d'un climat favorable.....	10
La levée des contrôles.....	11
3 L'Etat et l'économie.....	14
Le partage des responsabilités.....	15
La gestion de l'économie.....	16
Le cadre de l'économie de marché.....	17
La politique de concurrence.....	19
La politique industrielle.....	21
La politique régionale.....	22
La politique d'emploi et de main-d'oeuvre.....	23
La sécurité sociale.....	25
Le logement.....	26
L'énergie.....	27
Le secteur public de l'économie.....	29
4 Un nouveau forum de consultation.....	31
Sa nature.....	32
Son fonctionnement.....	33
5 La surveillance de l'inflation après le décontrôle.....	37
La nature de l'organisme de surveillance.....	37
Son rôle.....	38
Son organisation.....	41
6 Le décontrôle.....	43
7 Les pouvoirs publics et les relations de travail.....	52

8	La rémunération dans le secteur public.....	58
	Les relations de travail.....	59
	Les rémunérations.....	60
	Le décontrôle.....	62
	L'après-contrôle.....	62
9	Les prochaines étapes.....	66

Mai 1977

Avant-propos

Ce document d'étude porte sur les questions cruciales posées par le décontrôle et les mesures susceptibles de promouvoir une économie plus saine et moins propice à l'inflation.

Il nous faudra bientôt mettre fin au contrôle des prix et des revenus.

La plupart des Canadiens se rendent compte que ces mesures, nécessairement temporaires, doivent être abolies lorsqu'elles ont rempli leur mission.

A partir de cet objectif, le document étudie nos problèmes économiques et le rôle des divers groupes dans la prise des décisions économiques. Il propose un certain nombre d'orientations qui pourraient permettre de résoudre nos difficultés.

Avant tout, ce document invite tous les Canadiens à participer à l'élaboration des décisions économiques dont dépendra notre progrès futur.

1 Nos objectifs économiques

Le Canada est un pays doté de grandes ressources naturelles et d'une population pratique et active. Ses industries font appel aux techniques de pointe. Peu de pays bénéficient d'une assise aussi solide pour la réalisation d'objectifs économiques essentiels, soit une croissance élevée et stable de la production de biens et de services, ainsi que des revenus, la capacité de concurrencer efficacement les autres producteurs dans le monde, la création d'emplois pour notre main-d'oeuvre, la répartition équitable des revenus et les moyens de protéger les citoyens affectés par les changements brutaux et imprévisibles de la conjoncture économique.

Ces dernières années, la poursuite de ces objectifs dans notre pays a été entravée par une inflation extrêmement rapide. Ce facteur de division aux effets dévastateurs a fait obstacle à nos efforts.

Nous avons au Canada la capacité et la possibilité de réaliser des progrès économiques si l'inflation est moins rapide. Nous avons besoin, pour cela, non seulement d'une bonne politique de la part des pouvoirs publics, mais aussi d'un sens des responsabilités partagé par tous les Canadiens.

Au Canada, nous avons choisi de combiner nos ressources humaines et matérielles dans une économie mixte. Le coeur de l'activité économique est constitué par le marché et les décisions du secteur privé. Les pouvoirs publics cherchent à promouvoir l'efficacité et l'équité de cette économie de plusieurs façons. Par la politique fiscale et monétaire, ils influent globalement sur la production, le revenu, l'emploi et l'inflation, ainsi que sur les échanges avec le reste du monde. Ils établissent un cadre législatif, réglementaire et incitatif à l'intention du secteur privé, tout en finançant ou en assurant directement un certain nombre de services généralement considérés comme relevant de l'Etat. Ils jouent un rôle primordial dans le soutien du revenu, la sécurité sociale, la redistribution des revenus et le développement économique régional.

La majorité des Canadiens désire maintenir et renforcer cette économie mixte où dominent largement les décisions du secteur privé. Le contrôle des prix et des revenus instauré en 1975 doit être considéré comme une intervention nécessaire mais temporaire dans la prise des décisions. On doit faire face au défi que pose le fonctionnement d'une économie saine et stable sans contrôle obligatoire des prix et des revenus pris individuellement. Selon la loi, le programme doit prendre fin d'ici le 31 décembre 1978, et il existe des raisons impérieuses pour ne pas faire des contrôles une caractéristique permanente de notre vie économique.

De toute évidence, le contrôle met en jeu des règles nécessairement entachées d'un certain arbitraire, qui substituent le jugement d'un nombre relativement restreint d'individus à celui d'une multitude de personnes. Le système de contrôles ne peut s'adapter rapidement ni convenablement, au fur et à mesure, aux changements et aux possibilités nouvelles. Des distorsions nombreuses risquent d'apparaître. Lorsqu'on essaie de les adapter à l'évolution rapide des circonstances, on accroît nécessairement le caractère tâtilon et bureaucratique des contrôles. Les disparités s'aggravent et, avec le temps, les individus et les groupes deviennent de plus en plus réticents à sacrifier leur liberté d'action; il faut alors accroître la contrainte sous peine de voir la résistance au programme se généraliser.

Le passage à une économie saine et stable sans contrôle obligatoire suppose un certain nombre d'actions. Il faut protéger l'acquis obtenu par le ralentissement de la hausse des prix et l'atténuation des anticipations inflationnistes. Il faut renforcer l'évolution amorcée vers le rétablissement de notre compétitivité internationale. Il faut continuer d'orienter la politique fiscale et monétaire en fonction d'objectifs réalistes de croissance et de réduction de l'inflation. La méthode et le calendrier de décontrôle devraient y contribuer. Un nouvel esprit de communication, de réalisme et de sens des responsabilités partagées entre les pouvoirs publics, les entreprises et les travailleurs devrait

être instauré. Il faudrait enfin mettre en place les organismes de consultation susceptibles de compléter utilement notre système mixte de gestion économique et sociale.

Si nous voulons laisser principalement au marché le soin de répartir les ressources de capitaux, de main-d'oeuvre et autres de la manière la plus efficace et de déterminer les revenus et les prix, il est indispensable que le marché fonctionne bien. A cette fin, il convient notamment d'améliorer l'information et les incitations. La simplification des règlements et directives applicables au jeu du marché va dans ce sens. La politique de concurrence, la politique industrielle, la politique de main-d'oeuvre et les relations ouvrières-patronales doivent toutes être améliorées.

Nous avons la possibilité de nous libérer des contrôles sans à-coups et dans la coopération, pour entrer dans une ère où les choix individuels seront fondés sur une meilleure compréhension - et un plus grand souci - de leurs répercussions économiques et sociales.

En octobre 1976, le gouvernement fédéral publiait un document de travail intitulé La voie à suivre. Celui-ci étudiait les origines complexes de l'inflation au Canada et cherchait à cerner, au-delà du programme de contrôle, les grands principes et orientations qui devraient guider la politique de l'Etat après la levée des contrôles. Ce document lançait un processus officiel de discussion, de dialogue et de consultation avec toutes les composantes de la société canadienne.

Ce document-ci représente un nouveau pas vers des consultations plus approfondies et plus précises avec la collectivité nationale. On y étudie les réalités économiques de la situation du Canada dans le monde ainsi que, brièvement, un certain nombre de questions spécifiques d'orientation. Ce document fait ressortir certaines limites de l'action gouvernementale dans la solution des problèmes économiques et sociaux, ainsi que les conséquences qui en résultent pour les groupes du secteur privé. On y évoque certaines mesures qui pourraient être prises, à l'abolition du

contrôle obligatoire, pour promouvoir une consultation constante sur les questions économiques et établir un mécanisme permanent de surveillance des hausses de prix et de revenus.

Dans le document sont étudiées diverses méthodes possibles de suppression des contrôles ainsi que, de manière plus approfondie, deux questions importantes pour les pouvoirs publics, à savoir les relations ouvrières-patronales et la rémunération dans la fonction publique.

2 Problèmes et perspectives

A l'heure où nous nous préparons à abandonner les contrôles et où nous approchons des années 80, il est indispensable d'évaluer notre situation et nos perspectives économiques.

Comme tous les autres pays industriels, le Canada a dû faire face dernièrement aux problèmes combinés de l'inflation, du chômage et d'une faible croissance. Il faut cependant rappeler que les Canadiens ont bénéficié d'une progression remarquable - 5 p. cent certaines années - de leurs revenus réels par tête. Cette hausse a été plus rapide que dans tous les autres grands pays industrialisés occidentaux et supérieure à plus de deux fois l'augmentation annuelle moyenne de la productivité par personne employée. Cette période a été marquée par un certain nombre de facteurs exceptionnellement favorables au Canada. En premier lieu, alors que des influences extérieures aggravaient nos problèmes inflationnistes, les Canadiens profitaient d'une amélioration sensible des termes de l'échange, le prix moyen de leurs produits d'exportation augmentant plus vite que celui des importations. En second lieu, le Canada a été, sur l'ensemble de la période, un important exportateur net d'énergie, à des conditions relativement favorables sur la fin. En troisième lieu, grâce à une progression de l'emploi beaucoup plus rapide que celle de la population et, donc, à la proportion beaucoup plus forte de familles canadiennes recevant deux ou trois chèques de paye ou plus, les revenus réels par tête d'habitant se sont considérablement accrus. Le Canada a créé des emplois pour la majeure partie d'une population active en augmentation rapide, à cause d'une très vive hausse tant de la population que de la proportion de nouveaux actifs.

Ces conditions favorables ne pouvaient durer. Les emprunts que nous faisons au reste du monde pour soutenir notre niveau actuel de consommation comportent des limites. Le profil des échanges internationaux évoluant et les pays en voie de développement continuant d'exiger une répartition plus équitable de la richesse mondiale, nous risquons d'avoir du mal à maintenir des termes de l'échange favorables. Le Canada est maintenant un importateur net de pétrole et risque, à brève échéance, de se retrouver dans la même situation pour l'ensemble du commerce énergétique.

Le rythme d'augmentation de la population active canadienne doit ralentir, en raison d'un taux plus faible de croissance démographique et de l'évolution de la pyramide des âges. Ce phénomène aura pour effet de réduire la croissance économique réelle susceptible d'être réalisée et de rapprocher la progression des revenus réels par habitant de celle de la productivité. A la lumière de la situation économique internationale et de nos perspectives démographiques, il est peu probable que la croissance relativement rapide des revenus réels moyens observée ces dernières années se poursuive à l'avenir.

Le problème persistant de l'inflation

Pour pouvoir réaliser notre potentiel, il nous faudra adapter la structure de notre économie. Nous devons également ne pas trop en demander à l'économie. L'inflation continue d'être un obstacle important à la réalisation de nos objectifs collectifs et individuels.

L'évolution du début de la décennie s'est traduite par des problèmes d'inflation, de chômage et de déficit extérieur dans tout le monde industrialisé. Le Canada n'y a pas échappé, subissant des taux d'inflation supérieurs à 10 p. cent. Pendant la récession internationale de 1974-1975, la croissance de la production et de l'emploi s'est mieux maintenue au Canada que dans les autres pays industriels, ce qui a eu notamment pour conséquence un ralentissement de l'inflation moins marqué et plus tardif qu'ailleurs. La compétitivité du Canada par rapport à l'économie américaine commence à se dégrader sensiblement. En octobre 1975, le gouvernement instaurait le programme de lutte contre l'inflation, qui visait à ramener celle-ci à 8 p. cent ou moins au bout d'un an et à 6 p. cent après deux ans. On projetait une augmentation réelle de revenus par travailleur d'environ 2 p. cent la première année.

Les statistiques permettent maintenant d'affirmer que la plupart des travailleurs canadiens ont bien traversé cette première année d'application du programme. Malgré un net ralentissement, les rémunérations ont progressé de plus de 10 p. cent en moyenne. En même temps, la hausse de l'indice des prix à la consommation était

ramenée à moins de 6½ p. cent. Le niveau exceptionnellement bas des prix alimentaires, l'effet favorable sur les prix d'un dollar canadien résistant pendant la majeure partie de 1976 et des marges bénéficiaires anormalement faibles en raison du net ralentissement observé au Canada et ailleurs dans le monde, ont permis une hausse réelle des revenus des ménages et des rémunérations de l'ordre de 3½ à 4½ p. cent, soit bien plus que l'augmentation annuelle d'environ 2 p. cent de la productivité par travailleur.

Cette année a vu les prix alimentaires reprendre leur hausse. Le coût de l'énergie continue de monter. En outre, la baisse du dollar canadien exerce une tension à l'augmentation des prix intérieurs. Etant obligés de consacrer davantage de biens et de services produits au Canada à l'achat de la même quantité de biens et de services à l'étranger, nous devons accepter une progression moins forte de nos revenus réels. En fait, il se pourrait que ces derniers, par tête d'habitant, augmentent moins vite que la productivité moyenne. Ce phénomène se traduira pour un ménage moyen par une hausse des prix à la consommation un peu plus forte que l'an dernier et une croissance des rémunérations un peu moins vive.

Toute tentative concertée de fuir cette réalité, par exemple en intensifiant les revendications salariales, réduirait à néant nos progrès vers le ralentissement de l'inflation. Elle compromettrait le rétablissement de notre situation concurrentielle et mettrait en danger la création d'emplois.

Pendant toute la récession et les premiers temps de la reprise, de 1974 à 1976, la production, l'emploi et l'utilisation des capacités ont affiché une meilleure tenue au Canada que dans les autres pays industrialisés. Cependant, une marge considérable de sous-emploi subsiste dans notre économie. Nous avons besoin, de toute évidence, d'une croissance plus rapide de la production et de l'emploi pour réaliser notre potentiel économique. Il est possible d'accroître les investissements en termes réels, de réduire le déficit de notre balance des paiements et d'améliorer notre consommation. Cependant, comme

l'indiquait le budget du 31 mars, le rythme et le mode de réalisation de ces objectifs sont assortis de certaines contraintes. Une reprise de la spirale inflationniste transformerait en régression, au bout d'un certain temps, les progrès enregistrés à court terme sur le plan de l'emploi. Une augmentation massive des dépenses publiques permettrait sans doute d'accroître le nombre de postes dans l'immédiat, mais ce serait aux dépens d'une croissance efficace et soutenue de la production, de l'emploi et des revenus. En outre, il serait alors difficile de croire à la détermination des pouvoirs publics de restreindre l'augmentation de leurs dépenses et, en temps voulu, leur déficit. Nous courrions le risque grave de raviver les anticipations inflationnistes.

La poursuite du ralentissement de l'inflation est une condition nécessaire à l'amélioration de nos perspectives économiques. Elle est indispensable à la confiance des entreprises, à l'exploitation des marchés en essor, à l'investissement et à une réduction durable du chômage.

L'instauration d'un climat favorable

Le gouvernement a pour premier devoir d'instaurer un climat qui permettra au secteur privé de se développer en toute confiance et de créer des emplois durables et satisfaisants pour les travailleurs. La politique actuelle vise à créer ce climat. Le gouvernement sait également que le niveau du chômage dans certaines régions et certaines catégories exige des initiatives particulières. Aussi a-t-il modifié son ordre de priorité, dans le cadre d'une politique générale de restrictions budgétaires, pour accroître l'aide aux programmes d'emploi direct.

La politique économique fédérale continue d'être fondée sur les principes établis à l'instauration du programme de lutte contre l'inflation. La limitation de la croissance des dépenses doit être maintenue, et les mesures visant à améliorer le fonctionnement et la structure de l'économie font partie des priorités.

Dans son dernier rapport annuel, le gouverneur de la Banque du Canada a confirmé la politique de l'institut d'émission, qui est de ralentir progressivement l'expansion monétaire. Bien que la politique fiscale n'ait pas été assortie d'objectifs chiffrés, on sait qu'il vaut mieux éviter de la modifier de même que la politique monétaire, trop brutalement. Le budget de novembre 1974 comportait des encouragements importants pour soutenir la demande et limiter la gravité de la récession au Canada en 1975-76. Avec la reprise intervenue depuis le début de 1975, l'orientation fiscale et le déficit qu'elle comportait sont restés essentiellement les mêmes en 1976-77. Un certain nombre de mesures fiscales modérément expansionnistes ont été prises avant le budget du 31 mars dernier, principalement par une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers permise par l'indexation, l'abaissement des primes d'assurance-chômage et le lancement de nouveaux programmes de création directe d'emplois. Le dernier budget a injecté de nouveaux stimulants, dont la portée et la nature devaient cependant tenir compte de l'engagement de limiter les dépenses, du volume déjà élevé des besoins de financement et de la priorité accordée au soutien de l'investissement privé. Cela était nécessaire à une expansion soutenue de la production, du revenu et de l'emploi.

La levée des contrôles

La conjoncture actuelle et les perspectives économiques au Canada présentent certains indices favorables à la réussite du décontrôle au cours des quelque douze mois à venir. En premier lieu, étant donné l'important sous-emploi actuel des ressources matérielles et humaines au Canada et dans les pays industrialisés en général, on ne risque guère d'assister à une reprise de l'inflation par la demande à la levée des contrôles. En second lieu, bien qu'on ne puisse écarter la possibilité de ruptures de stock - en raison, par exemple, d'un déficit général des récoltes, d'un embargo pétrolier ou de graves perturbations dans le commerce d'un certain nombre de produits de base -, la situation générale de l'approvisionnement en produits alimentaires, en matières premières industrielles et en ressources énergétiques ne permet pas de

prévoir de pénuries importantes au cours des deux années à venir. Les prix mondiaux de l'alimentation, des matières industrielles et de l'énergie augmenteront probablement, et au mieux à un rythme modeste. Il est peu vraisemblable cependant que ces produits, au cours des deux prochaines années, soient à l'origine d'une flambée des prix comparable à celle observée récemment. En troisième lieu, le programme de contrôle ne semble pas avoir créé de distorsions généralisées sur les marchés canadiens du travail ou des produits, ni dans la structure des rémunérations et des prix. Il convient de s'en réjouir, puisque d'importantes distorsions ou l'impossibilité de procéder à certains ajustements pendant la période de contrôle risqueraient d'entraîner de fortes hausses de rémunérations ou de prix lors du décontrôle. En quatrième lieu, les dirigeants syndicaux et patronaux pensent que la situation s'est stabilisée, dans la mesure où les Canadiens n'ont plus à craindre la réapparition des genres de pressions qui avaient poussé et obligé le gouvernement à instaurer le programme de contrôle.

Le plus important est que la psychose inflationniste semble s'être considérablement atténuée depuis octobre 1975. Le Canadien moyen ne s'attend plus à des hausses de prix ou de salaires à deux chiffres. Les journaux ne font plus état de ces augmentations salariales astronomiques qui étaient une invite aux autres travailleurs. Il ressort des enquêtes faites auprès des entreprises et des consommateurs qu'ils n'escomptent plus des hausses rapides de prix. L'atténuation des anticipations inflationnistes s'explique par l'amélioration récente de la tenue des prix ainsi que l'engagement du gouvernement, matérialisé par le programme de lutte contre l'inflation, à juguler la hausse excessive du coût de la vie.

Cependant, il faut aussi compter avec des éléments moins favorables. En premier lieu, comme nous l'avons déjà mentionné, le renchérissement de l'énergie et de l'alimentation aura certainement un effet sur les prix au Canada. En second lieu, notre monnaie, qui avait progressé en moyenne en 1976, a accusé une baisse sensible ces derniers mois. Alors que la hausse du dollar canadien avait

empêché ou limité l'augmentation des prix intérieurs l'an dernier, sa baisse aura l'effet contraire en 1977. En troisième lieu, un certain nombre de conventions salariales prévoient la récupération des hausses refusées par la Commission de lutte contre l'inflation, ainsi que d'autres dispositions à effet retardé susceptibles d'entraîner des hausses salariales inflationnistes une fois les contrôles abolis. En quatrième lieu, un certain nombre de revendications salariales excessives sont encore à prévoir, même pendant la deuxième année du programme de contrôle. Une forte proportion des régimes de rémunération devra être renégociée ou déterminée à nouveau au cours de l'année à venir.

Si ces éléments conduisent à une reprise de la spirale des prix et des coûts une fois les contrôles abrogés, l'acquis durement gagné des dix-huit derniers mois sera menacé. En demandant des augmentations nominales supérieures, on n'obtiendrait pas une amélioration plus marquée des revenus réels. On aboutirait en fait à un renforcement des facteurs inflationnistes, à une aggravation des tensions sociales et à une diminution de l'emploi. Les efforts de rétablissement de notre compétitivité internationale se trouveraient compromis, avec les conséquences néfastes que cela aurait sur notre balance commerciale. La reprise des investissements serait entravée. Toute tentative visant à tenir compte d'une inflation plus rapide par une politique fiscale et monétaire davantage expansionniste serait vouée à l'échec.

Par conséquent, nous avons besoin d'un processus de décontrôle qui nous garde dans la voie du ralentissement de l'inflation et contribue à rétablir la confiance dans l'avenir de notre économie. Il faut pour cela évaluer de façon réaliste nos perspectives économiques et assumer notre part de responsabilité dans les performances de l'économie canadienne.

3 L'Etat et l'économie

Le Canada a depuis toujours une économie mixte. Nous nous sommes fiés aux entrepreneurs individuels pour mobiliser et gérer les capitaux destinés au développement de nos ressources, de nos terres agricoles et de notre industrie. Parallèlement, l'Etat a joué un rôle important de soutien et d'orientation du développement économique. L'organisation politique du Canada, les difficultés considérables occasionnées par la mise en valeur d'un territoire aussi étendu et les gros investissements nécessaires à l'exploitation de nos ressources ont obligé les pouvoirs publics à intervenir, au niveau tant provincial que fédéral. L'Etat a aussi participé directement, et dans une mesure croissante, à la prestation des services sociaux, dans la ligne d'une évolution commune à tout le monde occidental.

Malgré l'important rôle de l'Etat dans l'économie, les Canadiens rejettent un système dans lequel la totalité ou la plupart des décisions seraient prises par les pouvoirs publics. Pour des raisons d'efficacité et parce qu'ils sont persuadés que la meilleure façon de protéger les libertés individuelles est d'éviter une concentration excessive du pouvoir, les Canadiens ont opté pour un régime faisant la plus large part aux décisions des particuliers et des organismes privés. Le rôle de l'Etat dans l'économie s'est généralement borné à influencer sur le cadre dans lequel ces décisions sont prises ou à participer à ces dernières uniquement lorsqu'elles portent sur des questions générales d'allocation des ressources ou de politique sociale.

Le document intitulé La Voie à suivre se penchait sur le rôle que pourrait jouer l'Etat après les contrôles et posait un certain nombre de principes destinés à orienter l'élaboration future des politiques fédérales. Voici un rappel de ces principes:

- La meilleure façon de réaliser le potentiel du Canada et nos objectifs consiste à recourir davantage à une économie de marché efficace.

- Le gouvernement, conformément au désir de la société, s'est fermement engagé à garantir la liberté individuelle, l'égalité des chances et la justice sociale.
- Il faut gérer la politique sociale de manière à protéger et à améliorer la société de progrès que les Canadiens ont édifiés, sans que cela conduise pour autant à un développement constant de l'Etat et à une érosion persistante des libertés personnelles.

Le partage des responsabilités

L'un des enseignements de la dernière décennie est que les pouvoirs publics ne peuvent résoudre seuls les problèmes économiques et sociaux. On peut toutefois s'attendre à ce qu'ils soient à l'avenir encore davantage pressés d'intervenir pour résoudre les problèmes auxquels est confrontée l'économie et veiller à ce que le changement économique ne se fasse pas aux frais de ceux qui sont le moins en mesure d'en supporter le coût. L'Etat ne peut éluder la responsabilité qui est la sienne de jouer un rôle important dans la gestion de l'économie et l'édification d'une société plus humaine. Nous sommes toutefois conscients des limites de l'action gouvernementale et pensons que la réalisation de nos objectifs collectifs sera favorisée par la reconnaissance du fait que les responsabilités sont partagées non seulement entre les pouvoirs publics, mais aussi entre ces derniers et le secteur privé. L'Etat doit se préoccuper de l'incidence des lois, règlements et politiques sur le fonctionnement du marché et les encouragements qu'il offre aux particuliers et aux entreprises. De leur côté, les agents du secteur privé doivent se préoccuper des conséquences globales de leurs actions individuelles.

Les gouvernements peuvent favoriser la libre discussion de notre situation économique réelle et contribuer à fournir l'information nécessaire aux participants à l'économie pour comprendre les répercussions de leur action. Les gouvernements doivent aussi être prêts à régler les situations particulières où, de toute évidence, les prix et les revenus sont fixés sans tenir compte des

répercussions sociales et économiques. Si nous voulons éviter des interventions beaucoup plus directes et fréquentes de l'Etat dans tous les domaines de l'activité économique, les particuliers et les organismes privés doivent prendre leurs responsabilités. Le gouvernement, en proposant le processus de consultation exposé plus loin, s'efforce de contribuer à l'avènement de ce partage des responsabilités.

La gestion de l'économie

L'Etat peut et doit influencer sur le cadre général dans lequel les décisions économiques sont prises. De façon générale, il peut influencer sur la demande globale exprimée sur le marché par son pouvoir de dépense et d'imposition, ainsi que sur la régulation de la masse monétaire. Lorsqu'il arrête sa politique économique, le gouvernement doit veiller à ne pas trop en demander à l'économie et à ne pas prendre des mesures qui pallieraient les difficultés de l'heure au prix d'une aggravation des problèmes futurs. Il s'expose à certains dangers en voulant trop bien régler l'économie. Cependant, il reste à l'Etat, que ce soit au niveau fédéral ou provincial, un rôle important à jouer pour compenser les fluctuations conjoncturelles de l'économie et promouvoir une croissance régulière sans inflation.

Cependant, l'Etat ne peut à lui seul garantir les résultats de sa politique. Il faut également que tous les membres de la collectivité agissent en conformité avec le but visé. Par exemple, si le gouvernement fédéral appuyé par la Banque du Canada peut exercer une influence expansionniste sur la croissance de la dépense et du revenu globaux, il ne peut déterminer dans quelle mesure son action conduira à une augmentation de la production et de l'emploi plutôt qu'à une accélération des prix et des coûts. Il en résultera une certaine combinaison des deux effets, et les conséquences finales de cette action dépendront de la multitude des décisions prises dans toute l'économie. S'il incombe donc à l'Etat d'arrêter la politique économique générale, d'autres que lui sont également responsables des résultats de l'économie.

Même s'il est difficile aux particuliers de percevoir l'impact de leurs actions individuelles sur le cours de l'économie, ce sont eux qui collectivement déterminent l'évolution de cette dernière. Si tous les travailleurs obtiennent des augmentations salariales excessives, le gouvernement a le choix, à court terme, entre soit accepter cette situation au prix d'une accélération de l'inflation, soit essayer de maîtriser cette dernière au prix d'une aggravation du chômage. A terme, cependant, laisser le champ libre à l'inflation ne peut que conduire à une montée du chômage.

On ne peut attendre de l'Etat qu'il garde l'industrie privée concurrentielle par rapport à l'étranger si les coûts de production augmentent plus vite au Canada. C'est au secteur privé principalement qu'il incombe de remédier à certains des problèmes à l'origine de cette situation: mauvaise administration, insuffisance des investissements, faible croissance de la productivité et hausse rapide des salaires. Il y a déjà eu bien trop d'exemples de pays qui prenaient un moyen d'action général, comme une modification du taux de change, pour une panacée permettant de régler des problèmes particuliers de ce genre.

Les difficultés causées par la dégradation de notre capacité concurrentielle dans le monde illustrent bien ces interactions. La baisse récente du dollar canadien a compensé en partie le handicap de nos producteurs par rapport aux concurrents étrangers en diminuant directement le prix de nos exportations. Simultanément, elle a renchéri les biens et services importés de l'étranger. Si les Canadiens essayaient de compenser ce renchérissement des importations en exigeant une hausse des prix et des salaires, les coûts de production augmenteraient. Nos ventes à l'exportation en souffriraient, ce qui nous entraînerait dans un cercle vicieux de dépréciations successives qui, sans guère corriger nos problèmes de balance des paiements, aggraveraient l'inflation.

Le cadre de l'économie de marché

L'économie de marché est un mécanisme efficace d'allocation des ressources. Elle présente en outre de grands avantages

sur le plan de la liberté de choix et de l'initiative qu'elle offre. Aussi est-il indiqué d'accorder le plus grand rôle possible au marché, comme clé de voûte de notre structure économique.

Cependant, l'économie de marché que nous connaissons ne correspond pas à l'image simple qu'en donnent les manuels. Elle englobe l'ensemble des conditions dans lesquelles acheteurs et vendeurs sont confrontés, le cadre législatif, les pratiques institutionnelles, les encouragements offerts par l'impôt et les subventions, le pouvoir économique des divers participants et l'information dont ils disposent pour prendre leurs décisions. Il incombe aux pouvoirs publics de veiller à ce que le cadre de fonctionnement du marché en favorise l'efficacité et la souplesse au lieu d'en entraver le jeu. Il leur incombe de veiller à ce que les incitations offertes sur le marché conduisent à des décisions individuelles conformes à l'intérêt général.

Le gouvernement influe sur le cadre législatif et réglementaire du marché. Au sens étroit, la loi peut tout simplement protéger l'intégrité du marché, par exemple en réglementant la publicité trompeuse et les pratiques frauduleuses. Dans un sens plus large, le cadre législatif peut influencer le pouvoir économique des deux grands intervenants sur le marché. Le gouvernement doit alors veiller à ce que les lois et leur application ne se traduisent pas par un déséquilibre en faveur des offreurs ou des demandeurs. Cette remarque vaut autant pour le marché du travail que pour celui des biens et services.

L'Etat peut influencer sur le choix des particuliers par une réglementation qui limite ou interdit la liberté de marché, en contrôlant par exemple la pollution, en imposant des règles de sécurité ou en interdisant les produits dangereux. En fait, cette intervention est souvent la meilleure façon, pour l'Etat, de s'acquitter de ses responsabilités dans ce domaine. On risque cependant de voir proliférer les textes et les organismes réglementaires, ce qui augmente les coûts et introduit des rigidités néfastes à l'innovation. Cette question fait l'objet d'une étude commandée par le gouvernement pour voir si l'on peut atteindre les objectifs de la réglementation de manière moins coûteuse.

On peut aussi, au lieu de recourir à la réglementation, modifier par l'impôt et les subventions les incitations du marché. Celui-ci réagissant fortement aux encouragements proposés, il importe que ces derniers favorisent le résultat recherché. Par exemple, au lieu ou en plus de combattre la pollution par voie réglementaire, nous devrions veiller à ce que le coût de la pollution industrielle soit supporté par les fabricants et les consommateurs des produits en infraction.

On peut améliorer le jeu du marché en accroissant l'information des participants. Malgré les progrès réalisés ces dernières années sur ce plan, il reste beaucoup à faire. Le gouvernement est prêt à exposer davantage sa politique à un débat public. Ce document présente des propositions concrètes sur la gestion de l'économie. Si nous voulons que les particuliers se sentent responsables de leurs actes, il faut également que le secteur privé s'ouvre davantage. L'ouverture dissipe les idées fausses et la méfiance. Sur le marché du travail, par exemple, une communication plus libre de l'information à la table de négociation contribuerait souvent à la conclusion d'une entente.

Les marchés qui fonctionnent bien, dans le cadre d'incitations convenables, seront en mesure de réagir à l'évolution des possibilités et des problèmes que présente une société dynamique. Certains risquent de perdre et d'autres de gagner à cette évolution de l'économie; il incombe à l'Etat de veiller à ce que le prix du changement ne soit pas trop lourd pour un groupe particulier. Malgré l'importance de cette responsabilité, il faut bien se rendre compte que tout effort visant à protéger quelqu'un contre le changement entrave une évolution nécessaire et souhaitable. En outre, les mesures de protection susceptibles d'être adoptées par les pouvoirs publics étant elles-mêmes coûteuses, elles risquent de contribuer à l'inflation.

Nous traitons ci-après de certains domaines particuliers et des mesures prises par le gouvernement fédéral.

La politique de concurrence

La politique de concurrence est un bon exemple du rôle que peut jouer l'Etat pour renforcer l'efficacité de

l'économie de marché et promouvoir la croissance économique. Le but de l'Etat est d'étudier soigneusement les activités qui limitent artificiellement la concurrence et de s'y opposer si elles ne présentent pas des avantages compensatoires pour le public canadien. Il se peut que, dans certains cas, une fusion soit favorable à l'efficacité économique et à la compétitivité internationale de certaines industries. Ces fusions peuvent donc être justifiées, à condition que le consommateur soit protégé contre les possibilités d'abus de pouvoir qu'elles permettent.

En 1975, le gouvernement a élargi la loi de la concurrence pour y englober le secteur des services, interdire un certain nombre de pratiques publicitaires et commerciales trompeuses et prévoir l'examen civil d'un certain nombre de pratiques commerciales susceptibles de réduire sensiblement la concurrence. La deuxième étape de la politique de concurrence, présentée en mars, correspond à un important changement d'attitude concernant la structure industrielle et le pouvoir exercé sur le marché. Il est proposé que l'abus de pouvoir économique ne soit plus considéré uniquement comme une infraction criminelle, avec la rigidité et les restrictions inhérentes à la démarche pénale. L'examen des dossiers par un organisme civil composé de personnes hautement qualifiées, qui décideront éventuellement des mesures correctives à prendre, permettra d'aborder plus souplement les problèmes créés par la concentration du pouvoir économique.

Le gouvernement a également présenté un projet de loi sur la protection des emprunteurs et des déposants. Ce projet est conçu de manière à ce que les Canadiens qui concluent une opération financière connaissent le vrai coût financier de cette dernière et que les taux d'intérêt débiteurs soient justes et raisonnables, tout en préservant une souplesse suffisante pour le jeu du marché. En vue d'une meilleure allocation des capitaux, la concurrence sur les marchés financiers sera encore renforcée par la révision de la Loi sur les banques, qu'étudiera le Parlement à sa prochaine session.

La politique Industrielle

La structure industrielle du Canada, malgré sa vigueur à nombre d'égards, présente des faiblesses non négligeables qui risquent de s'aggraver. Les négociations commerciales multilatérales en cours conduiront vraisemblablement à une libéralisation sensible des échanges entre pays. Il en résultera pour le Canada des possibilités nouvelles, mais aussi des défis nouveaux dus à une concurrence plus vive de l'étranger. Le transfert d'industries vers les pays du Tiers-Monde, et la mise au point de techniques nouvelles nécessitant de gros investissements sont deux contraintes qui pèseront sur l'économie canadienne. Celle-ci compte trop d'industries à faible productivité et à bas salaires qui dépendent d'une protection tarifaire. Nous comptons trop peu d'entreprises, particulièrement sous contrôle canadien, en mesure de construire les grandes usines maintenant nécessaires dans nombre de secteurs. Au niveau national, il semble que nous n'investissions pas assez en recherche et développement industriels, ce qui nous oblige à importer une trop grande partie de notre technologie. Nous comptons trop peu d'entrepreneurs, et trop peu de sociétés désireuses d'affronter la concurrence internationale en vendant autre chose que des ressources naturelles brutes.

Les pouvoirs publics peuvent contribuer à l'amélioration de la structure industrielle en définissant les secteurs où une évolution semble souhaitable, en fournissant les encouragements voulus et, au besoin, en atténuant le coût du changement. Les pouvoirs publics doivent pour cela coordonner leur action car, si toutes les régions s'efforcent d'attirer toutes les industries et de protéger toutes les entreprises existantes, il ne sera guère possible de renforcer la structure industrielle.

Pour promouvoir la productivité et l'innovation, le gouvernement fédéral a regroupé huit programmes différents en un seul, le Programme d'expansion des entreprises. Celui-ci permettra principalement aux petites et moyennes entreprises d'obtenir les ressources financières nécessaires à l'innovation et à la croissance. Sa gestion par des organismes provinciaux - auxquels participeront les secteurs privé et public - le rendra accessible à toutes

les régions du pays et suffisamment sensible à la conjoncture locale. Le gouvernement a également pris d'autres mesures en faveur de la petite entreprise, notamment en réduisant les obligations de déclaration statistique et en étendant certaines mesures fiscales.

Enfin, avec le sondage Entreprise Canada '77, le gouvernement a lancé dans tout le pays une enquête auprès de 5,000 à 6,000 hommes d'affaires pour déterminer la valeur des programmes publics actuellement offerts à l'entreprise. Il s'est engagé à modifier, corriger ou éliminer les programmes à la lumière des résultats de cette enquête.

Une saine interaction entre les pouvoirs publics et le secteur privé est d'une importance extrême pour l'élaboration d'une bonne politique industrielle. L'Etat s'est peut-être montré trop peu disposé à reconnaître que l'entrepreneur a besoin d'une rémunération convenable du risque, et trop empressé à modifier des règles fondamentales sans se préoccuper suffisamment de l'effet de ces changements sur le cadre de fonctionnement des entreprises. Par contre, l'Etat a trop souvent été pressé de fournir à ces dernières une aide particulière qui entravait une adaptation souple de l'économie aux nouvelles possibilités. Les dirigeants d'entreprises qui veulent voir diminuer l'intervention de l'Etat et préconisent une structure économique plus dynamique et plus concurrentielle seront conscients de la responsabilité qui leur incombe de ne pas faire obstacle à la réalisation de ces objectifs.

La politique régionale

La réalisation de notre potentiel national ne peut se faire sans des régions vigoureuses et dynamiques. La Confédération a profité à tous les Canadiens, les avantages d'un Etat plus vaste contribuant à la croissance de chacune des régions du pays. Cependant, il subsiste des disparités régionales qui posent un défi important à nos institutions politiques. Les Canadiens ne peuvent se satisfaire de ces disparités.

Les autorités fédérale et provinciales ont pris un certain nombre d'initiatives importantes. Le ministère de l'Expansion économique régionale soutient les efforts de

développement à long terme des provinces. D'autres programmes, tels que l'assurance chômage, ont une dimension régionale non négligeable. Les programmes de péréquation des recettes permettent à chaque province d'assurer un niveau minimal de services publics, rendant ainsi ces derniers accessibles à tous les Canadiens. Le dernier budget prévoyait des encouragements à l'investissement dans les régions à croissance lente. Ce sont là des mesures importantes qui reflètent l'engagement général des Canadiens à bâtir un pays fort et uni.

La Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, adoptée récemment par le Parlement, marque un tournant dans la gestion et le financement d'un certain nombre de programmes à frais partagés. La responsabilité d'administrer et de modifier ces programmes a été confiée aux gouvernements provinciaux, qui ont reçu à cette fin des possibilités supplémentaires d'imposition des particuliers et des sociétés. Les programmes en question pourront ainsi devenir plus efficaces et plus conformes aux situations locales et aux priorités provinciales. Le gouvernement fédéral continuera de contribuer à leur financement. Les contributions augmenteront en fonction de la croissance de l'économie et leur répartition entre les provinces comportera un élément de péréquation de manière qu'un niveau minimal de services soit assuré dans tout le pays.

Il faut cependant se rendre compte que l'origine des disparités régionales tient profondément à la structure de l'économie et aux forces sous-jacentes à cette dernière. On ne saurait attendre des programmes de l'Etat qu'ils résolvent tous ces problèmes. En fait, il n'est guère réaliste d'espérer structurer l'économie de manière à éliminer toute disparité. Cependant, nous devons fournir un effort plus considérable que par le passé en tant que gouvernements, en tant que participants à l'économie privée et en tant que citoyens canadiens.

La politique d'emploi et de main-d'oeuvre

Une croissance rapide et le plein-emploi nécessitent également un marché du travail efficace. Cela est facilité par un réseau national de Centres de main-d'oeuvre du

Canada, qui assurent une vaste gamme de services et aux employeurs et aux employés. Du fait que certains secteurs sont en essor et d'autres en déclin, les nouvelles possibilités d'emploi productif n'apparaissent pas toujours dans la ville ou l'industrie où des postes à faible productivité ont disparu. Pour faciliter l'adaptation des travailleurs à des emplois plus productifs, l'Etat complète les efforts des employeurs privés et des gouvernements provinciaux par le Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada. Les bénéficiaires peuvent obtenir une qualification professionnelle par la formation sur le tas ou des cours en établissement. En 1977-78, environ \$580 millions seront affectés à ce programme. Des subventions à la mobilité d'environ \$14 millions au total seront offertes au cours de la présente année financière pour permettre aux Canadiens sans travail ou sous-employés d'aller où leurs compétences sont recherchées.

Cependant, les subventions aux études, au recyclage et à la mobilité de la main-d'oeuvre ne suffisent pas. Il faut prévoir des dispositions qui incitent les Canadiens à chercher des emplois productifs. Le gouvernement a modifié la Loi sur l'assurance-chômage pour accroître ces incitations tout en étendant la période de prestations et la protection en faveur des chômeurs des régions où les possibilités d'emploi sont rares.

Malgré ces efforts, certaines catégories de travailleurs et certaines régions du pays continuent de souffrir d'un chômage persistant et élevé. Des programmes sélectifs de création directe d'emplois sont nécessaires à la solution des aspects régionaux et démographiques du problème du chômage. En 1977-78, environ \$420 millions seront affectés aux programmes Canada au travail et Jeunesse Canada au travail pour créer directement l'équivalent de plus de 50,000 nouveaux emplois à l'année. Les projets Canada au travail sont proposés et administrés par les groupements locaux, les fonds étant dirigés vers les régions où le chômage est le plus grave. Pour donner plus de temps à la prévision et à l'examen des projets, ce programme fonctionnera toute l'année.

La sécurité sociale

Nous avons beaucoup parlé de l'évolution structurelle que doit présenter une économie dynamique. Dans ce contexte, un objectif majeur du régime de sécurité sociale est d'assurer un soutien temporaire à ceux qui pâtissent de l'évolution économique. Les critiques adressées à des programmes tels que l'assurance-chômage noircissent souvent le tableau et ne tiennent pas compte des avantages économiques et sociaux de ces mesures.

Au cours des dix années à venir, le Canada sera confronté à des défis économiques considérables. Nous avons trop d'industries non compétitives, trop peu d'entreprises qui répondent aux normes internationales de productivité. Si nous voulons maintenir la croissance à un rythme jugé souhaitable par tous, nous devons procéder à un transfert de ressources entre industries et entre entreprises. Si le fardeau de ces ajustements est supporté uniquement par les personnes directement intéressées, il en résultera non seulement une répartition peu équitable du coût de la croissance, mais également une résistance accrue à cette dernière. Les pressions visant à retarder une adaptation structurelle sont extrêmement puissantes et souvent couronnées de succès. Mieux le régime de sécurité sociale pourra atténuer ces problèmes d'adaptation, mieux les pouvoirs publics pourront résister à ces pressions. Aussi le gouvernement considère-t-il un régime de sécurité sociale convenable et efficace comme une aide à la croissance économique. Meilleur il est, plus nous pouvons nous fier à l'économie de marché. Les deux, au lieu de se contrecarrer, se soutiennent mutuellement.

Le gouvernement est également prêt à assumer sa responsabilité d'assurer un niveau de vie minimum aux personnes qui ne peuvent subvenir à leurs besoins essentiels.

Une autre fonction du régime de sécurité sociale est de modifier la répartition des revenus qui résulte du jeu des mécanismes de marché. Le gouvernement s'est engagé à réduire les écarts de revenu. Cependant, cela doit se faire d'une manière qui n'enlève pas toute motivation à l'initiative personnelle et reflète le consensus général de la population. Il serait vain d'espérer diminuer les disparités de revenu par une loi ou un règlement en l'absence de ce consensus.

On n'obtiendrait qu'une augmentation des tensions inflationnistes, les personnes touchées par le changement cherchant à rétablir leur situation antérieure en augmentant rémunérations et prix. La répartition du revenu est un bon exemple de question nécessitant un partage des responsabilités et une discussion plus ouverte sur les diverses solutions possibles. Si un large consensus existe, il est possible, par l'impôt et les transferts, ou par la politique de rémunération des secteurs privé et public, de rétrécir l'échelle des revenus. Autrement, toute tentative de parvenir à ce but par la législation risque de faire plus de mal que de bien.

Le gouvernement continue d'étudier ses programmes pour améliorer la capacité du système à atteindre les objectifs visés avec une efficacité maximale et des entraves minimales à la liberté individuelle. A cet égard, l'administration a entrepris deux grandes études. L'une porte sur la possibilité de rationaliser un certain nombre de programmes sociaux et d'en accroître l'efficacité en les intégrant au régime fiscal. La deuxième porte sur les revenus fournis à la retraite, soit sur fonds publics par la sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada, soit sur fonds privés par les caisses de retraite. A cet égard se posent d'importantes questions sur le partage des responsabilités entre les secteurs public et privé.

Le logement

Ces dernières années, deux séries de facteurs se sont conjuguées pour accroître les tensions sur le marché de l'habitation. Il s'agit d'abord de facteurs démographiques tenant à l'augmentation du nombre absolu de familles et autres genres de foyers ainsi qu'à l'évolution de leurs caractéristiques, qui ont mis à rude épreuve la capacité du pays à fournir des logements appropriés.

A ces tensions qui conduisaient à un renchérissement des terrains et de leur viabilisation s'est ajoutée la hausse générale des prix. Le logement a été l'un des actifs dont la valeur a augmenté le plus vite pour les Canadiens propriétaires ou copropriétaires d'une habitation. L'immobilier s'est révélé un bon placement, accentué par

un fort endettement dans la plupart des cas, et quasiment le seul à échapper à l'impôt sur les plus-values.

Ces deux séries de facteurs ont eu pour effet conjugué d'accroître considérablement le prix des logements existants ou neufs, qui sont devenus trop chers pour un grand nombre de Canadiens.

Face à cette situation, le gouvernement fédéral a mis sur pied des programmes répondant à trois objectifs: en premier lieu, mettre les logements neufs à prix modique à la portée d'un plus grand nombre de Canadiens par le Programme d'aide à l'accession de la propriété; en second lieu, par le Programme d'aide au logement locatif, rétablir et soutenir la production d'habitations à loyer, qui avait brutalement diminué en raison de la cherté croissante de la construction et de l'argent; en troisième lieu, par des subventions aux municipalités, diminuer la résistance des autorités locales à la prestation de terrains viabilisés pour les habitations à prix modique et à densité moyenne. Les programmes d'aide à l'accession à la propriété et au logement locatif ont été conçus expressément pour faire appel au marché hypothécaire privé et réduire la participation de l'Etat.

Le gouvernement ne peut relâcher ses efforts en vue d'assurer un progrès constant et rapide vers l'objectif visé, un logement convenable à la portée de tous les Canadiens. Cependant, l'importance et la croissance des dépenses publiques de logement mettent le Trésor à rude épreuve. Le gouvernement procède donc à un réexamen de la politique du logement afin d'obtenir les mêmes résultats en dépensant moins et en faisant davantage appel au marché.

L'énergie

L'énergie est l'un des domaines où notre système économique et social devra réaliser une adaptation difficile au cours de la décennie à venir. Le document Une stratégie de l'énergie pour le Canada, publié en 1976 par le gouvernement, montre bien les dimensions de nos problèmes énergétiques actuels: dans un monde où la demande globale de pétrole

risque d'excéder l'offre que les principaux producteurs voudront mettre sur le marché au cours des années 1980, on prévoit que le Canada deviendra davantage dépendant du reste du monde.

Le gouvernement a entrepris de protéger les industries et les consommateurs canadiens contre le renchérissement de l'énergie en réglant le rythme auquel les prix intérieurs du pétrole s'alignaient sur le niveau international. Depuis les majorations des prix mondiaux intervenues à la fin de 1973, les subventions versées en faveur des consommateurs de pétrole importé dans les provinces de l'Atlantique, au Québec et dans une partie de l'Ontario se sont chiffrées à environ \$4 milliards.

On convient généralement que le Canada doit mettre en valeur de nouvelles ressources énergétiques dont l'exploitation risque d'être coûteuse. Nous devons également diminuer la croissance de notre consommation d'énergie. Celle-ci devient de plus en plus rare et chère dans le monde. Nous ne pouvons échapper à cette dure réalité. L'augmentation des prix est l'un des principaux moyens permettant d'accroître l'offre d'énergie et d'en réduire la demande. Le gouvernement s'est engagé à appliquer une politique d'alignement graduel des prix intérieurs sur les prix mondiaux.

Le relèvement du prix de l'énergie au Canada pose des problèmes difficiles d'absorption et d'adaptation dans les circonstances actuelles. Le problème est de savoir comment passer à des prix relatifs supérieurs tout en évitant de perturber gravement l'économie et faire porter trop lourdement le poids de l'adaptation sur les catégories et les régions les plus touchées. Pour les raisons déjà mentionnées, un grand nombre de Canadiens risquent d'avoir un budget plus serré cette année et en 1978. Ils risquent d'avoir du mal à accepter la contrainte budgétaire supplémentaire représentée par une augmentation du prix de l'énergie. Cependant, toute tentative de se soustraire à cette contrainte en exigeant une rémunération plus élevée n'aboutirait qu'à faire passer le fardeau sur les épaules de ceux qui sont le moins en mesure de se protéger sur le marché: les personnes non organisées, les chômeurs et les bénéficiaires de revenus fixes.

Cependant, la coopération des Canadiens peut atténuer les difficultés d'adaptation. La conservation de l'énergie illustre la façon dont les responsabilités peuvent être partagées. C'est dans l'utilisation des automobiles et le chauffage des locaux que la conservation permet les plus grandes économies. En fixant des normes de consommation et en offrant des subventions et des encouragements fiscaux, les pouvoirs publics peuvent jouer - et ont joué - un rôle utile à cet égard. Cependant, si tous les Canadiens voulaient coopérer en diminuant volontairement leur consommation d'énergie, sans que, souvent, il leur en coûte beaucoup, ils réduiraient considérablement la nécessité d'une intervention gouvernementale et le coût du changement.

Le secteur public de l'économie

Même s'il ne fixait pas la politique économique et sociale, l'Etat serait un important participant à l'économie. Le secteur public emploie environ un tiers de la population active non agricole du Canada. Les administrations publiques fournissent des biens et services représentant environ un quart du produit national brut et contrôlent, par l'intermédiaire d'entreprises publiques, des sociétés qui correspondent à encore 10 pour cent du PNB. Aussi incombe-t-il aux pouvoirs publics, à titre de participants importants à l'économie, de bien administrer leurs affaires. Cette obligation comporte divers aspects. Trois d'entre eux ont trait à l'efficacité avec laquelle l'Etat emploie les ressources qu'il acquiert, à la tarification de ses services et au rôle d'employeur des administrations publiques.

Le secteur public doit être géré avec rigueur et de façon à encourager l'augmentation de la productivité. L'efficacité de l'administration publique est de première importance en raison des problèmes auxquels nous sommes confrontés. Bien que le gouvernement se soit fermement engagé à limiter la croissance de ses dépenses, les problèmes auxquels fera face le Canada au cours du dernier quart du siècle se traduiront par de très fortes tensions à l'augmentation des dépenses de l'Etat. L'amélioration de la productivité dans le secteur public permet d'obtenir plus de résultats avec les mêmes ressources. Le gouvernement

s'est engagé à contenir la croissance de ses dépenses globales et à gérer le plus rigoureusement possible ses programmes.

L'Etat fournit toute une gamme de services au public. Les frais prélevés auprès des usagers ne représentent pas toujours le coût total des services publics, ce qui oblige généralement les contribuables à subventionner les usagers. La politique de tarification des pouvoirs publics devrait encourager une utilisation efficace des ressources, contribuer à nos efforts de ralentissement de l'inflation et permettre que les catégories à revenu modique ne portent pas un fardeau excessif. Ces objectifs sont souvent contradictoires et aucune méthode simple ne peut résoudre tous les problèmes. Il y a cependant eu des cas, dans le passé, où nous avons accordé un rôle trop réduit au marché et avons subventionné implicitement ceux qui avaient davantage besoin d'aide que les autres.

Les administrations publiques ont d'importantes responsabilités à titre d'employeur. Elles doivent fixer une politique de rémunération qui soit équitable tant pour les fonctionnaires que pour tous les travailleurs du pays. Sans contribuer aux tensions inflationnistes, elles doivent être justes envers leurs employés, en particulier ceux qui gagnent le moins. On trouvera au chapitre 8 un exposé plus détaillé des vues du gouvernement sur la rémunération dans le secteur public.

4 Un nouveau forum de consultation

Les mécanismes politiques et institutionnels actuels fournissent un certain nombre de moyens de consultation permanente.

Le Parlement est le plus important forum national pour l'échange de vues sur diverses questions et politiques. Le gouvernement présente des propositions à un Parlement démocratiquement élu et représentatif qui les étudie, en débat, les modifie et, finalement, décide ou non d'autoriser le gouvernement à les appliquer. Les députés, qui doivent être les porte-paroles de leurs électeurs, jouent dans ce processus un rôle clé que nul ne se propose de diminuer.

En outre, les conférences fédérales-provinciales et les audiences des commissions royales d'enquête, conseils, comités consultatifs et organismes réglementaires donnent aux particuliers et aux groupes la possibilité d'influer sur l'élaboration des politiques et la mise en oeuvre des programmes. Le Conseil économique du Canada et certains autres organismes ont établi des mécanismes de consultation pour élargir leurs analyses et approfondir la compréhension des questions. Des institutions indépendantes étudient des questions particulières et en font rapport au public. Ces organes de consultation continueront leur rôle utile. Cependant, ils s'intéressent généralement à des questions particulières qui se posent à un moment donné et constituent souvent davantage un moyen de présenter des points de vue au gouvernement que d'engager un dialogue permanent.

L'interdépendance croissante des questions sociales et économiques justifie une nouvelle démarche qui aidera les Canadiens à coopérer pour faire face aux défis qui les attendent. Nombre d'observateurs de la réalité contemporaine ont mis en relief l'accélération du changement, la complexité croissante des sociétés modernes et l'influence de groupes puissants sur l'évolution d'ensemble de l'économie et de la société. Les difficultés persistantes à régler des problèmes économiques tels que l'inflation et le chômage sont souvent rattachées à ces phénomènes.

Conscient de ces tendances, le gouvernement a intensifié ses consultations, non seulement avec les provinces, mais encore avec les représentants des entreprises et des travailleurs. Ces derniers mois ont vu se dérouler des réunions très utiles avec les milieux d'affaires et le monde du travail. Le gouvernement est d'avis qu'il est maintenant temps de faire un nouveau pas en avant. Aussi propose-t-il d'accélérer les débats en vue d'établir un nouveau et large forum de consultation. A cette fin, ce document présente des propositions sur le rôle, la forme et le fonctionnement de cet organisme.

Il serait peu réaliste d'espérer établir un organisme de consultation qui engendrerait un accord unanime sur des objectifs et des actions particulières. Cependant, il devrait être possible de canaliser vers le gouvernement l'opinion de toutes les couches du public sur les grandes questions d'orientation. Il devrait également être possible d'accroître la mesure dans laquelle les décisions individuelles, que ce soit dans le secteur public ou privé, concourent à la réalisation des objectifs nationaux. Cette question revêt une importance particulière à l'approche du décontrôle.

Sa nature

Ces derniers mois ont eu lieu des consultations préliminaires avec les gouvernements provinciaux et les représentants de plusieurs grands groupes du monde des affaires et du travail, sur le rôle et la nature possible d'un forum de consultation. Un organisme comprenant plus de trente mais moins de cinquante membres devrait assurer un équilibre convenable et des échanges de vue utiles. Ce forum serait multipartite; sa composition refléterait l'opinion des entreprises, des travailleurs, des agriculteurs, des pêcheurs, des consommateurs, des membres de professions libérales, des coopératives et peut-être d'autres milieux. Une importante proportion de ses membres pourrait être choisie par consultation avec les grandes organisations représentant le patronat, les syndicats, etc. Le gouvernement pourrait aussi inviter d'autres personnes à y participer, compte tenu de l'équilibre général à observer au sein de l'organisme, dont les représentants régionaux.

Les ministres fédéraux participeraient au forum, qui serait présidé par le gouvernement fédéral. Les gouvernements provinciaux pourraient y être représentés, compte tenu du nombre maximum de membres. Cependant, les provinces pourraient vouloir continuer à privilégier les mécanismes existants de consultation avec le gouvernement fédéral, et pourraient préférer recourir à leurs propres mécanismes de consultation du public, lesquels sont en mesure de concentrer sur les questions particulières à leur territoire respectif. Certains provinces ont déjà instauré de tels mécanismes. Elles pourraient néanmoins être invitées à envoyer leurs observateurs au forum national.

Les discussions de cet organisme influeraient sans doute sur les décisions des divers participants. Cependant, ce forum n'aurait pas de pouvoir de décision à l'égard des politiques ou programmes du gouvernement, sous peine de remettre en cause l'autorité du Parlement et de soulever d'importants problèmes constitutionnels. N'étant pas élu, le forum n'aurait aucun titre pour exercer les pouvoirs accordés aux gouvernements avec l'assentiment de la population. Il serait également impossible d'étendre la responsabilité ministérielle aux décisions que pourrait prendre un organisme de ce genre.

On pourrait toutefois prévoir des mécanismes de participation du secteur privé à la gestion de programmes particuliers en conservant le principe de la responsabilité ministérielle envers le Parlement.

Sans être doté de pouvoirs de décision, ce forum pourrait influencer sur la politique et les programmes des secteurs public et privé s'il permettait aux principaux points de vue de s'exprimer et favorisait une meilleure compréhension des questions en cause.

Son fonctionnement

Le forum arrêterait lui-même son ordre du jour et ses priorités, ainsi que la durée et la fréquence de ses réunions. Il devrait siéger au moins deux fois par an, et plus souvent si les questions à étudier l'exigent. Il aurait à examiner la meilleure façon d'informer le public de ses délibérations.

Le forum se pencherait sur les grands dossiers économiques qui, dans la plupart des cas, auraient une portée nationale. Il pourrait aussi étudier les divers problèmes structurels évoqués précédemment.

Il lui faudrait évidemment disposer d'analyses approfondies et d'informations complètes pour étudier ces questions complexes. Il semblerait souhaitable que ces renseignements soient fournis par les participants plutôt que par un personnel nombreux, même s'il est nécessaire de prévoir des services restreints de secrétariat et d'administration. Non seulement le gouvernement fédéral, mais aussi les autres participants devraient fournir des documents. On pourrait mettre à profit d'autres sources d'avis compétents, par exemple le Conseil économique du Canada. Les travaux effectués par plusieurs instituts de recherche économique non gouvernementaux au Canada auraient certainement leur utilité. Les documents publiés sur notre pays par certains organismes internationaux comme l'Organisation de coopération et de développements économiques devraient être utilisés. Le forum pourrait s'adresser à des institutions telles que le Conseil des sciences du Canada et l'Institut de recherche sur la politique publique pour obtenir des documents d'étude sur une vaste gamme de questions d'intérêt national.

Ce forum aurait certainement à étudier les perspectives économiques à court et à moyen terme, et à échanger des points de vue sur l'évolution probable de la production, de l'emploi et des prix, ainsi que les implications qui en découlent pour les revenus et les dépenses des divers secteurs. Le forum consultatif aurait indéniablement besoin d'un ensemble structuré de projections économiques pour que ses délibérations, dépassant le stade des généralités, représentent une réflexion fructueuse sur les problèmes de l'heure.

Ces projections seraient établies dans un cadre intégré tenant compte de l'interdépendance caractéristique d'une économie moderne. Elles reposeraient sur des hypothèses au sujet du contexte international et d'autres éléments échappant à la volonté des participants, sur l'orientation des pouvoirs publics et le comportement des groupes du secteur privé dans des domaines tels que l'investissement, les salaires et les prix. On pourrait évidemment modifier

ces hypothèses de manière à étudier les conséquences de diverses évolutions possibles, en fonction des trois plans cités précédemment, sur les progrès de l'économie canadienne dans son ensemble. Malgré l'avantage que présenterait l'établissement de ces analyses et prévisions par un groupe indépendant d'experts, le gouvernement serait disposé à se charger de ce travail. Ces informations, qui seraient conformes aux prévisions présentées au début de chaque année à la conférence fédérale-provinciale des ministres des Finances, constitueraient ainsi un lien important entre les travaux des deux organismes. Les analyses et prévisions seraient déposées au Parlement, si celui-ci siège, et rendues publiques lors de leur présentation au forum.

Les participants faisant évidemment valoir leur point de vue aux discussions, ces dernières ne déboucheraient pas nécessairement sur un consensus, que l'on étudie l'évolution probable de l'économie en gardant inchangées les politiques et pratiques en vigueur, ou les progrès susceptibles d'être réalisés en modifiant la politique des pouvoirs publics ou le comportement du secteur privé. En fait, pour arriver à un consensus, il faudrait que les participants s'en tiennent à une ligne d'action donnée. Cette tentative ayant peu de chance d'aboutir, elle risquerait de rendre les discussions stériles, de dissiper les énergies et de compromettre la saine évolution du processus global de consultation. On n'attendrait pas donc du forum qu'il arrête des conclusions ou publie des rapports définitifs, malgré les échanges de vues prévus entre les membres.

Cependant, la gamme des opinions sur ce qui est possible et ce qui est souhaitable se rétrécirait sans doute à mesure que la discussion progresserait et que chaque participant comprendrait mieux le point de vue des autres.

Dans ce cadre, le gouvernement continuera d'assumer la responsabilité de sa politique devant le Parlement et l'électorat; il ne peut s'engager à l'avance à accepter toute position commune qui se dégagerait éventuellement des consultations. De même, les représentants des milieux d'affaires, du monde du travail et des autres groupes du

secteur privé seraient responsables de leurs actes, dont ils auraient à rendre compte à leurs propres commettants et au grand public. Les décisions prises finalement par le gouvernement au sujet des questions étudiées par le forum seraient rendues publiques de la façon habituelle, par exemple par un énoncé de politique, un livre blanc ou une simple annonce.

Le point de vue du forum consultatif serait évidemment d'un grand intérêt pour l'organisme de surveillance dont il est question au chapitre suivant. A mesure que la gamme des opinions sur ce qui est possible et ce qui est souhaitable dans l'économie se rétrécirait, cet organisme de surveillance serait davantage fondé à exprimer un avis sur les hausses de rémunérations et de prix.

5 La surveillance de l'inflation après le décontrôle

Outre un forum de consultation, un organisme qui suivrait l'évolution économique sur le plan de ses conséquences au niveau des prix et des coûts pourrait contribuer de façon non négligeable à l'amélioration des performances économiques. Cet avis est partagé par les gouvernements provinciaux et certains groupes du secteur privé, selon les consultations préliminaires qui ont été effectuées.

Au sens large, cet organisme aurait pour mission de rappeler aux pouvoirs publics, aux entreprises et aux travailleurs les méfaits de l'inflation et les conséquences globales des décisions individuelles. Il attirerait l'attention sur les changements de coûts et de prix qui ne semblent pas justifiés par la situation économique. Pour cela, il pourrait se servir des indicateurs généraux du comportement souhaitable de l'économie qui se dégageraient éventuellement du processus de consultation. Outre qu'il suivrait l'évolution des prix et des revenus en vue de les infléchir, l'organisme proposé en analyserait les causes. Cette analyse pourrait comporter des recherches sur la structure et le fonctionnement des marchés, ainsi que des recommandations sur les améliorations structurelles susceptibles de contribuer au ralentissement de l'inflation et à la progression des revenus réels.

Sans préjuger des réponses à apporter aux importantes questions structurelles, nous évoquons ici le rôle que pourrait jouer un organisme unique. Il faudra évidemment discuter à fond des avantages présentés par les différentes structures envisageables, en tenant compte du rôle possible des organismes provinciaux ou régionaux dans le cadre d'une coordination nationale. L'avis des gouvernements provinciaux sera à cet égard déterminant.

La nature de l'organisme de surveillance

Quel genre d'organisme établir? Beaucoup ont évoqué en termes vagues les avantages que présenterait la création d'un organisme de surveillance après l'abolition du contrôle obligatoire. Il convient d'étudier de manière plus précise la mission et les pouvoirs qui pourraient lui être confiés.

Pour le gouvernement, l'organisme aurait pour mission essentielle de mieux faire comprendre au public les conséquences de l'évolution des prix et des revenus sur la performance de l'économie. L'influence d'un organisme de ce genre dépendrait davantage de la coopération volontaire et du soutien d'une opinion publique informée que du pouvoir juridique de modifier les décisions prises en matière de prix et de revenus. Le gouvernement - dont l'avis à ce sujet semble largement partagé - pense qu'il ne serait ni souhaitable, ni possible d'investir l'organisme en question de pouvoirs de ce genre.

L'autorité conférée par la loi à l'organisme proposé se bornerait donc à l'obtention d'informations et à la publication de rapports. Il faudrait utiliser le plus possible les sources existantes d'information statistique pour éviter un dédoublement d'efforts, même s'il faut pour cela améliorer sensiblement la régularité de l'information nécessaire. L'organisme proposé aurait également le droit d'obtenir directement les renseignements voulus dans certains cas, par exemple quand l'évolution de certains prix ou revenus particuliers semble exiger une analyse plus approfondie. Malgré la possibilité d'utiliser ce pouvoir pour obliger les entreprises et les employeurs de certains secteurs ou catégories à produire régulièrement des rapports statistiques, la communication périodique et directe de renseignements détaillés ne serait vraisemblablement pas nécessaire.

Son rôle

Pour mieux faire comprendre au public l'évolution des prix et des revenus et, par conséquent, agir sur cette dernière, l'organisme de surveillance devrait aller du général au particulier.

(i) Analyse de l'évolution générale des prix et des revenus

L'organisme publierait périodiquement des analyses sur l'évolution des prix et des revenus dans l'économie. Bien qu'une quantité d'informations statistiques détaillées soit publiée par divers

organismes et ministères, un rapport analytique conçu plus particulièrement en fonction du problème de l'inflation aurait son utilité. On y étudierait la situation et les perspectives en matière de prix et de revenus, pour en évaluer les conséquences sur la performance globale de l'économie. Par exemple, ces rapports pourraient établir le parallèle entre le rythme d'augmentation des coûts et des prix et la capacité de l'économie à assurer une croissance soutenue de la production et de l'emploi, la compétitivité du Canada sur les marchés mondiaux et une répartition équitable des revenus.

(ii) Aspects structurels de l'évolution des prix et des revenus

Les prix et les revenus n'évoluent pas en bloc. Ainsi, en période de stabilité générale des prix, certains augmentent, d'autres ne bougent pas et quelques-uns diminuent. Les changements de prix et de revenus relatifs constituent une caractéristique essentielle d'une économie saine. Ils sont nécessaires pour attirer des ressources vers les compartiments de l'économie où elles peuvent être utilisées le plus efficacement. Si l'on n'est pas conscient de cet aspect fondamental de l'évolution des prix, l'augmentation rapide - et pleinement justifiée - de certains prix ou revenus risque de provoquer d'autres hausses qui, elles, ne seraient pas justifiées. L'organisme proposé pourrait faire oeuvre utile à cet égard en aidant le public à comprendre et à accepter l'évolution des prix et des revenus relatifs.

Dans son travail d'analyse des prix et des coûts, l'organisme devrait mettre en relief les problèmes structurels divers qui nuisent au bon fonctionnement du marché en y créant des déséquilibres ou des rigidités, par exemple la structure des négociations collectives, les caractéristiques du marché de biens et services particuliers ou le cadre législatif et règlementaire. Tout en tenant

compte de la diversité et de la complexité des intérêts et des problèmes qui entrent en ligne de compte dans l'élaboration d'une politique économique globale et le comportement des agents économiques, l'organisme pourrait attirer l'attention sur ces cas de façon que les pouvoirs publics ou le secteur privé prennent les mesures voulues pour améliorer le jeu du marché, ce qui permettrait d'atténuer sensiblement, à terme, les tendances inflationnistes de l'économie.

(iii) Evolution particulière de certains prix et revenus

Un organisme privé de pouvoirs de coercition ne saurait modifier les décisions particulières prises en matière de prix ou de revenus. Il pourrait cependant influencer sur ces décisions.

L'obligation d'expliquer et de justifier les hausses de prix et la possibilité d'une large diffusion dans le public de l'avis de l'organisme de surveillance inciteraient sans doute les entreprises à éviter des augmentations déraisonnables. Cependant, les interventions de ce genre perdraient de leur efficacité si elles étaient trop fréquentes. L'organisme devrait donc veiller à ne pas devenir tatillon.

Les rémunérations seraient soumises à la même discipline de justification et de communication au public. Les parties aux négociations collectives sauraient que leurs décisions risquent d'être jugées par l'organisme de surveillance et le grand public. En raison de la nature des négociations, les avis formulés après un règlement n'auraient guère de chance de modifier celui-ci. Cependant, ils pourraient influencer sur le climat des négociations à venir. Dans certains cas, l'organisme pourrait mettre en lumière les abus patents, afin de renforcer l'opposition du public à la répétition de décisions du même genre. Dans d'autres cas, il pourrait expliquer les circonstances particulières

justifiant une hausse relativement importante. Il contribuerait ainsi à empêcher les parties intéressées ou le public de considérer de fortes augmentations justifiées comme un précédent pour d'autres hausses non fondées.

L'organisme pourrait aussi influencer sur les décisions importantes en matière de prix et de rémunérations en publiant, avant que la décision soit prise, une analyse présentant objectivement la situation à l'intention des parties intéressées et du grand public.

Son organisation

Avec le temps, l'organisme de surveillance pourrait exercer une influence positive non négligeable sur l'évolution des prix et des revenus, à condition de garder, par son organisation et son objectivité, le crédit indispensable à son succès.

L'organisme devrait être indépendant du gouvernement et de tout groupement particulier pour être libre de donner son avis et d'adresser ses critiques à quiconque. Ses dirigeants devraient être des autorités incontestées du monde des affaires, du travail ou de l'agriculture, par exemple, qui devraient se soucier de la mission générale de l'organisme plutôt que des intérêts de tel ou tel groupe particulier. Des comités consultatifs dont les membres représenteraient plus directement les groupes d'intérêt pourraient également jouer un rôle utile. L'autorité de l'organisme dépendrait essentiellement de la qualité de ses membres et de leur capacité collective à porter un jugement objectif sur les questions se présentant dans le secteur public ou privé.

Cet organisme, même s'il ne peut s'attendre à ce que ses remarques soit toujours bien accueillies par les gouvernements ou le secteur privé, aurait besoin de leur soutien. Ce dernier serait sans doute facilité par les mécanismes distincts de consultation grâce auxquels les représentants de l'Etat, des entreprises, des travailleurs et autres secteurs

s'efforceraient d'aboutir à une meilleure entente sur les exigences qu'impose une bonne tenue de l'économie. L'organisme, par ses activités et analyses diverses, contribuerait à ce processus de consultation et serait guidé par les résultats de ce dernier.

Le rôle de cet organisme dépendrait non seulement de l'autorité de ses membres, mais aussi de la qualité de ses analyses. Il lui faudrait des experts connaissant à fond les problèmes d'une vaste gamme d'industries et de secteurs du marché du travail. Ces experts pourraient être détachés par les entreprises et les syndicats ainsi que les administrations fédérale et provinciales.

Si, à l'issue des discussions à venir, on se prononçait en faveur d'un organisme national unique, celui-ci devrait rester en contact avec les problèmes des entreprises et des travailleurs de tout le pays. Il lui faudrait pour cela avoir des bureaux régionaux dirigés par les représentants régionaux à l'instance nationale. Autre solution, les provinces pourraient établir des organismes provinciaux ou régionaux distincts. Le choix entre un ou plusieurs organismes, le mode de sélection des membres d'une instance nationale et la mesure dans laquelle celle-ci pourrait suivre l'évolution des prix et des rémunérations et analyser des problèmes structurels relevant directement de la compétence des gouvernements provinciaux, voilà autant de questions qui ne pourront être réglées sans la participation des provinces. S'il était décidé de créer plusieurs organismes, il faudrait que leurs travaux soient convenablement coordonnés.

L'organisme envisagé serait une institution nouvelle; l'actuelle Commission de lutte contre l'inflation disparaîtrait. Les compétences et les connaissances acquises par la CLI constitueraient évidemment des ressources importantes que le nouvel organisme pourrait mettre à contribution. Même si celui-ci était susceptible d'apporter une contribution durable à l'amélioration de l'économie canadienne, il serait préférable au début de limiter sa mission dans le temps, quitte à la prolonger ensuite.

6 Le décontrôle

Le contrôle des prix et des revenus a été instauré dans le but de ralentir l'inflation sans freiner la production ni l'emploi. Il a été conçu pour atténuer rapidement les anticipations inflationnistes et nous donner à tous le temps d'apporter à l'économie les modifications permettant de mettre fin en toute sécurité au contrôle obligatoire.

En supprimant les contrôles, il importe avant tout d'éviter une flambée des prix et des revenus qui donnerait le signal du retour à la situation antérieure. L'acquis du programme de contrôle - soit un rythme beaucoup moins rapide d'augmentation des coûts et des prix - doit absolument être préservé et renforcé. Enfin, le décontrôle doit se dérouler de manière ordonnée.

La préparation du décontrôle doit tenir compte d'autres objectifs, rattachés aux précédents. Pour se dérouler dans l'ordre, le décontrôle doit être jugé équitable. Il faut établir un équilibre convenable entre les rémunérations d'une part, et les prix et bénéfices d'autre part. Concernant les rémunérations, la personne à laquelle on demande une certaine discipline doit avoir des raisons de croire que, en s'y soumettant, elle ne sera pas désavantagée par rapport aux autres. Enfin, tous les intéressés doivent savoir exactement de quelle façon le décontrôle les touchera.

Trois méthodes possibles de décontrôle ont été étudiées.

1^e méthode: Au cours des récentes consultations, les porte-paroles des entreprises et des travailleurs ont demandé instamment la suppression rapide des contrôles et proposé que le gouvernement annonce purement et simplement la fin du programme. La Commission cesserait alors sans doute de statuer sur les rémunérations et laisserait tomber les dossiers en suspens. Le contrôle des prix et des bénéfices serait aboli à compter de la dernière période d'observation révolue avant l'annonce.

Cette méthode offre l'avantage de mettre fin rapidement au contrôle. Cependant, de sérieux problèmes se poseraient. Dans la mesure où des tensions se seraient accumulées pendant la période de contrôle pour certains prix et rémunérations, cette solution risquerait fort d'entraîner une explosion des prix et des salaires. Elle pourrait conduire à une montée des revendications salariales concentrées sur une courte période. De graves problèmes de relations industrielles risqueraient de se poser, tous les travailleurs essayant de récupérer simultanément le terrain considéré comme perdu.

Cette méthode poserait également des problèmes d'équité. Les groupes qui auraient retardé les négociations ou la présentation de déclarations à la CLI jusqu'au jour de l'annonce échapperaient aux contrôles, tandis que ceux qui auraient négocié rapidement et produit sans délais les formules demandées seraient frappés au maximum par ces derniers. Par conséquent, des groupes ayant une année d'application indentique pourraient être soumis à des régimes différents par suite de retards délibérés ou administratifs.

En outre, certaines conventions collectives comportent explicitement ou implicitement des clauses de récupération des hausses refusées par la CLI, d'autres augmentations ou une renégociation dès l'abolition des contrôles. De plus, certains contrats n'ont pas été modifiés en fonction des décisions de la CLI. Pour éviter de graves injustices et une flambée des coûts, il faudrait empêcher l'application de ces dispositions et le versement d'une rémunération supérieure à celle approuvée par la CLI ou l'Administrateur dans le cas des conventions qui ont fait l'objet d'une décision.

Notons qu'avec cette méthode il faudrait, du côté des prix et des bénéficiaires, maintenir le contrôle sur les entreprises qui auraient réalisé des recettes excédentaires jusqu'à résorption de l'excédent.

On ne pourrait annoncer à l'avance la date du décontrôle, sous peine de soumettre les négociations collectives à d'énormes tensions qui les feraient s'arrêter. Du côté

des prix et des bénéfices, la généralisation des infractions risquerait de provoquer rapidement de graves inégalités et de perturber la marche normale des affaires.

Les partisans de cette méthode se sont engagés à se plier volontairement à des restrictions pour éviter ces difficultés. Il faudrait, pour vérifier le respect de cet engagement, prévoir un dispositif d'examen des hausses de prix et de salaires; un organisme de surveillance représentatif, auquel pourraient participer et les entreprises et les travailleurs, pourrait jouer ce rôle.

2^e méthode: Une deuxième solution consisterait à supprimer le contrôle à des dates différentes selon les secteurs ou la taille des entreprises. A la différence de la première solution, cette méthode a l'avantage d'étaler dans le temps une hausse éventuelle des prix et des salaires. Pour le reste, elle présente les mêmes inconvénients. En outre, elle serait malaisée à appliquer en raison de la difficulté de définition des secteurs, tout en introduisant une incertitude encore plus grande que dans le premier cas. Pratiquement personne ne s'est déclaré en faveur de cette méthode au cours des diverses consultations préliminaires effectuées par le gouvernement.

3^e méthode: Selon la troisième méthode, le décontrôle commencerait un jour donné. La CLI ne s'occuperait pas des régimes de rémunération entrant en vigueur après une date donnée et - sous réserve des conditions énoncées ci-après - les prix et les bénéfices des entreprises pour les exercices postérieurs à cette date. Cette méthode, décrite dans le budget, - semble réduire au minimum les risques de flambée des prix et des salaires et répondre le mieux aux autres critères d'équité, de certitude, d'ordre et d'annonce anticipée.

On fixerait une date de commencement du décontrôle, appelée "date de base". Aucun groupe ne serait soumis au contrôle obligatoire pour les années d'application commençant après cette date. La dernière année d'application du contrôle, pour un groupe donné, serait celle dans laquelle tombe la "date de base". (Cette période

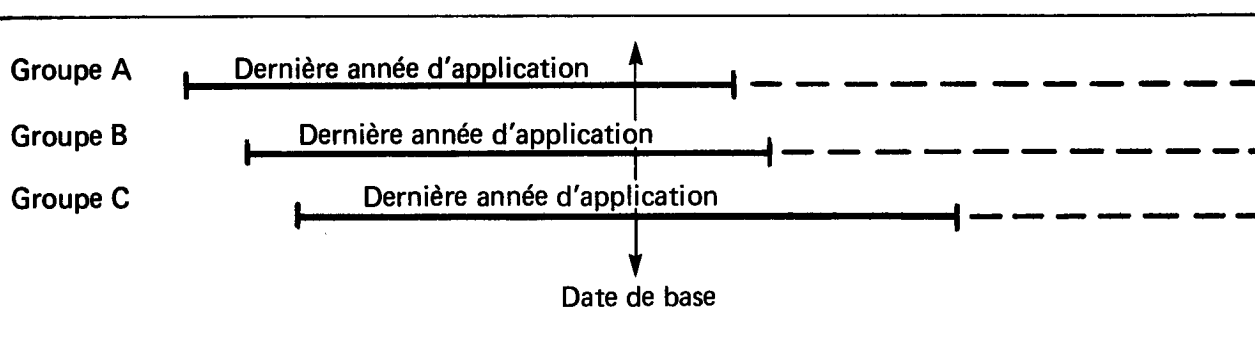
est fixée pour chaque groupe par le règlement de lutte contre l'inflation comme correspondant à la date anniversaire du jour auquel la rémunération de ce groupe est devenue assujettie aux contrôles.)

Les années d'application diffèrent d'un groupe à l'autre en fonction de la date de conclusion de leur convention collective. Par conséquent, les groupes seraient libérés du contrôle obligatoire à des dates différentes.

Ce processus de décontrôle en fonction de l'expiration de la dernière année d'application serait symétrique du mécanisme de mise en vigueur du contrôle à partir du 15 octobre 1975. Il se pourrait que, dans une entreprise, certaines catégories d'employés restent soumises aux indicateurs plusieurs mois après les autres; cependant, les premiers à être libérés des contrôles seraient en général ceux qui y ont été soumis en premier.

Voici un croquis illustrant le processus de décontrôle.

DÉCONTRÔLE DES RÉMUNÉRATIONS



Le trait plein représente la dernière année d'application du contrôle obligatoire pour chaque groupe. Une fois cette année terminée, la rémunération du groupe serait déterminée de la façon normale, sans intervention du contrôle obligatoire. Les conventions collectives s'appliquant à plus d'une année seraient assujetties aux

contrôles jusqu'à la fin de l'année d'application dans laquelle tombe la date de base. Ensuite, elles échapperaient aux contrôles obligatoires.

Dans un souci d'ordre et d'équité, il importe que tous les groupes d'employés soient placés sur un pied d'égalité. La méthode de décontrôle proposée répond à ce critère. Un retard intentionnel dans la conclusion d'une entente ou les tentatives de renégociation des contrats ne permettraient pas à un groupe d'être avantagé par rapport aux autres en obtenant, pour la dernière année d'application, des augmentations supérieures au niveau permis par les indicateurs, le début et la fin de cette année étant fixés pour chaque groupe par les règlements d'application de la Loi sur la lutte contre l'inflation. Cette année-là serait soumise aux contrôles obligatoires, sans égard à la date de règlement des augmentations salariales. Il n'y aurait donc aucun intérêt à repousser les négociations après la date de décontrôle ni même après l'expiration de la dernière année d'application. Il n'y aurait aucun avantage non plus à conclure des ententes pour moins d'un an, même si la législation du travail le permettait. En outre, les règlements précisent que les indicateurs s'appliquent aux rémunérations payables au cours ou à l'égard d'une année d'application, ce qui empêcherait certains groupes d'être avantagés en retardant le versement des augmentations. Avec cette méthode, les "clauses de rattrapage" ne poseraient pas non plus de problèmes particuliers.

Les conventions collectives dont la durée exprimée en années n'est pas un chiffre rond posent un problème technique du fait que leur date d'expiration ne coïncide pas avec la fin de l'année d'application. Des dispositions spéciales seraient prévues de manière que les travailleurs intéressés aient un régime équitable. Pour le reste, les méthodes prescrites à la Partie 4 du règlement de lutte contre l'inflation pour calculer les indicateurs et les taux d'augmentation resteraient pour l'essentiel les mêmes.

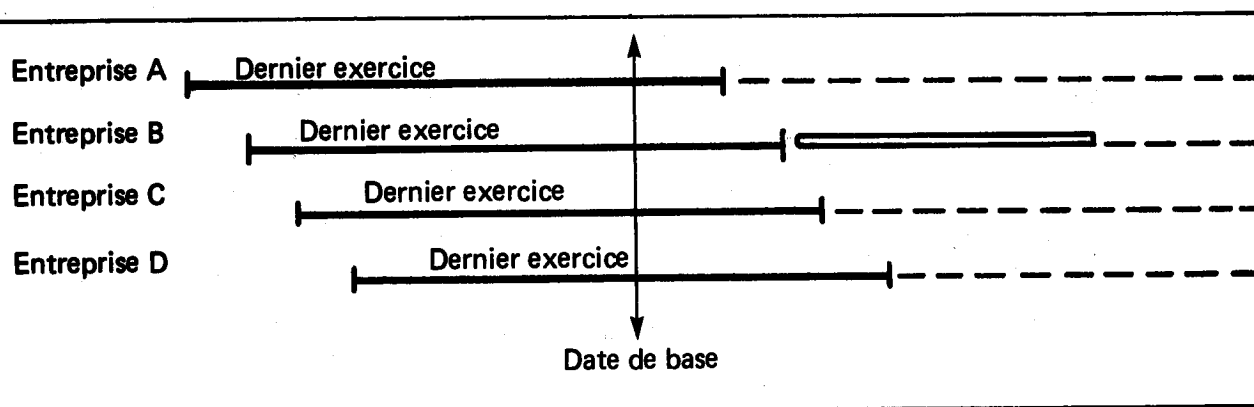
Comme l'explique le chapitre 8, il n'est pas prévu d'appliquer aux rémunérations du secteur public des règles particulières de décontrôle. Cependant, les

administrations publiques, en tant qu'employeurs, devront suivre des principes généraux garantissant que les rémunérations ne sont plus élevées dans le secteur public que dans le reste de l'économie.

Le décontrôle des prix et des bénéfices commencerait à la même "date de base". Les entreprises resteraient soumises aux contrôles au moins jusqu'à la fin de l'exercice englobant cette date, qui deviendrait leur "dernière année d'observation". Les entreprises en infraction à la fin de leur "dernière année d'observation" devraient prouver à la CLI qu'elles ont résorbé les recettes excédentaires réalisées pendant cette période.

Cette méthode de décontrôle est illustrée par le croquis suivant, où le trait plein représente le dernier exercice d'application du contrôle obligatoire pour une entreprise. On a supposé que l'entreprise B avait un excédent de recettes à la fin de la dernière période d'observation, ce qui la rendait passible du contrôle obligatoire pendant la période indiquée par deux traits pleins (résorption de l'excédent).

DÉCONTRÔLE DES PRIX ET DES BÉNÉFICES



On pourrait critiquer à deux titres le décontrôle des prix et des bénéfices, entreprise par entreprise, en fin d'exercice, compte tenu de l'observation des indicateurs.

En premier lieu, les employés restant soumis au contrôle sont en droit de s'attendre à ce que les prix soient limités de la même façon. L'intérêt du travailleur est que le contrôle continue de s'appliquer non pas tant aux prix de son propre employeur qu'au niveau général des prix. Selon la date de base choisie, cet équilibre entre les deux grands volets du programme risque de ne pas être assuré si on libère toutes les entreprises du contrôle à la fin de l'exercice dans lequel tombe la date de base. La validité de cette remarque dépend beaucoup du choix de cette date.

Il faut aussi garantir une certaine équité entre les entreprises. Toutes sont devenues passibles des indicateurs de prix et de bénéfices à la même date, le 14 octobre 1975. Sans doute serait-il injuste de ne pas tenir compte de ce fait pour le décontrôle.

A la lumière de ces considérations, il serait peut-être souhaitable de prolonger les restrictions obligatoires pour au moins certaines des sociétés dont l'exercice se termine peu après la "date de base", par exemple en limitant les hausses de prix sans faire appel à la règle de la marge bénéficiaire annuelle. Cela nécessiterait certains aménagements techniques du règlement, mais aucun écart sensible par rapport aux principes du programme.

Le régime des professions libérales s'apparente à celui des prix et bénéfices en ce sens qu'il repose sur l'observation d'une certaine marge bénéficiaire sur un exercice entier. L'échelonnement des exercices et les principes appliqués sont à peu près les mêmes que pour les fournisseurs. Cependant, les possibilités de prolongement au-delà de l'exercice sont plus limitées.

Le contrôle des dividendes doit expirer le 13 octobre 1977, sauf modification de la Partie 3 du règlement. Du point de vue technique, on peut y mettre fin n'importe quand, une fois la date de base choisie.

Le choix de la date de décontrôle doit évidemment tenir compte de la situation économique globale et des chances d'établir des accords viables pour l'après-contrôle. Aucune décision définitive n'a été prise à ce sujet, les

consultations sur les arrangements de l'après-contrôle n'étant pas terminées. Il faudra également tenir compte de l'effet que le choix de diverses dates pourrait avoir sur le rythme du décontrôle. Cet effet dépendra de la relation entre la date de base et la répartition des années d'application pour les quelque 4,000,000 de travailleurs actuellement soumis au contrôle. Cette répartition est indiquée ci-après.

Répartition de la fin des années d'application pendant la troisième année du programme

	14 oct. - 31 déc. 1977	1 ^{er} janv. - 31 mars 1978	1 ^{er} avril - 30 juin	1 ^{er} juillet - 13 oct. 1978	TOTAL
Syndiqués	35%	20%	25%	20%	100%
Non-syndiqués	60%	20%	15%	5%	100%
Ensemble des travailleurs	50%	20%	20%	10%	100%

Si la date de base tombait le 14 octobre 1977, environ la moitié des travailleurs bénéficieraient du décontrôle d'ici la fin de l'année, les autres étant libérés du contrôle à raison de 20, 20 et 10 p. cent respectivement au cours des trois trimestres suivants. Si l'on repoussait la date de base au début de 1978, un nombre relativement réduit de travailleurs seraient libérés du contrôle au cours des premiers trimestres, la moitié d'entre eux y restant soumis jusqu'au dernier trimestre de 1978.

Quelle que soit la date choisie, il faudra veiller à ce que le décontrôle progresse parallèlement du côté des rémunérations et des prix. La méthode actuelle de limitation des prix fait appel au contrôle des bénéfices mesurés sur l'exercice entier de chaque entreprise. Les dates de clôture de l'exercice des entreprises soumises au programme se répartissent comme suit.

Répartition de la fin des exercices pendant la troisième année du programme

	14 oct. - 31 déc. 1977	1 ^{er} janv. - 31 mars 1978	1 ^{er} avril - 30 juin	1 ^{er} juillet - 13 oct. 1978
Ensemble des entreprises	70%	11%	9%	10%

Si la date de base tombait le 14 octobre 1977, presque 70 p. cent des entreprises auraient terminé leur dernière année d'observation à la fin de 1977. Cette proportion étant légèrement plus forte que pour les travailleurs, il faudrait, par souci d'équité, limiter les prix au moins pour les plus grosses entreprises pendant quelques mois encore. Si, par contre, la date de base tombait au début de 1978, la dernière année d'observation pour 70 p. cent des entreprises se terminerait à la fin de 1978, rendant inutile une prorogation de la limitation des prix.

7 Les pouvoirs publics et les relations du travail

Un domaine important dans lequel les secteurs public et privé portent tous deux la responsabilité des performances économiques concerne les relations ouvrières-patronales. S'il revient aux pouvoirs publics de fixer le cadre législatif et institutionnel dans lequel évoluent travailleurs et patrons, il incombe aux parties intéressées de veiller au fonctionnement du système.

Cependant, les dernières années ont vu la confiance dans le régime de relations de travail se dégrader. Le public accepte de moins en moins la fréquence accrue des grèves et des lock-outs, ainsi que les inconvénients et les coûts qu'ils comportent. Même quand les accords sont établis sans arrêt de travail, ils semblent souvent ignorer les réalités économiques, imposer des charges plus lourdes au consommateur et diminuer les postes et les possibilités d'emploi. Les travailleurs considèrent souvent leur milieu de travail comme trop coercitif, dangereux et insalubre, et pas assez satisfaisant ni évolutif. Ils réagissent souvent à cette situation par une moral bas, l'absentéisme et un taux élevé de roulement du personnel. Les employeurs, dans nombre de cas, ont le sentiment que le personnel est indocile et ne se soucie pas ni de la productivité ni de la viabilité de l'entreprise, et ils ont tendance à voir les syndicats d'un oeil de plus en plus méfiant.

Les pressions exceptionnelles subies par les syndicats et les employeurs depuis le début de la décennie ont jeté le doute sur le processus de négociations collectives. Ces pressions s'expliquent par les aspirations et les attentes croissantes des travailleurs, à la suite d'une longue période de paix et de prospérité ininterrompues. Le ralentissement de la croissance économique et des taux d'inflation sans précédent depuis l'après-guerre ont fait naître l'incertitude. Enfin, l'extension de la négociation collective à de nouveaux secteurs et le besoin d'adapter les méthodes à l'évolution des circonstances ont également provoqué des tensions.

Bien que nos institutions et mécanismes de relations industrielles aient résisté convenablement à ces tensions, employeurs et syndicats n'ont pu enrayer une baisse générale de la confiance placée dans leurs rapports bilatéraux. Il en est résulté un mécontentement grandissant du public au sujet du régime de relations industrielles, un recours accru aux interventions de tierces parties et des pressions sur les pouvoirs publics pour qu'ils interviennent plus énergiquement, même au prix d'un règlement imposé des différends entre travailleurs et patrons.

Le déconstrôle devra s'accompagner d'un rétablissement de la confiance dans le régime de relations industrielles. Le cadre le plus favorable à l'exercice du sens des responsabilités est assuré par une égalité relative entre la direction et le personnel, un équilibre convenable des forces garanti par le cadre législatif. Lorsque le cadre établi par les pouvoirs publics ne favorise pas cet équilibre, il incombe à l'Etat de corriger la situation. Cependant, le gouvernement fédéral n'est que l'un des onze gouvernements qui ont compétence dans ce domaine; aussi une amélioration générale nécessite-t-elle la coopération active et réfléchie de tous.

Les gouvernements ne peuvent tout régler. Les relations industrielles touchant aux gens et à leurs problèmes - puisqu'elles ressortissent par essence aux relations humaines -, la solidité et le dynamisme du système dépendent finalement des employeurs, des dirigeants syndicaux et des travailleurs de la base. Les gouvernements peuvent fixer le cadre législatif et institutionnel des relations de travail, ils peuvent assurer des services de soutien, mais ils ne peuvent fournir la bonne volonté et la confiance mutuelle indispensables à la solution la plus rapide et la plus efficace possible des problèmes entre les parties.

Outre qu'ils doivent établir un cadre approprié aux libres négociations collectives, les gouvernements peuvent renforcer les institutions dans le domaine des relations industrielles. Les initiatives fédérales annoncées dans le Discours du trône visent spécifiquement

à renforcer les négociations collectives en les améliorant sous trois aspects importants:

1. Mesures améliorant le milieu de travail:

Ces initiatives reposent sur l'hypothèse qu'une bonne partie des tensions apparaissant dans les différends de travail ont pour cause principale non des divergences de vues sur les rémunérations, mais des éléments moins tangibles et plus humains tels que l'insatisfaction au travail, l'ennui, les griefs en souffrance, la médiocrité des mesures de sécurité et le rejet d'un certain genre d'encadrement. En améliorant et en rendant moins menaçant le milieu de travail pour l'individu, on pourrait éliminer un grand nombre des points de friction entre travailleurs et employeurs qui entravent actuellement les négociations collectives.

Citons, parmi ces mesures:

- Un Centre national d'hygiène et de sécurité au travail. Coopéreraient à cet établissement multipartite les gouvernements fédéral et provinciaux, les syndicats et le patronat ainsi que les milieux scientifiques et professionnels afin d'étudier et de mettre au point des mesures de sécurité, d'éprouver les matériaux et les procédés risquant d'être dangereux et de recommander éventuellement des normes et des codes de conduite nationaux.
- Un Centre national de la qualité de la vie au travail qui, également dans un cadre multipartite, favoriserait les études sur les moyens de faire participer les travailleurs à la prise des décisions et les expériences dans le vaste domaine de la démocratie industrielle, pour contribuer à promouvoir et à populariser les méthodes d'humanisation du travail et donner éventuellement aux travailleurs voix au chapitre dans l'organisation du travail.

- Le développement des services consultatifs de Travail Canada, dans des domaines tels que la sécurité et la qualité de la vie au travail, pour compléter les activités de ces deux centres.
- Un code facultatif de "bonnes relations industrielles", qui donnerait aux employeurs et aux travailleurs un certain nombre de normes les aidant à évaluer leur propre comportement et contribuerait à uniformiser les relations de travail dans le pays.
- Une législation donnant aux travailleurs non syndiqués la même protection contre les renvois arbitraires et sur certains autres points essentiels que celle dont bénéficient couramment les travailleurs organisés.

En outre, des études seront entreprises sur l'amélioration de la politique publique en matière de droits et de prestations de pension et la possibilité d'appliquer la convention de l'Organisation internationale du travail sur les congés d'études payés. Cette convention prévoit de donner aux travailleurs un peu la même possibilité qu'ont actuellement les membres de professions libérales de se recycler en vue d'une nouvelle activité.

2. Mesures améliorant les négociations collectives:

Les arrêts de travail, la lenteur de l'instruction des demandes d'accréditation et les délais d'examen des griefs laissent à penser qu'il est temps d'améliorer le cadre législatif de la négociation collective et les services de soutien correspondants.

Mentionnons, parmi les mesures envisagées:

- La promotion d'une négociation plus large afin de réduire la fragmentation des négociations et les arrêts de travail en chaîne.

- La modification de la Partie V du Code canadien du travail afin de pouvoir nommer de nouveaux vice-présidents au Conseil canadien des relations de travail en vue d'une instruction plus rapide des dossiers; prévoir une accréditation provisoire et l'imposition d'un premier accord par le Conseil, au besoin; élargir les pouvoirs d'application de ce dernier en matière de pratiques illicites de grèves et de lock-outs illégaux; permettre aux syndicats de se regrouper pour obtenir une accréditation et les obliger à représenter équitablement tous leurs membres; et élargir le pouvoir du ministre du Travail de nommer des arbitres et de fixer des délais pour la communication de leurs décisions.
- Une amélioration des services de conciliation, de médiation et d'arbitrage.

3. Mesures améliorant la structure et le fonctionnement du régime global de relations de travail:

Ces initiatives reposent sur la conviction qu'il incombe en grande partie au gouvernement de promouvoir le sens des responsabilités communes dans les négociations collectives, quel que soit le domaine de compétence. Il sera impossible de régler efficacement les problèmes économiques et sociaux de l'avenir sans accroître sensiblement les échanges mutuels d'information, les influences réciproques et les rapports entre les entreprises, les travailleurs et l'ensemble de la société.

Figurent parmi les mesures en question:

- L'amélioration des installations et des possibilités d'étude pour aider les dirigeants syndicaux et leur relève à améliorer leurs connaissances dans tous les domaines des relations de travail.

- Des comités d'hygiène et de sécurité prévus par la loi au niveau des usines, au sein desquels travailleurs et employeurs se partageraient la responsabilité d'un milieu de travail sain.
- Un centre d'information sur les négociations collectives, placé sous la direction des pouvoirs publics, du patronat et des travailleurs, qui rassemblerait des renseignements sûrs et à jour à l'intention des parties aux négociations collectives.

Depuis qu'elles ont été annoncées, ces initiatives ont toutes fait l'objet d'un processus actif et concerté de consultation avec les gouvernements provinciaux, les entreprises et les syndicats. Des crédits ont été affectés à celles qui nécessitaient une dotation et, pour les initiatives appelant des mesures législatives, des projets sont en voie de préparation, qui seront bientôt présentés au Parlement.

Il faudra cependant prendre d'autres mesures pour régénérer un système de relations industrielles favorisant le bien-être de l'individu et de l'entreprise et, par là, celui de la société. Le gouvernement cherchera à promouvoir, avec les provinces et la collaboration des entreprises et des travailleurs, un cadre de relations industrielles axé sur la dignité, la santé et la sécurité des travailleurs qui facilite le règlement des différends entre la direction et le personnel et qui améliore la productivité et la compétitivité internationale de l'industrie canadienne.

Naturellement, tout le monde ne sera pas d'accord sur la meilleure façon d'atteindre ces objectifs. Le mieux, peut-être, pour faire évoluer les relations industrielles consiste à ouvrir un dialogue permanent entre les parties intéressées au niveau national et provincial et à l'échelon de l'entreprise. Si nous voulons que ce dialogue conduise à un climat de relations industrielles permettant à tous les Canadiens de surmonter les facteurs de division apparus dans les années 70, il faudra qu'il soit animé par le souci de l'intérêt national et de la valeur de l'individu dans les relations industrielles.

8 La rémunération dans le secteur public

Le secteur public est important par ses effectifs et divers par sa nature. Représentant environ un tiers de la population active non agricole du Canada, il regroupe la fonction publique fédérale, provinciale et municipale, les organismes fédéraux et provinciaux de la Couronne et des établissements tels que les universités, les commissions scolaires et les hôpitaux. Les syndicats y sont mieux implantés que dans le secteur privé et regroupent notamment beaucoup de membres de professions libérales et d'administrateurs.

Nombre d'emplois étant comparables dans les deux secteurs, la plupart des administrations essaient d'établir les rémunérations en fonction de celles qu'offrent les employeurs privés pour des postes identiques. D'autres emplois sont exclusifs ou presque au secteur public. Même quand les deux secteurs présentent des postes identiques et que le principe de la comparabilité a été adopté, son application laisse souvent à désirer. Dans nombre de cas, on ne peut actuellement faire une comparaison valable avec le secteur privé. Dans d'autres, les comparaisons sont incomplètes et ne tiennent pas suffisamment compte des avantages non monétaires. Dans d'autres cas encore, aucune comparaison n'est possible. Aussi la politique de rémunération dans le secteur public tend-elle à être influencée à la fois par le principe de comparabilité et par d'autres éléments, dont le maintien des écarts au sein de la fonction publique, les contraintes budgétaires et des objectifs sociaux à caractère général.

La rémunération de la plupart des fonctionnaires est déterminée par négociation collective. Celle-ci se fait soit entre les syndicats de fonctionnaires et l'Etat, soit entre les syndicats et des organismes parapublics tels que les sociétés de la Couronne ou les commissions scolaires locales. Les syndicats du secteur public apportent aux négociations leurs propres objectifs de rémunération, priorités et notions d'équité.

La négociation dans le secteur public présente des caractères bien particuliers. Les fonctionnaires sont payés à l'aide des impôts prélevés sur tous les Canadiens, qui

veulent à juste titre "en avoir pour leur argent". Les Canadiens sont aussi en droit d'exiger une prestation interrompue des services essentiels fournis par l'Etat à l'aide des fonds publics. Cette exigence légitime, combinée à l'absence d'un "plancher" ou d'une rémunération appropriée fixée par les règles du marché, oblige parfois les pouvoirs publics à accorder des hausses peu justifiées.

En 1973, le président de la Commission des relations de travail dans la fonction publique fédérale fut chargé d'étudier la loi et son application afin de faire des recommandations qui tiendraient compte des besoins de l'employeur, des employés et des organisations d'employés, ainsi que des intérêts du public. Son rapport contenait 231 propositions, dont aucune ne modifierait radicalement les principes fondamentaux de la loi actuelle. Le Parlement a établi un comité conjoint spécial des relations de travail dans la fonction publique pour étudier ces recommandations et lui communiquer ses conclusions. Le rapport du comité, déposé le 26 février 1976, traite notamment du droit de grève, des désignations, des employés exclus pour fonctions de gestion ou confidentielles, ainsi que du progrès technique.

Les relations de travail

Dans La voie à suivre, le gouvernement déclarait qu'il continuait de croire "que la méthode la plus juste et la plus généralement acceptable de fixer les salaires et les conditions de travail, tant dans le secteur privé que public, demeure le régime des négociations collectives". Il rappelait simultanément que sa principale mission était de servir l'intérêt public. Les projets de modification des textes régissant la négociation collective tiendront compte de la nécessité de trouver un compromis entre l'intérêt du public, l'efficacité de la gestion et les besoins légitimes des fonctionnaires.

Dans l'ensemble, l'initiative hardie prise en 1967 d'accorder aux fonctionnaires fédéraux le droit de négociation collective et de grève a été couronnée de succès. Cependant, comme pour toute mesure nouvelle, les premiers résultats laissent quelque peu à désirer et des modifications s'imposent.

Les changements proposés de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique porteront sur l'étendue des négociations, la procédure de grief, la classification et l'évolution technique. Le gouvernement étudie également les recommandations du comité conjoint sur les activités illégales et les sanctions de manière que la loi modifiée protège convenablement le public contre une interruption illégale de services. Tant que les fonctionnaires disposent du droit de grève pour faire valoir leurs aspirations légitimes, ils doivent faire preuve, dans l'exercice de ce droit, du sens des responsabilités. Bien que cela ait généralement été le cas depuis 1967, le public a parfois été privé illégalement des services essentiels auquel il avait droit. Le gouvernement est d'avis que ces cas devront être corrigés plus efficacement à l'avenir.

En établissant le cadre des négociations collectives, l'Etat peut influencer sur les relations entre les parties et ainsi, dans une certaine mesure, protéger l'intérêt public. Cependant, en fin de compte, que ce soit dans le secteur public ou privé, c'est le comportement des parties qui détermine dans quelle mesure les pouvoirs publics doivent intervenir. Le gouvernement espère que les relations entre les parties aux négociations collectives dans la fonction publique ont atteint une maturité suffisante pour éviter le recours à d'autres mesures.

Des relations de travail favorables à la coopération plutôt qu'aux antagonismes permettent d'assurer un meilleur service au public. Le gouvernement, pour promouvoir cet esprit de coopération, propose d'intensifier les consultations sur une vaste gamme de sujets entre l'administration publique, en tant qu'employeur, et les divers syndicats de fonctionnaires.

Les rémunérations

Les dépenses salariales représentent une grosse partie du budget de l'Etat. La vive augmentation de ces dépenses depuis quelques années résulte d'un certain nombre de facteurs. Quand le public demande des services nouveaux, améliorés ou plus étendus, il est souvent nécessaire d'accroître les effectifs de la fonction publique et

d'employer des fonctionnaires plus qualifiés. Ces dernières années, l'inflation a été un élément important dans les revendications salariales des fonctionnaires et les augmentations accordées. Lorsque des services essentiels ou jugés essentiels sont interrompus, les pouvoirs publics sont pressés d'accepter des ententes par ailleurs difficiles à défendre. Enfin, les sentences arbitrales exécutoires ont parfois entraîné des décisions qui ne semblaient pas toujours justifiées. Pris dans leur ensemble, ces facteurs, dont certains, mais pas tous, relèvent de la compétence des pouvoirs publics, ont eu pour effet d'accroître des dépenses salariales de l'Etat.

On s'est inquiété du rythme de croissance, du niveau absolu et de l'équité des rémunérations dans le secteur public. Des augmentations de traitements apparemment généreuses, parfois précédées d'une interruption prolongée des services essentiels, ont renforcé l'impression que ces rémunérations étaient l'une des principales causes de l'inflation. Cependant, dans beaucoup de cas, ces hausses relativement fortes étaient à la fois nécessaires et souhaitables pour établir une rémunération équitable.

Vu l'absence de données complètes et comparables, il est difficile de dire si ces inquiétudes sont justifiées. Il est établi que la croissance de la moyenne des rémunérations de base, secteur du bâtiment exclu, pour les unités de négociation comptant plus de 500 employés, a été légèrement plus forte dans le secteur public que dans le privé de 1968 à 1976, comme le montre le tableau qui suit.

<u>Secteur</u>	<u>Augmentation en pourcentage</u> <u>(1968-1976)</u>
Ensemble des secteurs	122.5
Secteur privé	120.2
Secteur public	124.3
- administrations municipales	132.4
- administrations provinciales	129.2
- administration fédérale	112.9
Ensemble des secteurs, administration fédérale exclue	125.3

Source: Travail Canada

Une augmentation des rémunérations plus élevée de quatre points dans le secteur public que dans le secteur privé sur huit ans n'a rien d'alarmant en soi, en particulier si l'on tient compte de la base sur laquelle les hausses sont calculées.

Le gouvernement est d'avis qu'à l'avenir il faudrait tenir davantage compte des facteurs particuliers associés à chaque négociation, pour réduire au minimum les risques inflationnistes courus en considérant une augmentation apparemment généreuse pour un groupe comme appropriée pour les autres.

Le décontrôle

Nous avons déjà évoqué les diverses méthodes de décontrôle. Rien ne semble justifier un régime différent pour le secteur public à cet égard. En fait, l'équité commande même que ce secteur soit soumis au régime commun. Aussi le gouvernement est-il d'avis que la méthode et le calendrier du décontrôle devraient être les mêmes pour les secteurs privé et public.

L'après-contrôle

La politique de rémunération du secteur public devrait être améliorée après la levée des contrôles, afin de garantir que:

- Les rémunérations dans le secteur public soient équitables tant pour les fonctionnaires que pour les contribuables.
- Les rémunérations du secteur public soient en rapport raisonnable et acceptable avec celles du secteur privé.
- Les droits des fonctionnaires à déterminer leurs conditions particulières de travail par des négociations collectives responsables soient protégés.

Avant l'application du programme de contrôle, la plupart des employeurs publics ou privés n'avaient pas explicitement une vision globale de la rémunération. On tendait à négocier les salaires sans tenir pleinement compte de la valeur et du coût des avantages sociaux. L'un des acquis importants de ce programme est qu'employeurs et syndicats commencent à adopter la notion de "rémunération globale", qui tient compte de la valeur monétaire des salaires et traitements et des avantages sociaux, en égard aux heures de travail. Il s'agit d'une amélioration notable pour la gestion des rémunérations. Le gouvernement est d'avis que cette notion devrait être développée et appliquée après la levée des contrôles.

Le gouvernement se propose, pour rémunérer les fonctionnaires fédéraux, d'adopter le principe de la comparabilité moyenne de la rémunération globale avec un échantillon représentatif des employeurs du secteur privé. Cette méthode sera appliquée de manière que la rémunération des fonctionnaires fédéraux continue de suivre celle du secteur privé. Cela ne veut pas dire que l'administration fédérale se prive du droit de montrer l'exemple dans certains cas. En fait, le gouvernement gardera un rôle de chef de file quand des considérations sociales le justifient, par exemple dans des domaines comme les conditions de travail, les relations de travail et les avantages non monétaires. Cela signifie, toutefois, que les dispositions découlant des initiatives prises dans ces domaines seront explicitement considérées comme faisant partie de la rémunération globale des fonctionnaires fédéraux.

Cette politique ne modifiera pas la méthode actuelle de détermination du traitement des hauts fonctionnaires. Ces traitements sont établis après avis d'experts de l'extérieur, compte tenu de l'évolution des rémunérations hors du secteur public et du fait que les traitements sont nécessairement limités dans l'administration. En raison de cette dernière contrainte, les traitements des hauts fonctionnaires tendent à être moins élevés que les salaires de postes correspondants dans le secteur privé.

Ces principes de la rémunération globale et de la comparabilité avec le secteur privé représentent une réorientation importante de la politique de rémunération dans le secteur

public. Cependant, leur application nécessitera une période d'adaptation et se traduira par certains problèmes, réels ou jugés tels.

Un premier problème consiste à savoir comment déterminer la rémunération globale et la comparabilité. Il faudra évidemment mettre au point des méthodes analytiques objectives et équitables, et considérées comme telles par les fonctionnaires, leurs syndicats et les employeurs. On devra notamment tenir compte de la nature des postes, des écarts entre groupes et dans les groupes, du rendement individuel, des conditions particulières de travail, ainsi que de la dimension géographique du marché du travail. L'employeur comme les employés continueront d'avoir besoin de données valables sur les rémunérations fournies par un organisme indépendant et objectif tel que le Bureau de recherches sur les traitements. Des consultations régulières avec les syndicats de fonctionnaires seront nécessaires pour déterminer les critères à employer pour obtenir les statistiques pertinentes. En outre, il faut se rendre compte que nombre de postes de la fonction publique ne se comparent pas aux emplois du secteur privé. En attendant la mise au point d'une méthode acceptable de comparaison indirecte avec les postes du secteur privé, il serait souhaitable de continuer à fonder les rémunérations sur des comparaisons internes.

Un autre problème se pose quand la rémunération du fonctionnaire est inférieure ou supérieure aux salaires du secteur privé pour des postes comparables. Il se peut alors que le rythme d'augmentation doive être plus élevé ou plus faible dans la fonction publique, jusqu'à ce que la comparabilité soit rétablie. Les redressements apportés risquent alors d'être mal interprétés si l'on ne fait pas tout pour informer le public des circonstances particulières de chaque dossier. Un organisme de surveillance du genre de celui décrit dans ce document pourrait jouer un rôle utile à cet égard.

Il faudra aussi étudier la façon dont le secteur public devrait réagir aux augmentations qui semblent injustifiées dans le secteur privé et savoir avec quelle rapidité le secteur public doit suivre. Là encore, un organisme de surveillance pourrait faire oeuvre utile.

Une question capitale qui sera sans doute évoquée est l'intérêt des négociations collectives dans le cadre d'une politique de rémunération globale. Le gouvernement pense que cette politique ne limitera pas indûment le droit actuellement accordé aux fonctionnaires d'engager des négociations collectives responsables. Celles-ci continueront de jouer un rôle clef dans la fixation des conditions d'emploi, le "dosage" des différents éléments de la rémunération globale et la solution des problèmes évoqués précédemment ou des autres difficultés susceptibles de se présenter.

La démarche proposée devrait garantir une rémunération équitable et acceptable dans la fonction publique après la suppression des contrôles. Aussi le gouvernement cherche-t-il à obtenir l'accord des provinces sur une politique de négociation fondée sur les principes de la rémunération globale et de la comparabilité moyenne avec le secteur privé.

L'adoption de cette politique n'irait pas sans d'importants problèmes, dont certains ont déjà été mentionnés. Il faudrait tenir compte d'éléments tels que la capacité de l'administration publique à verser les rémunérations en question. Enfin, il faut se rendre compte que l'arbitrage obligatoire ne donne pas aux employeurs publics la même possibilité d'influer sur les décisions qu'avec les autres méthodes de règlement des différends. Le gouvernement envisage donc de modifier la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique pour demander aux tribunaux d'arbitrage de fonder leurs décisions en matière de rémunération sur la comparabilité avec le secteur privé, dans le cadre du concept de rémunération globale. Le gouvernement étudie également la possibilité d'obliger les tribunaux d'arbitrage à justifier leurs décisions en fonction de ces critères et d'autres facteurs prévus dans la loi actuelle.

Jusqu'à ce que ces propositions soient suivies dans la pratique, il faudra continuer de porter une grande attention à la détermination des rémunérations dans la fonction publique, notamment au cours du décontrôle. Le souci d'éviter les tendances inflationnistes et de prendre des décisions équitables et pour les fonctionnaires et pour le contribuable resteront les principales lignes de conduite à court comme à moyen terme.

9 Les prochaines étapes

Par la publication de ce document, le gouvernement espère lancer un débat public sur les questions soulevées et bénéficier ainsi des résultats d'une vaste discussion. L'aggravation des incertitudes concernant la date du décontrôle rend nécessaire une décision rapide. Aussi faudrait-il envisager la possibilité d'annoncer le calendrier de décontrôle choisi d'ici le milieu de l'été. Cette décision tiendrait compte du dialogue et des réactions engendrés par le document. Les questions en jeu devraient pour cela faire l'objet, sans tarder, d'un débat public et de commentaires.

Les consultations seront poursuivies avec les entreprises, les travailleurs et d'autres groupes. Le gouvernement consultera également les provinces sur la nécessité de convoquer une nouvelle conférence ministérielle fédérale-provinciale au cours de cette période. Le gouvernement compte sur la participation générale des Canadiens au débat et s'efforcera d'élaborer des mécanismes à cette fin.

Le gouvernement espère pouvoir tenir une réunion en vue de l'établissement d'un forum multipartite afin de poursuivre la discussion, sur un plan plus précis, sur la nature des mécanismes futurs de consultation et de débattre une dernière fois des questions du décontrôle et de l'après-contrôle avant de prendre une décision sur le calendrier de décontrôle.

Une fois que la méthode et le calendrier du décontrôle auront été annoncés, il faudra poursuivre les travaux sur les mesures à prendre pour l'après-contrôle. On peut espérer que l'étude des mécanismes de consultation aura alors suffisamment progressé pour permettre à ces derniers de jouer un rôle important dans la préparation des décisions à prendre sur la forme précise que devront revêtir des institutions telles que l'organisme de surveillance et le forum consultatif proposés, ainsi que la façon dont ils fonctionneront pendant l'après-contrôle.