

3. Écarts «justes et raisonnables» ou écarts «excessifs»

La Commission avait été chargée de

«déterminer si ces écarts de prix, en général et dans certains cas particuliers, sont justes et raisonnables ou s'ils sont trop élevés par rapport aux services rendus.»

La Commission a éprouvé beaucoup de difficultés à bien saisir le sens de l'expression «écart juste et raisonnable». Un écart est présumé «excessif» s'il est plus prononcé qu'un écart «juste et raisonnable». Le nœud du problème c'est de déterminer la mesure de ce qui est «juste et raisonnable», mais nous ne connaissons aucun procédé objectif pour arriver à la déterminer. Toute décision comporte un jugement. Cependant, là où le jugement intervient, on devrait pouvoir motiver la décision. C'est ce que nous avons tenté de faire.

Pour des raisons que nous exposons ailleurs, nous ne croyons pas qu'il soit possible de découvrir un écart particulier à l'égard d'une denrée quelconque,— considéré de façon absolue ou dans un rapport avec le prix au consommateur,— qui soit «juste et raisonnable» et demeurera tel. Nous ne croyons pas non plus qu'il soit possible de découvrir un écart qui restera toujours «juste et raisonnable». Nous espérons que le raisonnement que nous présentons à la Partie V saura convaincre. Le prix au producteur primaire constitue un versement en échange des denrées alimentaires. Le prix de détail se compose du prix des denrées alimentaires et du prix des services que l'organisation de la mise en vente offre au consommateur. Les deux prix peuvent fluctuer indépendamment l'un de l'autre, et ce, pour d'excellents motifs. Il n'existe aucun rapport logique et bien déterminé entre les deux. En délimitant les écarts à l'égard de produits particuliers, nous avons constaté qu'il existe une différence prononcée entre chacun des cas. De prime abord, il n'y a pas lieu de supposer qu'un écart de 13c. la livre dans le prix de la viande de bœuf, lorsque la part de l'agriculteur s'établit à 54 p. 100 soit plus «juste et raisonnable» qu'un écart de 18c. la livre dans le prix de la matière grasse du lait si la part de l'agriculteur est de 77 p. 100. D'après nos évaluations, la valeur du produit à la ferme représente environ 44 p. 100 de la valeur au détail, pour l'ensemble des denrées alimentaires produites et consommées au Canada. De prime abord, rien n'indique qu'un écart général de 50 p. 100 serait plus «juste et raisonnable». Les renseignements qui s'arrêtent à ces chiffres ne sont que de peu d'utilité.

Les attributions de la Commission consistent à «déterminer si ces écarts de prix, en général et dans certains cas particuliers, sont justes et raisonnables, ou s'ils sont excessifs *par rapport aux services rendus.*» Dans le système de vente des denrées alimentaires, on paie pour des services rendus par des gens qui travaillent dans l'industrie de l'alimentation et qui sont assimilés à cette industrie. Ces services consistent surtout à fournir les capitaux et la main-d'œuvre. Si les écarts sont trop prononcés, il s'ensuit que les versements effectués en échange des capitaux et de la main-d'œuvre, ou de l'un des deux, doivent être considérés comme étant excessifs.

Dans le système de vente des denrées alimentaires, les compagnies ont aussi à verser de l'argent à des entreprises qui ne s'occupent pas surtout de la vente d'aliments. A la Partie III de notre rapport, nous les désignons «paiements aux entreprises dans d'autres secteurs de l'économie». Il s'agit de paiements pour des services tels que le transport, la réclame, l'entrepôt frigorifique et le matériel d'emballage dont il est question à la Partie IV. Bien que la demande des industries de l'alimentation fasse partie de la demande globale de tels services et que, par conséquent, elle contribue à en déterminer le coût, nous croyons pouvoir affirmer que les industries de l'alimentation n'ont pas payé plus qu'elles n'ont dû le faire en raison de circonstances indépendantes de leur volonté. Certains des prix qu'elles ont versés ont peut-être été «excessifs» par rapport aux services rendus. Cependant, comme nous n'avons pas étudié les secteurs de l'économie autres que ceux du système de vente des denrées alimentaires, nous ne sommes pas en mesure d'affirmer que les prix versés aient été à quelque égard excessifs. Tout ce que nous pouvons dire, c'est que la hausse des prix des services auxquels ont recouru les marchands de produits alimentaires a concouru à accentuer l'écart.

On envisage quelquefois le problème en considérant la part de la valeur des ventes ou du dollar du consommateur. Ainsi, on prétend que les bénéfices sont «justes et raisonnables» lorsqu'ils représentent une faible proportion des ventes ou du prix de vente. On soutient que les salaires ne sont pas trop élevés si la hausse des salaires ne se rattache pas à une augmentation de la proportion de l'ensemble des ventes ou du prix produit représentée par les salaires.¹ Ayant abordé le problème sous cet angle, nous avons constaté que cette méthode donnait des résultats décevants.

Exprimée en pourcentage des ventes, la part de l'un quelconque des éléments (matières premières, main-d'œuvre, mise de fonds) dépend du volume respectif de cet élément dont on s'est servi dans le procédé ou dans l'accomplissement d'une fonction particulière. Dans certains cas, les matières premières constituent une part importante de l'ensemble des éléments constitutifs: il s'ensuit que la proportion des matières premières est élevée par rapport à la main-d'œuvre et aux investissements. Dans d'autres procédés on tend à recourir davantage à l'investissement, ou, encore, à la main-d'œuvre. Dans chaque cas, la proportion est déterminée par des considérations d'ordre technique plutôt que par le prix des éléments. Le volume respectif de chaque élément employé modifie la proportion du prix de détail représentée par le prix de l'un quelconque des éléments. C'est pourquoi il est impossible de déterminer si le coût de l'un quelconque des éléments est «raisonnable» ou «démésuré» en tant que pourcentage des ventes. En outre, une modification du pourcentage des ventes attribuables à l'un des éléments n'indique pas que le prix versé pour l'obtention de cet élément est devenu plus ou moins «juste». Le volume respectif de chaque élément exigé dans tel ou tel procédé peut varier avec le temps, par suite de changements de technique. Nous traitons de ce problème à la Partie V, à propos de l'écart de prix «absolu» à l'égard de denrées particulières.

Il y a un point sur lequel nous tenons à revenir. On a prétendu,—nous en avons déjà parlé,—que si les bénéfices nets après le prélèvement des impôts sont

¹Voir, à la Partie III, quelques commentaires sur cette manière d'envisager le problème.

peu considérables, en tant que pourcentage des ventes, leur effet sur le prix de détail est peu sensible, et, en conséquence, le produit de l'investissement ne peut être jugé démesuré. Nous ne pouvons souscrire à ce raisonnement. Si les bénéfices nets réalisés à la suite du prélèvement des impôts ne représentent qu'un faible pourcentage du prix de détail, il est vrai que toute réduction des bénéfices nets (même jusqu'au palier inconcevable de zéro) n'aurait que relativement peu d'effet sur le prix. Mais cela ne prouve pas que le rendement qu'obtiennent les bailleurs de fonds sur leur capital soit «juste et raisonnable». Inversement, si les salaires représentent un fort pourcentage du prix de détail, il s'ensuit qu'une modification des taux de salaires aura un effet relativement prononcé sur le prix. Mais, là encore, cela ne signifie pas qu'une hausse des taux de salaires porterait les salaires à un niveau «excessif».

Changements dans les gains réalisés par les producteurs primaires, et rémunération du capital et de la main-d'œuvre dans les industries de l'alimentation de 1949 à 1958

Lorsqu'il s'agit de déterminer si les bénéfices ou les salaires, considérés à titre d'éléments constitutifs de l'écart, sont «justes et raisonnables», il importe tout d'abord d'examiner les frais unitaires de l'investissement et les frais unitaires de la main-d'œuvre. De façon analogue, pour déterminer si les gains de l'agriculteur sont «justes» ou non, il faut examiner ces gains à l'égard de l'unité d'apport de l'agriculteur plutôt qu'en fonction du dollar du consommateur ou du prix unitaire du produit.

A la Partie I de notre rapport, nous signalons qu'en 1958 le revenu annuel réel des familles agricoles (provenant de l'exploitation agricole) a été un peu moindre qu'en 1949. Au cours de cette période, dans chaque ferme, l'apport de la main-d'œuvre a diminué, tandis que l'investissement a augmenté. Le revenu réel calculé en fonction de l'unité de main-d'œuvre non rémunérée par ferme n'a pas augmenté. (Dans les industries alimentaires, le revenu réel par travailleur a enregistré une augmentation d'environ 23 p. 100).

La statistique des salaires agricoles nous renseigne sur le revenu des travailleurs embauchés sur les fermes. En 1949, les travailleurs agricoles rémunérés touchaient un revenu annuel de \$898, soit un salaire mensuel de \$74.87, y compris la valeur du logement et de la pension. En 1958, le salaire mensuel, établi de la même façon, était passé à \$101 et le revenu annuel à \$1,212, soit une augmentation de 35 p. 100. Cependant pour ce qui est de son revenu réel, le travailleur agricole rémunéré n'a bénéficié que d'une augmentation de 8 p. 100 au cours de la période en question.

Au cours de la période à l'étude, le producteur primaire s'est trouvé dans une situation assez mauvaise mais pas autant, à notre avis, qu'on l'a quelquefois laissé entendre. En 1958, les prix agricoles s'établissaient à un niveau à peu près analogue à celui de 1949. Mais on décrit souvent la situation de l'agriculteur en comparant les prix de 1951 et de 1958. Les prix agricoles ont augmenté rapidement en 1951, enregistrant une hausse de 18 p. 100, et sont demeurés élevés en 1952. Le revenu monétaire a également atteint un niveau élevé au cours de cette période,

mais la hausse des prix versés par l'agriculteur à titre de producteur et de consommateur a annulé, dans une large mesure, les gains qu'il réalisait. Il nous semble manifeste qu'en 1951, le revenu agricole reposait sur des prix qui ne pouvaient nullement se maintenir, compte tenu de la quantité de la production. En incitant à accroître la production, phénomène qui s'est effectivement réalisé, les prix de 1951 ont concouru à la dégringolade des prix.

D'après les témoignages qui figurent à la troisième partie du rapport, il semble que les bénéfices, qui correspondent à la rémunération des capitaux affectés aux industries de l'alimentation, aient accusé des tendances à la baisse, surtout au cours des dernières années. Nous croyons que l'inflation des années 1949 à 1951 a porté les bénéfices à des niveaux excessivement élevés en même temps que les prix montaient en flèche. Seule une hausse rapide et soutenue des prix au consommateur pouvait maintenir le niveau des bénéfices enregistrés au cours de la première phase de la période à l'étude. Sous cet aspect, les bénéfices enregistrés pendant cette première phase étaient inutilement élevés et pouvaient subir un fléchissement sans pour autant restreindre la disponibilité des capitaux.

Les salaires réels versés dans les industries de l'alimentation ont augmenté pendant toute la période à l'étude. Au cours de la première phase de la période, le relèvement des salaires réels s'effectuait à un rythme plutôt lent, en raison de l'inflation prononcée qui se manifestait. A cet égard, on peut dire que les salaires étaient assez peu élevés au début de la période, et que la hausse qui se produisit par la suite à un rythme plus accéléré que la hausse au long aller ne pouvait être considérée comme dépassant la mesure de ce qui est juste et raisonnable.

Revenu des producteurs primaires, de la main-d'œuvre et du capital dans les industries de l'alimentation en 1958

Nous pouvons comparer le revenu de la main-d'œuvre et du capital dans l'exploitation agricole à celui de la main-d'œuvre et du capital dans les industries de l'alimentation en 1958.

En 1958, le revenu net moyen de l'exploitation agricole pour chaque travailleur agricole non rémunéré s'établissait à \$2,582, soit une augmentation de 21 p. 100 par rapport à 1949. La moyenne du revenu net agricole réalisé pour chaque employé agricole non rémunéré atteignait \$1,973 en 1958.¹ Aux fins de la comparaison, nous nous servirons du chiffre le plus élevé. Un revenu annuel de \$2,582 représente un salaire hebdomadaire de \$49.65. Ces données correspondent uniquement au revenu que l'exploitation agricole procure aux cultivateurs et à leurs familles; elle ne comprennent pas le revenu qu'ils peuvent tirer de sources étrangères à l'agriculture. Cependant, le fait que ces revenus moyens correspondent à peu près aux plus bas niveaux des salaires que gagnent les employés des industries de la transformation des denrées alimentaires montre que la

¹ Le «revenu net de l'exploitation agricole» comprend les recettes en espèces provenant de la vente de produits agricoles, le revenu en nature et les versements supplémentaires, déduction faite des dépenses en espèces. Ce revenu ne tient pas compte de la dépréciation, tandis que le «revenu agricole net» en tient compte, ainsi que des modifications des stocks.

main-d'œuvre agricole est assez peu rétribuée. Comme le cultivateur assure également une mise de fond, il est manifeste que son travail est assez peu rémunéré et que les capitaux qu'il place dans l'exploitation agricole rapportent relativement peu.

Bien que nous ne disposions pas de données relatives à la rémunération moyenne de la main-d'œuvre et du capital dans les industries de l'alimentation, nous pouvons établir des comparaisons en tenant compte des données d'autres industries.

A la Partie III du rapport, nous présentons un exposé des salaires et des bénéfices des industries alimentaires, et nous comparons ces données aux taux de la rémunération du travail et du capital dans d'autres industries. Les données dont nous disposons ne nous permettent pas de comparer dans le détail les salaires versés aux différentes catégories de travailleurs. Cependant, les témoignages que nous avons pu recueillir montrent que le niveau des salaires versés dans les industries de l'alimentation se situait au-dessous du niveau des salaires des industries du même genre et qu'il lui est encore inférieur. L'industrie de l'abattage et de la mise en conserve de la viande est la seule industrie de l'alimentation dont la moyenne des salaires dépasse celle de l'ensemble des industries manufacturières. Les bénéfices réalisés par l'industrie des céréales alimentaires préparées n'ont jamais été en rapport avec la rémunération du capital en général. Les bénéfices réalisés par les chaînes de magasins ont été plus élevés que la moyenne des bénéfices réalisés par l'ensemble des magasins de détail. D'un autre côté, si l'on exclut des entreprises particulières, les bénéfices provenant de la transformation et de la distribution des aliments se comparent défavorablement aux taux d'autres secteurs de l'industrie. D'une façon générale, les bénéfices des industries de l'alimentation ont suivi la courbe des bénéfices réalisés dans d'autres secteurs de l'économie, atteignant un niveau élevé au cours des années immédiatement antérieures à 1952 mais fléchissant pendant la dernière phase de la période qui fait l'objet de notre étude.

Rapport de l'investissement dans les industries de l'alimentation

Le rapport de l'investissement, ou la rétribution que vaut la fourniture de capitaux, est nécessaire au bon fonctionnement d'un régime économique entièrement régi par l'entreprise privée ou d'un régime économique mixte dont un secteur important est régi par l'entreprise privée. Les placements improductifs amèneraient une disette des capitaux disponibles et un arrêt de la productivité. En d'autres termes, ces rapports constituent un élément du mécanisme de direction de l'activité économique soumise à l'entreprise privée. (Dans ce qui suit, nous emploieront le terme «bénéfices» pour désigner le rapport des capitaux sociaux). A notre avis, cet aspect du rôle des bénéfices est un fait reconnu et accepté par la plupart des gens. De fait, la majorité des Canadiens envisagent les bénéfices sous cet aspect plutôt qu'ils ne les considèrent comme source de revenu, bien que les bénéfices, en plus de représenter une rétribution à l'égard de services rendus et d'inciter à rendre certains services, constituent une source de revenu pour les particuliers. On attache relativement plus d'importance à ce que les bénéfices constituent une rétribution nécessaire pour un service rendu, soit la fourniture

de capitaux et on a tendance à négliger le point de vue du revenu; cet état de choses semble découler d'une supposition générale et implicite qui, de fait, n'est pas dénuée de fondement: les bénéfices élevés ou prenant de l'ampleur contribuent à provoquer des inégalités dans la distribution des revenus.

Conçus en tant que mécanisme servant à diriger l'activité économique, les bénéfices réalisés par telle ou telle industrie peuvent, à l'occasion, ou en vertu de certaines circonstances, dépasser ceux de la plupart des autres industries; mais, si le mécanisme fonctionne d'une manière efficace, cette situation ne peut et ne devrait pas se maintenir pendant une longue période. D'autre part, la situation qui serait celle d'une industrie aux bénéfices relativement peu élevés ne peut et ne devrait pas se perpétuer. Si l'on considère les bénéfices sous cet aspect, les bénéfices élevés devraient attirer davantage les bailleurs de fonds vers l'industrie, tandis que les bénéfices peu élevés devraient déterminer le retrait des capitaux ou rester impuissants à attirer les capitaux requis pour le maintien et l'expansion. Les bénéfices élevés incitent à accroître la production; les bénéfices baissent alors à un niveau plus normal. Les bénéfices peu élevés entraînent une diminution de la production, ce qui porte les bénéfices à un niveau plus normal. On dit que les capitaux sont variables et changeants, qu'ils sont attirés par la promesse d'une rémunération plus considérable, et qu'ils s'éloignent des perspectives de rémunération peu élevée.

On peut admettre que le fonctionnement du mécanisme n'est pas parfait; il existe bien des indices d'imperfections. Néanmoins, le rôle du capital dans la direction de l'activité économique est un élément de la raison d'être du capitalisme et de l'entreprise privée indispensable à tel point que nier la mobilité du capital et, par conséquent, la tendance de nivellement des bénéfices dans tous les secteurs de l'industrie, serait nier le fondement du capitalisme privé. C'est pourquoi, lorsque les bénéfices atteignent un niveau élevé et s'y maintiennent, on peut conclure avec raison qu'ils sont excessifs par rapport au service rendu, service qui consiste à accomplir la fonction indispensable qu'est l'approvisionnement en capitaux.

Nous avons souligné la tendance de nivellement de la rémunération du capital dans tous les secteurs de l'économie. Cependant, le capital dût-il accomplir à la perfection sa fonction essentielle, les taux des bénéfices réalisés dans tous les secteurs de l'économie ne seraient pas absolument égaux. Le mouvement des capitaux, qui résulte des décisions prises par les bailleurs de fonds, dépend d'un ensemble de facteurs intéressant l'attrait qu'offrent les différentes industries les unes par rapport aux autres. L'élément d'incertitude et de risque constitue l'un de ces principaux facteurs. Par conséquent, le taux des bénéfices d'une industrie qui comporte plus de risques doit, pour exercer un attrait aussi puissant, être plus élevé que celui d'une autre industrie où le risque est moins grand. Que les temps soient difficiles ou non, il faut manger, et les industries de l'alimentation, qui touchent le consommateur de près en ce qu'elles portent sur l'approvisionnement de denrées alimentaires, représentent une forme d'activité relativement stable et assurée. Alors qu'un nombre sans cesse croissant de services sont liés à la présentation de denrées alimentaires, nous admettons que la demande portant précisément sur ces services peut être moins stable que la demande à l'égard des denrées comme telles, ce qui y apporte un élément plus considérable d'incertitude et de risque.

C'est en fonction d'une période de temps considérable que la rémunération du capital dans les différentes industries tend à s'établir à un niveau normal. Au cours de périodes plus brèves, lorsque la demande s'accroît rapidement (comme, par exemple, de 1949 à 1951), les prix des biens de consommation ont tendance à s'élever, les entreprises, d'une manière générale, faisant monter les prix afin de rationner les produits dont les stocks sont limités par rapport à la demande. La hausse des prix aide à faire monter les taux des bénéfices, incitant les bailleurs de fonds à intensifier les placements, ce qui peut concourir à accentuer l'effet de la demande sur les prix. Il se peut que ces périodes de prospérité soient suivies de périodes marquées par un fléchissement rapide de la demande et une diminution des bénéfices, les entreprises rabaisant leurs prix en vue d'écouler les produits dont les stocks abondent par rapport à la demande. Le fléchissement des prix amène une diminution des bénéfices, restreignant ainsi les placements, ce qui peut concourir à intensifier les effets sur les prix. D'autre part, si les prix sont maintenus à un même niveau il en résulte du chômage et une diminution plus poussée des revenus et des dépenses, ce qui tend à accentuer les répercussions du fléchissement initial de la demande.

Le fait que les bénéfices se maintiennent à un niveau plutôt élevé pendant un certain nombre d'années peut dénoter que le taux de la rémunération est excessif et qu'il exerce des effets sur les prix. A la Partie III du rapport, dans les observations que nous formulons à propos de la rémunération du capital, nous signalons certains cas où les taux des bénéfices atteignaient 10 p. 100 ou plus. Nous ne voulons pas donner à entendre par là que le taux des bénéfices réalisés par l'ensemble des industries de l'alimentation, ou par l'une quelconque de ces industries est nécessairement de 10 p. 100 de la valeur nette. Nous admettons qu'il est impossible de délimiter la portée de certains éléments comme le risque. Nous estimons qu'un taux de bénéfices de plus de 10 p. 100 dans les industries de l'alimentation motive des observations, le taux moyen des bénéfices réalisés dans l'ensemble des industries s'établissant à 7.3 p. 100 environ.¹

Nous allons nous arrêter à deux cas particuliers, ceux de l'industrie des céréales apprêtées et des chaînes de magasins de détail, qui ont été choisis par ce que, dans chaque cas, le taux des bénéfices a dépassé 10 p. 100 par rapport à la valeur nette au cours de la période à l'étude. Pendant les neuf années, le taux moyen a été de 29.2 p. 100 dans le cas de trois fabricants de céréales apprêtées et de 17.1 p. 100 dans le cas de cinq magasins à succursales. Nous ne choisissons pas ces exemples comme s'ils étaient les seuls cas qui puissent donner lieu de s'inquiéter des effets que le fonctionnement de l'industrie fait subir au producteur primaire et au consommateur non organisés. Ils montrent les conséquences de l'organisation et de pratiques de l'industrie qui se retrouvent certainement dans d'autres secteurs que ceux de la préparation des céréales apprêtées ou de la vente au détail à une grande échelle.

¹Ce chiffre représente le taux moyen réalisé en 1958 par les entreprises qui ont fait l'objet d'un relevé de l'Association des manufacturiers canadiens. A la partie III, nous avons indiqué les taux de bénéfices établis d'après la statistique de l'imposition relative aux années 1949 à 1957. En 1957, les taux de bénéfices s'établissaient à 8.5 p. 100 (Statistique de l'imposition) et à 9.2 p. 100 (Association des manufacturiers canadiens).

L'industrie de céréales apprêtées

Dans notre exposé sur la rémunération du capital des industries de l'alimentation, nous avons relevé un cas, soit celui de l'industrie des céréales apprêtées, où la rémunération du capital a atteint un niveau anormalement élevé sans manifester aucune tendance à la baisse au cours de la période à l'étude. Compte tenu du volume global des ventes, l'industrie est assez peu importante, et la quantité de denrées alimentaires qu'elle emploie est peu considérable. Mais la marge brute s'établit à environ 73 p. 100 de l'ensemble des ventes. Les conditions de travail de la main-d'œuvre (échelles de salaires, heures de travail, avantages accessoires, etc.) se comparent favorablement à celles des autres industries. Cette industrie révèle un état de choses qui se retrouve à un degré plus ou moins prononcé dans plusieurs secteurs du système de vente des denrées alimentaires et au sujet duquel nous formulons des observations à divers endroits dans notre rapport. Quelques entreprises, l'une d'entre elles étant, dans le cas qui nous préoccupe, plus importante que les autres mises ensemble, ont réussi à inculquer aux consommateurs une préférence marquée à l'égard du nom d'une entreprise ou d'un produit, et à entretenir cette préférence en engageant des dépenses considérables afin de conserver l'idée de supériorité. Nous ne voulons pas donner à entendre que les produits ne sont pas excellents du point de vue technique. Les entreprises, ou leurs sociétés mères, ne cessent de poursuivre des recherches sur les moyens propres à assurer, maintenir et améliorer la qualité. Mais aucune de ces entreprises ne possède une formule magique. Le produit ne comporte aucune caractéristique physique telle qu'un concurrent habile ne puisse la reproduire.

Pourquoi, alors, les bénéfices réalisés par cette industrie se sont-ils maintenus à un niveau élevé au cours de la dernière décennie?

Au cours de la période en question, le prix des produits a augmenté assez rapidement pour maintenir les niveaux élevés des bénéfices que réalisaient l'industrie. Une hausse des prix aussi forte n'était pas nécessaire pour assurer un revenu juste et raisonnable de la mise de fonds. Toutefois, en raison de circonstances auxquelles l'industrie n'a eu presque rien à voir, les maisons de commerce ont réussi à obtenir des prix plus élevés. Comme nous l'avons déjà dit, aucune loi n'empêche les sociétés commerciales d'exiger le prix le plus élevé possible. Cependant, comme nous l'exposerons plus à fond par la suite, à cause de la tendance qu'ont les maisons de commerce dans la plupart des industries pour ne pas dire dans toutes, à faire payer le plus haut prix possible, il est plus difficile de stabiliser le niveau général des prix. C'est un des éléments qui favorisent la hausse du niveau des prix.

Au cours des dix dernières années, une nouvelle société, la *General Mills*, a fait son apparition sur le marché canadien dans la vente de céréales apprêtées. En dépit de cet accroissement du nombre des maisons de commerce au cours de ladite période, les bénéfices sont demeurés élevés.

Chaînes de magasins

L'autre domaine où nous avons constaté que les bénéfices étaient anormalement élevés au cours de la période en cause, en comparaison du niveau des bénéfices réalisés ailleurs, est celui des chaînes de magasins. Dans leur cas,

cependant, la marge des bénéfiques a eu une tendance notable à diminuer au cours de ladite période. On pourra trouver dans les diverses parties de notre rapport sur l'exploitation des épiceries géantes par les magasins à succursales l'explication partielle de l'état florissant de leurs affaires. C'est un sujet qu'il n'est pas facile de résumer en termes simples ni de réduire à un cadre étroit. Nous n'avons pas enquêté sur les bénéfices des magasins à succursales avant 1949. Le régime des magasins à succursales était alors bien établi. La hausse de la marge de bénéfiques depuis 1949 jusqu'au sommet atteint en 1950 cadre avec la hausse générale des bénéfiques qui s'est produite au cours de ces années. La marge de bénéfiques sans précédent de 1950 est donc attribuable à un certain nombre d'éléments, y compris la situation générale qui favorisait la hausse des prix et des bénéfiques entre 1950 et 1951, l'évolution et l'accroissement de la demande de vivres et de services alimentaires qui se sont produits dans les villes, et la facilité relative avec laquelle les magasins à succursales pouvaient s'établir et bénéficier de circonstances plus avantageuses. Le fléchissement subséquent de la marge de bénéfiques est attribuable au ralentissement du rythme d'accroissement de la demande générale vers le milieu des années 50, à l'expansion des services des magasins à succursales et à l'augmentation de la concurrence entre eux. Si la marge de bénéfiques n'a pas fléchi plus rapidement c'est, peut-on dire, à cause des facteurs qui limitent le rythme auquel une société, ou une industrie, peut accroître sa productivité et à cause de la nature même de la concurrence.

Il y a lieu de développer certains de ces points. L'accroissement brusque de la demande générale, joint surtout à une activité et à des mesures relatives à la guerre de Corée, entre 1949 et 1951, a eu des effets nettement inflationnistes. Le niveau général des prix a monté rapidement et, comme il arrive d'ordinaire en pareilles circonstances, les marges de bénéfiques ont augmenté. Toutefois, les circonstances propres au commerce de détail des vivres ont aussi contribué à accroître sensiblement la demande de nouveaux services dans les nouveaux secteurs de banlieue et les bénéfiques de ceux qui pouvaient s'y établir à mesure que ces nouveaux secteurs étaient aménagés. Non seulement les grands magasins à succursales ont-ils réagi sans délai quant aux besoins des consommateurs urbains, mais grâce à leur situation déjà bien établie, à leurs bénéfiques élevés, à leur facilité d'accès au capital, ils ont pu tirer parti de situations où ils pouvaient réaliser des bénéfices considérables. Ce concours de circonstances si favorables, toutefois, n'a pas duré longtemps. L'accroissement de la demande générale a cessé en 1951. Cela n'a cependant pas ralenti la tendance à développer le commerce de détail des vivres. Avec un certain retard dû aux difficultés administratives que présente un grand programme d'expansion,—achat d'emplacement, aménagement des services, mise en chantier des bâtiments, recrutement et formation du personnel, et ainsi de suite,— les magasins à succursales ont poursuivi leurs travaux d'expansion. Après avoir commencé à agrandir leurs épiceries géantes dans les zones qui leur étaient bien connues et en avoir établi de nouvelles dans les endroits les plus favorables, les magasins à succursales, sous l'effet d'une croissance continue, ont inévitablement été portés à s'établir aussi dans des zones moins avantageuses. Au cours de la hausse du marché des placements à partir de 1954 les magasins à succursales ont commencé à se lancer dans un programme d'expansion encore plus rapide, qui a fini par les amener à étendre le champ de

leur activité commerciale à des marchés jusque-là exclusivement réservés à leurs principaux rivaux et concurrents. Il est probable que les installations matérielles dépasseront les besoins et il est possible qu'une « guerre de prix » aboutisse à la réduction des prix. Dans un cas comme dans l'autre, la tendance à la baisse vers un niveau plus normal des bénéfices se maintiendrait. Au cours de la période en cause, compte tenu des services offerts par les magasins à succursales, un abaissement des prix n'aurait pas réduit les revenus du capital investi à un niveau inférieur à celui des autres formes de placement. Toutefois, un abaissement des prix, en supposant toujours la même qualité des services, aurait pu entraîner un ralentissement du rythme d'expansion. La croissance des sociétés d'épicerie géantes présente cependant un autre aspect important sur lequel nous devons attirer l'attention. Entre 1950 et 1957, les bénéfices nets des grands magasins à succursales ont fléchi de 20 p. 100 à 15 p. 100. Les données qui figurent au Tableau 7, Volume II, Partie II, révèlent qu'en ces huit années la somme de 88.5 millions de dollars, soit 62 p. 100 de l'accroissement de la valeur nette des sociétés commerciales détaillant les produits d'alimentation, représentait les gains conservés durant cette période de bénéfices élevés. En 1949, les gains conservés durant ladite période équivalaient à 95 p. 100 de la valeur nette globale, tandis qu'en 1957 ils n'en représentaient que 38 p. 100.

A notre avis, le financement de l'expansion, en grande partie au moyen des gains conservés qui découlent eux-mêmes de bénéfices anormalement élevés, entraîne certaines conséquences fâcheuses surtout lorsque les prix sont à la hausse. Nous avons admis que le niveau élevé des bénéfices a stimulé l'expansion et nous ne sommes pas prêts à affirmer qu'en pareilles circonstances les sociétés ne devraient pas du tout utiliser leurs bénéfices élevés aux fins d'expansion. Même si les magasins à succursales avaient réparti tous leurs bénéfices sous forme de dividendes, elles auraient pu, probablement en raison des forts bénéfices prévisibles, trouver autant de capitaux sur le marché des valeurs en vue de l'expansion de leur commerce au détail par les épicerie géantes. Mais si elles avaient dû obtenir sur le marché des valeurs les fonds qu'elles s'étaient assurés en conservant leurs gains, elles seraient peut-être entre les mains de plus de propriétaires qu'elles ne le sont en ce moment. Il se peut aussi qu'une partie ou l'équivalent d'une partie des gains conservés, si ceux-ci avaient été répartis sous forme de dividendes, aurait servi à l'expansion d'autres secteurs de l'activité économique. En d'autres termes, replacer dans une société les bénéfices non répartis peut équivaloir à diriger ou à mal diriger la circulation des capitaux et à répartir ou à mal répartir les ressources productives de l'économie. Enfin, si tous les bénéfices avaient été répartis sous forme de dividendes dans les industries d'alimentation et dans les autres, on aurait peut-être réussi, en périodes de hausse des prix à réduire la pression inflationniste.

Rémunération de la main-d'œuvre dans les industries de l'alimentation

Ce n'est pas facile d'arrêter une définition généralement acceptable du niveau de bénéfices « juste et raisonnable », et nous doutons que les raisonnements que nous avons formulés dans l'article précédent soient jugés acceptables par les gens qui, sans approuver tous les cas particuliers, sont convaincus que nous devons accepter dans l'ensemble les décisions des sociétés commerciales comme

produisant les meilleurs résultats pour l'ensemble de l'économie. C'est, à notre avis, encore plus difficile de préciser de façon généralement acceptable ce qu'il faut entendre par salaires «justes et raisonnables». C'est que lorsqu'il s'agit d'exprimer un avis sur ce qui constitue un salaire raisonnable, on tend de plus en plus à confondre complètement la question du revenu à celle du salaire destiné à rétribuer des services et qui stimule l'offre de services particuliers de la main-d'œuvre. On est disposé en général à approuver les hausses de salaire, surtout dans les cas où le niveau du salaire et du revenu des travailleurs est relativement bas. Dans ces cas cependant, il est clair que la hausse du salaire est approuvée à cause de ses effets sur le revenu plutôt qu'en raison de ses effets sur l'offre de la main-d'œuvre destinée aux industries en cause. On n'attache pas au salaire, comme moyen d'orienter la main-d'œuvre vers les divers secteurs de l'activité économique, une importance égale à celle qu'on attache aux bénéfices. En général on présume que la main-d'œuvre n'est ni variable ni mobile ou qu'il n'y a pas lieu de s'attendre qu'elle le soit; qu'il n'y a pas lieu de considérer les hauts salaires comme un aimant qui attire un plus grand nombre d'ouvriers dans l'industrie; qu'il n'y a pas lieu de permettre que les bas salaires servent de moyen d'écartier les travailleurs et de les orienter vers un autre emploi. Quels que soient les problèmes que ces attitudes puissent susciter dans une économie fondée sur l'entreprise privée, il semble que nous devons nous y faire et apprendre à nous y adapter. Il est possible de surestimer l'influence qu'elles exercent sur l'opinion générale au pays, car la main-d'œuvre est encore très mobile. Néanmoins, puisque l'on tend à confondre l'idée de revenu et de bien-être avec le concept de la main-d'œuvre en tant qu'élément mobile de production, il devient difficile d'arrêter une définition du salaire «juste et raisonnable» qui soit généralement acceptable et qui se compare à celle qu'on peut employer à l'égard des bénéfices.

Il nous semble qu'en envisageant les salaires sous l'aspect du revenu, on oublie le rapport qui existe entre la quantité de la main-d'œuvre à employer dans une société, ou une industrie en particulier ou l'économie en général, et le niveau des salaires. En toutes circonstances il existe, croyons-nous, dans les cas particuliers, un rapport entre la quantité de la main-d'œuvre à engager et les salaires à payer. Vu les circonstances relatives à la période qui a fait l'objet de notre examen, il n'est pas étonnant qu'on ait négligé cet aspect du problème. Des hausses plus ou moins continues de salaires se sont produites dans toutes les industries, et l'industrie des produits alimentaires n'y fait pas exception. Pour l'ensemble de la période en cause, cette montée des salaires n'a pas nui à l'offre de capitaux destinés à favoriser l'efficacité ou à assurer l'expansion, tant en général que dans chaque industrie en particulier. Le taux des salaires a monté; les marges de bénéfices, tout en étant à la baisse, ont été suffisantes. La période cependant se caractérise par une hausse générale des prix.

Salaires, bénéfices et niveau des prix

Nous avons noté que l'augmentation de l'écart général est en partie attribuable à la hausse de 43 p. 100 des prix des approvisionnements et services affectés à la vente des produits alimentaires. Nous avons attribué cette augmentation aux éléments qui concourent à la hausse générale des prix. Ce sont les prix particuliers des biens et services qui déterminent l'indice des prix de détail;

ce sont les éléments du niveau général des prix. Les salaires et les bénéfices sont eux-mêmes des prix, et sont des éléments constitutifs du prix des denrées. Le niveau général des prix se compose des salaires et des bénéfices. (Les gains des producteurs de matières premières en alimentation comprennent tant les salaires de la main-d'œuvre que les revenus du capital.)

Dans tout notre rapport, nous avons rattaché en général la hausse des prix à l'accroissement de la demande générale et, nous l'avons signalé, on peut s'attendre que les vendeurs de produits finis demandent le prix le plus élevé possible. Or le prix le plus élevé que le vendeur puisse toucher dépend de la demande du consommateur.

Il y a deux opinions fort répandues sur les causes d'une hausse générale des prix. Selon la première, les prix montent parce que le volume du revenu et des dépenses augmente plus rapidement que celui des biens et services; cette augmentation entraîne une hausse des prix des biens et services ainsi qu'un relèvement des salaires et des bénéfices. D'après cette explication c'est la demande qui serait la cause principale d'une hausse générale des prix, d'où il suit que le moyen de remédier à la hausse des prix serait nécessairement d'adopter des mesures monétaires et fiscales propres à enrayer l'expansion de la demande. Selon l'autre opinion, l'augmentation des paiements augmente le prix de revient, et quand le prix de revient augmente, les marchands montent leurs prix. D'ordinaire, l'explication s'arrête là; toutefois, pour que l'acheteur paie le prix plus élevé, c'est-à-dire pour que ce prix se maintienne, il faut que la demande générale soit suffisante. Cette école d'opinion insiste sur les conditions d'offre des ressources productives, la main-d'œuvre et le capital. (De nombreux tenants de cette idée estiment, en particulier, que les conditions de l'offre de la main-d'œuvre et les salaires constituent les éléments du prix de revient.) Il y a lieu de conclure de cette explication de la hausse des prix qu'on peut remédier à l'inflation en enrayant ou en refusant des hausses de rétribution aux salariés ou aux bailleurs de fonds.

Nous ne pouvons, croyons-nous, écarter aucune de ces deux thèses sur les relations de cause à effet dans une hausse générale des prix. Il semble évident que tout ralentissement délibéré de la demande, qui enrayer la hausse générale des prix des biens et services, doit, par le fait même, enrayer le relèvement des paiements à l'égard de certains services productifs. D'autre part, s'il n'existe aucune tendance à la hausse des paiements et des prix particuliers, les mesures tendant à ralentir la demande sont inutiles. Il est donc possible, à notre avis, d'éviter, si on y tient suffisamment, toute tendance à une hausse générale des prix, en adoptant des mesures propres à diminuer la demande et en incitant à la modération ceux qui ont intérêt à réclamer des paiements accrus, sous la forme soit de salaires soit de bénéfices.

Le niveau général des prix se rattache tant au volume du revenu et des dépenses qu'à celui des biens et services. Si le premier augmente plus rapidement que le second, les prix auront généralement tendance à monter. Les prix se rattachent donc à la productivité. L'accroissement de la productivité découle de l'augmentation des connaissances et de la compétence des personnes, de l'adoption d'un nouvel outillage comportant de nouvelles méthodes et de l'utilisation de plus forts capitaux par travailleur. Au cours de la période à l'étude, la productivité a augmenté tout en restant manifestement inférieure à la demande générale. C'est

clairement ce qui s'est passé de 1949 à 1951. Malheureusement, il est difficile d'observer et de calculer la productivité, en particulier dans les industries qui s'occupent des services. Un peu à cause de l'insuffisance des données disponibles, nous n'avons pu faire qu'une évaluation bien rudimentaire de la productivité dans certaines industries d'alimentation (valeur de la production par travailleur), et nous n'avons pu comparer les changements de productivité survenus dans l'industrie d'alimentation avec les accroissements survenus dans d'autres secteurs de l'économie. Nous ne sommes donc pas en mesure d'indiquer à quel point les salaires ont devancé la productivité dans ces industries. Nous sommes d'avis que si, pour une raison ou pour une autre, les salaires dans une industrie donnée augmentent plus rapidement que la productivité, il faut que les bénéfices diminuent (ce qui ne réduira pas la demande de main-d'œuvre dans l'industrie si les bénéfices étaient auparavant exagérés) ou que les prix montent; autrement, il y aura nécessairement danger de chômage. On aura tendance à hausser les prix de vente de façon correspondante à la hausse du prix de revient. Cela se produira si le niveau de la demande est favorable.

Il y a, à tous moments, des industries où la productivité augmente assez rapidement, et d'autres où elle s'accroît plutôt lentement. A cet égard, on concède généralement que les progrès sont plus rapides dans les industries de transformation que dans celles des services. C'est dans le premier groupe que le jeu combiné de la compétence accrue, des nouvelles méthodes d'emploi du capital et d'une plus forte concentration de capital par personne peut donner des résultats sensibles. Dans les industries qui progressent en raison de l'augmentation rapide de leur productivité, il est relativement facile d'obtenir des relèvements de salaires. Ces relèvements ont tendance à provoquer des relèvements de salaires dans des industries dont la productivité n'augmente pas. Il s'ensuit que, pour l'ensemble de l'industrie, si les établissements dont la productivité augmente convertissent en salaires les gains résultant de cette augmentation, il y aura après quelque temps, un accroissement de salaires plus considérable que l'accroissement de la productivité dans d'autres industries. Si les salaires absorbent tout le regain de productivité d'une industrie donnée, il est impossible d'abaisser les prix de cette industrie; dans les autres industries, la hausse des salaires entraîne une hausse des prix. Tout compte fait, il y a une hausse du niveau général des prix et cette hausse peut être maintenue par un accroissement de la demande générale.

Voici à quoi nous voulons en venir. Si, dans certaines industries, les salaires doivent augmenter plus vite que la productivité, le niveau des prix ne peut demeurer stable que si, dans d'autres industries, ils augmentent moins rapidement que la productivité. Il faut cependant tenir compte de la nature des industries et de la marge des bénéfices. Dans les industries où la marge des bénéfices est «excessive» il n'y a pas de bonne raison de hausser le prix du produit de façon à absorber les relèvements des salaires, en tout ou en partie. Il convient que ces industries soient assez souples pour enrayer, par une réduction des bénéfices, toute tendance à une hausse de prix. Dans les industries de l'alimentation nous avons relevé des cas où la marge des bénéfices s'est maintenue pendant toute la période en cause à un niveau que nous devons, selon toute acceptation raisonnable du terme, juger «excessif». Même si nous n'avons pas été chargés d'étudier

d'autres secteurs de l'économie, nous sommes portés à croire que des constatations semblables pourraient se faire en dehors des industries de l'alimentation.

Nous avons dit plus haut que, *si on le désire suffisamment*, on peut, par des mesures et des attitudes appropriées, écarter une tendance à la hausse générale des prix (y compris les prix du marché alimentaire). Nous avons examiné les arguments pour et contre la stabilité des prix. Nous apprécions à leur valeur les arguments en faveur d'un lent relèvement du niveau des prix, à condition qu'on puisse maintenir ce relèvement à un rythme lent. C'est là une hypothèse qui nous paraît douteuse. Pour réglementer le niveau des prix, que ce niveau soit constant ou qu'il monte lentement, il faut éviter tout ce qui aurait pour effet de monter les prix ou du moins de les faire monter plus rapidement. Si l'on écarte la stabilité des prix comme objectif, il n'y a guère lieu de supposer qu'on parviendra à maintenir à un niveau donné le taux du relèvement. Depuis dix ans l'indice général des prix de détail a monté en moyenne de 2 p. 100 par année. Ce n'est pas le résultat d'un programme voulu; au contraire, on semble s'être donné pour objet de maintenir les prix stables. Supposons qu'on ait voulu restreindre la hausse des prix à 2 p. 100 par an, quelle raison aurions-nous de supposer que la hausse n'aurait pas été effectivement, mettons, de 4 p. 100?

Nous ne voyons aucune bonne raison d'écarter un programme tendant à stabiliser les prix si une telle stabilisation n'est pas incompatible avec le progrès économique. Cependant il faut admettre qu'un objectif comme la stabilisation des prix exige que certains prix fléchissent. (Il est probable qu'une hausse lente du niveau général des prix entraînerait la réduction de certains prix. De toute façon, il en résulterait que certains prix monteraient moins vite que d'autres.) Les prix devraient baisser dans les industries où, de temps à autre, la productivité augmente rapidement. Cela a d'autant plus de chance de se produire qu'on a tendance à traduire tout accroissement de productivité par une réduction des prix, ou lorsque quelque élément concourt obligatoirement à ce résultat.

On soutient parfois que personne n'a été fort incommodé de la hausse du niveau général des prix depuis une dizaine d'années. Nous convenons qu'il est possible d'exagérer les problèmes que crée une hausse des prix à l'intérieur du pays. Toutefois, la répercussion en est inégale. Les propriétaires de biens fonciers, y compris les propriétaires d'actions ordinaires, récoltent des recettes considérables en plus-value.¹ Les salaires de la main-d'œuvre, lorsqu'elle est en excellente posture pour négocier, montent assez rapidement. Dans les autres emplois, les gains augmentent plus lentement que la cherté de la vie. Le revenu réel de certains producteurs, par exemple, des cultivateurs de blé qui vendent leur produit en dehors du pays, peut subir une baisse véritable. Ces inégalités créent une tension au lieu de l'atténuer.

Nous convenons que l'évaluation exacte de la hausse du niveau général des prix et du coût de la vie pose un grand problème. C'est ce que nous signalons à la Partie I au sujet de l'indice des prix. L'exemple que nous avons cité sous la rubrique: «Les effets de la concurrence en matière de services» peut servir à illustrer le problème. L'acceptation par le consommateur d'un contenant plus coûteux qui lui est offert se traduit dans le prix de détail du produit alimentaire,

¹ Voir p. 69, Partie II, Volume II, où il est question du rôle des premiers actionnaires des magasins à succursales multiples; aussi p. 12, Partie I, Volume II, où figurent des observations sur le revenu réel de différents groupes.

car ce prix monte. Si le prix de la denrée entre dans le calcul de l'indice des prix de détail, l'indice de ces prix va monter. Toutefois, le consommateur obtient le contenant qu'il préfère. Le coût de la vie a monté d'autant, mais la valeur du dollar n'a pas diminué. En réalité, lorsqu'ils calculent les fluctuations des prix de détail, les statisticiens essaient d'éliminer les effets de l'adoption de contenants plus coûteux ou préférés. Dans la mesure où ils y réussissent, et il leur est manifestement difficile de se tenir au courant de tous les changements qui se produisent, l'indice ne monte pas. Lorsque l'indice sert à diminuer le chiffre accru du revenu en argent il a pour effet de révéler que le revenu réel a augmenté. Dans la mesure où les statisticiens n'arrivent pas à déceler ni à éliminer l'effet du nouveau contenant sur le prix, l'indice des prix utilisé pour abaisser le chiffre du revenu ne traduit pas l'accroissement du revenu réel. Le problème est encore plus difficile à résoudre pour le statisticien lorsqu'il s'agit de services améliorés de caractère général, qui ne se rattachent à aucune denrée en particulier.¹ Il y a eu amélioration générale, par exemple, dans l'aménagement des épiceries de détail au point de vue de la climatisation. Le coût de ce service se traduit dans les prix de tous les produits vendus par ces épiceries. Le statisticien ne peut éliminer cet élément du prix des denrées que comprend son indice. L'indice accuse donc une hausse du niveau des prix. Lorsque l'indice sert à diminuer le chiffre du revenu il ne réussit pas à révéler l'accroissement du revenu réel attribuable à l'amélioration du service. En période de progrès techniques rapides il y a probablement de nombreux services de portée générale que le statisticien ne peut éliminer. Pour autant, la hausse de l'indice ne signifie pas exactement un fléchissement réel du pouvoir d'achat du dollar. Ces problèmes que posent l'évaluation et l'interprétation de l'indice des prix nous portent à croire qu'à certains moments et, en particulier, lors de l'établissement de services de caractère général, une légère hausse de l'indice des prix ne signifie pas qu'il s'agit réellement d'inflation ni d'une hausse du coût de la vie.

Même s'il est possible, à notre avis, d'exagérer la portée de «l'inflation» qui s'est produite depuis dix ans et, surtout depuis 1955, il nous paraît néanmoins souhaitable d'adopter une ligne de conduite ferme destinée à maintenir les prix à un niveau stable.

4. Recommandations

Les Commissaires ont été chargés de

«formuler les vœux qu'ils jugeront utiles s'ils constatent que certains de ces écarts de prix sont trop prononcés».

Plusieurs des mémoires que nous avons reçus donnaient à entendre que tout ce qui accroît les bénéfices d'une maison de commerce concourt nécessairement au bien-être de tous. A l'égard de nombreuses entreprises de vente d'aliments, telles qu'elles sont organisées à l'heure actuelle, cette thèse n'est pas plus exacte que celle que renfermaient d'autres mémoires et selon laquelle tout ce qui diminue les bénéfices concourt au bien-être de tous. Nous n'aurions pas su dégager la leçon

¹ Voir page 28, notre exposé de différentes catégories de services.

des faits si, dans notre rapport, nous ne faisons rien pour dissiper cette double illusion dans les milieux où elle persiste. Dans un régime de capitalisme privé ou mixte, si la mise de fonds ne rapporte pas au moins un certain revenu, les sources de capitaux se tarissent, et l'entreprise productive se ralentit ou périclite. Nous ne désirons ni ne suggérons que notre économie ou régime social, en dépit de ses imperfections, soit modifié à fond et rendu impracticable. Toutefois, lorsque l'armature d'une industrie est constituée de vastes organismes, il peut arriver—et il arrive en effet—des choses qui servent l'intérêt de ces organismes et de ceux qui en font partie au détriment des consommateurs en général. On en trouve la preuve dans le maintien des lois relatives aux enquêtes sur les coalitions et les dispositions prises dans le passé sous l'empire de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Le premier remède que nous préconisons c'est que ce fait soit généralement reconnu et admis. S'il ne l'est pas, les mesures nécessaires à la sauvegarde de l'intérêt du consommateur, c'est-à-dire du grand public, se heurteront à de l'opposition et pourraient demeurer infructueuses.

Toutefois, nous exhortons les intéressés à aborder ce problème avec un juste sens des proportions. La grande entreprise a, dans bien des cas, beaucoup à offrir. Les résultats de notre enquête, exposés dans notre rapport, ne nous donnent aucun motif raisonnable pour condamner le système de vente des produits alimentaires dans son entier ni dans tous et chacun de ses éléments. En vérité, nous espérons avoir établi clairement que, durant la période à l'étude, l'industrie alimentaire, notamment les grandes sociétés, a bien des réalisations à son actif. C'est grâce à elle que les techniques se sont beaucoup perfectionnées et que le client a accès à une très grande variété de marchandises de haute qualité et l'avantage de faire ses emplettes dans des conditions fort commodes et attrayantes. Il importe que, dans l'application de mesures correctives, on évite de se montrer plus zélé que prudent.

Nous doutons qu'il soit avantageux de morceler les grandes sociétés d'épicerie canadiennes en vue d'établir une industrie composée de nombreux petits magasins. Les avantages techniques que comporte une organisation d'envergure peuvent être trop précieux pour qu'on les sacrifie. On pourrait cependant prendre pour principe de limiter la concentration, ou d'empêcher toute nouvelle concentration lorsqu'elle ne promet guère d'assurer un surcroît d'efficacité. Nous espérons que toute nouvelle entreprise relativement modeste et bien administrée aura toujours une bonne chance de se maintenir et que les modestes exploitants qui se lancent dans le commerce auront l'occasion de s'établir.

Vu que l'économie devient plus complexe et que, comme nous nous y attendons, les grosses entreprises vont continuer de dominer la plupart des secteurs de l'industrie alimentaire (et d'autres secteurs de l'économie), il se peut que les moyens nécessaires pour protéger l'intérêt public deviennent plus compliqués. Nous n'avons aucune raison de croire que ces rouages devraient se développer proportionnellement à l'expansion de l'économie, et nous inclinons à nous abstenir de toute recommandation qui tendrait simplement à élargir les services de l'État ou à multiplier les commissions ou organismes administratifs de l'industrie ou de l'État. Néanmoins, si la protection du public s'impose, il n'y a peut-être pas d'autre solution.

À propos de l'agriculture, nous avons attribué le fléchissement des prix, qui a commencé en 1952, (en dehors des conditions du marché d'exportation) à

l'accroissement de la capacité de production et à la productivité accrue de l'industrie. Il est vrai que, dans une industrie de petites entreprises comme l'agriculture, les forces d'expansion peuvent aller trop loin et les modifications qui s'imposent par la suite peuvent être trop lentes et ainsi donner lieu à l'irrégularité des prix et des revenus. Il est également vrai que le fléchissement des prix ne résulte pas d'un programme délibérément adopté par les industriels, car ceux-ci, au contraire, aimeraient le prévenir si c'était possible. Mais notre industrie est ainsi constituée que les bénéfices découlant d'une hausse de productivité sont effectivement transmis au consommateur, sous forme de prix réduits pour les denrées alimentaires.

La situation dans la plupart des industries alimentaires est assez différente de celle qui règne dans l'agriculture. Ce qui caractérise les industries alimentaires c'est ou bien le petit nombre des entreprises ou bien le fait que l'industrie est dominée par quelques grandes entreprises. Le genre de concurrence qui se manifeste dans le marché agricole n'existe pas dans les marchés intermédiaires. Le problème consiste à trouver un moyen d'amener des industries qui ne comptent qu'un petit nombre d'entreprises à contribuer au bien-être de tous les consommateurs et à la stabilité du niveau général des prix en leur sacrifiant sous forme de prix réduits certains ou plusieurs des avantages provenant de l'efficacité accrue. Mais vu que la structure des industries reste inchangée, un tel objectif doit se concrétiser en un programme accepté par les exploitants des industries alimentaires. Cette transformation ne semble pas devoir se produire d'elle-même, comme il arrive dans le cas de l'agriculture.

A notre avis, c'est par des échanges constants de renseignements qu'on arrivera à corriger les abus, réels ou imaginaires. Nous espérons que les renseignements réunis dans le présent rapport contribueront à atteindre ce but. Nous avons remarqué que la question des prix et de leurs répercussions sur certains groupes de l'économie a fait très souvent l'objet d'études de la part de commissions d'enquête, tant en périodes de bas prix qu'en périodes de prix élevés. Pour diverses raisons nous voudrions croire qu'en étudiant cette question de façon plus assidue, on pourrait obvier à la nécessité de cette intervention majeure que constitue une commission d'enquête. Nous ne poussons pas l'optimisme jusqu'à ce point-là mais, même s'il faut s'attendre à ce que des commissions d'enquête étudient périodiquement la question des prix, il y a peut-être d'autres moyens d'étudier la question de façon continue.

L'insuffisance des renseignements sur l'exploitation des entreprises particulières a été signalée dans le mémoire que le gouvernement de la Province d'Ontario a présenté à la Commission. A peu près tous les renseignements qu'exige une enquête sur les prix doivent nécessairement être puisés directement ou indirectement dans les dossiers des entreprises qui s'adonnent à l'achat et à la vente des produits en question. Il se peut qu'une des raisons de procéder à une enquête par commission royale, c'est que les pouvoirs que lui accorde la loi sur les enquêtes sont indispensables si l'on veut obtenir les renseignements indispensables à une enquête approfondie. La Commission a dû exiger des renseignements qui, dans certains cas, lui ont été fournis à contre-cœur, mais, sans les données obtenues d'entreprises particulières, nous n'aurions pu pousser notre enquête aussi loin que nous l'avons fait. Il y a peut-être lieu d'exiger, par le moyen d'enquêtes périodiques, des renseignements à la fois plus étendus et plus détaillés qu'il n'en faudrait

s'ils devaient être disponibles en tout temps. Si les entreprises hésitent à fournir des renseignements, c'est peut-être parce qu'elles estiment que les données sur l'exploitation d'une entreprise se placent sur le plan privé et, partant, sont confidentielles, ou bien parce que la communication de ces renseignements leur impose beaucoup de travail et de fortes dépenses. Nous reconnaissons la validité de ce point de vue. Tant que l'exploitation d'une entreprise se poursuit conformément à la loi et que rien ne laisse supposer qu'elle est contraire à l'intérêt public, on peut sûrement prétendre qu'il n'y a pas lieu de la soumettre inutilement à l'ingérence et à de la publicité. L'obligation de fournir d'interminables rapports peut devenir onéreuse pour les grands établissements, et grever lourdement les petits établissements. Cependant, pour bien administrer la chose publique, il faut être renseigné sur le fonctionnement de l'économie, et ces renseignements, c'est, la plupart du temps, auprès des entreprises particulières qu'il faut les obtenir. Mais il convient de n'exiger des entreprises que le minimum requis dans l'intérêt public.

*Nous recommandons que les compagnies privées soient assujetties à l'article 121 de la loi sur les compagnies.*¹

A. *Le niveau général des prix*

Au cours de la période allant de 1949 à 1958, compte tenu des facteurs internes et externes qui ont déterminé le fléchissement des prix agricoles, le problème de l'écart croissant des prix a résulté de la structure même des industries alimentaires, de la concurrence qu'elles se livrent, ainsi que des éléments qui tendent à relever le niveau général des prix dans le pays. En considérant les causes de cet écart, il était inévitable que nous examinions les éléments auxquels on attribue la hausse des prix de toutes les denrées en général. Les facteurs qui contribuent à la hausse des prix des biens de consommation contribuent également à modifier les prix des services de production qui, tout comme les matières premières, sont des éléments du produit fini. A propos du «Niveau des salaires, des bénéfices et des prix», nous avons touché à cette question; nous y avons fait état des deux principales causes du phénomène de la hausse des prix qui sont, d'une part la demande de produits finis et de services, et d'autre part l'offre des services qui entrent dans leur production.

Le fil d'Ariane qui nous permettra de nous retrouver dans ce labyrinthe de causes et d'effets, consistera, nous semble-t-il, à examiner la question de la demande. Les biens de consommation disponibles ne peuvent être achetés à prix plus élevés que si les revenus et les dépenses des consommateurs correspondent à ces prix plus élevés. Si la demande par rapport aux revenus et aux dépenses augmente rapidement, il y a lieu de croire que le relèvement des prix résulte de la demande. D'autre part, si les conditions de prix auxquelles on peut obtenir les éléments productifs deviennent rapidement plus onéreuses et que le prix du produit fini s'élève de façon à englober le prix de revient accru, les biens et services ne sauraient être achetés à des prix plus élevés, sauf si le consommateur veut et peut les acquitter, c'est-à-dire si la demande le permet. Il s'ensuit que si, en même temps, on veut empêcher toute hausse dans le prix du produit fini, et que les frais de production augmentent effectivement, le fait de restreindre la demande pourra

¹Nous souhaitons que les provinces adopteront une loi de ce genre.

entraver ou empêcher la vente de tous les biens et services disponibles aux prix plus élevés qui sont réclamés. Il peut alors arriver que la production diminue et que la demande de ressources productives fléchisse. En l'occurrence, le chômage pourrait frapper certaines industries.

Nous recommandons que le gouvernement du Canada maintienne une attitude ferme visant à assurer un niveau stable des prix à l'intérieur du pays et que les citoyens canadiens appuient tous les programmes conçus à cette fin. Nous savons quelles difficultés et complexités comporte la réalisation de cet objectif, et c'est pourquoi nous estimons que ce n'est pas à la présente Commission qu'il incombe de préciser les mesures qu'il conviendrait de prendre de temps à autre. Vu que, dans le passé, le problème a consisté, et pourra bien consister encore à l'avenir, à enrayer une hausse du niveau général des prix, les mesures à adopter sont celles qui ralentiront l'accélération de la demande et freineront la tendance à la hausse de certains prix. Mais de telles mesures ne recueilleront pas assez d'appui, et ne seront pas appliquées à moins que les gens,—en tant que citoyens et participants à l'activité productive,—n'en reconnaissent la nécessité et ne soient persuadés qu'elles sont appliquées de façon uniforme et équitable. C'est peut-être trop demander. De toute façon, il nous semble que ce qu'il faut surtout, c'est de bien renseigner le public et de diffuser des commentaires autorisés et objectifs sur la situation économique à une époque ou à une autre.

Nous ne voyons pas, répétons-le, comment on pourra indéfiniment éviter une hausse du niveau des prix, alors que se perpétuent certaines situations assez générales où l'amélioration de l'efficacité ou du rendement ne tend pas à réduire les prix. L'efficacité ou le rendement peuvent augmenter par suite de l'amélioration de méthodes administratives de l'expansion de l'entreprise, de la mécanisation, de l'application de nouvelles techniques, de modifications dans les conditions de travail, ainsi que d'un accroissement de la compétence des ouvriers. La complexité de ces conditions saute aux yeux; aussi importe-t-il de ne pas supprimer ce qui pourrait stimuler l'adoption d'initiatives propres à accroître l'efficacité. Le problème consiste à profiter des fruits de l'efficacité et, en même temps, à répartir largement les avantages résultant d'un accroissement de l'efficacité. Cette répartition des avantages s'effectue par le moyen des prix.

Nous avons une recommandation précise à faire qui, du moins dans le secteur alimentaire de l'économie, assurerait un examen constant du problème des prix, de la productivité et des revenus. La proposition à laquelle nous songeons n'est pas incompatible avec nos recommandations visant des situations particulières. Au contraire ces propositions se complètent mutuellement. *Nous recommandons l'établissement d'un Conseil permanent sur les prix, la productivité et les revenus, qui étudierait constamment la situation dans les industries alimentaires et présenterait chaque année un rapport au gouverneur en conseil.* Constitué en organisme indépendant, le Conseil aurait les fonds requis pour fonctionner de façon autonome durant des périodes de cinq ans. Le Conseil aurait à sa disposition les données générales recueillies par les services statistiques de l'État et pourrait proposer au gouverneur en conseil certains moyens de bien coordonner et diriger les services statistiques dans le secteur qui l'intéresse. Il pourrait recevoir des mémoires de groupements intéressés, mais n'aurait pas le droit d'exiger

des entreprises commerciales qu'elles fournissent des renseignements. De plus, il aurait accès aux conclusions d'enquêtes menées sur certaines situations dont il sera question plus loin.¹

En particulier, le Conseil examinerait les fluctuations de prix, au regard des fluctuations des revenus. Il noterait en particulier les fluctuations de productivité et les possibilités de chute des prix par suite d'un accroissement d'efficacité. Il interpréterait les fluctuations du niveau général des prix, selon les indications des indices des prix. Le Conseil pourrait, dans son rapport, exprimer un avis sur les dispositions à prendre dans tel ou tel cas mais n'aurait pas à formuler de recommandations. Son rapport aurait surtout pour objet de fournir un autre moyen de diffuser une documentation sûre et autorisée, sur ce qui se passe dans le secteur alimentaire de l'économie et sur les circonstances qui influent sur le revenu qu'obtiennent des industries alimentaires les producteurs primaires, les ouvriers et les portefeuillistes.

Nous avons constaté que, même quand il est question des prix dans un secteur restreint, par exemple les écarts de prix des produits alimentaires, les recherches nous conduisent à l'examen de la question des prix en général, à laquelle se rattachent la question de productivité et celle des revenus. Même dans une étude de certains produits en particulier, on ne peut éviter les comparaisons avec d'autres produits, ni s'empêcher de tenir compte d'éléments impondérables, facteurs généraux qui affectent l'économie tout entière. De par nos attributions, nous devons nous en tenir, dans nos recommandations, au domaine de la vente des produits alimentaires. Cependant, vu les relations qui relient inévitablement toutes les parties de l'économie, nous estimons que, si le Conseil proposé doit remplir sa fonction, il devra inévitablement s'intéresser à ce qui se passe dans les autres secteurs de l'économie. On pourrait donc charger le Conseil de faire rapport sur les prix, la productivité et les revenus dans l'économie tout entière, en s'arrêtant peut-être plus spécialement aux industries alimentaires.

La Commission n'a pas de vues arrêtées sur la façon de procéder dans l'établissement du Conseil. Ce serait préférable, à notre avis, que le Conseil soit renté plutôt que d'avoir à dépendre de fonds votés périodiquement par le Parlement ou qui lui viendraient d'autres sources de temps à autre. L'important c'est qu'il soit aussi indépendant et, bien entendu, aussi compétent que possible; en outre et si ce n'est pas trop demander, il ne faudrait pas qu'il finisse par souffrir de préventions qui obnubileraient son jugement. Il y aurait lieu, à notre avis, de prescrire que la composition du Conseil serait modifiée périodiquement.

B. Prix dans certaines industries

La Commission a appelé l'attention sur deux situations qui lui paraissent, de toute évidence, intéresser le bien-être public. Il s'agit de l'industrie des céréales apprêtées et des magasins en série qui vendent les denrées alimentaires

¹Au Royaume-Uni et aux États-Unis, il existe des conseils ou commissions dont les fonctions ressemblent à celles du conseil que nous recommandons. Il s'agit, au Royaume-Uni, de la Commission des prix, de la productivité et des revenus (*Committee on Prices, Productivity and Incomes*, ou *Cohen Committee*) et, aux États-Unis, du Bureau des conseillers économiques du Président (*President's Council of Economic Advisors*). A noter que ces deux organismes semblent avoir rendu d'utiles services dans des pays où, par le truchement de revues et publications nombreuses et diverses, on dispose de beaucoup plus de documentation autorisée et sûre relativement à la vie économique que nous n'en avons jusqu'ici au Canada.

au détail. Ce qui les distingue c'est d'abord le taux anormalement élevé de revenu que leur procurent leurs placements et, ensuite, les dépenses anormalement fortes pour la stimulation de la vente par rapport au montant des ventes. (Les magasins à succursales et les magasins syndiqués touchent d'importants revenus à titre d'escompte pour la stimulation de la vente.) En nous fondant sur ces deux exemples, nous recommandons l'adoption d'un moyen propre à révéler, afin qu'on puisse les examiner sérieusement, les situations où se retrouvent à la fois et pendant une période prolongée un taux élevé de bénéfices et de fortes dépenses pour la stimulation de la vente.

Les rouages requis pour une telle enquête existent déjà aux termes de la loi des enquêtes sur les coalitions, mais le Directeur des enquêtes et des recherches, nommé en vertu de la présente loi, aurait peut-être besoin de ressources plus vastes pour s'acquitter de ses fonctions de façon satisfaisante.

Nous recommandons que le Directeur des enquêtes et des recherches, nommé en vertu de la loi des enquêtes sur les coalitions, soit autorisé à enquêter aussi sur les méthodes d'achat (y compris les dispositions contractuelles prises entre acheteurs et producteurs primaires) et les méthodes de vente des grandes entreprises commerciales dans les industries alimentaires et à assurer à ses conclusions la plus large diffusion possible. L'analyse que renferme le présent rapport démontre bien que le sens et la portée des renseignements obtenus sur ces méthodes varient selon les cas; il en va de même des conclusions à en tirer. Nous avons songé à la possibilité de limiter par voie statutaire les dépenses affectées à la stimulation de la vente (ou les recettes affectées à cette fin) ou de limiter ces dépenses (ou recettes) quand il s'agit de calculer les bénéfices nets en vue de déterminer les impôts payables par la société, mais nous avons renoncé à proposer des limites précises. Il se pourrait fort bien, cependant, que si l'on enquêtait sur certaines situations, comme nous le préconisons, on constaterait que le fait d'imposer quelque limite aux dépenses ou recettes globales affectées à la stimulation de la vente, ou la suppression complète de certaines formes de stimulation de la vente constituerait le meilleur moyen d'encourager les entreprises à réduire leurs prix quand elles sont en mesure de le faire. Nous sommes même enclins à croire que les entreprises qui sont engagées dans une guerre de stimulation de la vente pourraient consentir volontiers à certaines restrictions convenues de cette activité.

Nous recommandons que, si les programmes de bons-primés (ou timbres-primés) restent en vigueur, il faudrait exiger du détaillant qu'au moment de l'achat il permette au client d'opter plutôt pour un escompte en espèces déterminé. La Commission ne veut nullement signifier qu'elle appuie le moindre des programmes de bons-primés tels qu'ils sont maintenant conçus.

Nous avons deux autres propositions à exposer. Premièrement, la Commission est d'avis qu'au lieu d'une limitation quelconque des dépenses (ou recettes) affectées à la stimulation de la vente, il devrait être loisible aux maisons de détail, comme cela se fait aux termes de la loi actuelle, de verser des dividendes de clientèle comme ceux qui sont versés aux membres de coopérative de consommation et à d'autres personnes. La Commission, est-il besoin de le préciser, considère que les gains provenant de l'efficacité d'une industrie devraient

être répartis indistinctement entre les clients. C'est là le grand avantage qu'il y a à payer plus cher aux fournisseurs ou à exiger moins cher des acheteurs: les prix jouent également à l'égard de tous, suivant le volume des transactions.

Deuxièmement, nous proposons que, dans les cas où les prix correspondent continûment à un haut niveau d'intérêt sur la mise de fonds, et lorsqu'il semble impossible de recourir à quelque disposition qui réduirait les prix, on pourrait songer à déterminer ce qui constitue dans l'industrie un bénéfice juste et raisonnable sur la mise de fonds, et à relever le taux de l'impôt sur les gains qui dépassent ce niveau-là.

C. *Le problème du consommateur*

Plusieurs groupements qui ont envoyé des représentants à nos audiences publiques, en particulier les succursales de l'Association canadienne des consommateurs, ont exposé le point de vue du «consommateur» sur la vente des denrées alimentaires. Les critiques que renfermaient les mémoires visaient surtout: premièrement, certaines pratiques que nous avons désignées comme services de stimulation de la vente ou programme de stimulation de la vente sans réduction des prix (communément appelés «gimmicks»—trucs) et, secondement, certains procédés de réclame, de marquage, de classement et d'emballage qui, allègue-t-on, augmentent pour le consommateur la difficulté de choisir.

En exposant les causes de l'écart toujours croissant des prix, nous avons indiqué que, sur bien des points, nous partageons l'avis des consommateurs. Nous en sommes venus à la conclusion que les services de stimulation de la vente ont contribué à hausser les prix que doivent acquitter les consommateurs. Nous avons déjà mentionné que certains aspects des techniques marchandes «merchandising» influent sur le choix du consommateur. Les recommandations que nous avons déjà formulées découlent de notre analyse des causes de l'accroissement général dans l'écart des prix. Nous croyons que les consommateurs canadiens bénéficieraient de leur mise en œuvre.

Nous avons souligné de façon particulière le rapport qui existe entre les prix et le choix du consommateur. Pour que le consommateur reste libre de choisir il faut qu'au sein de l'organisation industrielle, l'efficacité accrue se traduise d'elle-même par un rendement supérieur et par des prix inférieurs (comme dans le cas de l'agriculture), ou bien—quand l'organisation peut se passer de ces éléments (comme dans le cas du conditionnement et des techniques marchandes),—qu'on puisse obtenir le même résultat grâce à une intention arrêtée de la part des entreprises qui exploitent l'industrie en question. Dans la mesure où le Conseil sur les prix, la productivité et les revenus, que nous avons proposé, contribuera à abaisser les prix dans les régions où l'efficacité augmente, il freinera l'inflation qui diminue la valeur réelle du revenu des consommateurs. Si, en donnant à ses enquêtes l'orientation que nous préconisons, l'Office des enquêtes sur les coalitions réussit à empêcher que les prix de certains aliments (y compris les services afférents) montent aussi rapidement qu'ils ne monteraient autrement, le consommateur y gagnera d'autant.

Nos conclusions constituent, nous semble-t-il, un plaidoyer pour la souveraineté du consommateur. Il devrait pouvoir exercer un choix judicieux dans les meilleures conditions possibles. Quoique la différence des prix joue un rôle

important dans la liberté du choix, elle ne saurait à elle seule assurer les meilleures conditions possibles au choix judicieux. Les prix représentent des conditions entre lesquelles le consommateur est libre de choisir mais, pour qu'il achète sagement, il faut bien qu'il sache quels autres choix s'offrent à lui. Nous ne prétendons pas que le consommateur agira toujours à la lumière d'un jugement éclairé et réfléchi. Ce que nous soutenons, c'est que tout ce qui peut gêner l'exercice d'un tel jugement est contraire à son intérêt, tandis que tout ce qui facilite cet exercice est à l'avantage du consommateur. L'épicerie actuelle, qui présente au consommateur un nombre et une variété de produits qu'on n'aurait pu imaginer il y a à peine quelques années, constitue le triomphe de l'ingéniosité des techniques marchandes dans le système de vente des aliments. Les critiques de groupements de consommateurs à l'égard de la vente des aliments visaient les caractéristiques du système de vente des aliments qui, à notre avis, gênent inutilement le consommateur qui doit choisir judicieusement parmi le grand nombre des produits qui lui sont offerts.

L'article 5 (1) de la loi sur les aliments et drogues prescrit que «Nul ne doit étiqueter, emballer, traiter, préparer, vendre ou annoncer un aliment de manière fautive, trompeuse ou mensongère, ou qui peut créer une fausse impression, quant à la nature, valeur, quantité, composition, ou quant aux avantages ou à la sûreté de l'aliment». Les dispositions de cet article de la loi si elles sont appliquées sont assez larges pour réduire au minimum le dol et le truquage. La Commission approuve l'article 32A que comportait primitivement le bill C-70 intitulé: loi modifiant la loi relative aux enquêtes sur les coalitions et le Code criminel et qui était ainsi conçu: «Quiconque, afin de favoriser la vente ou l'emploi d'un article ou d'une denrée, fait au public un exposé essentiellement trompeur, de quelque façon que ce soit, en ce qui concerne le prix auquel ledit article ou ladite denrée ou des articles ou denrées semblables ont été, sont ou seront ordinairement vendus, est coupable d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité». Dans certains des mémoires présentés au nom du consommateur, il est question des étiquettes sur les paquets d'aliments, de la multitude des formats et poids des paquets et des formes de contenants, ainsi que de la diversité des termes employés pour indiquer la catégorie des produits. A l'égard de tous ces points, il existe des dispositions législatives dont l'application relève de divers ministères et dont ceux-ci reprennent l'étude de façon régulière et suivie.

Persuadés qu'on ne saurait résoudre ces problèmes sans la collaboration de ceux qui sont dans le commerce, nous recommandons que les ministères continuent à s'efforcer, de concert avec le commerce d'épicerie, d'introduire l'emploi d'étiquettes qui soient plus de nature à éclairer le client; d'uniformiser les formats de contenants, et de simplifier les catégories de classement; en outre, à l'égard surtout de la réclame trompeuse, nous recommandons que l'Association des annonceurs canadiens soit invitée, avec le concours de l'industrie alimentaire, à établir et à assurer l'application d'un code de principes directeurs conçu pour la gouverne des annonceurs de denrées comestibles et visant, en particulier, à décourager la réclame trompeuse.

Il nous semble que trop souvent, par suite des importunités et des instances de la part de syndicats de producteurs et de commerçants, les pouvoirs publics s'appliquent à servir les intérêts de certains groupements, sans tenir suffisamment

compte des effets que les mesures officielles pourraient avoir sur le nombre plus considérable de consommateurs qui sont rarement organisés et ne savent pas formuler leurs plaintes; aussi, d'après les témoignages que nous avons étudiés, sommes-nous portés à conclure que, dans l'état actuel du commerce des denrées alimentaires, on ne peut compter que les décisions des grandes sociétés industrielles sauvegardent les intérêts du consommateur. Dans la mesure où la loi, les règlements et les décisions administratives influent sur les prix, il convient toujours d'aborder ces questions à un point de vue où n'entrent pas des considérations d'ordre industriel, et qu'on peut appeler le point de vue des consommateurs en général. Les lois régissant les prix et les questions de prix, y compris le prix des vivres, relèvent de plusieurs ministères, notamment, et à juste titre, du ministère de la Justice.

Quand les établissements industriels ont à communiquer leurs vues à des organismes de l'État, ils savent parfaitement à quels bureaux s'adresser et savent s'assurer les services de spécialistes qui présenteront leur cause sous le meilleur jour possible. Par contre, il est peu probable que les personnes ou les groupements désirant faire valoir le point de vue des consommateurs, à propos de la vente des aliments ou d'autres questions analogues, sachent à qui, dans chaque cas, ils doivent adresser leurs griefs. Certes, ils peuvent le faire par l'entremise de l'Association canadienne des consommateurs, mais il nous semble que ce serait utile au consommateur particulier aussi bien qu'à l'Association qu'il existe un office quelconque à qui ils puissent, tout d'abord, adresser quelque grief particulier. Une des fonctions de cet office ce serait de veiller à ce que toutes instances de cette nature soient étudiées le plus tôt possible par le service compétent de l'État. *Nous recommandons que soit institué, au ministère de la Justice, un office, convenablement désigné, qui serve de trait d'union avec le consommateur. Nous recommandons aussi que l'office en question rédige, publie et tienne à jour un relevé des mesures législatives destinées à protéger le consommateur, et un tableau des services (officiels, commerciaux ou particuliers) qui sont à sa disposition.* Ce que nous avons à l'esprit, c'est un document du genre de la brochure publiée par le Service d'information du Royaume-Uni au Canada, intitulé «Pour la protection et l'orientation du consommateur au Royaume-Uni» (*Consumer Protection and Guidance in the U.K.*).

On nous a fait observer qu'en certains cas les consommateurs ont l'occasion de présenter des instances auprès d'organismes officiels régissant la vente du lait. Il nous semble que c'est un bon principe, surtout si les organismes officiels ont un rôle à jouer dans l'établissement des prix de détail ou du dernier intermédiaire.

Nous signalons la différence qu'il y a entre *éduquer* et *informer* le consommateur. L'éduquer, c'est le rendre apte à exercer un jugement éclairé; or nous espérons que les institutions d'enseignement au Canada s'appliqueront plus que jamais à cultiver cette aptitude chez le plus grand nombre possible de gens. Mais on peut fournir au consommateur de l'information à deux égards: tout d'abord, l'éclairer sur la qualité et l'emploi de certains produits particuliers; et puis, lui fournir des données comparatives sur divers produits servant à des mêmes fins. Il est logique de s'attendre que tous renseignements sur les caractéristiques de certains produits en particulier soient fournis par les fabricants ou les dépositaires. Quant aux données permettant de comparer entre eux les divers produits, elles constituent un service distinct. Nous avons déjà mentionné les services de ce genre que rendent

certaines organismes autonomes, aux États-Unis et au Royaume-Uni. Au Canada, on ne semble pas avoir réclamé assez instamment un tel service. Nous comptons qu'en temps utile, à mesure que les débouchés grandiront et que le public s'intéressera davantage à la question, on établira un service de ce genre.

Au chapitre du niveau des salaires, des bénéfices et des prix, nous avons préconisé que le gouvernement du Canada maintienne une attitude ferme en faveur de la stabilité des prix, nous y avons signalé qu'il incombe à ceux qui exploitent les industries alimentaires d'empêcher les hausses de prix quand la chose est possible. Nous avons attribué la hausse des frais de vente des aliments, pour une part, à la multiplication des services se rattachant aux aliments, services dont les consommateurs acquittent le prix. L'absence d'organisation chez l'innombrable groupe des consommateurs ainsi que la diversité bien compréhensible de leurs préférences, rendraient peut-être inefficace l'influence que l'opinion du consommateur pourrait exercer sur le marché. Cependant, chaque consommateur peut exercer une action sur les prix et contribuer à les rendre plus stables en reconnaissant que les services doivent être payés, qu'il a sa part de responsabilité à l'égard des prix exigés pour certains produits alimentaires au détail et qu'il ne peut obtenir tous les services possibles sans que le coût de la vie augmente.

Comme en témoigne l'expérience de certaines coopératives de consommation, les consommateurs qui veulent participer au commerce des aliments au détail peuvent se grouper à cette fin. Les organisations coopératives sont là pour exécuter la volonté de leurs affiliés. Sous le régime coopératif, si les affiliés veulent se contenter de moindres services, c'est-à-dire s'ils consentent à supprimer certains services qu'offrent d'autres détaillants, rien ne les en empêche. Pourvu que la coopérative soit bien gérée, il est loisible aux consommateurs, par le truchement des ristournes, d'acheter effectivement à meilleur compte.

D. *Le problème de la petite entreprise commerciale*

Nous n'avons, répétons-le, découvert aucune preuve à l'appui de l'opinion suivant laquelle l'expansion des grandes entreprises dans les industries alimentaires, qui a accompagné l'expansion générale du marché, a permis de diminuer les frais et déterminé une tendance à réduire les prix à la consommation. Cela s'explique partiellement, nous semble-t-il, par la tendance des grandes entreprises à se faire concurrence en offrant des services plutôt qu'en réduisant leurs prix. Nous n'avons aucune raison sérieuse de croire que, les principales entreprises de l'industrie alimentaire dussent-elles continuer de croître en importance, il en résultera une baisse des prix à la consommation.

Indépendamment de leur compétence relative dans la transformation et les techniques de vente des aliments, dès que les entreprises prennent de l'importance, elles jouissent d'avantages dont ne disposent ni les entreprises plus petites, ni les nouvelles entreprises. Quand la demande s'accroît et que les bénéfices sont élevés, l'aptitude de la grande entreprise à financer son expansion en retenant ses profits lui permet de s'étendre plus facilement que ne le pourrait la petite entreprise. L'entreprise considérable peut, plus efficacement que l'entreprise réduite, recourir à des programmes de stimulation de la vente. Quand les entreprises importantes ont réussi, par la variété des produits et la réclame qui leur

est faite, à créer chez leurs clients une préférence marquée pour leurs produits et qu'elles commandent, dans une certaine mesure, les débouchés et les sources d'approvisionnement, les entreprises nouvelles de moindre importance ont plus de mal à pénétrer dans l'industrie.

Si l'envergure de l'entreprise ne donne pas lieu à des économies ou que celles-ci ne sont pas partagées avec les consommateurs sous forme de prix réduits, nous ne voyons aucun motif valable d'encourager les entreprises déjà considérables à étendre davantage leur exploitation. Toutefois ne sommes pas d'avis que la solution des problèmes que pose la structure des industries consiste, de façon générale, à morceler les grandes entreprises. Mais nous nous préoccupons de l'amenuisement des chances de succès qu'offre notre économie à l'initiative des particuliers en dehors des rouages des grandes sociétés. Comme le présent rapport préconise par-dessus tout la répartition aussi large que possible des gains provenant de l'efficacité, nous ne voulons pas proposer des méthodes selon lesquelles ce serait aux consommateurs qu'il incomberait d'assurer la survivance des entreprises à frais élevés. Néanmoins, nous estimons que, pour égaliser davantage les chances dans l'intérêt des entreprises réduites mais compétentes ainsi que des exploitations nouvelles et entreprenantes, il y aurait lieu de s'occuper davantage des petites organisations et des entreprises qui s'efforcent de s'établir. Dans le dernier chapitre de nos recommandations, où il est question de carences de la statistique disponible à l'égard des petites entreprises, nous recommandons qu'on recueille et qu'on mette à la disposition du public des renseignements plus détaillés sur l'exploitation des petites entreprises. Voilà ce qu'il faut faire d'abord si l'on veut élaborer un programme apte à satisfaire aux besoins de la petite entreprise.

E. *Le problème du producteur primaire*

Le problème du cultivateur est insoluble. Au cours de la période visée, l'amélioration des techniques, l'augmentation des immobilisations et l'expansion d'exploitations particulières ont sensiblement augmenté la productivité. La productivité des ressources dans l'industrie agricole reste à un niveau relativement peu élevé. L'intérêt général exige qu'elle augmente progressivement. Rappelons-nous cependant qu'en agriculture le processus d'adaptation au relèvement de la productivité est pénible et long et que, si la productivité devait continuer à augmenter à un rythme rapide, l'industrie pourrait se trouver aux prises avec un problème auquel il n'existe pas de solution parfaite.

L'examen de la dernière période décennale nous révèle que le consommateur au Canada a réalisé, du fait des bas prix des matières alimentaires,—bien que ceux-ci aient été partiellement contrebalancés par le coût des services,—des gains considérables. Si la tendance à accroître la productivité des exploitations agricoles devait perpétuer les bas prix et les recettes peu élevées provenant des ressources agricoles, il y aurait certes lieu d'intervenir pour soulager les producteurs agricoles, pourvu que les mesures prises soient conçues de façon à ne pas gêner l'efficacité et la productivité de l'industrie. Nous ne croyons pas qu'il nous incombe, aux termes de nos attributions, de formuler des recommandations précises qui ne se rapportent pas directement à l'écart des prix des produits agricoles.

Il nous semble, cependant, que les subventions accordées aux producteurs agricoles au cours de la période à l'étude n'ont certes constitué qu'une juste compensation des bas prix que le consommateur canadien a payés pour les denrées alimentaires (à distinguer des services alimentaires), et dont le producteur primaire a supporté le fardeau.

Ces dix dernières années, la situation de l'agriculteur canadien s'est ressentie de l'effet de certains facteurs extérieurs influant sur les prix de ses produits et de la pression exercée sur les marchés domestiques par l'abondance des denrées découlant d'une production accrue. L'augmentation des frais de production a aussi contribué à ses difficultés. L'agriculteur a dû payer plus cher la main-d'œuvre, ainsi que l'équipement et les fournitures. L'accent mis sur «l'état coûts-prix» dont nous avons parlé dans la Partie I démontre que l'agriculteur s'est rendu compte de cet aspect du problème.

Les témoignages étudiés nous ont convaincus de l'existence d'une différence essentielle entre la détermination des prix à la ferme et la détermination des prix dans d'autres marchés entre la ferme et le consommateur. La différence tient à une question d'organisation. Nous avons dit que, dans la pratique, il serait impossible de reconstituer les industries de l'alimentation de façon à leur donner une organisation semblable à celle du secteur agricole. En vérité, les fluctuations de prix et de revenus qui se manifestent dans le secteur agricole nous portent à nous demander si l'organisation de ce secteur ne laisse pas à désirer. *Les recommandations générales que nous avons formulées visent à apporter des changements dans les méthodes de fixation des prix en vigueur dans le système de vente des denrées alimentaires, dans l'intérêt des consommateurs (y compris les familles agricoles, considérées comme des consommateurs) et des producteurs primaires grâce aux rapports établis entre les prix.*

Nous avons constaté que par l'entremise des coopératives, le producteur primaire prend une part considérable à l'activité connexe qui consiste à assembler et à vendre en gros les produits agricoles, tandis que les coopératives de producteurs jouent un rôle moins important dans la transformation des produits et que les coopératives ne prennent qu'une faible part à la vente au détail. Ces différences peuvent s'expliquer. Dans la plupart des cas, les coopératives de producteurs s'occupent d'une denrée particulière, mais comme nous l'avons vu, les denrées alimentaires tendent à se confondre à mesure qu'elles approchent du consommateur. Les coopératives de vente au détail existantes sont des associations de consommateurs plutôt que des coopératives de producteurs.

Il est évident que durant la période en question, les revenus provenant de la vente des denrées alimentaires ont été plus considérables que les revenus provenant de la production de ces denrées. Dans une large mesure, cela provient des conditions propres à cette période. Mais si cet état de choses ne se répète plus,—et nous espérons qu'il sera possible d'enrayer l'augmentation plus ou moins constante des prix de vente,—il reste possible qu'à la longue, les revenus de la production agricole soient moins élevés que ceux des autres secteurs de l'économie. Nous prévoyons qu'en appliquant à l'agriculture une certaine technologie, on contribuera à accroître la productivité de façon sensible et continue; par ailleurs, nous ne prévoyons guère d'augmentation de la consommation domestique d'aliments, à l'exception de l'augmentation qui découle de l'accroissement de la population. Une productivité croissante d'une part, et d'autre part, une demande de denrées

alimentaires qui ne change pas, font que l'offre excédentaire exerce une pression constante sur les prix. D'un autre côté, comme nous l'avons vu déjà, la demande de services relatifs aux aliments varie considérablement. Il est donc probable qu'à la longue, l'organisation des services sera profitable et prendra de l'ampleur. On a constaté, il est vrai, que jusqu'ici les services en expansion intéressaient plutôt le consommateur que le producteur primaire; autant que nous puissions en juger, il continuera probablement d'en être ainsi. Néanmoins, il est possible, semble-t-il, que les associations de producteurs agricoles qui s'occupent de la vente des produits puissent accroître les revenus des producteurs primaires.

Nous recommandons l'adoption d'une loi fédérale prévoyant la constitution en corporations des coopératives.

Nous avons signalé que nos attributions se bornent à l'étude des facteurs qui influent directement sur l'écart des prix des aliments et que les recommandations générales que nous avons formulées profiteraient aux agriculteurs en tant que producteurs et consommateurs. La Commission ne croit pas, étant donné la structure générale actuelle du marché des produits alimentaires après qu'ils ont quitté la ferme, que le recours obligatoire à des offices de vente des produits agricoles (*«compulsory food marketing boards»*) puisse réduire sensiblement les écarts de prix. Certaines autres questions relatives aux offices de vente sont étrangères à nos attributions. Toutefois, fut-il démontré qu'il n'existe pas, pour les industries des produits alimentaires, d'autre moyen efficace de faire profiter le consommateur, au moyen de réductions de prix, des avantages provenant d'un rendement accru, nous estimons que les producteurs primaires pourraient tirer de ce fait un argument irréfutable pour revendiquer le droit de se grouper, sous la protection de la loi, afin de créer, dans le secteur de la vente, des conditions identiques à celles qui ont cours dans le système de vente des denrées alimentaires.

5. La statistique

La Commission a été chargée de

«déterminer si les renseignements dont on dispose actuellement sur les prix sont satisfaisants».

Nous avons fourni des données sur les prix surtout dans les études qui figurent à la Partie V, tome II, de notre rapport. Ici nous parlerons de la nature et de la portée des données statistiques nécessaires à une analyse de l'écart des prix des denrées. Nous indiquons d'une façon générale les sources de renseignements auxquelles nous avons puisé et signalons certaines des difficultés que nous avons eues à obtenir les détails, dont nous avons besoin, de certaines catégories de prix.

Nous sommes conscients du caractère incomplet des données qui ont servi de base à nos études sur les denrées et nous savons que les hypothèses que nous avons dû avancer sur certains points sont incertaines. Compte tenu cependant des applications pratiques qu'on pourrait faire des mesures d'écart des prix de vente,