

CHAPITRE VII

LES QUESTIONS: NORMES DE LÉGALITÉ ET D'ÉQUITÉ

A LÉGALITÉ

1. *La Loi sur la Commission canadienne du lait, article 8*

Dans son discours lors de la seconde lecture du projet de Loi sur la Commission canadienne du lait en 1966, le Ministre de l'Agriculture, l'Honorable J.J. Greene, a déclaré :

«...Il n'est pas possible à l'heure actuelle d'indiquer autrement que de façon générale, la façon dont la Commission fonctionnera. L'industrie laitière est complexe et en constante évolution et par suite de cette évolution, des méthodes différentes seront sûrement nécessaires de la part de la Commission. La législation a été rédigée de façon à assurer suffisamment de souplesse pour permettre à la Commission de réaliser les objectifs qui lui sont fixés, en dépit de l'évolution de la structure de l'industrie laitière canadienne.» (traduction)

L'article 8 est cependant rédigé de façon si vague qu'il ne fournit guère d'orientation à ceux qui sont chargés de l'administrer. Le gouverneur en conseil n'a pas donné de directives en vertu de l'article 11 ni adopté de règlement pertinent en vertu de l'article 12. En conséquence, il faut s'en remettre à la compétence et à l'indépendance des membres de la Commission, particulièrement dans la mesure où il n'y a pas de mécanismes efficaces de responsabilité en matière de politique pour donner un sens plus précis à l'article 8 et pour élaborer des politiques conséquentes en vue de la réalisation des objets prescrits par le Parlement.

Quiconque compare le témoignage de M. Skeoch à celui des fonctionnaires de la Commission canadienne du lait ne saurait s'empêcher de s'inquiéter quant à savoir si l'intérêt du public a été ou est bien servi par le fait que la Commission canadienne du lait n'ait reçu aucune orientation quant aux objectifs de la politique à long terme. Et l'intérêt public dépasse de beaucoup la somme d'environ \$300 millions en deniers publics dépensée chaque année par la Commission canadienne du lait.

La preuve de M. Skeoch a été présentée au tout début de l'enquête pour le motif annoncé de fournir à la Commission canadienne du lait toute occasion de répondre aux questions soulevées par cette preuve

concernant les questions de politique ou de les expliquer. Pourtant, les témoignages subséquent des témoins de la Commission canadienne du lait, exposé en grande partie au chapitre IV ci-dessus, nous portent à nous demander s'ils ont même compris la preuve de M. Skeoch, sans parler d'avoir des réponses aux questions et aux critiques qu'il a formulées.

Je ne mets pas en doute la bonne foi de la Commission canadienne du lait à l'égard de ses politiques et de ses programmes. Cependant, sans politique globale à long terme, rien ne permet de résister à la tentation d'adopter des solutions commodes à court terme.

La Commission canadienne du lait semble avoir agi en grande mesure dans le vide en ce qui concerne les politiques à long terme. Elle semble considérer les notions d'efficacité, de juste rétribution et d'approvisionnement suffisant comme indépendantes les unes des autres et semble croire qu'elles n'ont de sens qu'en termes d'outils à court terme comme les formules de revenu d'objectifs, les objectifs de production et les statistiques. La Commission canadienne du lait ne semble pas, par exemple, voir de contradiction entre les formules de justification des coûts ou les programmes de soutien des prix et l'efficacité, ou entre les contingents de production et l'efficacité ou les approvisionnements suffisants. La Commission canadienne du lait ne semble pas non plus tenir compte des politiques économiques globales du pays, comme celles qui favorisent des économies ouvertes de marché.

Je suppose que les plaidoiries écrites déposées par les avocats de la Commission canadienne du lait à la fin de l'enquête traduisent au moins dans une certaine mesure la position de la Commission canadienne du lait. La banalité de ces arguments concernant l'article 8, dont voici certains extraits, est troublante:

«M. Skeoch, qui n'a pas de formation juridique, n'est pas un expert à l'égard de l'interprétation des lois».

«... celui qui s'y connaît à propos d'un certain type d'entreprise agricole n'a qu'à regarder les cultivateurs un certain temps pour établir lesquels sont les plus efficaces et lesquels le sont moins. Ainsi, le sens ordinaire du terme «producteur efficace» ne se définit pas en termes de marché et le sens ordinaire du terme est celui qui intéresse la loi...»

«Le mot 'juste' dans l'expression 'juste rétribution' est manifestement un terme moral (en fait, les termes 'efficace' et 'suffisant' pourraient aussi l'être) et donc ne saurait être défini en termes empiriques et factuels. Une juste rétribution pour le producteur est tout simplement la rétribution à laquelle le producteur a droit, ou celle qu'il devrait recevoir.» (traduction)

Étant donné les déterminations de fait concernant les allégations faites par la société Schafer Bros. Ltd., il n'y a aucune nécessité de traiter certaines des questions définies à la pièce 8, qui se lit en partie comme suit :

«2. Si les allégations sont vraies, en tout ou en partie :

- a) Les politiques, les pratiques et les contrôles appliqués par la Commission canadienne du lait étaient-ils compatibles avec les objets de la Commission exposés à l'article 8 de la *Loi sur la Commission canadienne du lait*, S.R.C. 1970, c.C-7, et étaient-ils conformes aux pouvoirs que l'article 9 de la Loi confèrent à la Commission?
- b) Ces politiques, ces pratiques et ces contrôles étaient-ils nécessaires pour atteindre les objets de la Commission canadienne du lait visés à l'article 8?
- c) Les pouvoirs de la Commission canadienne du lait ont-ils été exercés conformément à une politique ou à des critères généraux adoptés dans le but d'atteindre les objets de la Commission exposés à l'article 8?»

Nonobstant le fait qu'il n'y a aucune nécessité de traiter des questions ci-dessus en rapport avec le Décret qui ordonnait qu'une enquête soit faite quant à savoir si quelque chose d'illégal ou de malhonnête avait été fait vis-à-vis la société Schafer Bros. Ltd., il convient de signaler que, en général et sans égard à la preuve présentée, le vague de l'article 8 pourrait peut-être nous porter à conclure que presque rien de ce qui est fait de bonne foi en vue de réaliser les objets de l'article 8, même si ces tentatives sont insuffisantes ou erronées, ne saurait être condamné comme illégal. Mais cela ne permet pas de dire ou de conclure que le texte de l'article 8 ne permet pas à la Commission canadienne du lait d'adopter des politiques et d'agir de façon plus satisfaisante et compétente en vue de réaliser les objets de l'article 8 tel que le Parlement les envisageait lorsqu'il a adopté cet article.

2. *Appropriation de l'achalandage*

Les allégations de la société Schafer Bros. Ltd., exposées par David Schafer, portaient globalement qu'à la fin des années 60, après de nombreuses années de travail promotionnel coûteux et régulier auprès de la CONASUPO et de l'organisme qui l'a précédée au Mexique, la société Schafer Bros., Ltd. était au seuil d'une relation commerciale profitable avec la CONASUPO et que la Commission canadienne a détruit cette possibilité par les activités énoncées à l'exposé des allégations.

Pour citer en partie Michel Choquette dans sa lettre à Gilles Choquette en date du 25 juillet 1977 (pièce 6, volume VI, pp. 8-9), ces allégations générales étaient les suivantes :

«A la suite de l'entente exclusive conclue par la suite entre la CONASUPO et la Commission canadienne du lait, cette dernière a annoncé en 1971 qu'elle mettait fin aux subventions à l'exportation de la poudre de lait pour les ventes au Mexique, expropriant ainsi définitivement le débouché que la société Schafer Bros. avait fortement contribué à créer;

«Qu'après plus de 10 ans de travail acharné et 21 voyages au Mexique, il ne leur restait absolument aucun résultat de leurs efforts;

«Qu'en plus de certaines ventes données, des affaires éventuelles et du temps qu'ils ont perdu, les Schafer ont également perdu tout leur investissement;

«Qu'ils n'auraient jamais consacré tout ce temps et tout cet argent à l'entreprise mexicaine si on ne leur avait pas laissé entendre qu'ils auraient le plein appui de la Commission du lait s'ils réussissaient à intéresser le gouvernement mexicain à acheter au Canada;

«Que la situation est en fait bien pire que cela, puisque l'argent que les Schafer ont investi dans cette entreprise représentait la plus grande partie de leur capital;

«Que la perte de ce capital, s'ajoutant à la perte de crédibilité qui en a résulté dans les milieux de la finance, des banques, du commerce et du gouvernement tant au pays qu'à l'étranger a presque totalement ruiné leur société;

«Que la société Schafer Bros., qui avait déjà été l'une des plus importantes sociétés privées de céréales et de graines en Hongrie et un chef de file du commerce étranger, et qui était en bonne voie de devenir une importante maison canadienne d'exportation bien qu'elle ait dû recommencer ici à zéro, depuis qu'elle a éprouvé des difficultés avec la Commission canadienne du lait, réussit à peine à survivre;» (traduction)

Il y a trois questions clés, qui seront étudiées en ordre :

- a) Est-ce que la CONASUPO s'est intéressée à l'achat de poudre de lait écrémé du Canada à la fin des années 1960 à la suite des efforts et des dépenses de la société Schafer Bros. Ltd?

- b) Si la Commission canadienne du lait n'avait pas entrepris de vendre directement à la CONASUPO, est-ce que ce commerce serait allé à la société Schafer Bros. Ltd?
- c) Est-ce que l'exclusion des négociants canadiens privés du commerce avec la CONASUPO à compter de 1971 découle principalement d'une décision de la Commission canadienne du lait?

Ces questions ont toutes été étudiées d'une façon ou d'une autre au chapitre VI, mais un bref résumé de ce que la preuve a révélé est utile ici.

Quant à la première question, David Schafer ignorait jusqu'à la présente enquête que d'autres négociants canadiens étaient également actifs au Mexique pendant les années 1960, alors qu'il y était. Ces autres négociants ont également rencontré MM. Rodriguez Licea et Rodriguez Ayala et, en fait, certaines ventes ont été réalisées par ces autres négociants avant la première et unique vente de poudre de lait écrémé du Canada à la CONASUPO par la société Schafer Bros. Ltd. en janvier 1969. En outre, des facteurs généraux d'offre et de demande semblent avoir été un des principaux éléments déterminants des déplacements du commerce, influencés par l'augmentation de la subvention canadienne à l'exportation qui, de l'avis de David Schafer, constituaient un facteur important. Il faut noter enfin que la visite de M. Barry et M. Goodwillie à l'automne de 1967 semble avoir contribué de façon importante à ouvrir la voie à la sollicitation générale des offres canadiennes par la CONASUPO en janvier 1968.

La réponse à la première question est donc que les efforts de la société Schafer Bros. Ltd., bien qu'ils puissent avoir joué un petit rôle, n'étaient aucunement uniques, majeurs ou déterminants. Quant à la seconde question, la société Schafer Bros. Ltd. a beaucoup insisté sur sa croyance qu'elle était le seul négociant privé canadien invité à faire une offre en janvier 1968. Ce fait aurait été pertinent s'il avait été avéré. La preuve montre cependant qu'au moins trois ou quatre autres Canadiens, à part la société Schafer Bros. Ltd. et la Commission canadienne du lait, ont été invités à présenter des offres. L'invitation à la Coopérative de Granby se trouve parmi les pièces de l'enquête. La preuve comporte également un autre document (pièce 12, page 160), également inconnu de la société Schafer Bros. Ltd. avant la tenue de l'enquête, soit une lettre en date du 19 janvier 1968 de M. Rodriguez Licea à l'Ambassade canadienne au Mexique; cette lettre se lit en partie comme suit :

«Pour répondre chaque année à nos besoins de poudre de lait, nous procédons d'ordinaire à une seule transaction portant sur environ 25,000 tonnes métriques, d'après les exigen-

ces exposées pour notre Institution dans la brochure «GENERAL CONDITIONS FOR THE PURCHASE OF MILK POWDER», dont un exemplaire (fut) joint (à l'original.)

«Nous avons porté ce qui précède à votre attention en vous demandant d'informer les fonctionnaires de votre gouvernement chargés de ces questions, ou les producteurs et les fournisseurs de poudre de lait, car nous entreprenons maintenant notre programme d'achat pour l'année 1968.

«Nous vous serions reconnaissants d'informer les parties intéressées qu'à compter de maintenant nous sommes prêts à recevoir leurs offres, par télex si désiré, indiquant le meilleur prix et l'acceptation de chacune des conditions exigées par la CONASUPO et exposées dans les Instructions ci-incluses.

«Nous aimerions préciser que lesdites Instructions ne sont aucunement limitatives et que vos offres peuvent développer ou améliorer nos conditions.

«Après l'analyse des prix et de la qualité offerts par tous les fournisseurs invités à présenter des offres, notre Institution informera les parties intéressées de sa décision finale.» (traduction)

La preuve a en outre établi que la CONASUPO a communiqué directement avec tous les producteurs et fournisseurs enregistrés auprès d'elle.

Quant à la vente faite en janvier 1969 par la société Schafer Bros. Ltd. à la CONASUPO, M. Rodriguez Ayala a expliqué à la Commission d'enquête au Mexique qu'il y avait une différence entre les petits contrats et les contrats importants, différences mentionnées plus haut dans le présent Rapport. M. Rodriguez Ayala a déclaré que la société Schafer Bros. Ltd. s'est vue accorder le contrat pour la petite commande de 770 tonnes en partie pour tester la capacité de cette société à exécuter de façon satisfaisante un contrat d'achat et de vente. En outre, puisqu'il s'agissait d'un petit contrat, le service des achats de la CONASUPO était autorisé à l'accorder sans l'approbation du directeur général et des autres cadres supérieurs de la CONASUPO. Cette différence entre les petits et les gros contrats est confirmée par le fait que, bien que la CONASUPO ait été satisfaite de la société Schafer Bros. Ltd. pour l'exécution de ce contrat de janvier 1969, celle-ci n'a pas accordé trois mois plus tard le gros contrat à la société Schafer Bros. Ltd., mais a plutôt acheté de la poudre de lait écrémé canadienne d'autres sources privées qui offrait un prix plus bas.

M. Schafer croyait avoir une relation personnelle unique de confiance réciproque avec certains cadres

supérieurs du service des achats de la CONASUPO et que ceci aurait abouti à l'octroi de contrats ultérieurs. Il faut cependant noter trois facteurs. La relation n'était pas suffisamment étroite pour qu'il soit mis au courant de la rencontre d'octobre 1967 avec la Commission canadienne du lait, non plus que des invitations aux autres fournisseurs canadiens en janvier 1968. En second lieu, il n'a pas obtenu le contrat de 1969. Également, et quoi qu'il en soit, les personnes que M. Schafer connaissait le mieux à la CONASUPO ont quitté cet organisme en 1970 lors du changement de gouvernement au Mexique.

Toujours à propos de la seconde question, il faut noter que la philosophie personnelle des droits de monopole de David Schafer et de George Schafer ainsi que leur opinion du rôle limité qui conviendrait à la Commission canadienne du lait et dont nous avons déjà parlé dans le présent Rapport, est tout à fait étrangère à la politique publique du Canada. M. Skeoch a également parlé de ceci dans son témoignage et il a déclaré qu'il ne pouvait voir aucune objection à ce que la Commission canadienne du lait fasse concurrence au secteur privé pour la fourniture de poudre de lait écrémé.

La réponse à la seconde question est donc «non».

À l'égard de la troisième question, il est clair d'après les entrevues que la Commission d'enquête a réalisées à Mexico que l'exclusion du secteur privé du Canada en 1971 découlait d'une modification de la politique du gouvernement mexicain. À ce moment-là, le nouveau gouvernement mexicain a appliqué une politique selon laquelle il achetait la poudre de lait écrémé (et sans doute d'autres produits également) uniquement d'autres organismes gouvernementaux, pour ainsi dire de gouvernement à gouvernement.

La réponse à la troisième question est donc également «non».

Nonobstant les réponses données aux trois questions ci-dessus, étant donné les questions soulevées à partir des allégations, il convient de passer en revue le droit relatif à cet aspect de la demande d'indemnité.

La principale autorité judiciaire au sujet de l'indemnité pour la prise ou l'approbation de l'achalandage par un acte d'un gouvernement est l'arrêt *Manitoba Fisheries Limited c. Sa Majesté la Reine*, [1979] 1 R.C.S. 101, dont les faits sont essentiellement les suivants. La société plaignante, en affaires depuis quarante ans, achetait du poisson aux pêcheurs commerciaux du Manitoba, le traitait et l'emballait dans ses propres installations et le vendait à divers clients à l'extérieur du Manitoba. Il s'agissait d'un commerce très compétitif et avec les années, la plaignante s'était constituée une clientèle très substantielle qui préférait acheter d'elle. En 1969, cependant, le Parlement adoptait la *Loi sur la commercia-*

lisation du poisson d'eau douce qui créait un organisme de la Couronne connu sous le nom d'Office de commercialisation du poisson d'eau douce et lui conférait, à toutes fins utiles, le droit exclusif de procéder à la commercialisation, à l'achat et à la vente du poisson des provinces participantes (dont le Manitoba) dans le commerce interprovincial et le commerce d'exportation. À compter de la date où la Loi est entrée en vigueur, donc, les clients de la plaignante ont dû faire affaire avec l'organisme de la Couronne, le commerce de la plaignante a été anéanti et son usine rendue virtuellement inutile. La plaignante a demandé une déclaration à l'effet qu'elle avait droit à une indemnité.

Il est important d'insister sur deux faits à propos de l'affaire *Manitoba Fisheries*. En premier lieu, la plaignante avait effectivement un achalandage, au sens d'une clientèle établie qui, par préférence, s'approvisionnait auprès d'elle et aurait en toute probabilité continué de le faire si la Loi n'avait pas été adoptée. En second lieu, des actes officiels par ou au moyen de la législation étaient la cause de la perte de cet achalandage.

Tant la division de première instance de la cour fédérale que la cour d'appel fédérale ont jugé que, bien que ce qui était arrivé à la plaignante ait été injuste, le préjudice ne donne pas ouverture à un droit d'action.

La cour suprême du Canada a accueilli l'appel de la plaignante et a fait une déclaration à l'effet qu'elle avait droit à une indemnité pour la juste valeur marchande de son entreprise dont le montant serait fixé par accord mutuel ou, à défaut, par la cour fédérale. La cour a jugé que la cause tombait sous le coup de la règle à l'effet qu'à moins que le texte d'une loi ne l'exige clairement, la loi ne devrait pas s'interpréter de façon à enlever la propriété d'un sujet sans indemnité. La cour a en outre jugé que l'achalandage qui était établi d'après les faits de la cause, constituait une forme de propriété relevant de la règle. La cause présentait également des preuves particulières qui permettaient de traiter l'achalandage sur le même pied que les installations et le matériel.

Il n'est pas nécessaire pour les fins de la présente enquête de décider si les mesures prises par la Commission canadienne du lait dans les limites des pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi (au moins au sens littéral) devraient être traitées de la même façon que l'adoption de la Loi dans l'affaire *Manitoba Fisheries*. Les faits de cette cause différaient essentiellement des faits dont est saisie la présente enquête. Ici, il n'existait pas de loyauté, de préférence ou d'habitude dans le cas des achats de la CONASUPO dont on puisse juger de façon raisonnable qu'elles aboutissaient à un achalandage pour un vendeur canadien quelconque, encore moins la société Schafer Bros. Ltd. En second lieu, on ne saurait dire que le

fait que la société Schafer Bros. Ltd. n'ait pas conclu de contrat avec la CONASUPO autre que la petite vente de janvier 1979 et le fait qu'aucun négociant privé n'ait été en mesure de traiter des affaires avec la CONASUPO après avril 1971 résultait directement des actes ou des politiques de la Commission canadienne du lait.

En conséquence, il faut conclure qu'il n'y a aucun fondement légal sous cette rubrique permettant de juger que la Commission canadienne du lait a agi de façon illégale.

3. Ingérence délictuelle dans les affaires ou le commerce

Comme le déclare Lord Denning, maître des rôles dans *Torquay Hotel Co. Ltd. v. Cousins*, [1969] 1 All E.R. 522 à la p. 530:

«... si quelqu'un s'ingère délibérément dans le commerce ou les affaires d'un autre, et qu'il le fasse par des moyens illégaux, c'est-à-dire par un acte qu'il n'a pas le droit de commettre, alors il agit de façon illégale, même s'il ne cause ou ne suscite pas effectivement un bris de contrat». (traduction)

Le préjudice causé par une infraction à cette règle donne ouverture à un droit d'action. Dans le même sens voir *Volkswagen Canada Ltd. v. Spicer et al* [1978], 91 D.L.R. (3d) 42 (C.A.N.E.) et également *Acrow (Automation) Ltd. v. Rex Chainbelt Inc.* [1971] 3 All E.R. 1175 (C.A.) où l'ingérence actionable consistait en un refus illégal d'approvisionnement.

La cour d'appel du Manitoba a récemment, dans l'arrêt *Gershman v. Manitoba Vegetable Producers' Marketing Board* [1976] 4 W.W.R. 406, appliqué ce principe à l'exercice des pouvoirs d'un organisme de commercialisation. Les faits de cette cause impliquaient un office de commercialisation, établi par une loi, qui utilisait ses pouvoirs d'une façon discriminatoire et vindicative de façon à harceler et à effectivement ostraciser le plaignant, qui était un des propriétaires d'une société des produits agricoles. Le plaignant avait apparemment déjà contesté l'autorité légale de l'Office et pour cette raison, entre autres, il ne jouissait manifestement pas d'une très grande popularité auprès des fonctionnaires de l'Office. Il s'agissait d'un cas extrême, d'après les faits, qui a abouti à l'octroi de dommages punitifs de même que de dommages généraux contre l'Office, mais les directives légales sont d'application générale. Elles s'appliquent, par exemple, à la Commission canadienne du lait et bien qu'il n'y ait pas eu, d'après la preuve présentée à la présente enquête, d'infraction à ces directives, il peut néanmoins être intéressant de revoir ces principes.

L'action de Gershman contre l'Office visait l'ingérence malicieuse dans les relations contractuelles,

mais la cour d'appel a jugé que les délits distincts d'intimidation et d'ingérence illicite dans les affaires avaient également été commis par l'abus des pouvoirs discrétionnaires de l'Office, pouvoirs que la cour qualifiait de «pouvoirs très larges, équivalent à des pouvoirs de monopole». (traduction)

(Le délit d'intimidation, qui n'est pas pertinent aux fins de la présente enquête, consiste en une menace faite à une autre personne de faire une acte illégale, à la suite de laquelle l'autre personne pose ou s'abstient de poser un acte qu'elle a le droit de poser, ce qui cause un préjudice à elle-même ou à une tierce personne).

Le délit d'ingérence illicite dans les affaires, selon ce qui en a été dit ci-dessus et selon la description donnée par la cour d'appel du Manitoba, consiste à agir illégalement dans le but et avec l'effet de causer un préjudice aux affaires et au commerce d'autrui. Il n'est pas nécessaire qu'il y ait un achalandage établi ni qu'il existe effectivement un contrat.

La cour d'appel du Manitoba a jugé que l'Office avait agi illégalement chaque fois qu'il n'avait pas agi de bonne foi, et que les actes commis principalement dans le but de causer un préjudice au plaignant, de le punir ou de le mettre sur une liste noire constituaient des actes de mauvaise foi. La cour a en outre réitéré le principe général à l'effet que les corps publics ne doivent pas utiliser leurs pouvoirs à des fins incompatibles avec les objets prévus dans leurs lois constituan-tes, et faisait sienne la déclaration suivante du juge de première instance à cet égard (p. 415) :

«Il existe à l'heure actuelle de nombreux offices, sanctionnés par le gouvernement, qui ont compétence exclusive d'administrer de nombreux aspects de la vie économique de notre pays, et à mesure que nos vies deviendront de plus en plus interdépendantes, nous aurons un nombre encore plus grand de tels offices. Ces offices gouvernementaux sont créés pour administrer de façon exclusive les nombreux programmes économiques différents de notre société. Les objets et les fins pour lesquels ils sont créés sont nobles... l'abus flagrant du pouvoir... ne devrait pas être toléré sans imposition de... dommages.» (traduction)

La cour citait également l'extrait suivant du jugement du juge Rand dans l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121 à la p. 140 :

«Il est d'une importance vitale qu'une administration publique qui a le pouvoir de refuser d'autoriser une personne à entreprendre ou à continuer un métier qui, en l'absence de toute réglementation, serait libre et légitime, conduise ses opérations avec une impartialité et une intégrité totales; il est non moins vital

que les motifs invoqués pour refuser ou annuler un permis soient sans aucune contestation possible les seules raisons précises qui sont incompatibles avec le but que recherche la loi...»

«... une loi ne peut, si elle ne l'exprime expressément, s'interpréter comme ayant conféré un pouvoir arbitraire illimité pouvant être exercé dans n'importe quel but, si fantaisiste et hors de propos soit-il... La 'discretion' implique nécessairement la bonne foi dans l'exercice d'un devoir public. Une loi doit toujours s'entendre comme s'appliquant dans une certaine optique, et tout écart manifeste de sa ligne ou de son objet est tout aussi répréhensible que la fraude ou la corruption.»

La cour se fiait en outre à la loi à l'effet que les pouvoirs discrétionnaires ne doivent pas s'exercer d'une façon arbitraire, vague ou fantaisiste.

Aucun de ces principes n'a fait l'objet d'une infraction par la Commission canadienne du lait, ses fonctionnaires ou ses employés à l'égard de la société Schafer Bros. Ltd., selon la preuve présentée à la présente enquête.

4. *Traitement discriminatoire*

Il est manifeste à la lecture de l'exposé des allégations qu'un des principaux thèmes des assertions faites par la société Schafer Bros. Ltd. est qu'elle a été victime de discrimination de la part de la Commission canadienne du lait, de ses fonctionnaires et de ses employés.

Aux fins de la présente enquête, on peut décrire la discrimination personnelle comme le fait d'accorder un traitement différent à des exportateurs en concurrence au même moment ou à des moments semblables à l'égard d'intérêts ou de transactions comparables.

Un corps public, à plus forte raison un corps qui a les pouvoirs et l'influence de la Commission canadienne du lait dans son secteur de l'activité commerciale, a l'obligation légale d'agir de façon impartiale et de bonne foi. Cette obligation découle du droit commun et est indépendante des textes de loi.

L'obligation imposée à un tel organisme public est plus large et plus stricte que celle qui incombe à un particulier. Quelque irritation qu'un fonctionnaire public puisse éprouver à l'endroit d'un particulier, il n'a pas le droit de lui causer un préjudice ou de le punir par la façon dont il exerce ou refuse d'exercer ses pouvoirs et sa discrétion. Cette obligation s'étend à toutes les activités du fonctionnaire ou de l'organisme, qu'il s'agisse d'établissement des prix, d'approvisionnements, de fournir des renseignements ou d'autres formes de transactions ou de rapports.

Les principaux cas où la société Schafer Bros. Ltd. prétendait avoir reçu aux mains de la Commission canadienne du lait un traitement moins favorable que d'autres exportateurs canadiens étaient l'appel d'offres de janvier 1968, la vente de janvier 1969, la transaction impliquant du blé et de la poudre de lait écrémé, l'incident des Philippines et les efforts faits en 1977 pour explorer les transactions éventuelles avec le Pérou, le Mexique, l'Algérie et le Chili.

Les principaux cas où la société Schafer Bros. Ltd. croyait que certains de ses concurrents avaient reçu un traitement particulièrement favorable de la part de la Commission canadienne du lait étaient la vente du consortium en août 1968, l'appel d'offres de mars 1969, l'appel d'offres de 1968 et la nomination de la société Ault Foods (1975) Ltd. en 1977.

L'étude des faits qui a été faite ci-dessus à l'égard de chacune de ces allégations particulières montre que les revendications de David Schafer et de Georges Schafer étaient en fait sans fondement. En conséquence, il n'y a aucun fondement dans les faits aux «questions» soulevées par Michel Choquette à savoir s'il y avait eu «fraude» ou «tromperie» de la part de la Commission canadienne du lait, de ses fonctionnaires ou de ses employés. De même, il n'y avait aucune preuve d'un traitement de faveur accordé à la société Ronald A. Chisholm Ltd. ou à d'autres concurrents de la société Schafer Bros. Ltd.

En particulier, à l'égard des subventions à l'exportation offertes aux exportateurs canadiens et aux dispositions financières prévues à l'égard des ventes à des exportateurs privés à même les stocks de la Commission canadienne du lait, la preuve montre de façon uniforme et manifeste que la Commission canadienne du lait a fait tous les efforts possibles pour traiter tous les négociants sur un pied d'égalité. Outre le fait que des avis généraux portant sur les approvisionnements, les subventions et les dispositions financières aient été expédiés publiquement et généralement dans le milieu, lors des rares occasions où des ajustements aux conditions pouvaient se faire pour des transactions données afin de réagir aux pressions concurrentielles de l'étranger, tous les négociants canadiens dont l'intérêt pour cette transaction était connu en étaient avisés. Ceci ne signifie pas qu'à certaines reprises la Commission canadienne du lait n'a pas pris des dispositions spéciales pour aider des négociants à exécuter certains contrats, mais la société Schafer Bros. Ltd. a bénéficié d'un tel traitement tout autant que d'autres exportateurs canadiens.

On pourrait également rappeler, même si cela ne constituerait pas une réponse si la Commission canadienne du lait avait effectivement fait preuve de discrimination contre la société Schafer Bros. Ltd., que la société Schafer Bros. Ltd. ne se préoccupait pas des questions de principe concernant la discrimi-

nation. Depuis au moins 1969, la société Schafer Bros. Ltd. tente d'obtenir des autorités canadiennes l'octroi de l'exclusivité et de droits préférentiels vis-à-vis les autres exportateurs canadiens à l'égard des ventes de poudre de lait canadienne à la CONASUPO.

Un des principaux ensembles de facteurs qui semblent sous-tendre la conviction des Schafer à l'effet qu'ils ont subi un traitement discriminatoire aux mains de la Commission canadienne du lait est le fait que la Commission canadienne du lait n'a pas mis au point un système organisé et clairement défini pour les ventes de poudre de lait écrémé à l'exportation, comme c'est le cas pour de nombreux produits agricoles normalisés et classifiés. Les incertitudes quant à l'importance des approvisionnements disponibles et à venir, l'absence d'une bourse des opérations à terme, et ainsi de suite, peuvent justifier dans une certaine mesure le fait que l'on n'ait pas mis au point un système formel pour le traitement des ventes à l'exportation. En même temps, l'adoption d'une méthode ad hoc de ventes de poudre de lait écrémé à l'étranger rendait facile, sinon inévitable, qu'un exportateur qui pourrait se trouver désavantagé par les incertitudes inhérentes à une telle méthode de croire que ses infortunes avaient été causées de propos délibéré plutôt que par le hasard. La Commission canadienne du lait n'a guère fait preuve de conscience de sa propre vulnérabilité en ne mettant pas au point une méthode de vente plus objective et plus facile à défendre.

La conclusion qu'il n'y a pas eu de discrimination délibérée, personnelle, persistante ou systématique contre les Schafer ne signifie pas qu'il n'aurait pas pu y avoir une discrimination non systématique, temporaire ou occasionnelle d'une sorte ou d'une autre. Effectivement, deux cas ou deux sortes de cas de ce genre sont révélés par la preuve. Bien que ce soient mentionnés ci-dessous, ils n'ont aucune importance réelle en ce qui concerne la revendication de la société Schafer Bros. Ltd.

Le premier cas implique les réponses données par la Commission canadienne du lait aux demandes de la part d'acheteurs étrangers éventuels. Comme on l'a dit à propos de la dernière partie de l'allégation B.8, il y a eu deux ou trois cas mentionnés dans la preuve impliquant la vente éventuelle de poudre de lait écrémé à des étrangers: la Commission canadienne du lait a répondu qu'elle n'était pas en mesure de faire elle-même une telle vente et a référé l'acheteur éventuel à deux ou trois exportateurs canadiens désignés nommément. Dans aucun de ces cas les noms donnés à l'acheteur éventuel ne comprenaient celui de la société Schafer Bros. Ltd. Même si l'on peut comprendre les raisons pratiques de ce genre de réponse à une demande générale, il n'est manifestement pas souhaitable que la Commission canadienne du lait

réponde de telle façon et c'est une mauvaise méthode. Comme on l'a indiqué plus haut, cependant, il n'a pas été prouvé que ces cas aient eu un effet préjudiciable quelque que pour les exportateurs privés qui n'étaient pas mentionnés ou recommandés dans les réponses de la Commission canadienne du lait.

L'autre cas concerne le choix d'un agent par la Commission canadienne du lait, en 1977, à l'égard de ses ventes à la CONASUPO. Bien que la documentation préparée par la Commission canadienne du lait à l'égard du choix de la société Ault Foods (1975) Ltd. porte à croire qu'il y a effectivement eu un mode de sélection objectif et désintéressé, néanmoins, d'après le témoignage de M. Gilles Choquette à cette enquête, il a été établi qu'il avait d'abord voulu que la Coopérative de Granby soit nommée agent de la Commission canadienne du lait :

- Q. Avez-vous rencontré des gens de la Coopérative de Granby?
- R. J'avais en mars, à la fin de mars, contacté la Coopérative de Granby pour demander s'ils seraient prêts à représenter la Commission Canadienne du Lait à CONASUPO. Et la raison pour laquelle j'avais fait ça, c'est que je me disais: si dans cette opération il y a un profit, cette coopérative-là représente vingt-cinq pour cent (25%) du lait canadien, s'il y a un profit, il retournera au producteur.

Ce qui fait que, ça permettrait si on change de politique, que notre changement de politique soit moins questionnable, puisque si profit il y avait, il retournerait au producteur. (Transcription, p. 5060)

Ces opinions peuvent également être mises en doute mais, comme on l'a dit ci-dessus, ni l'un ni l'autre des deux exemples n'a d'importance véritable quant à la réclamation de la société Schafer Bros. Ltd.

5. *Enrichissement sans cause*

Le droit implique une dette ou une obligation qui empêche une personne de conserver un bénéfice provenant d'une autre s'il est injuste ou contraire à la conscience de ne pas le payer. Cette obligation de restitution, qui vise à empêcher l'enrichissement sans cause, est entièrement extérieure et indépendante des obligations, soit du droit contractuel ou délictuel. Elle ne dépend pas d'une promesse implicite de payer, non plus que d'une preuve de mauvaise foi. (Voir *Fibrosa Spolka Akcyjna v. Fairbairn Lawson Combe Barbour Ltd.*, [1943] A.C. 32, et voir *Degelman c. Guaranty Trust Co. of Canada et al.*, [1954], R.C.S. 725, *County of Carleton c. City of Ottawa* [1965], R.C.S. 663 et *Cie Immobilière Viger Ltée c. Lauréat Giguère Inc.* [1977] 2 R.C.S. 67).

Il n'existe pas de liste fermée de catégories ou de circonstances précises qui doivent en droit se réaliser

pour que l'enrichissement, aux dépens d'une autre personne, soit jugé «sans cause». Le droit impose l'obligation de payer ce qu'il est juste et raisonnable de payer, eu égard à la relation entre les parties et aux circonstances de la cause. Voir *James More & Sons Ltd. c. University of Ottawa* [1974], 5. O.R. (2d) 162 (juge Morden). Parmi les nombreuses circonstances dont les tribunaux canadiens ont tenu compte en jugeant s'il était juste et raisonnable d'imposer une obligation de payer, on note la question de savoir s'il y a eu un bénéfice inespéré pour la partie qui a effectivement obtenu le bénéfice, si le bénéfice a été créé aux dépens du plaignant et si la dépense a été raisonnablement encourue sur la base d'une demande expresse ou tacite d'une entente, d'une confiance, d'une attente raisonnable ou d'un faux sentiment de sécurité induit par la partie qui a effectivement obtenu le bénéfice.

Lorsqu'on juge qu'il y a effectivement eu enrichissement sans cause, la mesure des dommages est la juste valeur des services, des dépenses du demandant, qui se mesurent à leur tour d'après que l'autre personne aurait dû les payer sur une base purement commerciale (voir *Degelman c. Guaranty Trust Co. of Canada et al*, op. cit., par le juge Rand à la page 729 et par le juge Cartwright, à la p. 735).

Étant donné les déterminations de fait faites dans le présent Rapport, cependant, les principes légaux d'enrichissement sans cause ne justifient pas d'accorder une indemnité à la société Schafer Bros. Ltd. dans cette affaire.

6. Code criminel

Michel Choquette mentionne par inférence dans ses écrits antérieurs à l'enquête certains actes criminels. Par exemple, comme on l'a cité ailleurs, il écrit ce qui suit à la page 175 de sa lettre du 25 juillet 1977 à Gilles Choquette (pièce 6, volume VI) :

«En outre, s'il était prouvé que certains fonctionnaires de la Commission canadienne du lait ont reçu des «ristournes» illégales pour le traitement de faveur accordé à MM. Gonzalez et Chisholm, ou même qu'ils ont accordés un traitement de faveur à ces négociants sans recevoir de rémunération supplémentaire, alors, ce transfert clandestin du marché mexicain de la poudre de lait écrémé canadienne à ces individus constituerait certainement un motif de poursuites judiciaires.

«En outre, si en dépit des déclarations «officielles» de la Commission canadienne du lait à l'effet que dès 1971 elle avait monopolisé le marché mexicain de la poudre de lait écrémé et qu'en conséquence elle n'accordait plus de subventions à l'exportation aux négociants privés à l'égard de la vente de cette denrée au

Mexique, il pouvait être prouvé que les mêmes exportateurs canadiens favorisés ou tout autre négociant avaient reçu des subventions pour des ventes à la CONASUPO, subventions que la Commission canadienne du lait avait refusé d'accorder à la société Schafer Bros. Ltd., il est probable qu'un tribunal trouverait les anciens hauts fonctionnaires de la Commission coupables de fraude.» (traduction)

En conséquence, nous passons en revue une partie du droit criminel même si, à cause des déterminations de fait, il n'a aucune pertinence dans cette affaire.

Le *Code criminel du Canada*, à la partie III, prescrit, en partie, à l'égard des infractions contre l'administration de la loi et de la justice, aux articles 107, 109, 110, 111, 113, et 114 ce qui suit :

107. Dans la présente Partie

«témoignage» ou «déposition» signifie une assertion de fait, opinion, croyance ou connaissance, qu'elle soit essentielle ou non et qu'elle soit admissible ou non;

- «procédure judiciaire» signifie une procédure
- a) dans une cour de justice ou sous l'autorité d'une telle cour ou devant un grand jury,
 - b) devant le Sénat ou la Chambre des communes du Canada ou un comité du Sénat ou de la Chambre des communes ou devant un conseil législatif, une assemblée législative ou une chambre d'assemblée ou un comité de l'un de ces derniers qui est autorisé par la loi à faire prêter serment,
 - c) devant une cour, un juge, un juge de paix, un magistrat ou un coroner,
 - d) devant un arbitre, un tiers-arbitre ou une personne ou un groupe de personnes autorisé par la loi à tenir une enquête et à y recueillir des témoignages sous serment, ou
 - e) devant un tribunal ayant le pouvoir d'établir un droit légal ou une obligation légale, que la procédure soit invalide ou non par manque de juridiction ou pour toute autre raison;

«charge» ou «emploi» comprend

- a) une charge ou fonction sous l'autorité du gouvernement,
- b) une commission civile ou militaire, et
- c) un poste ou emploi dans un département public;

«fonctionnaire» désigne une personne qui

- a) détient une charge ou un emploi, ou
- b) est nommée pour remplir une fonction publique;

«gouvernement» signifie

- a) le gouvernement du Canada,
- b) le gouvernement d'une province, ou
- c) Sa Majesté du chef du Canada ou du chef d'une province;

«témoin» désigne une personne qui rend témoignage oralement sous serment ou par affidavit dans une procédure judiciaire, qu'elle soit habile ou non à être témoin, et comprend un enfant en bas âge qui rend témoignage sans avoir été assermenté parce que, de l'avis de la personne qui préside, il ne comprend pas la nature d'un serment. 1953-54, c. 51, art. 99.

Corruption de fonctionnaires

109. Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de quatorze ans, quiconque,

a) étant juge de paix, commissaire de police, agent de la paix, fonctionnaire public ou fonctionnaire d'un tribunal pour enfants, ou étant employé à l'administration du droit criminel, par corruption

- (i) accepte ou obtient,
- (ii) tente d'obtenir,

pour lui-même ou pour un autre, de l'argent, une contrepartie valable, une charge, une place ou un emploi, avec l'intention

- (iv) d'entraver l'administration de la justice,
- (v) de provoquer ou faciliter la perpétration d'une infraction, ou
- (vi) d'empêcher la découverte ou le châtiement d'une personne qui a commis ou se propose de commettre une infraction; ou

b) donne ou offre, par corruption, à une personne mentionnée à l'alinéa a), de l'argent, une contrepartie valable, une charge, une place ou un emploi dans le dessein que la personne accomplisse une chose mentionnée au sous-alinéa a)(iv),(v) ou (vi). 1953-54, c. 51, art. 101.

Fraude envers le gouvernement

110. (1) **Commet une infraction, quiconque**

a) directement ou indirectement,

- (i) donne, offre ou convient de donner ou d'offrir à un fonctionnaire ou à un membre de sa famille ou à toute personne au profit d'un fonctionnaire, ou
- (ii) étant fonctionnaire, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter de quelqu'un, pour lui-même ou pour une autre

personne, un prêt, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature que ce soit en considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou omission concernant

(iii) la conclusion d'affaires avec le gouvernement ou un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement, ou

(iv) une réclamation contre Sa Majesté ou un avantage que Sa Majesté a l'autorité ou le droit d'accorder, que, de fait, le fonctionnaire soit en mesure ou non de collaborer, d'aider, d'exercer une influence ou de faire ou omettre ce qui est projeté, selon le cas;

b) traitant d'affaires avec le gouvernement, paye une commission ou récompense ou confère un avantage ou un bénéfice de quelque nature à un employé ou fonctionnaire du gouvernement avec lequel il traite, ou à un membre de sa famille ou à toute personne au profit de l'employé ou fonctionnaire, à l'égard de ces relations d'affaires, à moins d'avoir obtenu, du chef de la division de gouvernement avec laquelle il traite, un consentement écrit dont la preuve lui incombe;

c) étant fonctionnaire ou employé du gouvernement, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter d'une personne qui a des relations d'affaires avec le gouvernement une commission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature, directement ou indirectement, par lui-même ou par l'intermédiaire d'un membre de sa famille ou de toute personne à son profit, à moins d'avoir obtenu, du chef de la division de gouvernement qui l'emploie ou dont il est fonctionnaire, un consentement écrit dont la preuve lui incombe;

d) ayant ou prétendant avoir de l'influence auprès du gouvernement ou d'un ministre du gouvernement, ou d'un fonctionnaire, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter pour lui-même ou pour une autre personne une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou d'une omission concernant

- (i) une chose mentionnée au sous-alinéa a)(iii) ou (iv), ou
- (ii) la nomination d'une personne, y compris lui-même, à une charge;

e) offre, donne ou convient d'offrir ou de donner à un ministre du gouvernement ou à

un fonctionnaire, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou d'une omission concernant

- (i) une chose mentionnée au sous-alinéa a)(iii) ou (iv), ou
 - (ii) la nomination d'une personne, y compris lui-même, à une charge; ou
- f) ayant présenté une soumission en vue d'obtenir un contrat avec le gouvernement,
- (i) donne, offre ou convient de donner à une autre personne qui a présenté une soumission, ou à un membre de sa famille, ou à une autre personne à son profit, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération du retrait de la soumission de cette personne, ou
 - (ii) exige, accepte ou convient d'accepter, d'une autre personne qui a présenté une soumission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération du retrait de sa soumission.

(2) Commet une infraction, quiconque, afin d'obtenir ou de retenir un contrat avec le gouvernement, ou comme condition expresse ou tacite d'un tel contrat, directement ou indirectement souscrit, donne ou convient de souscrire ou de donner à quelque personne une contrepartie valable

a) en vue de favoriser l'élection d'un candidat ou d'un groupe ou d'une classe de candidats au Parlement du Canada ou à une législature, ou

b) avec l'intention d'influencer ou d'affecter de quelque façon le résultat d'une élection tenue pour l'élection de membres du Parlement du Canada ou d'une législature.

(3) Quiconque commet une infraction prévue au présent article est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de cinq ans. 1953-54, c. 51, art. 102.

Abus de confiance par un fonctionnaire public

111. Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de cinq ans tout fonctionnaire qui, relativement aux devoirs de sa charge, commet une fraude ou un abus de confiance, que la fraude ou l'abus de confiance constitue ou non une infraction s'il est commis à l'égard d'un particulier. 1953-54, c. 51, art. 103.

Achat ou vente d'une charge

113. Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de cinq ans, quiconque

a) prétend vendre ou convient de vendre une nomination à une charge ou la démission d'une charge, ou un consentement à une telle nomination ou démission, ou reçoit ou convient de recevoir une récompense ou un bénéfice de la prétendue vente en question; ou

b) prétend acheter une telle nomination, démission ou consentement, ou donne une récompense ou un bénéfice pour le prétendu achat, ou convient ou promet de le faire. 1953-54, c. 51, art. 105.

Influencer ou négocier une nomination ou en faire commerce

114. Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de cinq ans, quiconque

a) reçoit, convient de recevoir, donne ou obtient que soit donné, directement ou indirectement, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération de la collaboration, de l'aide ou de l'exercice d'influence pour obtenir la nomination d'une personne à une charge;

b) sollicite, recommande ou négocie de quelque manière une nomination à une charge ou une démission d'une charge en prévision d'une récompense, d'un avantage ou d'un bénéfice, direct ou indirect; ou

c) maintient, sans autorisation légitime dont la preuve lui incombe, un établissement pour la conclusion ou la négociation de toutes affaires concernant

- (i) la nomination de personnes pour remplir des vacances,
- (ii) la vente ou l'achat de charges, ou
- (iii) les nominations à des charges ou les démissions de charges. 1953-54, c. 51, art. 106.»

Ces dispositions sont en vigueur, à tous les égards importants, depuis avant 1966 (la première année sur laquelle porte la présente enquête).

Comme on l'a déjà dit, rien dans la preuve présentée à la présente enquête ne prouve ni même ne constitue un fondement raisonnable de soupçonner qu'il y ait eu infraction à aucune de ces dispositions du Code criminel.

En outre, et sans égard au droit criminel, aucune des preuves ne laissait supposer qu'une impropriété quelconque se soit produite, comme il est allégué par

ou pour la société Schafer Bros. Ltd. Il est très malheureux et extrêmement injuste que les soupçons sans fondement et préjugés de la société Schafer Bros. Ltd. aient reçu la publicité qu'ils ont reçue.

Il faudrait peut-être ajouter quelques commentaires.

A compter du 26 avril 1976, le Code criminel du Canada fait une infraction au Canada du fait de comploter pour enfreindre les lois d'un pays étranger. Les paragraphes 423 (2) et (3) du Code criminel se lisent comme suit:

«423 (2) Quiconque comploté avec quelqu'un

a) d'accomplir un dessein illicite, ou

b) d'accomplir un dessein licite par des moyens illicites.

est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de deux ans.

(3) Les personnes qui, au Canada, complotent en vue de commettre, dans un pays étranger, des infractions visées aux paragraphes (1) ou (2) et également punissables dans ce pays sont réputées l'avoir fait en vue de les commettre au Canada.»

Cette disposition ne saurait être pertinente pour la présente enquête qu'à l'égard de l'allégation B.5 et d'une partie de l'allégation B.8 portant sur la nomination d'un agent par la Commission canadienne du lait en 1977 pour ses ventes à la CONASUPO. Comme on l'a dit plus haut, aucune preuve n'a été apportée à la présente enquête établissant qu'il y ait eu infraction à cet article.

B. ÉQUITÉ

1. Actes illégaux

a) L'équité de forme et de fond

Le concept 'd'équité' a une signification légale tant en ce qui touche la forme procédurale, comme on l'a vue plus tôt dans le présent chapitre, qu'en ce qui touche le fond.

Du côté de la forme, il est clairement établi au Canada que le droit commun oblige les fonctionnaires publics à agir équitablement lorsqu'ils prennent des décisions administratives. Voir par exemple *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Police Commissioners*, [1979], 1 R.C.S. 311, et *Martineau c. Matsqui Institution Disciplinary Board (No. 2)* [1979], 30 N.R. 119 (C.S.R.). Comme le dit le juge en chef, Lord Parker dans l'arrêt *Re H.K. (An Infant)*, [1967] 2 Q. B. 617 à la p. 630 :

«La bonne administration et une décision honnête ou de bonne foi doit, à mon sens, exiger non seulement l'impartialité, non seu-

lement la réflexion, mais aussi une action équitable...»

Comme dans le cas de la notion d'enrichissement sans cause, il n'y a pas lieu de limiter l'élasticité du concept d'équité en cherchant à identifier des éléments qui doivent toujours être présents. Comme le déclare le lord juge Lawton dans l'arrêt *Maxwell v. Department of Trade and Industry* [1974] W.B. 523 à la p. 539 :

«Ce n'est pas une tâche plus facile que celle de définir un éléphant; cependant, en pratique, l'équité tout comme l'éléphant, se reconnaît facilement.» (traduction)

Pour appliquer le concept, il faut utiliser son jugement, compte tenu de tous les faits.

La question d'équité est affectée, par exemple, par la nature de l'acte qui a causé le dommage allégué. Les décisions générales de politique et leur application (comme l'arrêt de la subvention à l'exportation pour les ventes à la CONASUPO en 1971) sont d'une nature différente de la conduite à l'égard d'un négociant donné. Un spécialiste s'exprimait récemment comme ceci à ce sujet :

«Pourquoi ne pas traiter les problèmes d'équité et de justice naturelle de la façon suivante : plus l'on se rapproche du type de fonction qui exige de simples déterminations de droit/faït et qui a de lourdes conséquences pour les personnes, plus l'exigence de protection par la procédure est justifiée, mais à mesure que l'on s'en éloigne pour s'approcher de décisions d'ordre général, visant l'application de politiques, ordinairement du ressort d'un ministre du gouvernement, l'accent sur la procédure impartiale vient graduellement à disparaître. Cette disparition n'est toutefois pas marquée de frontières précises auxquelles pourrait aboutir un processus de classification irréaliste.» (traduction)

Mullan, «*Fairness : The New Natural Justice?*» (1975) 25 U.T.L.J. 280 à la p. 300 (Cité avec approbation par le juge Dickson au nom de la cour suprême du Canada dans l'arrêt *Minister of National Revenue c. Coopers and Lybrand* [1979] 1 R.C.S. 495 à la p. 505.

Cependant, les exigences d'une procédure juste et la reconnaissance du fait que les personnes en cause ont intérêt à être entendues dans les processus décisionnels gouvernementaux ne sauraient être poussées jusqu'au point où elles nuiraient de façon grave à l'efficacité de l'administration publique.

Le mode utilisé par la Commission canadienne du lait au printemps de 1971 en vue de choisir un agent pour les transactions avec la CONASUPO était juste

à tous les égards. On a sollicité des candidatures et, selon les témoignages sous serment, on les a étudiées d'une façon impartiale et désintéressée.

Le droit de l'équité des procédures s'applique afin d'établir si oui ou non une décision donnée devrait être renversée et déclarée nulle. Il n'aboutit pas par lui-même à l'octroi d'autres réparations. Le droit relatif à l'équité, en matière de fond, d'autre part, peut aboutir à un recours en équité ou autrement pour les parties lésées.

Il n'y a rien à ajouter à ce sujet à ce qui a été exposé ci-dessus dans le présent chapitre et à ce qui sera dit plus bas concernant les obligations découlant d'une somme aussi élevée de pouvoirs sur le marché que celle que possède la Commission canadienne du lait.

b) Devoirs d'un monopoleur-monopsonneur

Étant donné l'influence substantielle que la Commission canadienne du lait a tant sur l'achat que sur la vente de la poudre de lait écrémé au Canada, particulièrement à l'égard des ventes à l'exportation entre 1966 et 1977, il est pertinent à l'étude de la question de savoir si elle a agi de façon légale et équitable d'étudier les devoirs généraux d'un monopoleur (vendeur) et d'un monopsonneur (acheteur).

Une somme considérable de pouvoirs sur le marché découlant d'une loi du Parlement ne crée pas de problèmes légaux en vertu des dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions touchant les monopoles, par suite d'une exception expresse dans cette Loi.

On reconnaît cependant en général que «la plus grande partie des monopoles les plus durables et plus inflexibles ne se trouve pas dans le secteur privé, mais sous le couvert de la protection et de la réglementation gouvernementales» (traduction) (L.A. Skeoch, *Dynamic Change and Accountability in a Canadian Market Economy* (1976), p. 145). La difficulté qui découle de la concentration du pouvoir sur le marché pour la société est qu'elle donne à un nombre restreint de personnes un pouvoir inhabituel d'agir de façon à restreindre ou à empêcher l'entrée (par de nouveaux producteurs, dans le contexte de l'industrie laitière) ou l'expansion (de la part des producteurs existants) ou la présentation d'autres options à moyen ou à long terme. Si ces pouvoirs sont utilisés de façon à nuire à l'évolution à long terme et à la réalisation d'économies à long terme, cela aboutit à ce que M. Skeoch appelle «la lente accumulation de mésadaptations économiques difficiles à déceler et impossibles à prouver» (traduction) (ibid., p. 141).

Le droit commun oblige les services d'utilité publique, qui occupent d'ordinaire une situation de monopole à servir tous ceux qui demandent le service sans discrimination quant à l'accès et aux prix et à fournir

un service raisonnable à un prix raisonnable. Ces obligations traduisent ce qui est à mon sens le devoir fondamental du monopoleur, c'est-à-dire qu'il ne doit pas agir de façon à exclure d'autres personnes, sans justification raisonnable, de l'objet de son contrôle ou de son pouvoir. A cet égard, les opinions exprimées par le juge Stark dans l'arrêt *R. v. Electric Reduction Co. of Canada Ltd.* [1970], 61 C.P.R. 235 à la p. 236-237 sont à propos :

«... il doit être clair pour tout homme d'affaires ou toute entreprise qui se trouve en situation de monopole qu'il faut dans ce cas des normes particulièrement strictes de conduite que doivent respecter ces entreprises et qu'elles n'ont pas le droit de protéger et de préserver cette situation de monopole par des moyens inéquitable...» (traduction)

Il n'y a pas à s'étonner, étant donné la quasi absence de pratiques claires et établies de la part de la Commission canadienne du lait dans l'administration de ses politiques d'approvisionnement et de subventions à l'exportation, qu'un négociant méfiant risque d'attribuer des motifs inéquitable et exclusionnaires à tout refus de servir ses intérêts commerciaux. Il est vrai qu'il peut s'agir davantage d'apparences et de la nécessité d'éviter d'empoisonner inutilement des relations; cependant, la valeur de la politique justificative d'un acte qui est de prime abord exclusionnaire a un rapport direct avec l'obligation légale qu'entraîne une somme substantielle de pouvoir sur le marché.

Rien dans la preuve présentée à l'enquête n'établit que la Commission canadienne du lait a posé des gestes exclusionnaires qui auraient causé quelque dommage que ce soit à la société Schafer Bros. Ltd.

2. Considérations générales n'impliquant pas une responsabilité légale

Le décret exige une détermination quant à savoir si la Commission canadienne du lait, ses fonctionnaires et ses employés ont agi «de façon honnête et légale» au cours de leurs transactions avec la société Schafer Bros. Ltd.

Ceci pose la question de savoir s'il existe un fondement raisonnablement objectif d'après lequel on puisse dire que quelqu'un a souffert inéquitablement à la suite d'un acte légal.

La société Schafer Bros. Ltd. prétend avoir subi des dommages du fait que la Commission canadienne du lait a présenté une offre directe à la CONASUPO en 1968, qu'elle s'est proposée de faire une offre en 1969 et que par la suite, à compter de 1971, elle est devenue le fournisseur canadien exclusif de poudre de lait écrémé à la CONASUPO. Ces actes se situaient tous clairement dans les limites des pouvoirs conférés par la *Loi sur la Commission canadienne du lait*.

On se souviendra que tant le juge de première instance que la cour fédérale d'appel dans l'arrêt *Manitoba Fisheries* mentionné ci-dessus ont jugé que, d'après les faits de cette cause, un acte légal avait entraîné un résultat inéquitable. (Comme on l'a dit, la cour suprême du Canada a par la suite conclu que le refus d'indemniser la plaignante était illégal d'après les faits de cette cause).

Il n'y a pas grand chose qui puisse nous guider à cet égard. Deux fondements théoriques possibles m'apparaissent pour une telle conclusion. En premier lieu, la perte d'un investissement pourrait découler d'un acte délibéré échappant au risque commercial raisonnable envisagé au moment où l'investissement a été fait. Ceci semble être le cas dans la cause *Manitoba Fisheries*. En second lieu, malgré un traitement non discriminatoire, une perte pourrait néanmoins avoir une nature ou une importance unique pour une seule personne ou pour quelques personnes appartenant à une catégorie donnée.

La première possibilité ne semble pas s'appliquer aux faits dont est saisie la présente Commission d'enquête. Le secteur privé n'avait manifestement aucun droit de s'attendre à ce que la Commission canadienne du lait ne lui fasse pas concurrence (de façon non exclusionnaire). Quant au fait que la Commission soit devenue le fournisseur canadien exclusif de poudre de lait écrémé à la CONASUPO, cela découlait de la politique du gouvernement mexicain et non pas du choix de la Commission canadienne du lait; de telles modifications de politique doivent figurer parmi les risques qu'il y a à traiter avec un gouvernement étranger — tout comme les clients peuvent changer d'idée dans n'importe quel marché.

Quant à la seconde possibilité, Michel Choquette déclarait ce qui suit dans sa lettre à Gilles Choquette en date du 25 juillet 1977 :

«... Ce qui est arrivé aux Schafer n'est pas arrivé aux autres exportateurs canadiens de poudre de lait. La décision de la Commission canadienne du lait de s'appropriier le marché mexicain de poudre de lait écrémé du Canada n'affectait qu'eux, en ce qu'il n'y avait pas d'autres négociants canadiens qui avaient participé à la création de ce débouché.» (traduction) (Pièce 6, vol VI, p. 174).

Cet énoncé n'est pas conforme à la preuve. Plusieurs négociants canadiens, notamment la société Eastern Townships Produce Ltd., la Coopérative agricole de Granby, la société Dominion Dry Milk Ltd. et la société Ronald A. Chisholm Ltd. avaient tous dépensé du temps et de l'argent au cours des années 1960 en vue de vendre de la poudre de lait écrémé au Mexique. Les détails précis des investissements de ces autres négociants ne font pas partie de la preuve présentée devant la Commission, parce qu'ils ne sont pas pertinents, mais il n'y a aucune raison de croire que ces négociants privés n'avaient pas engagé au moins autant de temps et d'argent que la société Schafer Bros. Ltd. En fait, au titre d'une perte unique, la cause de la société Ronald A. Chisholm Ltd. serait peut-être beaucoup plus forte que celle de la société Schafer Bros. Ltd., car la société Ronald A. Chisholm Ltd. avait fourni la poudre de lait écrémé canadienne dans des ventes substantielles à la CONASUPO en 1969 et en 1970.

En conséquence, rien ne permet de conclure que ce qui est arrivé à la société Schafer Bros. Ltd. était inéquitable.

CHAPITRE VIII

RÉSUMÉ DES CONSTATATIONS

(A) ALLÉGATIONS ET QUESTIONS

Les allégations faites par Schafer Bros. Ltd. et énoncées par Michel Choquette figurent toutes à l'Exposé des allégations (voir l'annexe 5 du présent Rapport). Chaque allégation a été évaluée pleinement et soigneusement et l'on trouvera au chapitre VI du présent Rapport la détermination faite à l'égard de chaque allégation.

La preuve ne supporte aucune des allégations. En conséquence, il n'a pas été prouvé que la Commission canadienne du lait ni aucun de ses fonctionnaires ou employés aient agi de façon malhonnête ou illégale dans aucune de leurs relations d'affaires avec Schafer Bros. Ltd. entre 1966 et 1977.

Schafer Bros. Ltd. n'a donc souffert aucune perte à la suite de la conduite de la Commission canadienne du lait, de ses fonctionnaires ou employés, entre 1966 et 1977 et la conclusion est que Schafer Bros. Ltd. n'a droit à aucune indemnité.

L'Exposé des questions soulevées dans les allégations exigeait que certaines déterminations soient faites à l'égard des pouvoirs, des politiques, des pratiques et des contrôles exercés et appliqués par la Commission canadienne du lait, pour le cas où les allégations auraient été vraies en tout ou en partie. Nonobstant les déterminations mentionnées ci-dessus concernant les allégations, j'ai cependant noté que la preuve étudiée au chapitre IV révélait que les politiques, les pratiques et les contrôles exercés et appliqués par la Commission canadienne du lait, sans nuire à Schafer Bros. Ltd., soulevaient des questions quant à leur conformité aux objets de la Commission canadienne du lait stipulés à l'article 8 de la *Loi sur la Commission canadienne du lait* même s'ils n'excédaient pas en vertu de l'article 9 de la Loi. Des doutes sérieux ont été soulevés quant à savoir si ces politiques, pratiques et contrôles étaient conformes aux objets de la Commission canadienne du lait prescrits par l'article 8, quant à savoir s'ils étaient nécessaires pour réaliser ces objets et aussi quant à savoir si les pouvoirs de la Commission canadienne du lait étaient exercés dans le cadre d'une politique générale ou de critères adoptés en vue de réaliser les objets de la Commission canadienne du lait énoncés à l'article 8 de la Loi.

(B) AUTRES CONSTATATIONS

Parce que certaines personnes ont été plus particulièrement la cible de critiques dans les allégations,

dans la preuve et également dans les mémoires par et au nom de Schafer Bros. Ltd. et Michel Choquette, et parce que l'on a prétendu et insinué que ces personnes avaient commis des actes malhonnêtes et peut-être même criminels et étant donné l'absence totale de toute preuve à l'appui de ces allégations et de ces insinuations, des constatations particulières sont maintenant présentées à l'égard de la conduite et du caractère de ces personnes.

1. *M. S.C. Barry* — M. Barry a été le premier président de la Commission canadienne du lait, poste qu'il a détenu du 2 décembre 1966 jusqu'à sa retraite, survenue le 30 mars 1973. Avant d'assumer la présidence de la Commission canadienne du lait, M. Barry avait passé 41 ans au Ministère fédéral de l'Agriculture, dont les années 1960 à 1966 en qualité de sous-ministre.

M. Barry était la principale cible des accusations et des soupçons des Schafer et, à en juger d'après les présentations faites par écrit à la fin de l'enquête par l'avocat de Schafer Bros. Ltd., ces soupçons ont persisté jusqu'à la fin de l'enquête. Selon David Schafer, M. Barry était personnellement responsable de l'absence de coopération avec Schafer Bros. Ltd. de la part de la Commission canadienne du lait. M. Barry était du nombre de ceux dont on prétendait qu'ils avaient eu une «conduite irrégulière». A la fin de l'enquête, l'avocat de Schafer Bros. Ltd., dans sa présentation écrite, qualifiait M. Barry de «trompeur», «malhonnête» et l'accusait d'avoir une mémoire sélective, d'avoir pratiqué la discrimination et d'autres formes de conduite exclusionnaire.

Dans son témoignage, M. G.R. McLaughlin déclarait à propos de M. Barry que si l'on avait voulu trouver un meilleur président pour la Commission canadienne du lait «je ne saurais pas où chercher» (Transcription, p. 4608). Cette opinion a été confirmée en général par M. Timothy Chisholm qui a déclaré dans son témoignage que M. Barry avait toujours fait preuve de collaboration et par M. P. Pariseault qui déclarait que M. Barry était un homme dévoué et sûrement l'un des hommes les plus honnêtes qu'il avait jamais rencontrés (Transcription, p. 3660).

Je conclus que M. Barry était un fonctionnaire compétent, expérimenté et éminent; aucun élément de preuve ne saurait justifier l'attaque contre son caractère ou son intégrité. Il n'y avait aucun mal, et il ne saurait évidemment y en avoir, à mettre en doute ou à critiquer les politiques formulées par M. Barry ou les jugements qu'il a faits dans le cadre de ses fonctions comme président de la

Commission canadienne du lait, mais il était tout à fait incorrect, sans fondement et très répréhensible de la part de David Schafer, George Schafer, Michel Choquette et leur avocat de faire, sans preuve, les allégations et les commentaires qu'ils ont faits. Une fois que les médias ont publié des allégations irresponsables de ce genre, comme cela s'est produit dans cette affaire peu de temps avant le début des auditions publiques, il est très difficile d'en effacer les effets.

2. **M. D.B. Goodwillie** — Donald B. Goodwillie a été directeur de la mise en marché à la Commission canadienne du lait depuis 1967 jusqu'à sa mort, survenue en octobre 1972. Il avait passé la plus grande partie de sa carrière avant 1967 à la Division du lait du ministère fédéral de l'Agriculture dont il avait été directeur pendant un certain temps, tout en ayant des responsabilités de mise en marché auprès de l'Office de stabilisation des prix agricoles.

Avant l'enquête, Michel Choquette avait déclaré (Pièce 6, vol 7, p. 27) que:

«En dépit de leur différends avec la Commission canadienne du lait, les Schafer sont toujours demeurés en bons termes avec M. Goodwillie. Il n'y a jamais eu de doute dans leur esprit que M. Barry et non M. Goodwillie était la véritable source de leurs problèmes avec la Commission».

Dans son témoignage à l'enquête, cependant, et sans aucun détail ou document à l'appui, David Schafer a déclaré que M. Goodwillie avait cessé de faire preuve de coopération et George Schafer a affirmé que M. Goodwillie était au nombre de ceux qui se livraient à une «conduite irrégulière».

Je conclus que M. Goodwillie était un fonctionnaire dévoué et compétent. La preuve ne contient aucun fondement que ce soit pour les plaintes ou les critiques faites à son égard.

3. **M. H.R. Tudor Price** — M. Tudor Price est devenu directeur de la Division des renseignements commerciaux à la Commission canadienne du lait en septembre 1975. Après sa formation universitaire au Royaume Uni en sciences naturelles et en économie, avant son entrée à la Commission, il avait travaillé dans le secteur privé dans l'industrie laitière pendant huit ans aux États-Unis et pendant quatre ans au Canada.

David Schafer a déclaré dans son témoignage qu'il n'avait pas confiance en M. Tudor Price. George Schafer semblait avoir une

attitude semblable, bien qu'il ait admis que M. Tudor Price avait travaillé très efficacement pour Schafer Bros. Ltd. lors de la rencontre aux Philippines en janvier 1976.

Je conclus que M. Tudor Price est et a toujours été un fonctionnaire dévoué et compétent. Les critiques qui lui ont été adressées par les Schafer ne s'appuient sur aucun fondement dans la preuve.

4. **M. L.J. Marcellus** — M. Marcellus est entré à la Commission canadienne du lait le 1^{er} avril 1968 comme adjoint de M. Goodwillie au Service de la mise en marché. M. Marcellus devenait directeur des transactions commerciales pour la Commission canadienne du lait en octobre 1974.

Bien que George Schafer ait déclaré dans son témoignage que M. Marcellus avait fourni une excellente collaboration à l'égard de l'entreprise des Philippines, et bien qu'il ait déclaré qu'il n'avait aucune preuve que M. Marcellus ait intentionnellement fourni les mauvais numéros de lot au début de 1969 en rapport avec la vente de 770 tonnes à CONASUPO, il a néanmoins accusé M. Marcellus de s'être livré à une «conduite irrégulière» pour la seule raison précise qu'il avait fourni au début de 1969 des numéros de lot qui étaient en fait erronés.

David Schafer a déclaré dans son témoignage qu'il n'avait aucune plainte particulière à l'endroit de M. Marcellus.

Je conclus que comme c'était le cas à l'égard des autres fonctionnaires de la Commission canadienne du lait mentionnés ci-dessus, la preuve ne permet aucune autre conclusion que celle que M. Marcellus était un fonctionnaire dévoué et compétent.

5. **Ronald A. Chisholm Ltd** — Ronald A. Chisholm Ltd., société fondée en 1938, fait le commerce intérieur et international des aliments et des denrées industrielles. Cette société fait le commerce de la poudre de lait écrémé au Canada depuis le début des années 1950 et s'occupe d'exportation de poudre de lait écrémé depuis environ 1960. Il s'agit d'une société commerciale considérable et expérimentée.

M. Timothy A. Chisholm, président de Ronald A. Chisholm Ltd. et M. W. Pelley, fonctionnaire supérieur de la société, ont déposé des déclarations, ont témoigné et ont été contre-interrogés.

Je conclus qu'aucune preuve que ce soit n'a été apportée qui puisse suggérer en quelque

façon que ce soit qu'il y ait eu quelque «conduite irrégulière» entre des fonctionnaires de la Commission canadienne du lait et Ronald A. Chisholm Ltd., comme l'alléguaient Schafer Bros. Ltd. et Michel Choquette. In n'y a pas non plus de preuve que Ronald A. Chisholm Ltd. ait reçu un traitement de faveur de

la part de la Commission canadienne du lait. Il était très injuste à l'endroit de cette société que de telles allégations aient été faites par Schafer Bros. Ltd. et Michel Choquette; je répète les critiques que j'ai déjà formulées à cet égard à propos des allégations faites contre M. Barry.

CHAPITRE IX RECOMMANDATIONS

(A) INDEMNITÉ

Après avoir examiné tous les faits et étudié toutes les présentations, j'ai conclu qu'il n'existe aucun fondement sur la base duquel je puisse recommander qu'une indemnité soit versée à Schafer Bros. Ltd. Je recommande donc de ne pas verser d'indemnité.

En effet, non seulement n'y a-t-il aucun fondement en droit pour recommander qu'une indemnité soit versée, mais il n'y a non plus aucune preuve de conduite malhonnête envers Schafer Bros. Ltd. de la part de la Commission canadienne du lait, de ses fonctionnaires ou de ses employés entre 1966 et 1977 qui puisse raisonnablement fonder une recommandation à l'effet qu'une indemnité soit versée à Schafer Bros. Ltd. Il n'est pas non plus arrivé quoi que ce soit de malhonnête, d'injuste, de déraisonnable ou d'unique à Schafer Bros. Ltd. découlant, par voie de conséquence ou autrement, d'une action ou omission de la Commission canadienne du lait, de ses fonctionnaires ou de ses employés qui puisse justifier l'octroi d'une indemnité à Schafer Bros. Ltd. à titre gracieux.

En outre, à l'occasion de cette recommandation, il convient de répéter que la principale réclamation de Schafer Bros. Ltd. pour une indemnité se fondait sur deux faits, qui se sont tous deux avérés sans fondement, soit que Schafer Bros. Ltd. avait joué un rôle unique dans l'élaboration du marché mexicain pour la poudre de lait écrémé du Canada et que la Commission canadienne du lait s'était délibérément appropriée ce marché. Il convient également de répéter que le principal élément du calcul du quantum de la principale réclamation se fondait sur la théorie des droits commerciaux exclusifs à laquelle souscrivent David Schafer et George Schafer et qui est anachronique et contraire à la politique publique du Canada.

(B) — ASPECTS DE RESPONSABILITÉ

1. Politiques et pratiques

(a) Politique de production

On ne saurait faire de doute que le Canada a besoin d'un Office de commercialisation des produits laitiers comme la Commission canadienne du lait. Cela ne signifie cependant pas qu'il faille adopter un programme complet de gestion des approvisionnements. Certaines des politiques actuelles de la Commission canadienne du lait devraient être modifiées.

Les conséquences de la poursuite des politiques actuelles de la Commission, pour le producteur, sont presque certainement une augmentation très importante de la barrière tout du coût absolu que de celle des besoins en capital, barrière qui empêche d'une part de nouveaux producteurs de s'installer et d'autre part les producteurs établis d'accroître leur production; il s'ensuivrait une concentration de propriété et une tendance à l'intégration verticale des secteurs de production et de transformation de l'industrie laitière. Par le même raisonnement, le fardeau imposé au consommateur et au contribuable, tant en termes de coût qu'en termes de la rareté du produit, manifesterait une escalation parallèle.

Les concepts de «juste rétribution», «producteurs efficaces» et «approvisionnement suffisant» qui se retrouvent à l'article 8 de la *Loi sur la Commission canadienne du lait* sont cependant complexes, particulièrement à long terme. Normalement, la meilleure façon d'en arriver à un accommodement est une économie de marché efficace. Ainsi, parce que les problèmes bien connus du climat et les caractéristiques économiques du marché des produits laitiers exigent une certaine somme d'appui et de direction pour les producteurs de la part du gouvernement, on aurait pu s'attendre à ce que les formes de soutien et de direction adoptées par la Commission canadienne du lait sur l'autorisation du gouvernement favorisent de larges adaptations à l'évolution du marché au lieu de les entraver et aident à maintenir l'efficacité et la souplesse du programme de production laitière.

De sérieuses questions ont été soulevées par la preuve, présentée pendant la présente enquête quant aux politiques adoptées par la Commission canadienne du lait étant donné les objets de la Commission exposés à l'article 8 de la *Loi sur la Commission canadienne du lait*. La preuve laisse entendre que les concepts fondamentaux de l'article 8 sont compris ou interprétés par la Commission canadienne du lait d'une façon superficielle et que cette compréhension ou cette interprétation ne semble pas se fonder sur des motifs bien élaborés ou consistants. La Commission conçoit ses responsabilités statutaires à très court terme avec une orientation presque ad hoc. L'absence de toute raison d'être à long terme semble valoir également pour le système de soutien des prix, le système de quota pour le partage du marché et à la façon d'établir les prix par justification des coûts. Il semble que la Commission canadienne du lait se fie entièrement aux programmes complets de gestion des approvisionnements, ce qui se traduit par l'absence de conscience ou de préoccupation à l'endroit des coûts cachés de ces programmes. Ceci est important, non seulement à cause des centaines de millions de dollars de deniers publics absorbés directement chaque année, mais aussi à cause du coût caché important de ces systèmes, coût qui a été mentionné dans la preuve. Les coûts sont défrayés par les consommateurs, par

les contribuables et aussi, à la longue par les producteurs eux-mêmes.

Le grand avantage du marché est qu'il assure aux consommateurs et aux producteurs des signaux, sous la forme d'augmentation ou de diminution des prix. Ces signaux sont le fondement de modifications des schèmes d'investissement et de consommation qui, à la longue, favorisent le bien-être du consommateur et tournent à l'avantage du producteur.

Cependant, pour pouvoir jouir des avantages fondamentaux des processus de marché, il faut qu'il soit relativement facile pour les nouveaux producteurs de pénétrer dans le marché et pour les producteurs établis d'accroître leur production en réaction aux augmentations des prix. Les politiques adoptées devraient faciliter le changement et favoriser l'efficacité à long terme, au lieu d'entraver le changement, de limiter les approvisionnements et d'augmenter les coûts.

Les politiques adoptées par la Commission canadienne du lait ont eu tendance à accroître les obstacles à la pénétration du marché de nouveaux producteurs et à rendre difficile aux producteurs établis d'accroître leur production. Les obstacles à la pénétration et à l'expansion ont été substantiellement accrus par le prix élevé et la rareté des quotas de lait. Lorsque l'augmentation du coût du quota est incorporée au prix du lait parce qu'elle est enchâssée dans la formule artificielle de justification des coûts adoptée par la Commission canadienne du lait, le prix aux consommateurs s'en trouve augmenté de façon importante et il en résulte des profits injustifiés pour la première génération de détenteurs de quotas.

Peut-être parce que les questions de politique sont complexes et sont à long terme, et en partie à cause de l'efficacité et de l'organisation des groupements de producteurs et de transformateurs, il ne semble pas que les intérêts du consommateur aient constitué une préoccupation importante de la Commission canadienne du lait. Ceci se traduit en partie dans la notion simpliste qu'a la Commission canadienne du lait du concept «d'approvisionnement suffisant» figurant à l'article 8 de la *Loi sur la Commission canadienne du lait*, de même que dans le fait qu'elle ne semble ni comprendre les obstacles à la pénétration et à l'expansion qui découlent du système de quota et des éléments du «coût» de la formule d'ajustement des revenus ni s'en soucier.

En fait, il semble probable que le système d'établissement des prix utilisé par la Commission canadienne du lait n'avantage même pas les producteurs, sauf à court terme, exception faite de ces producteurs qui possédaient des quotas lorsque les prix ont été augmentés.

Les questions et la preuve sur lesquelles portait le présent enquête ne constituent pas un fondement suffisant pour proposer des politiques détaillées à la

Commission canadienne du lait. Il appert cependant très clairement que la Commission canadienne du lait devrait être obligée, de temps à autre, de rendre pleinement compte de ses politiques, de leur justification et de leurs effets, à quelqu'un qui soit indépendant tant de la Commission canadienne du lait que des principaux groupements d'intérêt. Il est difficile de croire que les processus de responsabilité en matière de politiques aient fonctionné vigoureusement par le passé; autrement, certaines des preuves sur les questions de politiques présentées devant cette enquête auraient sûrement été différentes.

Même s'il n'est pas possible dans le présent Rapport de proposer les politiques détaillées à la Commission canadienne du lait, on peut néanmoins proposer certaines orientations générales de politiques, d'après la preuve, afin de mieux appliquer les objets exposés à l'article 8, si l'on veut que cet article ait un sens à long terme:

1. Il est essentiel de distinguer deux objectifs généraux de la politique publique en matière d'agriculture. En premier lieu, il y a la gestion des ressources agricoles. Le seul fondement sûr d'une répartition efficace des ressources est le mécanisme des prix du marché, même s'il doit être adapté aux besoins particuliers de l'agriculture. Les producteurs doivent avoir une assurance raisonnable des prix par avance, de sorte qu'ils puissent prendre des décisions rationnelles en matière de production et d'investissement. Si l'on devait graduellement mettre un terme au système des quotas, une autre option possible, qui semblerait impliquer moins de désavantages pour le public que le système de quota, serait un système de prix cibles prévus, complété par des subsides. En second lieu, il y a l'objectif du revenu, qui exigerait presque certainement des subsides, situation qui prévaut dans de nombreux secteurs de l'économie. Ces subsides doivent être indépendants du volume de la production et se fonder soit sur l'exploitation agricole, ou, alternativement, être limités à un versement maximum par producteur.
2. L'industrie de transformation devrait se fier sur le système du marché ouvert pour ses approvisionnements. Ce système serait instauré graduellement à mesure que le système de quota serait éliminé.
3. L'élimination du système de quota ferait beaucoup pour réduire un obstacle important à la pénétration du marché et à l'expansion et serait directement à l'avantage des consommateurs en permettant de meilleures réactions aux

signaux du marché. Aux termes de l'article 8 de la Loi, l'objectif d'un approvisionnement suffisant serait beaucoup mieux réalisé si le système des quotas était éliminé. En toute probabilité, les prix seraient également plus favorables que ceux que paie présentement le consommateur, particulièrement en sa double qualité de consommateur et de contribuable.

Quant aux mécanismes institutionnels par lesquels la Commission canadienne du lait pourrait être tenue responsable des politiques qu'elle adopte et administre, il n'y a aucun motif de croire que les mécanismes existants à l'heure actuelle au sein du Parlement, du Ministère de l'Agriculture et d'autres organismes gouvernementaux de surveillance ne sauraient s'acquitter convenablement de cette tâche. Il est vrai qu'il y a des questions d'économie complexes en cause, mais il y a également des questions sociales et politiques importantes qui exigent une large perspective et, dans de nombreux cas, un jugement politique.

Les institutions actuelles pour le contrôle et la supervision de la Commission canadienne du lait sont parfaitement en mesure de protéger les intérêts du public et des consommateurs contre les influences organisées au nom des producteurs et des transformateurs. Les institutions actuelles peuvent également avoir accès aux experts ou aux compétences analytiques qui peuvent être jugées nécessaires pour obtenir un compte rendu juste et complet des politiques de la Commission canadienne du lait. Ce qu'il faut, c'est organiser de façon plus officielle le processus d'évaluation par ces institutions, afin d'assurer une évaluation en profondeur. L'intérêt du public exige que cela soit fait.

À cet égard, il faut noter que bien que les implications sociales et économiques des questions qui se posent à propos de la politique laitière fédérale aient une importance considérable pour le public, malheureusement, bon nombre de ces questions de politique sont difficiles à définir à des personnes qui ne sont pas au courant de l'industrie laitière; c'est pourquoi les médias ont été incapables de s'en occuper de façon efficace. En conséquence, ce seul fait impose un fardeau encore plus grand aux autres institutions existantes d'évaluation et de contrôle.

(b) Commercialisation des exportations

Même si l'on peut faire valoir certains arguments en faveur d'une politique très souple de commercialisation des exportations, politique qui permette que toutes les décisions importantes de la Commission canadienne du lait soient prises en conformité des pressions concurrentielles du marché telles qu'elles sont perçues de temps en temps par le président ou par la Commission, les avantages semblent plus théo-

riques que réels. En outre, ce qui est plus important, il y a un prix trop grand à payer pour cette souplesse. En effet, le système ouvre toute grande la porte aux abus, sans moyen efficace de déceler ou de prévenir la discrimination ou le favoritisme personnel. Les membres du public, y compris les exportateurs privés, ont droit à une assurance raisonnable qu'il n'y a ni abus ni incompétence, en fait ou en apparence, qui puissent nuire ou sembler nuire à certains négociants privés. Il ne faut pas s'étonner que certains négociants, comme Schafer Bros. Ltd. dans le cas qui nous occupe, soient facilement portés à soupçonner une forme quelconque d'abus ou d'incompétence chaque fois qu'ils souffrent ou croient avoir souffert d'une mesure purement discrétionnaire de la part de la Commission ou d'un de ses fonctionnaires ou employés.

Il existe également un risque véritable qu'au moins dans une certaine mesure la «souplesse» ne soit guère plus qu'une série de décisions ad hoc, hâtives et sans rapport les unes avec les autres et peut-être même contradictoires, sans égard à une orientation ou à des politiques à long terme.

La présente enquête n'aurait probablement pas été nécessaire si la Commission canadienne du lait avait agi en conformité de pratiques et procédures publiées et sur la base de renseignements connus du public ou facilement accessibles. Un système administré de cette façon ne laisserait guère place aux soupçons et à la méfiance. En outre, il aiderait les exportateurs privés à fonctionner de façon efficace. La Commission canadienne du lait devrait adopter des lignes directrices et des pratiques à l'égard de la disposition des excédents de poudre de lait écrémé au Canada.

Étant donné que la Commission canadienne du lait jouit d'un pouvoir de marché considérable, il n'y a presque aucune limite à la possibilité d'erreurs de commercialisation, pour raisons d'incompétence ou autre, de même que d'interférence gouvernementale mal conçue; dans ces cas, il n'y a pratiquement aucun mécanisme de responsabilité de la part de la Commission canadienne du lait envers les producteurs et les consommateurs. Pourtant, elle est obligée par le Parlement d'être au service de ces personnes. En conséquence, il est essentiel que les producteurs et les consommateurs disposent d'une façon quelconque d'évaluer la performance de la Commission canadienne du lait en matière de commercialisation.

Comme premier pas, en ce sens, la Commission canadienne du lait devrait adopter les directives et les pratiques suivantes.

1. La Commission canadienne du lait ne devrait pas prendre des mesures exclusives à l'égard de l'établissement du prix ou des approvisionnements à l'endroit de négociants privés canadiens. Par exemple, elle ne devrait pas tirer parti des deniers publics pour soumissionner à

un prix inférieur à celui que pourrait offrir un négociant privé en concurrence compte tenu des subsides disponibles à l'exportation. De même, elle ne devrait pas refuser d'approvisionner un négociant qui est prêt à se conformer aux conditions de vente publiées par la Commission canadienne du lait lorsque les stocks sont disponibles. Le simple fait que la Commission canadienne du lait pourrait également désirer soumissionner pour la même affaire ne constitue pas une raison valable pour refuser de mettre les approvisionnements à la disposition du négociant privé pour le cas où sa soumission serait acceptée.

2. Même dans le cas de pays ou d'autres acheteurs étrangers qui tiennent à traiter directement la Commission canadienne du lait en sa qualité d'organisme gouvernemental pour la plupart ou la totalité de ces achats, il ne semblerait y avoir aucune raison pour laquelle le subside général actuel à l'importation ne devrait pas être disponible à l'égard de toute vente qui pourrait éventuellement être faite à de tels acheteurs nonobstant la politique générale des gouvernements en cause. Il se peut qu'aucun négociant privé ne réussisse à faire des ventes à de tels acheteurs, mais cette pratique éviterait toute possibilité de laisser croire que c'est la Commission canadienne du lait qui est responsable de l'exclusion du commerce privé. En outre, s'il arrivait que ces gouvernements ou acheteurs étrangers cessent complètement ou partiellement de préférer s'approvisionner auprès de la Commission canadienne du lait, le secteur privé serait immédiatement en mesure de tenter d'obtenir ce commerce.
3. Le niveau ou les niveaux généralement applicables des subsides à l'exportation devrait être fixés et communiqués publiquement à l'avance afin que chaque négociant privé en soit facilement au courant. Ceci signifiera qu'il faudra annoncer de temps à autre les niveaux généraux de ces subsides. S'il arrivait que des modifications particulières soient jugées souhaitables pour une situation donnée, et soient offertes à un négociant donné, ces modifications devraient être offertes également à tout autre négociant qui se renseignerait à l'égard du subside pour la même affaire. En outre, les renseignements concernant les offres de subsides et subsides accordés s'écartant du

niveau généralement applicable devraient également être mis à la disposition du public une fois conclue la transaction en cause. Ces renseignements devraient comprendre les détails pertinents de la transaction et l'identité du récipiendaire. Ceci s'appliquerait également à toutes les autres conditions financières des ventes à l'exportation.

4. En règle générale, tous les renseignements de la Commission canadienne du lait qui pourraient aider les négociants privés devraient être à la disposition du public de façon actuelle, à l'exception bien sûr des renseignements confidentiels. Par exemple, les dossiers des stocks, indiquant les quantités, les spécifications et l'emplacement devraient être gardés à jour et à la disposition du public. Les demandes provenant d'acheteurs éventuels devraient également être publiées de même que toute réponse que la Commission canadienne du lait pourrait avoir fait à de telles demandes.

(c) *Élaboration ouverte de la politique*

Selon la preuve, le gouvernement fédéral établissait en 1975, avec l'aide de la Commission canadienne du lait, une politique laitière à long terme. La formule d'ajustement des revenus, par exemple, a été adoptée conformément à cette politique. M. Cloutier a témoigné qu'en 1980 on avait entrepris une évaluation générale de la politique, afin d'en mesurer les répercussions et d'étudier les modifications qui pouvaient s'avérer nécessaires.

Il est manifeste que l'élaboration d'une politique d'ensemble pour une industrie aussi importante que l'industrie laitière du Canada devrait se faire de la façon la plus ouverte possible. De nombreux groupements de personnes, y compris les producteurs, les transformateurs, les consommateurs et les contribuables sont directement intéressés aux implications de ces politiques, tant à court terme qu'à long terme. L'ouverture est un corollaire important de la responsabilité.

2. **Questions et plaintes**

Il est maintenant évident qu'une des raisons pour lesquelles la présente Commission d'enquête était nécessaire, était le fait qu'il semblait à Schafer Bros. Ltd. et à Michel Choquette qu'aucun organisme manifestement indépendant de la Commission canadienne du lait n'avait mené une enquête complète sur les plaintes de Schafer Bros. Ltd. et entendu pleinement les deux parties.

Pour cette raison, entre autres, il devrait exister un organisme indépendant pour recevoir les plaintes de

bonne foi faites contre la Commission canadienne du lait, ses fonctionnaires ou employés, que ces plaintes proviennent des producteurs, des transformateurs, des consommateurs, des négociants privés ou de tout autre membre du public. Il se pourrait qu'il existe présentement un organisme indépendant qui puisse s'acquitter de cette fonction. Quoiqu'il en soit, les plaintes devraient être évaluées d'une façon ordonnée et généralement acceptable, indépendamment de la Commission canadienne du lait et de son comité consultatif. Si cela est fait, il est probable que par la suite toutes les plaintes de bonne foi seront convenablement réglées.

Il faut souligner que cette recommandation ne vise pas la nomination d'un ombudsman ou la diminution du rôle des députés. Il s'agit uniquement d'une méthode quelconque ou d'un forum connu et reconnaissable qui puisse s'occuper des plaintes de bonne foi de sorte que l'on puisse rapidement et de façon satisfaisante remédier à des dommages à des tiers ou les prévenir.

(C) FRAIS

Il est recommandé que l'on étudie la possibilité de rembourser certains frais, de deux catégories, soit:

1. Étant donné que la documentation préparée par Michel Choquette a été utile à la Commission d'enquête et étant donné que la Commission canadienne du lait était en partie responsable de la situation qui a rendu l'enquête nécessaire, et étant donné que l'enquête peut avoir servi à autre chose qu'à la simple détermination de la validité

des plaintes et des allégations de Schafer Bros. Ltd. — qu'un paiement soit fait à Schafer Bros. Ltd. à l'égard des frais encourus pour la préparation et l'assemblage de la documentation, y compris certaines dépenses connexes, soit un montant total de \$20,000.

2. Étant donné qu'il était raisonnable que (a) MM. Tudor Price, Marcellus, Ronald A. Chisholm Ltd. et Ault Foods (1975) Ltd soient représentés séparément par des avocats, compte tenu de la nature des allégations, et contrairement à la position adoptée par l'avocat de la Commission canadienne du lait à l'effet qu'une représentation par des avocats distincts pour MM. Tudor Price et Marcellus n'était pas nécessaire étant donné la présence des avocats de la Commission canadienne du lait à l'enquête et également que b) Schafer Bros. Ltd. soit représenté par avocat — qu'un honoraire d'avocat soit payé respectivement à Schafer Bros. Ltd. (à l'égard des services de Me Lande), M. Tudor Price (à l'égard des services de Me Newcombe), M. Marcellus (à l'égard des services de Me Grant), Ronald A. Chisholm Ltd. (à l'égard des services de soit Me Chisholm soit Me Cooper) et Ault Foods (1975) Ltd. (à l'égard des services de Me Chadwick), ces honoraires ne visant que chaque journée de présence par les avocats susmentionnés aux auditions de la Commission, sur une base per diem n'excédant pas les honoraires d'avocat qui auraient probablement été accordés pour un tel item dans un mémoire de frais par l'adjudication des dépens entre parties en Cour fédérale, calculée et taxée comme entre avocat et client.

ANNEXES

1. Décrets du conseil C.P. 1979-1586, C.P. 1979-1649 et C.P. 1979-1653.	115
2. Avis d'institution de l'Enquête et communiqué de presse.	116
3. Loi sur la Commission canadienne du lait.	117
4. Règles de procédure de l'Enquête.	124
5. Exposé des allégations.	128
6. Les questions soulevées par les allégations	130
7. Liste de distribution postale de la Commission d'enquête.	130
8. Comparants	136
9. Liste des témoins	136
10. Liste des pièces déposées	137
11. Examen topique de la preuve	142
12. «Aperçu de certains des aspects économiques de l'Enquête»; document préparé pour la Commission d'enquête par M. L.A. Skeoch	143
13. «Évolution de l'organisation et de la réglementation des industries laitières ontarienne et canadienne»; document préparé pour la Commission d'enquête par M. George R. McLaughlin (accompagné de certains appendices)	156
14. Exposé préparé par M. P. Pariseault	179
15. «Revue de la Commission canadienne du lait — Historique, création, politique et fonctionnement»; document préparé pour la Commission d'enquête par MM. G.A. Hiscocks et L. Stephens.	185
16. Énoncé de témoignage de Michel Choquette.	212

ANNEXE I

C.P. 1979-1586

Copie certifiée conforme au procès-verbal
d'une réunion du Comité du Conseil privé,
approuvé par Son Excellence le Gouverneur général
le 25 mai 1979.

**CANADA
CONSEIL PRIVÉ**

VU QUE le Comité du Conseil privé a été mis au courant, par le Premier ministre, de certaines allégations faites par la société Schafer Bros. Ltd. et M. Michel Choquette, concernant des transactions conclues, de 1966 à 1977, entre la Commission canadienne du lait, ses fonctionnaires et ses employés et la société Schafer Bros. Ltd. de Montréal (Québec), lesdites transactions ayant trait à des exportations canadiennes de poudre de lait écrémé;

ET VU QUE le Comité est d'avis qu'il importe, dans l'intérêt du public, de mener une enquête sur lesdites allégations;

A CES CAUSES, le Comité, sur avis conforme du Premier ministre, recommande que le juge Hugh F. Gibson, d'Ottawa (Ontario), soit nommé commissaire, en vertu de la partie I de la Loi sur les enquêtes, afin qu'il puisse enquêter sur certaines allégations de la société Schafer Bros. Ltd. et de M. Michel Choquette, concernant des transactions conclues, de 1966 à 1977, entre la Commission canadienne du lait, ses fonctionnaires et ses employés et la société Schafer Bros. Ltd. de Montréal (Québec), transactions qui ont trait à des exportations canadiennes de poudre de lait écrémé, et qu'il puisse aussi

- a) cerner les questions soulevées dans lesdites allégations;
- b) en se fondant sur lesdites questions, déterminer tous les faits justificatifs concernant les transactions conclues, de 1966 à 1977, entre la Commission canadienne du lait, ses fonctionnaires et employés et la société Schafer Bros. Ltd., transactions qui ont trait à des exportations canadiennes de poudre de lait écrémé;
- c) de vérifier si la Commission canadienne du lait, ses fonctionnaires et ses employés ont agi de façon honnête et légale au cours de leurs transactions avec la société Schafer Bros. Ltd.; et
- d) de rendre compte au Gouverneur en conseil de l'enquête menée sur les questions mentionnées aux alinéas a), b) et c) et d'inclure dans ce compte rendu
 - i) une recommandation sur l'opportunité de verser une indemnité à la société Schafer Bros. Ltd. et, le cas échéant, sur les modalités de versement de ladite indemnité, et
 - ii) toute autre recommandation que le commissaire juge appropriée.

Le Comité recommande en outre

1. que le commissaire soit autorisé à employer tous les procédés et méthodes qu'il peut, à l'occasion, juger convenables pour mener à bien son enquête;

2. que le commissaire soit autorisé à retenir les services d'avocats, de commis, de conseillers techniques et du personnel requis, à des taux de rémunération ou de remboursement approuvés par le Conseil du Trésor;
3. que les fonctionnaires et employés des ministères et organismes du Gouvernement du Canada fournissent au commissaire toute l'aide dont il peut avoir besoin pour poursuivre ses activités;
4. que le commissaire soit autorisé à siéger aux dates et aux endroits dont il pourra décider à l'occasion;
5. que le commissaire soit autorisé à exercer tous les pouvoirs que lui confère l'article 11 de la Loi sur les enquêtes; et
6. que le commissaire fasse rapport au Gouverneur en conseil dans les meilleurs délais et qu'il dépose ses registres et documents au Bureau du Conseil privé, aussitôt qu'il sera raisonnablement possible, après la conduite de l'enquête.

COPIE CERTIFIÉE CONFORME

«P.M. PITFIELD»

LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

C.P. 1979-1649

13 juin 1979

CANADA

CONSEIL PRIVÉ

Sur avis conforme du Premier ministre, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil, par les présents,

- a) de désigner, en vertu de la définition du terme «ministère» à l'alinéa 2b) de la Loi sur l'administration financière, la Commission d'enquête sur certaines allégations concernant des transactions de la Commission canadienne du lait, à titre de ministère aux fins de la Loi sur l'administration financière; et
- b) de désigner, en vertu de la définition de l'expression «ministre compétent» contenue à l'alinéa 2b) de la Loi sur l'administration financière, le Premier ministre à titre de ministre compétent à l'égard de la Commission d'enquête sur certaines allégations concernant des transactions de la Commission canadienne du lait.

COPIE CERTIFIÉE CONFORME

«MARCEL MASSÉ»

LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

C.P. 1979-1653

Copie certifiée conforme au procès-verbal
d'une réunion du Comité du Conseil privé,
approuvé par Son Excellence le Gouverneur général
le 13 juin 1979

Sur avis conforme du Premier ministre, le Comité du Conseil privé recommande que le juge Hugh F. Gibson habilité, conformément au décret C.P. 1979-1586 du 25 mai 1979, à occuper les fonctions de commissaire d'une enquête sur certaines allégations concernant des transactions de la Commission canadienne du lait, constituée la Commission d'enquête sur certaines allégations concernant des transactions de la Commission canadienne du lait.

COPIE CERTIFIÉE CONFORME
«MARCEL MASSÉ»
LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

ANNEXE 2
CANADA

COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR CERTAINES ALLÉGATIONS
CONCERNANT DES TRANSACTIONS
DE LA COMMISSION CANADIENNE DU LAIT

VOUS ÊTES AVISÉ que, conformément aux décrets C.P. 1979-1586 du 25 mai 1979 et C.P. 1979-1653 du 13 juin 1979, le Comité du Conseil privé a nommé le juge Hugh F. Gibson commissaire, en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes, afin qu'il enquête sur certaines allégations concernant des transactions conclues, de 1966 à 1977, entre la Commission canadienne du lait et la société Schafer Bros. Ltd., laquelle commission sera connue sous le nom de «Commission d'enquête sur certaines allégations concernant des transactions de la Commission canadienne du lait».

1. La Commission a établi son bureau au 171, rue Slater, immeuble Vanguard, Ottawa (Ontario).
2. Voici la façon dont la Commission a l'intention de mener son enquête:
 - a) La Commission a adopté des règles de procédure qui assureront le bon déroulement de l'enquête. On peut obtenir gratuitement des exemplaires de ces règles de procédure en s'adressant au bureau de la Commission.
 - b) Ces règles de procédure permettront à tous les intéressés de connaître, avant une audience publique, la nature des témoignages qui seront produits devant la Commission.
 - c) Toute personne pourra examiner au bureau de la Commission les documents se rapportant aux allégations qui ont été faites et aux questions en litige.
 - d) On demande à toute personne qui désire comparaître devant la Commission de rédiger une déclaration complète du témoignage qu'elle compte présenter. Le personnel de la Commission sera à la disposition des particuliers, aux bureaux de cette dernière, afin de leur fournir des conseils d'ordre général dans l'élaboration des énoncés de témoignage.
 - e) Toute personne pourra examiner les dépositions écrites des témoins, au bureau de la Commission, avant la tenue de l'audience publique à laquelle ces témoignages seront produits devant le commissaire.

3. Une assemblée publique (audience préparatoire) à laquelle seront précisées les questions générales concernant le déroulement de l'enquête, se tiendra dans la salle de conférence située au 20^e étage de l'Esplanade Laurier, tour ouest, 300, rue Laurier ouest, Ottawa (Ontario), le vendredi 23 novembre 1979 à 10h30.
4. Des audiences publiques subséquentes pour recevoir les témoignages auront lieu, suivant la discrétion du Commissaire, aux endroits et aux dates qui seront annoncées sous forme d'avis aux intéressés qui en informeront le greffier.

Toute demande de renseignement et toute communication destinées à la Commission ou au Commissaire doivent être adressées au greffier:

Marcel A.J. Dompierre
Greffier
Commission d'enquête sur certaines
allégations concernant des transactions
de la Commission canadienne du lait

ADRESSE POSTALE: C.P. 1268, Succursale B, Ottawa
(Ontario),
K1P 5R3 —
Tel.: (613) 995-9568

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR
CERTAINES ALLÉGATIONS CONCERNANT
DES TRANSACTIONS DE LA
COMMISSION CANADIENNE DU LAIT

DÉBUT DES AUDIENCES PUBLIQUES DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

OTTAWA, le 6 novembre 1979 — La Commission d'enquête sur certaines allégations concernant des transactions de la Commission canadienne du lait a annoncé le début des audiences publiques.

Le 25 mai dernier, M. le juge Hugh F. Gibson a été nommé commissaire unique afin d'enquêter sur certaines allégations concernant les relations d'affaires de la Commission canadienne du lait avec la société Schafer Bros. Ltd., une entreprise montréalaise, entre 1966 et 1977.

Des exemplaires des règles de procédure de l'enquête sont disponibles au bureau de la Commission. Tous les documents se rapportant aux allégations qui ont été faites, y compris les énoncés de projet de témoignage déposés dans le cours de l'enquête, pourront également être examinés par le public au bureau de la Commission, au 171 de la rue Slater à Ottawa.

Il est demandé aux personnes qui désirent comparaître devant la Commission de déposer à son bureau à Ottawa un exposé écrit du témoignage qu'elles comptent présenter. Elles pourront obtenir du personnel de la Commission des conseils d'ordre général sur la rédaction de ces énoncés de témoignage.

Une assemblée publique (audience préparatoire) à laquelle seront précisées les questions générales concernant le déroulement de l'enquête aura lieu à la salle de conférence du 20^e étage de l'Esplanade Laurier, Tour ouest, 300, rue Laurier

ouest, Ottawa (Ontario), le vendredi 23 novembre 1979 à 10h30.

Quiconque désire recevoir avis des audiences publiques subséquentes au cours desquelles seront entendus les témoi-

gnages doit s'adresser au greffier de la Commission. L'adresse postale et le numéro de téléphone de la Commission sont les suivants: C.P. 1268, Succursale B, Ottawa (Ontario), K1P 5R3; tél.: (613) 995-9568.

ANNEXE 3

STATUTS RÉVISÉS DU CANADA CHAPITRE C-7

Loi prévoyant la création d'une Commission canadienne du lait

(This is identical to the version in the English copy)

CHAPTER C-7

An Act to provide for the establishment of a dairy commission for Canada

SHORT TITLE

Short title

1. This Act may be cited as the *Canadian Dairy Commission Act*. 1966-67, c. 34, s. 1.

INTERPRETATION

Definitions

«Commission»
«Commission»

«dairy product»
«produit laitier»

«market»
«commercialiser»

«milk»,
«cream»
«lait»

«Minister»
«Ministre»

«place»
«lieu»

«regulated product»
«produit réglementé»

2. In this Act
«Commission» means the Canadian Dairy Commission established by this Act;
«dairy product» means milk, cream, butter, cheese, condensed milk, evaporated milk, milk powder, dry milk, ice-cream, malted milk, sherbet, or any other product manufactured wholly or mainly from milk;
«market» means to market in interprovincial or export trade;
«milk» means milk from cows and «cream» means cream derived from such milk;
«Minister» means the Minister of Agriculture;
«place» includes any vehicle, vessel, railway car or aircraft;
«regulated product» means a dairy product the marketing of which is regulated or prohibited by regulations made under this Act. 1966-67, c. 34, s. 2.

CANADIAN DAIRY COMMISSION

Commission established

3. (1) There shall be a corporation to be known as the Canadian Dairy Commission consisting of three members appointed by the Governor in Council to hold office during pleasure.

CHAPITRE C-7

Loi prévoyant la création d'une Commission canadienne du lait

TITRE ABRÉGÉ

1. La présente loi peut être citée sous le titre: *Loi sur la Commission canadienne du lait*. 1966-67, c. 34, art. 1.

INTERPRÉTATION

2. Dans la présente loi
«commercialiser» signifie commercialiser sur le marché interprovincial ou sur le marché d'exportation;
«Commission» désigne la Commission canadienne du lait établie par la présente loi;
«lait» désigne le lait de vache et «crème» désigne la crème obtenue de ce lait;
«lieu» comprend tout véhicule, navire, wagon ou aéronef;
«Ministre» désigne le ministre de l'Agriculture;
«produit laitier» désigne le lait, la crème, le beurre, le fromage, le lait condensé, le lait évaporé, la poudre de lait, le lait sec, la crème glacée, la farine lactée, le sorbet ou tout autre produit entièrement ou principalement à base de lait;
«produit réglementé» désigne un produit laitier dont la commercialisation est réglementée ou interdite par des règlements établis aux termes de la présente loi. 1966-67, c. 34, art. 2.

COMMISSION CANADIENNE DU LAIT

3. (1) Est établie une corporation appelée Commission canadienne du lait formée de trois membres nommés par le gouverneur en conseil, qui occuperont leur poste à titre amovible.

Titre abrégé

Définitions

«commercialiser»
«market»

«Commission»
«Commission»

«lait» «crème»
«milk»

«lieu»
«place»

«Ministre»
«Minister»

«produit laitier»
«dairy...»

«produit réglementé»
«regulated...»

Création de la Commission

Chairman and Vice-Chairman	(2) The Governor in Council shall designate one of the members to be Chairman of the Commission and one of the members to be Vice-Chairman of the Commission.	(2) Le gouverneur en conseil désigne l'un des membres pour occuper le poste de président et un autre pour occuper celui de vice-président de la Commission.	Président et vice-président
Chief executive officer	(3) The Chairman is the chief executive officer of the Commission.	(3) Le président est le fonctionnaire administratif en chef de la Commission.	Fonctionnaire administratif en chef
Remuneration and expenses	(4) Each member of the Commission may be paid such salary or other remuneration as is fixed by the Governor in Council, and may be paid such travelling and living expenses incurred by him in connection with the performance of his duties as are fixed by the Governor in Council.	(4) Chaque membre de la Commission peut recevoir le traitement ou autre rémunération que fixe le gouverneur en conseil ainsi que les frais de voyage et de subsistance encourus par lui dans l'exercice de ses fonctions, tels qu'ils sont fixés par le gouverneur en conseil.	Rémunération et frais
Retirement age	(5) A member ceases to hold office upon reaching the age of seventy years.	(5) Un membre cesse d'occuper son poste dès qu'il atteint soixante-dix ans.	Âge de retraite
Temporary substitute member	(6) If any member of the Commission is absent or unable to act, the Governor in Council may appoint a temporary substitute member for such term and upon such conditions as the Governor in Council prescribes.	(6) Si quelque membre de la Commission est absent ou s'il est dans l'impossibilité d'agir, le gouverneur en conseil peut nommer, pour la durée et aux conditions qu'il prescrit, un remplaçant provisoire.	Remplaçants provisoires
Head office	(7) The head office of the Commission shall be in the city of Ottawa, but meetings of the Commission may be held at such other places as the Commission may decide. 1966-67, c. 34, s. 3.	(7) Le siège social de la Commission est établi en la ville d'Ottawa, mais les réunions de la Commission peuvent se tenir en tels autres lieux que la Commission peut décider. 1966-67, c. 34, art. 3.	Siège social
Agent of Her Majesty	4. (1) The Commission is for all purposes of this Act an agent of Her Majesty, and its powers under this Act may be exercised by it only as such agent.	4. (1) A toutes les fins de la présente loi, la Commission est mandataire de Sa Majesté et n'exerce qu'à ce titre les pouvoirs que lui confère la présente loi.	Mandataire de Sa Majesté
Contracts	(2) The Commission may, on behalf of Her Majesty, enter into contracts in the name of Her Majesty or in the name of the Commission.	(2) La Commission peut, pour le compte de Sa Majesté, conclure des contrats au nom de Sa Majesté ou au nom de la Commission.	Contrats
Property	(3) Property acquired by the Commission is the property of Her Majesty and title thereto may be vested in the name of Her Majesty or in the name of the Commission.	(3) Les biens acquis par la Commission sont dévolus à Sa Majesté et les titres à ces biens peuvent être établis au nom de Sa Majesté ou au nom de la Commission.	Biens
Actions	(4) Actions, suits or other legal proceedings in respect of any right or obligation acquired or incurred by the Commission on behalf of Her Majesty, whether in its name or in the name of Her Majesty, may be brought or taken by or against the Commission in the name of the Commission in any court that would have jurisdiction if the Commission were not an agent of Her Majesty. 1966-67, c. 34, s. 4.	(4) Des actions, poursuites ou autres procédures judiciaires concernant un droit acquis ou une obligation contractée par la Commission pour le compte de Sa Majesté, soit en son propre nom, soit au nom de Sa Majesté, peuvent être intentées ou engagées par ou contre la Commission au nom de cette dernière, devant toute cour qui aurait juridiction si la Commission n'était pas mandataire de Sa Majesté. 1966-67, c. 34, art. 4.	Actions
CONSULTATIVE COMMITTEE		COMITÉ CONSULTATIF	
Consultative Committee	5. (1) The Minister shall appoint a Consultative Committee consisting of a chairman and eight other members.	5. (1) Le Ministre doit nommer un comité consultatif comprenant un président et huit autres membres.	Comité consultatif

Tenure of members	(2) Each of the members of the Consultative Committee shall be appointed for a term not exceeding three years, except that of those members first appointed three shall be appointed for a term of two years, three shall be appointed for a term of three years and three shall be appointed for a term of four years. 1966-67, c. 34, s. 5.	(2) Chaque membre du comité consultatif est nommé pour un mandat de trois ans au plus, avec cette réserve que, parmi les membres nommés la première fois, trois le sont pour un mandat de deux ans, trois le sont pour un mandat de trois ans, et trois pour un mandat de quatre ans. 1966-67, c. 34, art. 5.	Durée du mandat des membres
-------------------	---	---	-----------------------------

Functions of Consultative Committee	6. (1) The Consultative Committee shall meet at such times as are fixed by the Commission and shall advise the Commission on such matters relating to the production and marketing of dairy products as are referred to it by the Commission.	6. (1) Le comité consultatif doit se réunir aux époques que fixe la Commission et doit conseiller la Commission sur les questions relatives à la production et à la commercialisation des produits laitiers qui lui sont renvoyées par la Commission.	Fonctions du comité consultatif
-------------------------------------	---	---	---------------------------------

Remuneration and expenses	(2) The members of the Consultative Committee may be paid for their services such remuneration and expenses as are fixed by the Governor in Council. 1966-67, c. 34, s. 6.	(2) Les membres du comité consultatif peuvent recevoir pour leurs services la rémunération et les frais que fixe le gouverneur en conseil. 1966-67, c. 34, art. 6.	Rémunération et frais
---------------------------	--	--	-----------------------

STAFF

PERSONNEL

Officers and employees	7. (1) The Commission may (a) appoint such officers and employees as are necessary for the proper conduct of the work of the Commission; and (b) prescribe the duties of such officers and employees and, subject to the approval of the Treasury Board, prescribe the conditions of their employment.	7. (1) La Commission peut a) nommer les fonctionnaires et employés dont elle a besoin pour faire convenablement son travail; et b) prescrire les fonctions de ces fonctionnaires et employés et, sous réserve de l'approbation du conseil du Trésor, prescrire les conditions de leur emploi.	Fonctionnaires et employés
------------------------	--	---	----------------------------

Salaries and expenses of staff	(2) The officers and employees of the Commission appointed as provided in subsection (1) shall be paid such salaries and expenses as are fixed by the Commission with the approval of the Treasury Board. 1966-67, c. 34, s. 7.	(2) Les fonctionnaires et employés de la Commission nommés comme le prévoit le paragraphe (1) doivent recevoir les traitements et les frais que fixe la Commission avec l'approbation du conseil du Trésor. 1966-67, c. 34, art. 7.	Traitements et frais du personnel
--------------------------------	---	---	-----------------------------------

OBJECTS OF THE COMMISSION

OBJETS DE LA COMMISSION

Objects of Commission	8. The objects of the Commission are to provide efficient producers of milk and cream with the opportunity of obtaining a fair return for their labour and investment and to provide consumers of dairy products with a continuous and adequate supply of dairy products of high quality. 1966-67, c. 34, s. 8.	8. Les objets de la Commission sont d'offrir aux producteurs efficaces de lait et de crème l'occasion d'obtenir une juste rétribution de leur travail et de leur investissement et d'assurer aux consommateurs de produits laitiers un approvisionnement continu et suffisant de produits laitiers de bonne qualité. 1966-67, c. 34, art. 8.	Objets de la Commission
-----------------------	---	--	-------------------------

POWERS OF COMMISSION

POUVOIRS DE LA COMMISSION

Powers	9. (1) Subject to and in accordance with any regulations made under this Act, the Commission may (a) purchase any dairy product and package, process, store, ship, insure, import, export, or sell or otherwise dispose of any dairy product purchased by it;	9. (1) Sous réserve et en conformité de tous règlements établis aux termes de la présente loi, la Commission peut a) acheter tout produit laitier et emballer, traiter, emmagasiner, expédier, assurer, importer, exporter, vendre ou autrement aliéner tout produit laitier acheté par elle;	Pouvoirs
--------	--	--	----------

(b) make payments for the benefit of producers of milk and cream for the purpose of stabilizing the price of those products, which payments may be made on the basis of volume, quality or on such other basis as the Commission deems appropriate;

(c) make investigations into any matter relating to the production, processing or marketing of any dairy product, including the cost of producing, processing or marketing that product;

(d) undertake and assist in the promotion of the use of dairy products, the improvement of the quality and variety thereof and the publication of information in relation thereto; and

(e) do all such acts and things as are necessary or incidental to the exercise of any of its powers or the carrying out of any of its functions under this Act.

b) faire des paiements au profit des producteurs de lait et de crème aux fins de stabiliser le prix de ces produits, ces paiements pouvant être faits d'après le volume, la qualité ou tout autre barème que la Commission peut estimer approprié;

c) faire des recherches sur toute question relative à la production, au traitement ou à la commercialisation de tout produit laitier et notamment au prix de revient de la production, du traitement ou de la commercialisation de ce produit;

d) encourager et aider à encourager la consommation des produits laitiers, l'amélioration de leur qualité et l'augmentation de leur variété, et la publication de renseignements y relatifs; et

e) faire tous actes et toutes choses nécessaires ou accessoires à l'exercice de ses pouvoirs ou de ses fonctions aux termes de la présente loi.

Inquiries

(2) For the purpose of carrying out any investigation under paragraph (1)(c), the Commission has all the powers of a commissioner appointed under Part I of the *Inquiries Act*.

(2) En vue de poursuivre des recherches quelconques prévues à l'alinéa (1)c), la Commission possède tous les pouvoirs d'un commissaire nommé selon la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*.

Enquêtes

Rules of procedure

(3) The Commission may make such rules as it deems necessary for the regulation of its proceedings, for the fixing of a quorum for any of its meetings and generally for the conduct of its activities under this Act. 1966-67, c. 34, s. 9.

(3) La Commission peut établir les règles qu'elle estime nécessaires pour régir ses délibérations, pour fixer le quorum de ses réunions et, en général, pour la conduite de ses activités en vertu de la présente loi. 1966-67, c. 34, art. 9.

Règles de procédure

DUTIES OF COMMISSION

DEVOIRS DE LA COMMISSION

Commission to submit program to Minister

10. (1) Each year, following determination by the Governor in Council pursuant to the *Agricultural Stabilization Act* of the total amount to be paid by the Agricultural Stabilization Board to the Commission for the purpose of stabilizing the price of milk and cream, the Commission shall submit to the Minister an outline of the program by which it proposes to carry out its functions under this Act for the following fiscal year.

10. (1) Chaque année, après la détermination, faite par le gouverneur en conseil en conformité de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*, du montant total à payer par l'Office de stabilisation des prix agricoles à la Commission aux fins de stabiliser le prix du lait et de la crème, la Commission doit soumettre au Ministre les grandes lignes du programme grâce auquel elle se propose d'exercer ses fonctions aux termes de la présente loi pendant l'année financière suivante.

La Commission doit soumettre un programme au Ministre

Manner of carrying out functions

(2) The Commission shall carry out its functions under this Act in a manner that will achieve its objects and meet its obligations from the moneys available to it under this Act. 1966-67, c. 34, s. 10.

(2) La Commission doit exercer les fonctions que lui assigne la présente loi de façon à réaliser ses objets et à s'acquitter de ses obligations à l'aide des deniers dont elle peut disposer aux termes de la présente loi. 1966-67, c. 34, art. 10.

Façon d'exercer ses fonctions

Directions from Governor in Council or Minister

11. In exercising its powers under this Act or the regulations in relation to the importation or exportation of any dairy product, the Commission shall comply with any directions from time to time given to it by the Governor in Council or the Minister. 1966-67, c. 34, s. 11.

11. Dans l'exercice de ses pouvoirs aux termes de la présente loi ou des règlements en ce qui concerne l'importation ou l'exportation de tout produit laitier, la Commission doit se conformer aux directives qui lui sont données à l'occasion par le gouverneur en conseil ou le Ministre. 1966-67, c. 34, art. 11.

Directives du gouverneur en conseil ou du Ministre

REGULATIONS

RÈGLEMENTS

Regulations

12. (1) The Governor in Council may make regulations regulating the marketing of any dairy product, including regulations

- (a) providing for the marketing of any dairy product on a quota basis;
- (b) designating the agencies through which any regulated product shall be marketed;
- (c) providing for the issue of licences to persons engaged in the production or processing of a regulated product for market, prescribing the fees therefor and providing for cancellation or suspension of licences;
- (d) prohibiting persons from engaging in the marketing of any dairy product, or any class, variety or grade thereof, in whole or in part except under the authority of a licence;
- (e) prescribing the books and records to be kept by persons engaged in the production or processing of a regulated product for market and the information to be furnished by such persons;
- (f) authorizing the Commission to fix, impose and collect levies or charges from persons engaged in the marketing of any dairy product or the production or processing of a regulated product for market and for such purposes to classify such persons into groups, fix the levies or charges payable by the members of the different groups and to use such levies or charges for the purpose of carrying out its functions under this Act;
- (g) providing for the seizure and disposal of any regulated product marketed in contravention of any regulation made under this section; and
- (h) generally, for carrying out the purposes and provisions of this Act.

Regulation may be general or specific

(2) A regulation made under subsection (1) may be general or restricted to a specific dairy product, area, or group or class of persons. 1966-67, c. 34, s. 12.

Idem

13. The Governor in Council may make regulations requiring the registration of producers of milk and cream as a condition of the making of any payment under paragraph 9(1)(b) for the benefit of such producers and prescribing the books and records to be kept

Règlements

12. (1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements portant sur la commercialisation de tout produit laitier, notamment des règlements

- a) instituant pour la commercialisation de chaque produit laitier un système de contingentement;
- b) désignant les organismes par l'intermédiaire desquels tout produit réglementé doit être commercialisé;
- c) visant l'émission de permis aux personnes qui produisent ou traitent un produit réglementé en vue de sa commercialisation, prescrivant les droits à verser pour ces permis et prévoyant leur annulation ou leur suspension;
- d) interdisant à toutes personnes de se livrer à la commercialisation de tout produit laitier, de quelque catégorie, variété ou qualité que ce soit, en totalité ou en partie, à moins d'y être autorisées par permis;
- e) prescrivant les livres et les registres que doivent tenir les personnes qui produisent ou traitent un produit réglementé en vue de sa commercialisation, ainsi que les renseignements que doivent fournir ces personnes;
- f) autorisant la Commission à fixer, imposer et percevoir des droits ou taxes que doivent verser les personnes qui se livrent à la commercialisation de tout produit laitier ou qui produisent ou traitent un produit réglementé en vue de sa commercialisation et, à ces fins, ranger ces personnes dans des groupes, fixer les droits ou les taxes payables par les membres des différents groupes et utiliser ces droits ou taxes pour l'exercice des fonctions que lui assigne la présente loi;
- g) prévoyant la saisie de tout produit réglementé commercialisé en violation d'un règlement établi en vertu du présent article, ainsi que la façon d'en disposer; et
- h) visant, de façon générale, la réalisation des objets de la présente loi et l'application de ses dispositions.

(2) Un règlement établi en vertu du paragraphe (1) peut être général ou particulier à un produit laitier, à une région ou à un groupe ou une catégorie de personnes. 1966-67, c. 34, art. 12.

Un règlement peut être général ou particulier

Idem

13. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements exigeant l'enregistrement, pour les producteurs de lait ou de crème, comme condition préalable à l'obtention d'un paiement effectué aux termes de l'alinéa 9(1)b) à l'avantage de ces producteurs et prescrivant les livres

and the information to be furnished to the Commission by or on behalf of such producers. 1966-67, c. 34, s. 13.

et registres à tenir ainsi que les renseignements à fournir à la Commission par ces producteurs ou pour leur compte. 1966-67, c. 34, art. 13.

EXPENDITURES

DÉPENSES

Administration expenses paid out of appropriations

14. All expenditures for salaries, travelling expenses and expenses of administration, excluding those that in the opinion of the Minister are directly attributable to action taken by the Commission to stabilize the price of any dairy product, shall be paid out of moneys appropriated by Parliament for the purpose. 1966-67, c. 34, s. 14.

14. Toutes les dépenses pour traitements, frais de voyage et d'administration, à l'exclusion de celles qui, de l'avis du Ministre, sont directement imputables aux mesures prises par la Commission pour stabiliser le prix de quelque produit laitier, doivent être payées sur les crédits affectés par le Parlement à cette fin. 1966-67, c. 34, art. 14.

Frais d'administration payés sur les crédits votés

Canadian Dairy Commission Account

15. (1) There shall be established in the Consolidated Revenue Fund a special account to be known as the Canadian Dairy Commission Account, in this section called the "Account".

15. (1) Est établi au Fonds du revenu consolidé un compte spécial appelé Compte de la Commission canadienne du lait, au présent article appelé le «Compte».

Compte de la Commission canadienne du lait

Credits to Account

(2) There shall be credited to the Account
(a) all moneys received by the Commission from its operations;
(b) all licence fees, levies and charges paid to the Commission;
(c) all loans made to the Commission by the Minister of Finance pursuant to section 16; and
(d) all amounts paid to the Commission by the Agricultural Stabilization Board under the *Agricultural Stabilization Act* for the purpose of stabilizing the price of any dairy product.

(2) Doivent être crédités au Compte
a) tous les deniers reçus par la Commission et provenant de ses opérations;
b) tous les honoraires des permis, tous les droits et toutes les taxes payés à la Commission;
c) tous les prêts consentis à la Commission par le ministre des Finances conformément à l'article 16; et
d) tous les montants payés à la Commission par l'Office de stabilisation des prix agricoles aux termes de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* en vue de stabiliser le prix de quelque produit laitier.

Montants crédités au compte

Charges to Account

(3) There shall be paid out of the Consolidated Revenue Fund and charged to the Account
(a) all expenditures under this Act, except those to be paid pursuant to section 14; and
(b) all amounts paid to the Minister of Finance in repayment of loans made to the Commission pursuant to section 16 or as interest on any such loans.

(3) Doivent être payés sur le Fonds du revenu consolidé et débités au Compte
a) toutes les dépenses ressortissant à la présente loi, sauf celles qui doivent être payées conformément à l'article 14; et
b) tous les montants payés au ministre des Finances en remboursement des prêts consentis à la Commission conformément à l'article 16 ou à titre d'intérêt sur de tels prêts.

Montants imputés sur le compte

Limitation

(4) No payment shall be made out of the Consolidated Revenue Fund under this section in excess of the amount of the balance to the credit of the Account. 1966-67, c. 34, s. 15.

(4) Il ne doit être fait sur le Fonds du revenu consolidé, aux termes du présent article, aucun paiement en excédent du solde au crédit du Compte. 1966-67, c. 34, art. 15.

Limitation

Loans to Commission

16. (1) At the request of the Commission, the Minister of Finance may, out of the Consolidated Revenue Fund, make loans to the Commission on such terms and conditions as are approved by the Governor in Council for the purpose of exercising any of the powers of the Commission described in paragraph 9(1)(a).

16. (1) A la demande de la Commission, le ministre des Finances peut, sur le Fonds du revenu consolidé et selon les modalités qu'approuve le gouverneur en conseil, consentir des prêts à la Commission en vue de l'exercice de l'un quelconque des pouvoirs de la Commission mentionnés à l'alinéa 9(1)a).

Prêts à la Commission

Limitation

(2) The total amount outstanding at any time of loans made under subsection (1) shall

(2) Le montant total des prêts consentis aux termes du paragraphe (1) et en circulation à

Limitation

not exceed three hundred million dollars. R.S., c. C-7, s. 16; 1974-75-76, c. 74, Sch. (AGR) vote 50a.

quelque moment que ce soit ne doit pas dépasser cent millions de dollars. 1966-67, c. 34, art. 16.

GENERAL

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Inclusion of dairy product on Import Control List

17. The Governor in Council may include on the Import Control List established under the *Export and Import Permits Act* any dairy product the import of which he deems it necessary to control for the purpose of implementing any action taken under this Act to support the price of that dairy product or that has the effect of supporting the price of that dairy product. 1966-67, c. 34, s. 17.

17. Le gouverneur en conseil peut inclure sur la liste de marchandises d'importation contrôlée établie aux termes de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* tout produit laitier dont, à son avis, il est nécessaire de contrôler l'importation en vue de mettre en œuvre quelque mesure prise aux termes de la présente loi pour soutenir le prix d'un produit laitier quelconque ou qui a pour effet d'en soutenir le prix. 1966-67, c. 34, art. 17.

Inclusion d'un produit laitier sur la liste de marchandises d'importation contrôlée

Inspectors

18. The Commission may appoint or designate any person as an inspector for the purposes of this Act. 1966-67, c. 34, s. 18.

18. La Commission peut nommer ou désigner toute personne pour occuper le poste d'inspecteur aux fins de la présente loi. 1966-67, c. 34, art. 18.

Inspecteurs

Powers of inspector

19. (1) An inspector may at any reasonable time enter any place in which he reasonably believes there is any regulated product and may require any person to produce for inspection or for the purpose of obtaining copies thereof or extracts therefrom, any books, records or documents relating to that product.

19. (1) Un inspecteur peut, à toute heure raisonnable, pénétrer dans un lieu où, d'après ce qu'il croit raisonnablement, se trouve un produit réglementé et requérir de toute personne la production, pour les inspecter, de tous livres, registres ou documents se rapportant à ce produit ou en prendre des copies ou des extraits.

Pouvoirs des inspecteurs

Certificate of designation

(2) An inspector shall be furnished by the Commission with a certificate of appointment or designation and on entering any place under subsection (1) shall, if so required, produce the certificate to the person in charge thereof.

(2) Un inspecteur doit être pourvu par la Commission d'un certificat de nomination ou de désignation et, en pénétrant dans tout lieu prévu au paragraphe (1) doit, s'il en est requis, produire le certificat à la personne qui a la charge des lieux.

Certificat de désignation

Assistance to inspector

(3) The owner or persons in charge of any place described in subsection (1) and every person found therein shall give an inspector all reasonable assistance in his power to enable the inspector to carry out his duties and functions under this Act and shall furnish him with such information with respect to any regulated product found therein as he may reasonably require. 1966-67, c. 34, s. 19.

(3) Le propriétaire ou les personnes ayant la charge d'un lieu décrit au paragraphe (1) et toute personne qui s'y trouve doivent prêter à l'inspecteur toute aide raisonnable en leur pouvoir pour permettre à l'inspecteur d'exercer ses fonctions en vertu de la présente loi et doivent lui fournir les renseignements qu'il peut raisonnablement exiger concernant tout produit réglementé trouvé dans les lieux. 1966-67, c. 34, art. 19.

Aide à l'inspecteur

Obstruction of inspector

20. (1) No person shall obstruct or hinder an inspector in the carrying out of his duties or functions under this Act or any regulation made thereunder.

20. (1) Nul ne doit entraver ni gêner un inspecteur agissant dans l'exercice des fonctions que lui assigne la présente loi ou un règlement établi en vertu de ladite loi.

Entrave à un inspecteur

False statement

(2) No person shall make a false or misleading statement either verbally or in writing to an inspector engaged in carrying out his duties or functions under this Act or any regulation made thereunder. 1966-67, c. 34, s. 20.

(2) Nul ne doit faire une déclaration fautive ou trompeuse, verbalement ou par écrit, à un inspecteur agissant dans l'exercice des fonctions que lui assigne la présente loi ou un règlement établi en vertu de ladite loi. 1966-67, c. 34, art. 20.

Fausse déclaration

Offences and penalties

21. (1) Every person who, or whose employee or agent, contravenes or fails to

21. (1) Toute personne qui a violé une disposition de la présente loi ou d'un règlement

Infractions et pénalités

comply with any provision of this Act or any regulation made thereunder is guilty of an offence and liable

(a) on summary conviction to a fine not exceeding five hundred dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months or to both; or

(b) on conviction upon indictment to a fine not exceeding two thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding one year or to both.

Offence by
employee or
agent

(2) In a prosecution for an offence under this section it is sufficient proof of the offence to establish that it was committed by an employee or agent of the accused whether or not the employee or agent is identified.

Defence

(3) Where it is established in any prosecution for an offence under this section that the offence was committed by an employee or agent of the accused, it is a defence to the accused that he exercised all due diligence to prevent the commission of the offence. 1966-67, c. 34, s. 21.

REPORT TO PARLIAMENT

Report to
Parliament

22. The Commission shall, within three months after the termination of each fiscal year, submit to the Minister in such form as he may prescribe, an annual report of the financial transactions and other actions taken under this Act, and the Minister shall lay the report before Parliament within fifteen days after the receipt thereof or, if Parliament is not then sitting, on any of the first fifteen days next thereafter that Parliament is sitting. 1966-67, c. 34, s. 22.

ANNEXE 4

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR CERTAINES ALLÉGATIONS CONCERNANT DES TRANSACTIONS DE LA COMMISSION CANADIENNE DU LAIT

RÈGLES DE PROCÉDURE

TABLE DES MATIÈRES DES RÈGLES DE PROCÉDURE

ARTICLE

- I OBJETS ET LIMITES DE L'ENQUÊTE
- II LA PROCÉDURE EST LAISSÉE À LA DISCRÉTION DU COMMISSAIRE

établi sous son régime, ou a omis de s'y conformer, ou dont l'employé ou l'agent a violé une telle disposition ou a omis de s'y conformer, est coupable d'une infraction et encourt

a) sur déclaration sommaire de culpabilité, une amende d'au plus cinq cents dollars ou un emprisonnement d'au plus six mois, ou à la fois l'amende et l'emprisonnement; ou

b) sur déclaration de culpabilité sur un acte d'accusation, une amende d'au plus deux mille dollars ou un emprisonnement d'au plus un an, ou à la fois l'amende et l'emprisonnement.

(2) Dans des poursuites pour infraction au présent article, le fait d'établir que l'infraction a été commise par un employé ou un agent de l'accusé, que l'employé ou l'agent soit identifié ou non, constitue une preuve suffisante de l'infraction.

Infraction par
l'employé ou
l'agent

(3) Lorsqu'il est établi dans toute poursuite pour infraction au présent article que l'infraction a été commise par un employé ou un agent de l'accusé, le fait pour ce dernier d'avoir exercé toute diligence pour prévenir l'accomplissement de l'infraction constitue pour lui un moyen de défense. 1966-67, c. 34, art. 21.

Défense

RAPPORT AU PARLEMENT

Rapport au
Parlement

22. La Commission doit, dans les trois mois qui suivent la fin de chaque année financière, soumettre au Ministre, sous la forme que ce dernier peut prescrire, un rapport annuel des opérations financières et des autres mesures prises en vertu de la présente loi, et le Ministre doit présenter le rapport au Parlement dans un délai de quinze jours après qu'il a été reçu ou, si le Parlement n'est pas alors en session, l'un des quinze premiers jours où le Parlement siège par la suite. 1966-67, c. 34, art. 22.

III AVOCATS ET PERSONNEL DE LA COMMISSION

IV CALENDRIER DES AUDIENCES

V EXPOSÉ DES ALLÉGATIONS ET DÉFINITION DES QUESTIONS

VI EXAMEN ET RÉCEPTION DES RENSEIGNEMENTS

VII AUDIENCES PRÉPARATOIRES

VIII TÉMOINS ET EXPOSÉS DE TÉMOIGNAGE

IX ASSIGNATION DES TÉMOINS ET PRODUCTION DE DOCUMENTS

X DROIT D'INTERROGER LES TÉMOINS ET DE PRÉSENTER DES OBSERVATIONS

XI AVIS

XII COMMUNICATIONS AVEC LE COMMISSAIRE

XIII PAIEMENT DES FRAIS DES RAPPORTS ET DES RECHERCHES AINSI QUE DES HONORAIRES ET DES DÉPENSES DES TÉMOINS

XIV OBSERVATIONS VERBALES OU ÉCRITES

I OBJETS ET LIMITES DE L'ENQUÊTE

1. La présente Commission a été établie par le décret C.P. 1979-1586 daté du 25 mai 1979, dont copie figure à l'annexe «I» du présent rapport, et chargée «d'enquêter sur certaines allégations de la société Schafer Bros. Ltd. et de M. Michel Choquette, concernant des transactions conclues, de 1966 à 1977, entre la Commission canadienne du lait, ses fonctionnaires et ses employés et la société Schafer Bros. Ltd. de Montréal (Québec), transactions qui ont trait à des exportations canadiennes de poudre de lait écrémé».
2. La Commission est en outre expressément chargée de cerner les questions soulevées dans lesdites allégations, de déterminer tous les faits justificatifs en se fondant sur lesdites questions, et «de vérifier si la Commission canadienne du lait, ses fonctionnaires et ses employés ont agi de façon honnête et légale au cours de leurs transactions avec la société Schafer Bros. Ltd.». Le commissaire devra rendre compte de son enquête sur ces questions. Il devra également formuler «une recommandation sur l'opportunité de verser une indemnité à la société Schafer Bros. Ltd. et, le cas échéant, sur les modalités de versement de ladite indemnité».
3. Le commissaire est en outre habilité à faire toute autre recommandation qu'il jugera appropriée.

II LA PROCÉDURE EST LAISSÉE À LA DISCRÉTION DU COMMISSAIRE

1. Les présentes règles de procédure ont été établies pour assurer la bonne marche de l'enquête, et pour que tous les intéressés soient en mesure de connaître la nature des témoignages qui seront reçus par la Commission à chaque audience publique et qu'ils aient toute liberté de se faire entendre.
2. L'objet du présent document est de faire connaître à tous les intéressés, dans ses grandes lignes, la manière dont le commissaire entend mener l'enquête.
3. Le présent document n'entend pas limiter en quoi que ce soit la liberté d'action du commissaire ni son droit et son obligation de mener toutes les audiences, et l'enquête en général, de la manière qu'il jugera appropriée.

III AVOCATS ET PERSONNEL DE LA COMMISSION

1. Les avocats de la Commission ont pour fonctions de prêter leur assistance au commissaire, de contribuer à la bonne marche de l'enquête et de veiller à ce que tous les éléments pertinents soient soumis à la Commission.

2. Les particuliers représentants des organismes, groupes et sociétés ainsi que ceux de tout gouvernement peuvent demander des renseignements aux bureaux de la Commission sur toute question ressortissant à l'objet de la présente enquête. Le personnel de la Commission s'efforcera de répondre à ces demandes.

IV CALENDRIER DES AUDIENCES

Le commissaire fixera les temps et lieu de chaque audience et il en donnera avis public.

V EXPOSÉ DES ALLÉGATIONS ET DÉFINITION DES QUESTIONS

1. Avant l'audience préparatoire, l'avocat de la Commission mettra à la disposition du public pour consultation, aux bureaux de cette dernière, les documents suivants:
 - a) une déclaration des conseillers de la Commission exposant les modalités d'exploitation de la Commission canadienne du lait pour ce qui est des exportations canadiennes de poudre de lait écrémé entre 1966 et 1977;
 - b) un énoncé des aspects financiers de l'enquête, établi par les conseillers de la Commission;
 - c) un ou plusieurs exposés, proposés par les avocats de la Commission, des allégations de la société Schafer Bros. Ltd. et de M. Michel Choquette, concernant des transactions relatives à l'exportation de poudre de lait écrémé, conclues, de 1966 à 1977, entre la Commission canadienne du lait, ses fonctionnaires et ses employés et la société Schafer Bros. Ltd. de Montréal (Québec), exposés qui seront accompagnés des dossiers et documents relatifs à ces allégations;
 - d) la définition des questions soulevées dans lesdites allégations, proposée par les avocats de la Commission;
 - e) les autres dossiers ou documents que l'avocat de la Commission jugera utiles.
2. A l'audience préparatoire, l'avocat de la Commission versera au dossier les documents mentionnés au paragraphe 1 ci-dessus; c'est à ce moment que pourront être présentés les exposés concernant l'exposé des allégations et la définition des questions.
3. A l'audience préparatoire ou par la suite, le commissaire, après avoir entendu toutes les observations, déterminera quelles sont les allégations et en établira un exposé officiel, et, d'autre part, il délimitera les questions soulevées par lesdites allégations et en établira un exposé officiel. Il pourra en outre, à son gré, préciser les questions en faisant des ajouts à son exposé de celles-ci, en le refondant, en le modifiant ou en supprimant des passages.
4. Les témoignages présentés durant l'enquête seront limités aux éléments se rattachant aux allégations qui auront été déterminées et questions qui auront été définies ainsi qu'il a été dit ci-dessus.

VI EXAMEN ET RÉCEPTION DES RENSEIGNEMENTS

Durant les heures d'ouverture au public des bureaux de la Commission, tout particulier pourra consulter les documents produits en application de l'article V des présentes, la transcription des audiences publiques et toute pièce produite à la Commission et en obtenir copie, si la chose est possible, moyennant des frais de copie de 20 cents la page. (Toute personne pourra toutefois obtenir gratuitement copie du présent document ainsi que du décret constitutif de la Commission.)

VII AUDIENCES PRÉPARATOIRES

1. Les audiences publiques seront précédées d'une audience préparatoire. A cette audience, tous les particuliers intéressés et tous les représentants des organismes, groupes, sociétés ou gouvernements intéressés seront invités à produire par écrit leurs propositions de modification de l'exposé des allégations et de la définition des questions proposés par les avocats de la Commission.
2. a) A l'audience préparatoire, tout particulier ou représentant d'un organisme, groupe, société ou gouvernement intéressé souhaitant confier à un avocat le soin de faire valoir sa position à l'une ou à chacune des audiences publiques de la Commission, sera invité à en demander l'autorisation et à faire établir le rôle que jouera cet avocat au cours de ces audiences. Tout particulier ou représentant d'un organisme, groupe, société ou gouvernement intéressé qui se proposerait de présenter une telle requête à cette audience préparatoire devra déposer aux bureaux de la Commission, trois (3) jours avant la date fixée pour cette audience, une déclaration précisant la raison de cette requête et le rôle envisagé pour cet avocat à une audience publique.
2. b) Tout particulier ou représentant d'un organisme, groupe, société ou gouvernement intéressé qui négligera de déposer une telle déclaration ou qui, après l'avoir fait, n'assistera pas à l'audience préparatoire concernant cette requête ou ne s'y fera pas représenter, sera censé, sous réserve des dispositions de l'article X, avoir renoncé à son droit de se faire représenter par un avocat à une audience publique à un titre autre que celui d'observateur.
3. Toute autre question pertinente sera également examinée à l'audience préparatoire.
4. Le commissaire tiendra toute autre audience préparatoire qu'il jugera à propos.

VIII TÉMOINS ET ÉNONCÉS DE TÉMOIGNAGE

1. Tout particulier ou représentant d'un organisme, groupe, société ou gouvernement intéressé qui souhaiterait comparaître et témoigner devant la Commission devra déposer bureaux de cette dernière, au plus tard le dernier jour du délai fixé par avis public pour le dépôt des énoncés de témoignage, un tel énoncé:
 - a) donnant ses nom, adresse et numéro de téléphone;

- b) indiquant s'il s'intéresse à l'enquête à titre personnel ou pour des raisons d'ordre général et explicitant la nature de l'intérêt qu'il y porte;
 - c) précisant si son témoignage consistera en un exposé de faits ou dans l'expression d'une opinion; dans ce dernier cas, il devra, dans son énoncé, justifier de compétences, fondées sur l'expérience ou sur des études, qui l'autorisent à témoigner en connaissance de cause sur le sujet pertinent qu'il entend aborder;
 - d) indiquant les allégations ou questions sur lesquelles portera son témoignage;
 - e) exposant intégralement la teneur de son témoignage éventuel;
 - f) auquel devra être annexé s'il a l'intention de présenter des pièces justificatives une liste de ces pièces; (voir en outre le paragraphe 5 ci-après);
 - g) auquel il joindra, s'il a l'intention de s'appuyer (en tout ou en partie) sur le témoignage d'un expert, une ou plusieurs pages donnant les nom, adresse et numéro de téléphone de ce dernier, ses titres de compétence, le témoignage qu'il entend apporter et une attestation par écrit qu'il est disposé à comparaître devant la Commission et à y répondre à toutes questions qui pourront lui être posées;
 - h) attestant qu'il comparaitra devant la Commission et qu'il y répondra à toutes questions qui pourront lui être posées;
 - i) auquel, enfin, il aura apposé sa signature.
2. Tout énoncé de témoignage ne remplissant pas les conditions susdites sera refusé et retourné pour révision, modification ou correction, selon le cas.
 3. Le personnel de la Commission sera à la disposition des particuliers, aux bureaux de cette dernière, afin de leur fournir des conseils d'ordre général dans l'élaboration des énoncés de témoignage.
 4. Le public pourra prendre connaissance et obtenir copie, conformément aux dispositions de l'article VI, des énoncés de témoignage dont le dépôt aura été autorisé.
 5. S'il est dit, dans un énoncé de témoignage, que la personne qui le dépose a l'intention de produire des pièces justificatives devant la Commission, cette personne devra déposer une copie de ces pièces en même temps que son énoncé de témoignage. Sinon, à moins qu'il ne soit établi, au gré du commissaire, pour quelle raison spéciale et dans quelle mesure il y a lieu de déroger au présent article, la Commission tiendra ces pièces pour irrecevables.
 6. S'il n'a pas été établi, au gré du commissaire, pour quelle raison spéciale et dans quelle mesure il y a lieu de déroger au présent article (par exemple, dans le cas d'un témoin cité par voie de subpoena), la Commission ne recevra aucun témoignage verbal de quiconque n'aura pas déposé d'énoncé de témoignage ni d'un

expert pour lequel la déclaration prescrite ci-dessus n'aura pas été déposée.

7. Quiconque aura déposé un énoncé de témoignage devra se limiter, dans son témoignage verbal, aux points contenus dans son énoncé de témoignage; il lui sera toutefois loisible d'ajouter à son énoncé pour expliquer ou démontrer les faits invoqués dans celui-ci.
8. Lorsque, selon le commissaire, des circonstances spéciales le justifient, l'avocat de la Commission pourra verser un témoignage par écrit au dossier d'une audience publique pourvu que son authenticité ait été établie au moyen d'un affidavit.
9. Si, après avoir examiné les énoncés de témoignages déposés relativement à quelque allégation ou question soumise à l'examen de la Commission, l'avocat de cette dernière estime qu'outre les témoignages dont il est fait état dans les énoncés de témoignages déposés, la Commission devrait entendre d'autres témoignages, il pourra citer les témoins compétents à cet égard.
10. En ce qui concerne ces témoins, l'avocat de la Commission fera tout en son pouvoir pour déposer un énoncé de témoignage, et toute pièce justificative devant être présentée à la Commission par lesdits témoins, avant la date fixée pour l'audience publique au cours de laquelle ces témoins comparaitront, étant entendu que s'il ne le fait pas, il pourra quand même citer lesdits témoins et produire lesdites pièces nonobstant toute disposition contraire des présentes.
11. Le commissaire pourra, à son gré, permettre la présentation d'une contre-preuve pour réfuter le témoignage d'un ou de plusieurs témoins; le témoin ou des témoins ainsi admis à répliquer seront strictement limités à cette réfutation et les dispositions du paragraphe VIII (5) ne leur seront pas applicables.
12. Un avocat de la Commission assistera à toutes les audiences; il aura pouvoir discrétionnaire pour citer les témoins qu'il jugera bon d'appeler à témoigner verbalement.

IX ASSIGNATION DES TÉMOINS ET PRODUCTION DE DOCUMENTS

Le commissaire pourra, sur demande, autoriser la délivrance d'un subpoena pour contraindre un témoin à comparaître à une audience publique pour y témoigner et y produire les documents et choses qui pourront être jugés nécessaires. Toute personne pourra demander au commissaire de délivrer un tel subpoena en produisant une demande par écrit aux bureaux de la Commission au moins quinze (15) jours avant la date fixée pour l'audience publique à laquelle elle a l'intention de citer le témoin à comparaître. La demande devra préciser les nom et adresse du requérant et du témoin en cause, la nature du témoignage, du document ou de la chose que l'on croit être en la possession du témoin ainsi que le motif poussant le requérant à croire que ce témoignage, ce document ou cette chose sont importants. Le requérant sera informé de la décision du commissaire de délivrer ou non un subpoena au moins dix (10) jours avant la date fixée pour l'audience publique à laquelle ledit témoin doit être cité à comparaître. Si le commissaire décide d'accéder à la demande, il

appartiendra au requérant de prendre les dispositions requises pour faire signifier le subpoena et de payer au témoin en cause les honoraires et les frais de déplacement prescrits par les Règles de la Cour fédérale du Canada.

X DROIT D'INTERROGER LES TÉMOINS ET DE PRÉSENTER DES OBSERVATIONS

1. Tout particulier ou représentant d'un organisme, groupe, société ou gouvernement intéressé, qui n'est pas représenté par un avocat ainsi que le prévoit l'article VII mais qui, en raison d'un témoignage donné ou devant être donné à une audience publique, voudrait se faire ainsi représenter, pourra demander au commissaire la permission de se faire représenter par un avocat aux fins de contre-interroger les témoins et, de présenter des observations et des témoignages.
2. Tout particulier ou représentant d'un organisme, groupe, société ou gouvernement intéressé pourra demander à l'avocat de la Commission de poser une question déterminée à un témoin à l'occasion d'une audience publique; l'avocat de la Commission aura toute latitude pour poser cette question.

XI AVIS

1. Un avis que les documents visés au paragraphe V (1) ci-dessus ont été déposés pour examen aux bureaux de la Commission sera envoyé à la Schafer Bros. Ltd., à M. Michel Choquette, à la Commission canadienne du lait ainsi qu'à toute autre personne intéressée ou à qui le commissaire jugera à propos d'en donner avis.
2. Tous les avis relatifs aux audiences préparatoires et aux audiences publiques seront publiés dans les journaux et périodiques que le commissaire aura choisis et de toute autre manière qu'il aura déterminée, le commissaire ayant à cet égard pouvoir discrétionnaire.
3. Le greffier de la Commission fera publier, comme il est mentionné ci-dessus, les avis suivants:
 - a) un avis initial relatif à la création de la Commission et à ses objets, au moment que fixera le commissaire;
 - b) un préavis de toute audience préparatoire, devant être publié dans un délai raisonnable de la date fixée pour ladite audience;
 - c) un préavis de chaque audience publique, devant être publié le nombre de jours avant la date fixée pour ces audiences qu'aura déterminé le commissaire.
4. Il ne sera pas publié d'avis d'ajournement d'une audience publique, à moins que le commissaire ne juge souhaitable de le faire.

XII COMMUNICATIONS AVEC LE COMMISSAIRE

Toute communication avec la Commission ou le commissaire devra se faire par l'entremise du greffier.

XIII PAIEMENT DES FRAIS DES RAPPORTS ET DES RECHERCHES AINSI QUE DES HONORAIRES ET DES DÉPENSES DES TÉMOINS

1. Le commissaire ne considérera la possibilité d'autoriser, sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, le paiement de frais ou honoraires afférents aux recherches, à l'élaboration des rapports et aux témoins que si ceux-ci ont été sollicités par l'avocat de la Commission parce qu'il les estimait nécessaires pour que la Commission puisse obtenir des témoignages sur tous les éléments pertinents visés aux articles III(1) et VIII des présentes, ou encore que s'il s'agit de témoins, recherches ou rapports que le commissaire juge nécessaires.
2. Lorsqu'il établira son rapport, le commissaire pourra recommander que certains paiements soient faits à des personnes, organismes, groupes ou sociétés donnés ayant participé à l'enquête, à titre de contribution à leurs frais de participation.

XIV OBSERVATIONS VERBALES OU ÉCRITES

Au terme des audiences publiques, le commissaire pourra s'il le juge souhaitable, demander qu'on lui présente des observations verbalement ou par écrit.

Daté le 9 octobre 1979

Commission d'enquête sur certaines allégations concernant des transactions de la Commission canadienne du lait
171, rue Slater
Édifice Vanguard
Ottawa (Ontario)
Tél.: (613) 995-9568

ADRESSE POSTALE:

B.P. 1268
Succursale postale «B»
Ottawa (Ont.), K1P 5R3

ANNEXE 5

EXPOSÉ DES ALLÉGATIONS

Proposé par l'avocat de la Commission
(Règle V(1)(c))

et

modifié (passages soulignés) à la demande
de l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd.

- I. La Commission canadienne du lait (ci-après appelée la «C.C.L.»), ses fonctionnaires et employés ont agi de façon malhonnête ou illégale de 1966 à 1977 dans leurs relations d'affaires avec la société Schafer Bros. Ltd. en ce qui a trait à l'exportation de poudre de lait écrémé à savoir:
 - A.1.(a) La C.C.L. a manoeuvré en sorte d'obtenir pour elle et pour d'autres, mais à l'exclusion de la société Schafer Bros. Ltd., des contrats d'approvisionnement de la CONASUPO (organisme mexicain) en poudre de lait écrémé du Canada, en dépit des faits suivants:
 - (i) l'intérêt que portait la CONASUPO à la poudre de lait écrémé du Canada résultait en grande partie de la publicité et des dépenses qu'a faites la société Schafer Bros. Ltd.; et
 - (ii) la société Schafer Bros. Ltd. a fait la publicité et les dépenses susmentionnées parce que la C.C.L. l'avait assurée de son entière collaboration dans l'éventualité où il serait possible de faire affaire avec la CONASUPO.
 - (b) En excluant la société Schafer Bros. Ltd. tel qu'il est dit plus haut:
 - (i) la C.C.L. s'est servie de renseignements que lui a fournis, à sa demande, la société Schafer Bros. Ltd., renseignements que cette dernière a obtenus dans le cadre de la publicité et des dépenses qu'elle a faites;
 - (ii) la C.C.L. a tiré un avantage déloyal du contrôle qu'elle exerce sur des stocks importants de poudre de lait écrémé du Canada, et du pouvoir qu'elle a de fixer et d'accorder des subventions à l'exportation et, sans limiter la généralité de ce qui précède, plus précisément:
 - a) le 26 avril 1968, la C.C.L. a refusé de fournir 400 tonnes métriques de poudre de haute température dont la date de production remontait à 90 jours ou moins, ce qui a empêché la Schafer Bros. Ltd. d'obtenir un contrat, et
 - b) le 26 juin 1968, la C.C.L. a refusé de fournir 330 tonnes métriques de poudre de basse température, ce qui a empêché la Schafer Bros. Ltd. d'obtenir un contrat;
 - (iii) la C.C.L. a faussement prétendu que la CONASUPO insistait pour traiter directement avec la C.C.L.; en fait, en 1967, la C.C.L. a proposé à la CONASUPO une entente directe d'organisme à organisme et M. S.C. Barry, alors président de la C.C.L., s'est rendu au Mexique en octobre 1967 afin de négocier cette entente directe;
 - (iv) la C.C.L. n'a révélé à la Schafer Bros. Ltd. son intention de prendre à sa charge la vente de poudre de lait écrémé à la CONASUPO que lorsque cette prise en charge s'est produite en 1971-1972;
 - (v) en plusieurs occasions, la C.C.L. est demeurée délibérément vague dans les déclarations qu'elle a faites à la Schafer Bros. Ltd. concernant les approvisionnements disponibles et le montant des subventions à accorder, et
 - (vi) en 1971, la C.C.L. s'est officiellement approprié le marché pour ce qui est de la vente de poudre de lait écrémé canadienne à la CONASUPO, ce qui a enlevé à la Schafer Bros. Ltd. toute possibilité de profiter des investissements et de la publicité qu'elle faisait depuis 13 ans pour développer ce marché.
2. En janvier 1968, la C.C.L. a empêché la société Schafer Bros. Ltd. de tirer profit de la première occasion qui

se présentait de vendre à la CONASUPO une quantité importante de poudre de lait écrémé du Canada:

- (a) en refusant à la société Schafer Bros. Ltd. de puiser dans ses stocks, et
 - (b) en refusant de collaborer avec ladite société en matière d'arrangements financiers et d'octroi de subventions.
 - (c) en taisant jusqu'au 24 janvier 1968 son intention de faire directement concurrence à la société Schafer Bros. Ltd. pour un appel d'offres de la CONASUPO et
 - (d) en faisant elle-même à la CONASUPO une offre directe portant sur des stocks faisant partie de ses réserves et bénéficiant de subventions et d'arrangements financiers qu'elle s'était elle-même octroyés.
3. En août 1968, la C.C.L. a vendu de grandes quantités de poudre de lait écrémé à des concurrents de la société Schafer Bros. Ltd. à un prix considérablement inférieur à celui que cette dernière avait offert sans succès à la C.C.L. en janvier 1968 pour la même denrée, et de beaucoup inférieur aussi à celui qu'elle avait offert de payer en octobre 1978. En fait, une certaine quantité de la poudre effectivement livrée par la C.C.L. était de la poudre fraîche produite en 1979. La C.C.L. a ainsi empêché la société Schafer Bros. Ltd., pendant près de deux ans, de soutenir une concurrence efficace dans le domaine de la vente de la poudre de lait écrémé à certains pays étrangers.
4. Au printemps de 1969, la C.C.L. a créé inutilement des difficultés à la société Schafer Bros. Ltd. lorsqu'elle remplissait sa première commande de la CONASUPO:
- (a) en lui donnant à maintes reprises des renseignements faux et trompeurs sur les quantités existantes de poudre de lait écrémé qu'elle pouvait obtenir de la C.C.L. aux fins de l'opération, sur leur lieu d'entreposage, sur leur traitement calorifique et leurs caractéristiques bactériennes et,
 - (b) en lui refusant sa collaboration en matière d'arrangements financiers et
 - (c) en forçant la société Schafer Bros. Ltd. à engager des frais supplémentaires de laboratoire, de fabrication et de transport pour être en mesure de répondre aux exigences du contrat passé avec la CONASUPO.
5. Au printemps de 1969, la C.C.L. a empêché la société Schafer Bros. Ltd. d'obtenir de la CONASUPO un contrat de vente de 25 000 tonnes de poudre de lait écrémé en:
- (a) donnant à la société Schafer Bros. Ltd. des renseignements faux et trompeurs sur le versement de subventions à l'exportation aux sociétés canadiennes faisant affaire par l'entremise d'agents étrangers, et
 - (b) refusant de donner accès à ses stocks à la société Schafer Bros. Ltd., pour ensuite permettre à d'autres exportateurs canadiens d'y puiser, et
- (c) décourageant la société Schafer Bros. Ltd. en annonçant son intention de faire elle-même à la CONASUPO une offre directe portant sur les quantités qu'elle avait en réserve et assortie de subventions et d'arrangements financiers que la C.C.L. s'était elle-même octroyés.
6. En 1969, 1970 et 1971, à la suite de la conduite irrégulière des dirigeants de la C.C.L., la société Schafer Bros. Ltd. a vu lui échapper des contrats de vente à la CONASUPO au profit d'un concurrent.
7. En 1971, la C.C.L. a empêché la société Schafer Bros. Ltd. de conclure avec le Mexique un contrat de vente de blé et de poudre de lait écrémé en vendant une grande quantité de poudre de lait écrémé à la CONASUPO.
8. Pendant l'hiver de 1975-1976, lorsque les Philippines ont fait un appel d'offres pour un important contrat d'une durée de trois ans, la C.C.L. a rendu inutilement difficile à la société Schafer Bros. Ltd., qui était le seul négociant canadien en lice, la tâche de concurrencer des concurrents étrangers
- (a) par son manque de collaboration dans la préparation et le soutien nécessaires à des réunions importantes, ainsi que pour fournir, en temps utile, des promesses sur le prix et les quantités disponibles de poudre de lait écrémé, et
 - (b) en niant faussement qu'une demande avait été faite de Manille pour que la Commission assiste à une importante réunion.
9. En 1977, la C.C.L. a, à toute fin pratique, empêché la société Schafer Bros. Ltd. de tirer profit des possibilités d'affaires sousmentionnées en ne répondant pas ou en tardant sans motif à répondre à ses questions sur les stocks de poudre existants, les subventions ou les possibilités de ventes:
- (a) une demande de renseignements que le Pérou a faite en mars portant sur une certaine sorte de poudre stabilisée à haute température;
 - (b) une demande de renseignements que le Mexique a faite en août ayant trait à la vente éventuelle de 30 000 tonnes de poudre de lait écrémé; et
 - (c) un appel d'offres que l'Algérie a fait en novembre portant sur 10 000 tonnes de poudre de lait écrémé et de 6000 tonnes de lait anhydre.
10. En 1977, la C.C.L. a inutilement exigé un certificat d'attestation pour l'exportation, par la société Schafer Bros. Ltd., de 1000 tonnes de lait écrémé devant servir à l'alimentation des animaux au Chili.
- B.1. La C.C.L. a concurrencé inutilement des exportateurs privés canadiens.
2. La C.C.L. ne s'est pas montrée plus favorable aux exportateurs canadiens qui traitaient directement avec les acheteurs étrangers qu'aux exportateurs faisant affaire par l'entremise d'agents étrangers.
 3. La C.C.L. n'a pas fourni aux exportateurs privés canadiens une aide raisonnable, à savoir:
 - (a) elle ne leur a pas donné plein accès à ses stocks de poudre de lait écrémé, et

- (b) elle a été inflexible en ce qui concerne les modalités de financement des opérations commerciales envisagées et la fixation des subventions à l'exportation.
4. La C.C.L. n'a pas aidé de façon efficace ni dynamique les exportateurs canadiens à obtenir et à conserver des débouchés pour les excédents de poudre de lait écrémé, bien qu'ils aient eu à faire face à une forte concurrence.
 5. Les critères et le mode de sélection des agents exclusifs de la C.C.L. chargés de ses ventes à l'étranger n'ont pas été suffisamment soumis à l'examen du public.
 6. La C.C.L. n'a pas tenu compte suffisamment des exigences des pays importateurs lorsqu'elle prenait des mesures visant l'expansion de l'industrie laitière nationale.
 7. En 1969, la C.C.L. avait dans ses stocks de la poudre de lait écrémé dont les caractéristiques bactériennes étaient loin de répondre à ses propres exigences d'achat.
 8. La C.C.L. a privilégié certains exportateurs canadiens de poudre de lait écrémé autre que la société Schafer Bros. Ltd. en entreposant des excédents de poudre de lait dans leurs entrepôts, en accordant à certains d'entre eux une place au sein du Comité consultatif, en les désignant comme agents de commercialisation de la C.C.L. pour certains marchés internationaux et en citant leurs noms à d'autres ministères du gouvernement canadien et à des clients de l'étranger comme adjudicataires éventuels.

II Vu les procédés dont fait état dans la partie I, la société Schafer Bros. Ltd. a subi des pertes dont elle est en droit d'être indemnisée.

ANNEXE 6

LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR LES ALLÉGATIONS (Règle V(1)(d))

1. Les allégations dont fait état la partie I sont-elles vraies, en tout ou en partie?
2. Si les allégations dont fait état la partie I sont vraies, en tout ou en partie:
 - a) Les politiques, les pratiques et les contrôles appliqués par la Commission canadienne du lait étaient-ils compatibles avec les objets de la Commission exposés à l'article 8 de la Loi sur la Commission canadienne du lait, S.R.C. 1970, c. C-7, et étaient-ils conformes aux pouvoirs que l'article 9 de la Loi confère à la Commission?
 - b) Ces politiques, ces pratiques et ces contrôles étaient-ils nécessaires pour atteindre les objets de la Commission canadienne du lait visés à l'article 8?
 - c) Les pouvoirs de la Commission canadienne du lait ont-ils été exercés conformément à une

politique ou à des critères généraux adoptés dans le but d'atteindre les objets de la Commission exposés à l'article 8?

- d) La Commission canadienne du lait, ses fonctionnaires et ses employés ont-ils agi de façon malhonnête et illégale au cours de leurs relations commerciales avec la société Schafer Bros. Ltd. entre 1966 et 1977?
3. Si la Commission canadienne du lait a agi de façon malhonnête et illégale au cours de ces relations commerciales avec la société Schafer Bros. Ltd. entre 1966 et 1977 en ce qui a trait à des exportations canadiennes de poudre de lait écrémé, et dans la mesure où elle a agi de façon malhonnête et illégale, ses actes ont-ils causé un préjudice à la société Schafer Bros. Ltd.
4. Faut-il verser une indemnité à la société Schafer Bros. Ltd. et, le cas échéant, sur quoi doit se fonder le calcul de cette indemnité?

ANNEXE 7

NOMS ET ADRESSES POUR L'ENVOI DIRECT PAR LA POSTE DES DOCUMENTS DE LA COMMISSION

1. (Commission canadienne du lait
2197, promenade Riverside
Ottawa Ontario)

M. Elwood G. Hodgins, Vice-président

M. H.M. Johnson, Commissaire

M. L.J. Marcellus, Directeur des activités de commercialisation

M. R. Tudor Price, Directeur de l'information sur les marchés

M. R. Cloutier, Conseiller économique

M. R.G. Lalonde, Directeur de l'information

Mr. W.A.J. Lenhardt, Direction des services juridiques,
Ministère de la Justice.

Dr. S.C. Barry

1004 — 200 Rideau Terrace
Ottawa, Ont.

M. Ellard J. Powers

R.R.#1

Beachburg, Ont. K0J 1C0

M. J. Thibodeau

Conseil national de commercialisation des produits de ferme

Place de Ville

Édifice du centre, 2^e étage

300, rue Sparks,

Ottawa, Ont. K1R 7S3

Mr. L. Atkinson

208-4800 Arbutus St.

Vancouver, B.C.

(tél.) 263-8113

Mr. J.R. Sherk

1072 Guertin Street

Ottawa, Ont.

Dr. H. Mestern
1078 Wiseman Cr.
Ottawa, Ont.

2. (Ministère de l'Agriculture
Imm. Sir John Carling
Ferme expérimentale centrale
Avenue Carling
Ottawa, Ont. K1A 0C5)

M. G. Lussier, Sous-ministre
Dr. G. Fleischmann, Sous-ministre adjoint principal
Dr. G.I. Trant, Sous-ministre adjoint principal
M. P.C. Caskey, Directeur général,
Direction du développement agricole
M. H. Migie, Directeur, Division de l'analyse
des marchés agro-alimentaires
Dr. D. Hedley, Directeur, Division de l'analyse des
marchés des produits primaires
Dr. B.B. Perkins, Directeur, Division de l'analyse
de la production
M. Bruce Wilson, Développement des marchés
internationaux, Direction du développement des
marchés,
Ministère de l'Agriculture du Canada, pièce 6119,
Imm. Sir John Carling, avenue Carling, Ottawa
(Ontario)
K1A 0C5

M^{lle} Veronica McCormick, Division de l'analyse des
marchés des produits primaires
M. M.E. Cluff, Économiste, Planification des politi-
ques
et affaires économiques
M. G.J. Birks, Économiste, Planification des politiques
et affaires économiques
M. Sherwin Lyman, Services juridiques, Min. de la
Justice

L'honorable E.F. Whelan
Chambre des communes
Édifice de la Confédération
Pièce 721
Ottawa, Ont. K1A 0A6

L'honorable H.A. Olson
Sénat
Pièce 456-S
Édifice du Parlement
Ottawa, Ont. K1A 0A4

M. E. Jarvis
Commissaire principal, Commission canadienne du blé
423 Main Street
Winnipeg, Man. R3C 2P5

Mr. S.B. Williams
1144 Greenlawn Circle
Ottawa, Ont. K2C 1Z3

3. (Ministère des Finances
24, nord-ouest
Place Bell Canada
160, rue Elgin
Ottawa, Ont. K1A 0G5)

M. H.R. Manery, Directeur adjoint,
Direction des ressources
M. J. Cole, Directeur adjoint suppléant,
Direction des ressources

4. (Ministère de l'Industrie et du Commerce)

M. J.H. Warren
Bureau du coordonnateur
Négociations commerciales multilatérales
240, rue Sparks
Ottawa, Ont. K1A 0H5

M. A. Hunt
Direction de l'agriculture, des pêches et des
produits alimentaires
Immeuble C.D. Howe
6^e étage est
Ottawa, Ont. K1A 0H5

M. T.F. Harris
Consul et premier délégué commercial
Consulat canadien
1920 First Federal Building
1001 Woodward Avenue
Detroit, Mich. 48226

M. R.A. Kilpatrick
Directeur général
Service des délégués commerciaux et bureaux
régionaux au Canada
Ministère de l'Industrie et du Commerce
9^e étage est
235, rue Queen
Ottawa, Ont. K1A 0H5

M. J.M.T. Thomas
Ministre (Commerce)
Division du commerce
Ambassade canadienne
35, Avenue Montaigne
75008 Paris, France

M. J.M. Hill
Conseiller (Commerce)
Division du commerce
Ambassade canadienne
Apartado Postale 5-364
Melchor Ocampo 463
7th Floor
Mexico 5 D.F.
Mexico

M. M.B. Blackwood
Consul général
Consulat général du Canada
A.M.P. Center
8th Floor
50 Bridge Street
Sydney N.S.W. 2000
Australia

M. D. Lefebvre
Directeur des Services juridiques
Ministère de l'Industrie et du Commerce
2^e étage est
235, rue Queen
Ottawa, Ont. K1A 0H5

5. (Conseil du Trésor)

L'honorable Perrin Beatty, député
Ministre d'État au Conseil du Trésor
160, rue Elgin, 19^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0R5

- M. L.J. O'Toole
Secrétaire adjoint, Direction des programmes
22^e étage ouest
Place Bell Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0R5
- M^{me} R. Hubbard
Chef du Groupe des ressources naturelles
Division de l'industrie et des ressources naturelles
Direction des programmes
Conseil du Trésor
Place Bell Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0R5
- M. E. Cooke
Agent de programme, Agriculture et
Commission canadienne du lait
Conseil du Trésor
Place Bell Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0R5
6. (Ministère de la Consommation et des Corporations
Ottawa, Ont. K1A 0C9)
- Dr. George Post, Sous-ministre
Dr. G. Lermer, Directeur, Direction des ressources
Bureau de la politique de concurrence
7. (Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social)
- J.N. Kent
Directeur général intérimaire
Sous-ministre adjoint intérimaire
Direction générale de la politique,
de la planification et de l'information
Pièce 1464
Ottawa, Ont. K1A 0K9
8. (Ministère de l'Expansion économique régionale)
- M. J.R. Millar
Directeur général, Direction de l'étude des
projets et de l'évaluation des programmes
Ministère de l'Expansion économique régionale
Ottawa, Ont. K1A 0M4
- (Par messenger)
200, rue Principale
6^e étage
Pièce 6309
9. (Ministère des Affaires extérieures)
(le 29 oct.) 3 copies envoyées à:
M. C.T. MacDonald
Affaires extérieures
Directeur
Commerce et Politique économique générale
Tour A — 6^e étage
Immeuble Lester Pearson
Ottawa, Ont.
10. (Ministère de la Justice)
- M. H. Calof
Sous-procureur général adjoint
Direction des finances et du commerce
Pièce 125
Immeuble de la Justice
- M. J.S. Milligan
Pièce 120
Immeuble de la Justice
11. (Bureau du Conseil privé)
- M. John Tait
Secrétaire adjoint du Cabinet
(Législation et planification parlementaire)
Pièce 208
Édifice Langevin
Ottawa, Ont. K1A 0A3
- M. John Lawrence
Conseiller juridique
Bureau du Conseil privé
Pièce 331
Édifice Langevin
Ottawa, Ont. K1A 0A7
12. (Loto Canada)
- M. C. Curran
Services juridiques
Loto Canada Inc.
11^e étage
255, rue Albert
Carré Kent
Ottawa (Ontario) K1A 1C5
13. (Conseil économique du Canada
333, chemin River, Vanier)
- (Adresse postale)
B.P. 527
Ottawa, Ont. K1P 5V6
- M. R.A. Jenness, Directeur exécutif, Réglementation
Dr. W. Stanbury, Directeur de la recherche
Dr. D.P. DeMelto (Chercheur principal)
14. Conseil national de commercialisation des produits de
ferme
Place de Ville
Édifice du Centre
300, rue Sparks
2^e étage
Ottawa, Ont. K1R 7S3
M^{me} June Menzies, Présidente
15. (Négociants privés)
- Bethune Import-Export
666, rue Sherbrooke, Suite 204
Montréal (Québec)
A l'attention de M. E.G. Kampouris
- Canada Packers Ltd.
International Trade Division
95 St. Clair Avenue West
Toronto, Ont. M4V 1P2
Attn: Mr. H.T. Miles
- Coopérative Agricole de Granby
10, rue Laval
B.P. 219
Granby (Québec) H2G 7G2
A l'attention de M. Frank Brunet
- Coopérative Fédérée de Québec
1055, du Marché Central
Montréal (Québec)
A l'attention de M. Fernand Morin

Eastern Townships Produce Ltd.
140, rue Léger
Sherbrooke (Québec)
A l'attention de M. Dean R. Bishop

Gay Lea Foods Co-operative Limited
100 Clayson Road
Weston, Ont. M9M 2G7
Attn: Mr. W. George Fice

Jay I. Nicholson Ltd.
4889 Yonge Street
Willowdale, Ont.
Attn: Mr. Noel C. Partridge

RLW Racine Farm Supplies Ltd.
Box 339
Casselman, Ont. K0A 1M0
Attn: Mr. Robert L. Racine

Roger Moreau & Co. Ltd.
11544, Poincaré
Montréal (Québec) H3L 3L7
A l'attention de M. R.P. Moreau

Ronald A. Chisholm Limited
Suite 2501, 2 Bloor St.
Toronto, Ont.
Attn: Mr. T.A. Chisholm

Terfloth & Kennedy Ltd.
2075, rue de l'Université
Montréal (Québec)
A l'attention de M. R. English

West India Trading Co. Inc.
261, rue Saint-Jacques ouest
Montréal (Québec)
A l'attention de M. A. De Vasconcelos

Ault Foods (1975) Ltd.
(P.O. Box 430)
490 Gordon Street
Winchester, Ont.
Attn: Mr. S. Ault

16. (Associations professionnelles)

Conseil national de l'industrie laitière du Canada
365, av. Laurier ouest
Ottawa, Ont. K1T 5K2
A l'attention de M. John Jackson, Président

Association canadienne d'exportation
99, rue Bank
Suite 250
Ottawa, Ont. K1P 6B9
A l'attention de M. T. Burns, Président

Importers Association
60 Harbour Street
Toronto, Ont. M5J 1B7

17. (Associations de producteurs)

M. David Kirk
Secrétaire administratif
Fédération des producteurs de lait du Canada
5^e étage
111, rue Sparks
Ottawa, Ont.

M. François Lemieux
Conseiller juridique de la FPLC
Herridge, Tolmie
Barristers, Solicitors
116, rue Albert
Ottawa, Ont. K1P 5G3

Christian Farmers Organization
Box 70
Drayton, Ont. N0G 1P0

Syndicat national des cultivateurs
306-250C 2nd Avenue South
Saskatoon, Sask. S7K 2M1

Associations membres de la fédération des producteurs de lait du Canada

COLOMBIE-BRITANNIQUE

Mr. Jack L. Wessel
Manager
British Columbia Federation of Agriculture
846 Broughton St.,
Victoria, C.B. V8W 1E4

ALBERTA

Mr. R.T. Boccock
Secretary
Alberta Milk Producers Association
Box 244, R.R. #6
Edmonton, Alta.

Mr. K.A. Johnstone
Manager
Central Alberta Dairy Pool
Box 550
Red Deer, Alta. T4N 5G4

Mr. W. McBride
Manager
Northern Alberta Dairy Pool
Box 367
Edmonton, Alta. T5J 2J8

SASKATCHEWAN

Mr. F.C. Hawkins
Manager
Dairy Producers Co-operative Ltd.
Box 560
Regina, Sask. S4P 3A5

MANITOBA

Mr. Russell W. Scott
Manager
Manitoba Milk Producers Marketing Board
104 — 1580 Dublin Ave.
Winnipeg, Man. R3E 0L4

ONTARIO

Mr. T.E. Brady
Manager
Gay Lea Foods Co-operative Limited

100 Clayson Road
Weston, Ont. M9M 2G7

Mr. John Bilyea
Secretary
Ontario Cream Producers' Marketing Board
50 Maitland St.
Toronto, Ont. M4Y 1C7

Mr. Lorne Hurd,
Manager
Ontario Milk Marketing Board
P.O. Box 4027, Station «A»
Toronto, Ont. M5W 1K2

Mr. Harry Parker
Secretary
Ontario Milk Marketing Board
P.O. Box 4027, Station «A»
Toronto, Ont. M5W 1K2

Mr. David Clemons
Manager
Holstein-Friesian Association of Canada
41 George Street
Brantford, Ontario N3T 5R4

QUÉBEC

M. M. Gingras
Secrétaire
Coopérative Fédérée de Québec
B.P. 500
Succ. postale Youville
Montréal (Québec) H2P 2W2

M. Roch Morin
Secrétaire
Fédération des producteurs de lait industriel du Québec
515, Avenue Viger
Montréal (Québec) H2L 2P2

M. Henri Dorval
Secrétaire
Fédération des producteurs de lait du Québec
515, Avenue Viger
Montréal (Québec) H2L 2P2

M. Jean-Marc Kirouac
Secrétaire
L'Union des Producteurs Agricoles
515, Avenue Viger
Montréal (Québec) H2L 2P2

M. Clément Lanoue
Secrétaire
Quebec Carnation Company Milk
Producers Board
4509, boul. Bourque
Rock Forest (Québec) J0B 2J0

NOUVEAU-BRUNSWICK

Mr. George B. Whalen
Secretary
New Brunswick Milk Marketing Board
P.O. Box 490
Sussex, New Brunswick E0E 1P0

NOUVELLE-ÉCOSSE

Secretary
Nova Scotia Milk Producers Association
P.O. Box 784
Truro, Nova Scotia B2N 5E8

ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

Secretary
P.E.I. Dairy Producers Association
Farm Centre
420 University Ave.
Charlottetown, P.E.I. C1A 7Z5

18. Ministres et sous-ministres provinciaux de l'agriculture

Mr. Gerald O' Reilly
Deputy Minister of Rural Agricultural
and Northern Development
Confederation Building
St. John's, Nfld. A1C 5T7
Telephone: 147-9-737-3228

Mr. Walter V. Grant
Deputy Minister of Agriculture and Marketing
1649 Hollis Street
Halifax, Nova Scotia B3J 2M4
Telephone: 162-9-424-3244

Mr. Andrew W. Humphrey
Deputy Minister of Agriculture and Forestry
P.O. Box 2000, 11 Kent Street
Charlottetown, P.E.I. C1A 7N8
Telephone: 178-892-4101

Mr. H. Raymond Scovil
Deputy Minister of Agriculture and
Rural Development
Research Station, P.O. Box 6000
Fredericton, N.B. E3B 5H1
Telephone: 173-9-453-2450

M. Ferdinand Ouellet
Sous-ministre de l'Agriculture
200-A chemin Ste-Foy
Québec (Québec) G1R 4X6
Téléphone: 187-9-643-2336

Mr. Kenneth Lantz
Deputy Minister of Agriculture and Food
Parliament Buildings
Toronto, Ont. M7A 1A3
Telephone: 186-9-965-1044

Mr. R.C. Bailey
Deputy Minister of Agriculture
159 Legislative Building
Winnipeg, Man. R3C 0V8
Telephone: 161-946-7231

Mr. A.J. Webster
A/Deputy Minister of Agriculture
Government Administration Building
Regina, Sask. S4S 0B1
Telephone: 121-9-565-5170

Dr. J.G. O'Donoghue
Deputy Minister of Agriculture
Agriculture Building
Edmonton, Alta. T5K 2C8
Telephone: 176-9-427-2145

Mr. Sig B. Peterson
Deputy Minister of Agriculture
Legislative Building
Victoria, B.C. V8V 1X4
Telephone: 175-569-387-5121

19. Revues spécialisées

Country Guide
Western Canada
1760 Ellice Avenue
Winnipeg, Manitoba R3H 0B6

Farm and Country
3rd Floor
10 St. Mary Street
Toronto, Ontario M4Y 1P9

Food in Canada
481 University Avenue
Toronto, Ontario M5W 1A7

La Terre de Chez Nous
Bureau principal
Bernard Danis
Directeur de la publicité nationale
515, avenue Viger
Montréal (Québec) H2L 2P2

Modern Dairy
Suite 21
698 Weston Road
Toronto, Ontario M6N 3R3

Le Producteur Agricole
P.O. Box 1367
11, rue Principale
Bedford (Québec) J0J 1A0

Country Guide
Eastern Canada
150 Eglinton Avenue E.
Toronto, Ontario M4P 1E8

Food in Canada
625 av. du Président Kennedy
Montréal (Québec) H3A 1K5

La Terre de Chez Nous
Ontario & U.S.A.
Mr. Tom McGoey
Advertising Representative
Suite 615, Victoria Tower
44, Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 1Y2

20. Autres

L'honorable Warren Allmand
Chambre des communes
Édifice de la Confédération
Pièce 783-CB
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Dr. R.M.A. Loyns
Professor
Agricultural Economics
University of Manitoba
Winnipeg, Manitoba

Dr. J. Forbes
Professor
Business Administration
University of British Columbia
Vancouver, B.C.

Professor T.J. Warley
Agricultural Economics
University of Guelph
Guelph, Ontario

Professor D. Hartle
University of Toronto
Toronto, Ontario

Association des consommateurs du Canada
Yvonne Miles, Présidente
200, 1^{re} avenue
Ottawa (Ontario)

Comité sénatorial permanent de l'agriculture
Sénat
Ottawa Ottawa (Ontario)
K1A 0A4
A l'attention de M. Albert F. Chambers

M. Paul Pouliot
Journaliste «La Presse»
7, rue St. Jacques
Montréal (Québec)
H2Y 1K9

21. Personnes ayant demandé à recevoir l'information au fur et à mesure en conformité de l'avis d'institution

M. Jean Doiron
La Voie Acadienne
C.P. 420
Summerside (Î.-P.-É.)
C1N 4K2

Mr. J.D. Wilson
131 Parkdale Ave., Apt. 66
Ottawa, Ontario
K1Y 1E7

Mr. L. Benzley
Box 211
Vancouver, B.C.
V6C 2M3

M. Herbert Chas Colling
Agricultural Commentator
CBC Windsor Radio
267 Pellissier Street
Security Building
Windsor, Ontario
N9A 4K5

M. Marcel Viau
10535 rue Saint-Firmin
Montréal (Québec)
H2B 2G9

M. M.L. Poisson
4837, Hutchison, #4
Montréal (Québec)
H2V 4A4

M. Allan Lutfy
Lavery, O'Brien
P.O. Box 2555
Station «D»
Ottawa, Ontario
K1P 5W6

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
Cabinet du Ministre
801 Bay Street
11th Floor
Toronto, Ontario M7A 1A2

Mr. Blair Murray
Dairy Cattle Specialist
Ontario Ministry of Agriculture & Food
Kemptville, Ontario

Mrs. Barbara Wallace, M.L.A.
Cowichan-Malahat
Room 227
Legislative Buildings
Victoria, B.C. V8V 1X4

ANNEXE 8 COMPARANTS

Ont comparu tout le long ou à divers moments de l'Enquête, au nom des personnes ou organismes intéressés, les avocats ou représentants suivants:

1. MM. Bruce C. McDonald et Jean-Guy Caron pour la Commission d'enquête;
2. MM. Richard Lande, Alex Paterson, C.R., et Cyril Schwisberg, C.R., pour la société Schafer Bros. Ltd. et M. Michel Choquette;
3. MM. Jean Bruneau, C.R. et Wayne A.J. Lenhardt pour la Commission canadienne du lait;
4. MM. E. Peter Newcombe, C.R. et D. Simmons pour M. H.R. Tudor Price, Directeur de l'information sur les marchés à la Commission canadienne du lait;
5. MM. Ronald W. Chisholm, C.R. et Gregory W. Cooper pour la société Ronald A. Chisholm Ltd.;
6. M. Donald G. Grant pour M. L.J. Marcellus, Directeur des activités de commercialisation à la Commission canadienne du lait;
7. M. John P. Nelligan C.R. pour M. Gilles Choquette, Président de la Commission canadienne du lait;
8. M. James B. Chadwick, C.R. et Mad. W. Bryans pour la société Ault Foods Ltd.;
9. MM. John Wilson et F.P. Monteleone pour M. Robert J. Bertrand, Directeur des enquêtes et des recherches, Loi relative aux enquêtes sur les coalitions;
10. MM. Ronald B. Bishop et D. Curtis Bishop pour la société Eastern Townships Produce Ltd.;
11. M. James H. Smellie pour la Fédération des producteurs de lait du Canada;

12. M. Paul Olivier pour le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures;
13. M. Duff Friesen pour le Procureur général du Canada et pour le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

ANNEXE 9 LISTE DES TÉMOINS

1. M. G.A. Hiscocks et M. L. Stephens
2. M. Lawrence A. Skeoch
3. M. David Schafer
4. M. George Schafer
5. M. Michel Choquette
6. M. Henri Trochu
7. M. J.R. Sherk
8. M. Jules Thibodeau
9. M. S.C. Barry
10. M. Philippe Pariseault
11. M. L.J. Marcellus
12. M. Gilles Choquette
13. M. Samuel G.K. Ault
14. M. Alex Hunt
15. M. S.B. Williams
16. M. H.R. Tudor Price
17. M. Ronald Bishop
18. M. Walter I. Pelley
19. M. Dr. James A. Elliot
21. M. Ellard J. Powers
22. M. G.R. McLaughlin
23. M. H.M. Johnson
24. M. Elwood G. Hodgins
25. M. Raymond M. Cloutier
26. M. John Tait
27. M. Steven Rosell
28. M. James R. Midwinter

Personnes interviewées à Mexico

29. Sr Ben Nordermann
30. Sr Jose Luis Uriarte
31. Lic. Baltazar Rodriguez Ayala
32. Lic. Eduardo de la Torre
33. Sr Guiseppe Rocchi

34. Sr Alberto J. Benolol
 35. Sr Enrique Rios Velazquez
 36. Sr Fidenzio Arguelles

ANNEXE 10
LISTE DES PIÈCES DÉPOSÉES

Pièce 1: Copies dans les deux langues officielles des décrets du conseil C.P. 1979-1586 du 25 mai 1979 et C.P. 1979-1649 et C.P. 1979-1653 du 13 juin 1979.

Pièce 2: Copie de la commission nommant M. le juge Hugh F. Gibson, datée du 22 juin 1979 et signée par M. L. McCann, Sous-registraire général du Canada (dans les deux langues officielles).

Pièce 3: Règles de procédure de la Commission d'enquête (dans les deux langues officielles).

Pièce 4: Avis d'institution de la Commission d'enquête (dans les deux langues officielles).

Pièce 5: Déclaration sous serment (objet: signification et dépôt des documents pour examen public) de Marcel A.J. Dompierre, faite le 22 novembre 1979 (deux reliures noires de 9 x 14 à 4 anneaux contenant les pages 1 à 437).

Pièce 6: Documents préparés par M. Michel Choquette et présentés à des hauts fonctionnaires du gouvernement avant l'institution de la Commission d'enquête (9 volumes jaunes de 9 x 14 contenant environ 2400 pages).

Pièce 7: Exposé des allégations proposé par les avocats de la Commission, dans les deux langues officielles (règle V(1)c)).

Pièce 8: Définition des questions soulevées par les allégations proposée par les avocats de la Commission, dans les deux langues officielles (règle V(1)d)).

Pièce 9: Revue de la Commission canadienne du lait préparée par M. G.A. Hiscocks avec l'aide de M. L. Stephens et revu le 9 novembre 1979 (règle V(1)a)).

Pièce 10: Documentation se rattachant au document constituant la pièce 9.

Pièce 11: «Aperçu de certains des aspects économiques de l'enquête», document préparé par M. L.A. Skeoch en novembre 1979 (règle V(1)b)).

Pièce 12: Documents pertinents compilés par les avocats de la Commission avant l'audience préparatoire (6 volumes bleus de 9 x 14 contenant les pages 1 à 1211).

Pièce 13: Déclaration sous serment (objet: assurance et production des documents) de Marcel A.J. Dompierre, faite le 22 novembre 1979 (une reliure à 4 anneaux de 9 x 14 contenant les pages 1 à 59).

Pièce 14: Rapports annuels de la Commission canadienne du lait de 1966 à 1978 inclusivement accompagnés d'un état financier pour l'exercice prenant fin en 1979; dans les deux langues officielles à l'exception du rapport annuel de 1966-67.

Pièce 15: Copie de la note (avec pièce jointe), datée du 26 novembre 1979, que le Greffier a envoyée à tous les avocats conseils (objet: avis).

Pièce 16: Rapport de 40 pages (8½ X 11) intitulé «Milk Powder Mission to South America Jan. 27 to Feb. 11, 1979», préparé par le ministère de l'Industrie et du Commerce.

Pièce 17: Copie de la lettre du 4 décembre 1979 de M. Lande à M. Dompierre (objet: commentaires au sujet de la pièce 7, «Exposé des allégations»).

Pièce 18: Graphique illustrant les courbes de l'offre et de la demande.

Pièce 6C: Boîte contenant les documents originaux de la pièce 6.

Pièce 19: Énoncé de témoignage de M. David Schafer.

Pièce 20: Exposé des allégations proposé par les avocats de la Commission (règle V(1)c)) et modifié (passages soulignés) à la demande de l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd. — version modifiée de l'exposé des allégations datée du 8 janvier 1980.

Pièce 13A: Déclaration sous serment de Marcel A.J. Dompierre faite à Montréal le 13 janvier 1980 (Objet: Production des documents).

Pièce 12A: 3 volumes (2 reliures Cerlox grises de 9 X 14 et 1 reliure Cerlox bleue de 8½ X 11); documents pertinents supplémentaires compilés par les avocats de la Commission (Vol. 7, 8 et 9).

Pièce 21: Requête d'assignation de témoins de l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd. et de M. Michel Choquette, datée du 23 décembre 1979.

Pièce 22: Énoncé de témoignage de M. George Schafer (non daté).

Pièce 23: Énoncé de témoignage de M. Michel Choquette, daté du 11 janvier 1980.

Pièce 24: Énoncé de témoignage de M. Robert C. Morgan, daté du 28 décembre 1979.

Pièce 25: Énoncé de témoignage de M. Henri Trochu, daté du 27 décembre 1979.

Pièce 26: Énoncé de témoignage de M. Edward Darby, daté du 27 décembre 1979.

Pièce 27: Énoncé de témoignage de M. Edward Niemiec, daté du 3 janvier 1980.

Pièce 28: Énoncé de témoignage de M. John Mohacsi, daté du 28 décembre 1979.

Pièce 29: Énoncé de témoignage de M. Aloysius Vuk, daté du 3 janvier 1980.

Pièce 30: Énoncé de témoignage de M. Hector Rodriguez Licea, daté du 14 décembre 1979.

Pièce 31: Énoncé de témoignage (en espagnol) de M. Baltazar Ayala, daté du 11 décembre 1979.

Pièce 31A: Traduction anglaise de la pièce 31.

Pièce 32: Énoncé de témoignage de M. Giuseppe Rocchi, daté du 12 décembre 1979.

Pièce 33: Énoncé de témoignage de M. Alejandro Carrillo, daté du 14 décembre 1979.

Pièce 34: Énoncé de témoignage de M. G. Balint, daté du 7 janvier 1980.

Pièce 35: Énoncé de témoignage de M. Laszlo Bajor, daté du 11 janvier 1980.

Pièce 36: Copie du message télex du 25 avril 1977 de M. David Schafer à M. Tudor Price (objet: échantillons de poudre de lait écrémé).

Pièce 37: Requête, datée du 18 janvier 1979, de l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd. et de M. Michel Choquette (objet: assignation de témoins).

Pièce 38: Copies lisibles de certains documents faisant partie des pièces 12 et 12A.

Pièce 39: Page 1152A (copie lisible) de la pièce 12.

Pièce 40: Page 1158A (copie lisible) de la pièce 12.

Pièce 41: Page 1614 (omise) de la pièce 12A.

Pièce 42: Énoncé de témoignage de Sydney Clifford Barry.

Pièce 43: Énoncé de témoignage de J. Ross Sherk.

Pièce 44: Énoncé de témoignage de Harold Richard Tudor Price.

Pièce 45: Énoncé de témoignage de Lawrence John Marcellus.

Pièce 46: Énoncé de témoignage de Timothy Angus Chisholm.

Pièce 47: Énoncé de témoignage de Walter I. Pelley.

Pièce 48: Énoncé de témoignage de MM. Curtis et Ronald Bishop.

Pièce 49: Déclaration sous serment de Marcel A.J. Dompierre, Greffier, faite le 1^{er} février 1980 (objet: avis publics).

Annexe 24: Annexe 24 — Liste des personnes présentes à une rencontre des négociants organisée par la CCL le 13 mai 1976. A joindre à la pièce 44 «Énoncé de témoignage de Richard Tudor Price».

Pièce 50: Copie de la lettre, datée du 5 août 1975, de David Schafer à la société Shamrock (A l'attention de M. Antonio S. Isip).

Pièce 12B: Volume 10 des documents pertinents supplémentaires compilés par les avocats de la Commission (reliure Cerlox bleue de 9 X 14 — pp. 1654 à 1846).

Pièce 51: Lettre du 28 janvier 1980, avec pièces jointe (liste de questions), de M. Lande à M. Dompierre.

Pièce 52: Lettre du 29 janvier 1980, avec pièce jointe (liste de questions), de M. Lande à M. Dompierre.

Pièce 53: Copie de la lettre du 26 juillet 1979 de la Algodonera Commercial Mexicano S.A. à la St. Lawrence Seeds Ltd. (objet: annulation d'une entente).

Pièce 54: Lettre du 7 février 1980 de M. Lande à M. Dompierre, informant la Commission que ses clients ne disposaient d'aucune preuve pour appuyer les allégations I.A.1(b)(ii)(a) et I.A.1(b)(ii)(b) faites dans la pièce 20.

Pièce 55: Copie du message télex du 19 juillet 1977 de la société Schafer Bros Ltd. à M. Oetelaar (objet: transfert de lettre de crédit).

Pièce 56: Copie du message télex du 22 juillet 1977 de G. Schafer à L.J. Marcellus (objet: transfert de lettre de crédit).

Pièce 57: Copie du message télex du 26 juillet 1977 de L.J. Marcellus à la société Schafer Bros. Ltd. (objet: transfert de lettre de crédit).

Pièce 58: Copie de l'acte de nomination de George Schafer au poste de juge de paix.

Pièce 59: Messages télex de la Schafer à M. le consul W.J. Millyard, datés du 3 avril 1962 (deux), du 17 janvier 1968 et du 21 janvier 1969 (objet: agent à la Nouvelle-Orléans).

Pièce 60: Documents envoyés par Nelson Rockefeller, Laurance Rockefeller et Richard Aldrich à M. Schafer (objet: Expo 67).

Pièce 61: Liste de questions et extrait de la déposition faite par George Schafer le 8 février 1980 (objet: monopole mexicain).

Pièce 62: Copie de la lettre du 2 mars 1964 de la Banque royale à la société Schafer Bros. Ltd. (objet: somme d'argent déposée à la banque par la société Schafer Bros. Ltd. en 1964 — \$225,000).

Pièce 63: Copies des lettres du 24 avril et du 2 mai 1961 de David Schafer à la société Ault Milk Products Ltd. (objet: connaissances de M. David Schafer sur la question de savoir si la Ault Foods Ltd. et la Ault Milk Products Ltd. sont une seule et même compagnie).

Pièces A-1, A-2 et A-3: Documents mentionnés dans l'énoncé de témoignage de M. David Schafer (pièce 19).

Pièce 64: Double de la lettre du 9 avril 1969 de M. Balint à M. D. Schafer (objet: offre de garantie bancaire à la société Schafer Bros. Ltd.).

Pièce 65: Photocopie du livre «Standard Methods for the Examination of Dairy Products», Elmer H. Marth, Ph. D., éditeur.

Pièce 6A: Version du 12 novembre 1976 du résumé A (pièce 6).

Pièce 6B: Liste des divergences entre la version du 6 octobre 1976 (pièce 6) et celle du 12 novembre 1976 (pièce 6A) du résumé A.

Pièce 66: Note du 25 février 1980 des avocats de la Commission à tous les avocats-conseils (objet: programme de l'audience du 10 au 14 mars).

Pièce 67: Copies de quatre lettres, datées du 25 février 1980, du Greffier à MM. Newcombe, Grant, Chisholm et Lenhardt au sujet des documents demandés à la société Schafer Bros. Ltd.

Pièce 68: Copies des lettres de MM. Grant, Bruneau et Lenhardt en réponse à la pièce 67.

Pièce 69: Copie de la lettre avec pièce jointe datée du 25 février 1980, dans laquelle le Greffier demande certains documents à M. Lande.

Pièce 70: Copie de la lettre datée du 29 février 1980, dans laquelle le Greffier demande à M. Atkinson, ex-membre de la CCL de lui communiquer les faits dont il est au courant et(ou) des renseignements au sujet des allégations (pièce 20).

Pièce 71: Copie de la lettre du 4 mars 1980 du Greffier au ministère des Affaires extérieures, à l'attention de M. G.C. Parks, Direction des consultations juridiques, à laquelle était joint la liste des questions à être posées aux témoins mexicains.

Pièce 72: Document (bilingue) préparé par R.M.A. Loyns pour le Conseil économique du Canada et intitulé «Farm to Food Prices».

Pièce 73: Exemplaires (français et anglais) d'une petite brochure de la Fédération des producteurs de lait du Canada intitulée «Aperçu de l'industrie laitière — 1979».

Pièce 74: Énoncé de témoignage de M. Gilles Choquette, daté du 21 février 1980 (rédigé en français et traduit en anglais).

Pièce 75: Énoncé de témoignage de M. Phillippe Pariseault, daté du 4 mars 1980.

Pièce 76: Énoncé de témoignage de M. Samuel G.K. Ault.

Pièce 77: Énoncé de témoignage de M. James Angus Elliott.

Pièce 78: Document préparé par George R. McLaughlin, conseiller auprès de la Commission, daté du mars 1980 et intitulé «L'évolution de l'organisation et de la réglementation des industries laitières ontarienne et canadienne».

Pièce 78A: Appendices de la pièce 78.

Pièce 79: Copie de la lettre du 2 juillet 1970 de Thos. P. Gonzalez à la firme Ronald A. Chisholm Ltd. en réponse à une offre de 7000 tonnes de poudre de lait.

Pièce 80: Copie du contrat (rédigé en espagnol) CNCP-121/70 conclu entre CONASUPO et la firme Ronald A. Chisholm Ltd. en juillet 1970 (objet: 7000 tonnes de poudre de lait).

Pièce 81: Page 964 (copie lisible) du vol. 5 de la pièce 12 préparé par le personnel de la Commission.

Pièce 82: Lettre du 6 mars 1980 de M. L. Atkinson au Greffier, en réponse à la pièce 70.

Pièce 83: Énoncé de témoignage de M. Jules Gaston Morazaïn, daté du 12 février 1980.

Pièce 84: Lettre du 3 mars 1980 de David Schafer à M. Dompierre à laquelle était jointe la liasse de documents exigée de la société Schafer Bros. Ltd.

Pièce 85: Note du 7 mars 1980 de M. Lenhardt, avocat de la CCL, au Greffier, à laquelle était jointe une liasse de documents.

Pièces A-4, 5 et 6: Documents contenus dans la chemise rouge devant être jointe à l'énoncé de témoignage de David Schafer (pièce 19).

Pièce 86: Traduction anglaise de la page 1724, pièce 12B, vol. 10, message télex du 5 mai 1969 de la Coopérative de Granby à M. A. Benolol.

Pièce 87: Traduction anglaise de la page 1722 de la pièce 12B, vol. 10, message télex du 5 mai 1969 de la Coopérative de Granby à M. Benolol.

Pièce 88: Copie du contrat (rédigé en espagnol) conclu entre la CONASUPO et la firme Ronald A. Chisholm Ltd. (CNSP 34/69) reçue par H.M. Delvalle le 18 novembre 1969.

Pièce 89: Traduction anglaise de la page 1662 de la pièce 12B, vol. 10 — lettre du 23 mars 1968 de M. Licea (de la CONASUPO) à M. Benolol.

Pièce 90: Traduction anglaise de la page 1664 de la pièce 12B, vol. 10 — lettre du 23 janvier 1968 de M. Licea à M. Benolol.

Pièce 91: Traduction anglaise de la page 1709 de la pièce 12B, vol. 10 — lettre du 28 avril 1969 de M. Licea à M. Benolol.

Pièce 92: Traduction anglaise de la page 1723 de la pièce 12B, vol. 10 — message télex du 5 mai 1960 de la Coopérative de Granby à M. Benolol.

Pièce 93: Copie de deux pages d'une étude préparée par le département d'agriculture des États-Unis (Objet: Prix de détail des aliments dans différentes capitales le 3 janvier 1979 et équivalents en heures et minutes de travail de la valeur au détail de certains aliments au milieu de 1979).

Pièce 94: Traduction anglaise des pages 1655, 1658, 1659, 1672, 1676, 1677, 1696, 1702, 1703, 1705 et 1736 du vol. 10 de la pièce 12B.

Pièce 95: Copie de la note du 8 octobre 1977 de Denyse Dignard à M. Tudor Price (objet: télégramme du 13 octobre 1977 à M. George R. Schafer).

Pièce 96: Exportations canadiennes de produits laitiers de 1972 à 1977; achats, ventes et stocks de poudre de lait écrémé de la CCL, de 1974 à 1979.

Pièce 97: Copie de documents pertinents — Messages télex et lettres (objet: vente par la société Schafer Bros. Ltd. à la Hongrie de 1500 tonnes métriques d'aliments pour animaux).

Pièce 98: Copie du message télex du 3 mai 1976 de David Schafer à M. Tudor Price (objet: vente par la Schafer Bros. Ltd. de 1969 tonnes métriques de poudre de lait canadienne fournie par la CCL).

Pièce 99: Note du 10 octobre 1979 (bilingue) de Gilles Choquette aux commissaires et chefs de section et message confidentiel, daté du 13 juin 1970, de Gilles Choquette aux commissaires et aux chefs de section (objet: Commission d'enquête).

Pièce 100: Copie du contrat 0003-ILP-001/7 (rédigé en espagnol) entre la CONASUPO et la CCL (objet: vente de 14000 tonnes métriques de poudre de lait écrémé).

Pièce 101: Copie du message télex du 15 février 1977 de M. Tudor Price à M. John Mills, conseiller commercial à l'Ambassade canadienne à Mexico (objet: vente de poudre de lait écrémé à la CONASUPO).

Pièce 102: Copie du message télex de Mexico au ministère de l'industrie et du commerce, daté du 17 février 1977 (objet: CONASUPO).

Pièce 103: Copie d'une note confidentielle de M. Tudor Price, datée du 17 mars 1977 (objet: Mexique).

Pièce 104: Questions de M. Lande à M. Tudor Price (objet: requête en vertu du paragraphe 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale).

Pièce 105: Questions de M. Wilson à M. Tudor Price (objet: requête en vertu du paragraphe 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale).

Pièce 106: Questions de M. Wilson à M. Hunt (objet: requête en vertu du paragraphe 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale).

Pièce 107: Affidavit de M. Mark MacGuigan, Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, daté du 13 mars 1980, fait en vertu du paragraphe 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale.

Pièce 108: Lettres dont les dates s'échelonnent entre octobre 1977 et le 24 décembre 1979 (objet: nominations au Comité consultatif auprès de la CCL).

Pièce 109: Rapport du comité spécial du Comité consultatif, daté du 11 novembre 1976 (objet: rôle du Comité consultatif).

Pièce 110: Copie de la lettre du 1^{er} avril 1977 de B.H. Nordermann, Directeur général, Intercontinental de Mexico, S.A., à la firme Ault Foods Ltd. (objet: nomination d'un agent).

Pièce 111: Copie d'une note manuscrite de M. Tudor Price, datée du 9 décembre 1975 (objet: entretiens avec la Canada Packers).

Pièce 112: Second affidavit de M. Mark MacGuigan, Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, daté du 14 mars 1980, fait en vertu du paragraphe 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale.

Pièce 113: Ordonnance de M. le juge Gibson, Commissaire (objet: requête faite en vertu du paragraphe 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale).

Pièce 114: Documents pertinents (objet: citation de M. E. Powers, ex-membre de la CCL, comme témoin devant la Commission d'enquête).

Pièce 115: Note du 13 mars 1980 de l'avocat de la Commission à tous les autres avocats (objet: exposés écrits).

Pièce 116: Avis public d'audience, daté du 5 mai 1980.

Pièce 117: Lettre datée du 19 février 1980 dans laquelle M. Lande annonce qu'il démissionne de son poste d'avocat de la société Schafer Bros. Ltd.

Pièce 118: Comparution de M. Schwisberg en qualité de procureur de la société Schafer Bros. Ltd., datée du 7 mars 1980.

Pièce 119: Exposé de M. Lande au nom de la société Schafer Bros. Ltd., reçu le 1^{er} avril 1980.

Pièce 120: Exposé conjoint des avocats de la CCL, de MM. Tudor Price et Marcellus et de la firme Ronald A. Chisholm Ltd., reçu le 21 avril 1980.

Pièce 120A: Copie de la lettre de correction de l'exposé conjoint (pièce 120), datée du 5 mai 1980, de M. Lenhardt, avocat de la CCL.

Pièce 120B: Lettre de correction, datée du 30 avril 1980, de M. Chisholm (objet: pièce 120).

Pièce 121: Exposé de M. Newcombe, avocat de M. Tudor Price, reçu le 21 avril 1980.

Pièce 121: Exposé de M. Grant, avocat de M. Marcellus, reçu le 21 avril 1980.

Pièce 123: Exposé de M. Grant, avocat de M. Marcellus, reçu le 21 avril 1980 (objet: frais).

Pièce 123A: Lettre du 8 mai 1980 de M. Grant (objet: pièce 123).

Pièce 124: Exposé supplémentaire de M. Chisholm, avocat de la firme Ronald A. Chisholm Ltd., reçu le 24 avril 1980.

Pièce 125: Exposé de M. Chadwick, avocat de la société Ault Foods Ltd., reçu le 22 avril 1980.

Pièce 126: Ajout à l'exposé de M. Lande (pièce 119) par M. Schwisberg, avocat de la société Schafer Bros. Ltd., reçu le 24 avril 1980.

Pièce 127: Exposé de M. Lenhardt, avocat de la CCL, en réponse aux exposés de MM. Chisholm, Grant et Schwisberg, reçu le 12 mai 1980.

Pièce 128: Exposé conjoint supplémentaire des avocats de la CCL, de MM. Tudor Price et Marcellus et de la société Ronald A. Chisholm Ltd., reçu le 12 mai 1980.

Pièce 129: Lettre de M. Schwisberg, datée du 8 mai 1980, dans laquelle il demande un prolongement du délai imparti pour la présentation d'un exposé supplémentaire.

Pièce 130: Lettre du 15 mai 1980 du Greffier à M. Schwisberg (objet: octroi du prolongement de délai demandé dans la pièce 129).

Pièce 131: Note du 4 février 1980 des avocats de la Commission à ceux de la CCL (objet: information générale sur les subventions à l'exportation).

Pièce 132: Note du 19 février 1980 des avocats de la CCL à ceux de la Commission, en réponse à la pièce 131.

Pièce 133: Lettre du 26 février 1980 des avocats de la CCL au Greffier, à laquelle étaient joints des renseignements partiels sur les subventions.

Pièce 134: Copie de la lettre du 2 mai 1980 du Greffier aux avocats de la CCL pour leur demander de fournir les autres renseignements promis (objet: subventions)

Pièce 135: Lettre du 5 mai 1980 des avocats de la CCL au Greffier, à laquelle étaient joints des renseignements supplémentaires demandés au sujet des subventions.

Pièce 136: Copie de la lettre du 15 mai 1980 du Greffier aux avocats de la CCL pour leur demander des renseignements plus complets au sujet des subventions.

Pièce 137: Lettre du 14 avril 1980 de M. David Schafer pour signaler une erreur dans la transcription des audiences.

Pièce 138: Copie de la lettre du 17 mars 1980 de M. Lande à M. G. Schafer (objet: engagement à produire un diplôme de doctorat obtenu de l'université U.C.L.A.).

Pièce 139: Lettre du 14 avril 1980, avec pièce jointe, de G. Schafer au Greffier, en réponse à la lettre de M. Lande (pièce 138).

Pièce 140: Copie de la lettre du 2 mai 1980 du Greffier à M. Schwisberg pour lui demander ses commentaires au sujet de la pièce 139.

Pièce 141: Copie de la lettre du 2 mai 1980 du Greffier à M. Lande pour lui demander ses commentaires sur la pièce 139.

Pièce 142: Lettre du 7 mai 1980 de M. Lande au Greffier en réponse à la pièce 141.

Pièce 143: Lettre (rédigée en français) du 18 mars 1980 de M. Bruneau au Greffier (objet: pièce 88).

Pièce 144: Brochure intitulée «Politique laitière nationale — 1978-1979».

Pièce 145: Brochure intitulée «Politique laitière nationale — 1979-1980».

Pièce 146: Lettre du 8 avril 1980 de M. Pariseault au Commissaire, à laquelle étaient joints deux documents intitulés «Production et vente de la poudre de lait écrémé» et «Brèves observations sur l'industrie laitière canadienne».

Pièce 147: Copie du message télex du 30 juillet 1975 à La Havane (Objet: Ventes de poudre de lait écrémé à Cuba).

Pièce 148: Copie du message télex du 12 août 1975 (annoté), en provenance de La Havane (objet: ventes de poudre de lait écrémé à Cuba).

Pièce 149: Copie du message télex du 12 août 1975 de EXTOTT à CANMISEUR (objet: ventes de poudre de lait écrémé).

Pièce 150: Copie du message télex du 21 août 1975 de EXTOTT à CANMISEUR (objet: poudre de lait écrémé).

Pièce 151: Copie du message télex du 22 mars 1976 de CANMISEUR à EXTOTT (objet: exportations de poudre de lait écrémé à Cuba et au Mexique).

Pièce 152: Copie du message télex du 26 mars 1976 de Genève, à EXTOTT (objet: arrangement au sujet de poudre de lait écrémé).

Pièce 153: Lettre du 18 avril 1980 de M. George R. Schafer au Greffier avec copie d'un message télex au président de la CCL, daté du 18 avril 1980 (objet: pas de réponse à ses demandes de renseignements à la CCL).

Pièce 154: Copie du message télex du 22 avril 1980 du président de la CCL à M. Schafer en réponse au message télex joint à la pièce 153.

Pièce 155: Lettre du 31 mars 1980 de M. Lande au Greffier pour lui demander des renseignements supplémentaires.

Pièce 156: Copie de la lettre du 14 mai 1980 du Greffier aux avocats de la CCL pour leur demander plus d'information.

Pièce 157: Lettre (avec pièce jointe) du 23 mai 1980 des avocats de la CCL au Greffier, en réponse à la pièce 156.

Pièce 158: Lettre du 15 mai 1980 du Greffier à la société Canada Packers Ltd. pour lui demander de l'information.

Pièce 158A: Lettre du 27 mai 1980 de la société Canada Packers Limited au Greffier en réponse à la pièce 158.

Pièce 159: Copie de la note du 16 mai 1980 des avocats de la Commission à tous les avocats-conseils (objet: audience des 28, 29 et 30 mai 1980).

Pièce 160: Copie de la lettre du 16 mai 1980 du Greffier aux avocats de la CCL concernant la présentation de témoins.

Pièce 161: Copie de la lettre du 23 mai 1980 du Greffier aux avocats de la CCL pour demander que le président de la CCL soit présent pour témoigner à l'audience commençant le 26 mai 1980.

Pièce 162: Note du 27 mai 1980 des avocats de la Commission (objet: état de la situation concernant les témoins mexicains et les interrogatoires).

Pièce 163: Copie de la lettre du 17 avril 1980 du Greffier à M. Schwisberg pour s'informer de ce qui en était des pièces 21, 37, 51 et 52.

Pièce 164: Copie de la lettre du 14 mai 1980 du Greffier à M. Schwisberg pour lui demander de donner réponse à la pièce 163 et de faire connaître sa position à l'égard des questions posées à MM. Chisholm, Pelley et Hunt.

Pièce 165: Document daté du 28 mai 1980, préparé par M. Tudor Price et intitulé «C.D.C. pricing for Export of Skimmed Milk Powder October 1975 — December 1977».

Pièce 166: Avis d'audience, daté du 5 juin 1980.

Pièce 167: Lettre du 23 mai 1980 de l'ambassade du Canada au Mexique à M. Bruce McDonald (objet: état de la situation concernant l'interrogatoire des témoins mexicains et réponses fournies par M. G. Rocchi).

Pièce 168: Lettre du 3 juin 1980 de M. W. Lenhardt au Greffier pour informer la Commission qu'il cesserait d'agir en qualité d'avocat-conseil adjoint de la CCL le 2 juillet 1980.

Pièce 169: Copie de la lettre du 3 juin 1980 du Greffier à M. Bruneau pour lui demander des éclaircissements au sujet de la pièce 88.

Pièce 170: Lettre du 19 juin 1980 de M. Bruneau en réponse à la pièce 169.

Pièce 171: Copie de la lettre du 3 juin 1980 du Greffier à la Chemical Bank de New York pour demander de l'information au sujet de la page 1223 de la pièce 12A.

Pièce 172: Lettre du 5 juin 1980 de David Schafer à la Commission d'enquête (objet: nature et portée de l'énoncé de témoignage signé par des ressortissants mexicains).

Pièce 173: Lettre du 10 juin 1980 de M. Lenhardt à la Commission d'enquête (objet: retraçage d'autres documents).

Pièce 174: Copie de la note, datée du 22 avril 1977, préparée par M. J.R. Midwinter (objet: CCL et Mexique).

Pièce 175: Copie de la note du 25 avril 1977 à M. Pitfield, préparée par M. J.R. Midwinter (objet: CCL et Mexique).

Pièce 176: Copie de la lettre du 9 mai 1977 de M. Midwinter à M. Gilles Choquette (objet: CCL et Mexique).

Pièce 176A: Original de la pièce 176.

Pièce 177: Copie de la lettre du 1^{er} septembre 1977 de M. Midwinter à M. Gilles Choquette (objet: CCL et Mexique).

Pièce 178: Copie de la lettre du 19 juin 1980 de M. McDonald à M. Lenhardt (objet: signification de subpoena — pièces 179 et 180).

Pièce 179: Déclaration sous serment de M. Denis Diotte, fait le 23 juin 1980 (objet: signification d'un subpoena à Gilles Choquette).

Pièce 180: Déclaration sous serment de M. Denis Diotte, fait le 23 juin 1980 (objet: signification d'un subpoena à la CCL).

Pièce 181: Lettre du 24 juin 1980 de M. Lenhardt au Greffier (objet: documents supplémentaires).

Pièce 182: Lettre du 12 juin 1980 de George Schafer au Greffier (objet: nouveaux problèmes dans les rapports entre la société Schafer Bros. Ltd. et la CCL).

Pièce 183: Lettre du 20 juin 1980 de M. Schwisberg, accompagnée d'un exposé écrit en réponse à l'exposé conjoint (pièce 128) et d'un exposé fait au nom de la société Ronald A. Chisholm Ltd. et de M. Marcellus.

Pièce 184: Copie de la note du 26 juin 1980 du Greffier à MM. Schwisberg, Chisholm, Bruneau, Grant, Newcombe, Chadwick et à la société Schafer Bros. Ltd. (objet: confirmation — audience du 2 juillet et exposé supplémentaire).

Pièce 185: Lettre du 26 juin 1980 de M. Bruneau au Greffier pour lui demander d'ajourner l'audience du 2 juillet.

Pièce 186: Copie de la lettre du 26 juin 1980 de M. McDonald à M. Bruneau pour l'informer que l'audience du 2 juillet aurait lieu comme prévu.

Pièce 187: Lettre du 30 juin 1980 de M. Bruneau au Commissaire (rédigée en français et traduite en anglais), pour l'informer qu'à cause du rejet de sa demande d'ajournement de l'audience du 2 juillet et en raison d'autres motifs il allait remettre sa démission comme avocat de la CCL.

Pièce 174A: Copie de la note du 22 avril 1977 préparée par M. Midwinter (objet: arrangement de la CCL prévoyant une agence au Mexique).

Pièce 188: Notes manuscrites de M. Tait (objet: rencontre du 22 avril 1977 avec MM. Gilles Choquette et Midwinter).

Pièce 189A: Lettre du 19 juin 1980 de B.R. Ayala à K.L. Burke, avec réponses (en espagnol) au questionnaire (joint à la lettre) de la Commission d'enquête.

Pièce 189B: Traduction anglaise de la pièce 189A (réponses au questionnaire) datée du 19 juin 1980.

Pièce 190: Lettre du 16 juin 1980 de la Chemical Bank de New York au Greffier en réponse à sa demande d'information sur la lettre de crédit du 14 octobre 1965 à la Coopérative agricole de Granby.

Pièce 191: Lettre du 30 juillet 1980 de W.A.J. Lenhardt au Greffier (objet: production de documents par la CCL).

Pièce 192: Exposé de J.B. Chadwick au nom de la société Ault Foods, daté du 1^{er} août 1980.

Pièce 193: Exposé de R.W. Chisholm au nom de la firme Ronald A. Chisholm Ltd., daté du 1^{er} août 1980.

Pièce 194: Exposé de J.P. Nelligan au nom de Gilles Choquette, daté du 29 juillet 1980.

Pièce 195: Exposé de E.P. Newcombe au nom de H.R. Tudor Price, daté du 5 août 1980.

Pièce 196: Exposé de D.G. Grant au nom de L.J. Marcellus, daté du 5 août 1980.

Pièce 197: Exposé de W.A.J. Lenhardt au nom de la Commission canadienne du lait, daté du 5 août 1980.

Pièce 198: Note du 5 septembre 1980 du Greffier à tous les avocats-conseils et autres parties intéressées pour les informer des numéros de pièce attribués à des documents reçus par la Commission d'enquête (n^o 189A à 197).

Pièce 199: Lettre du 29 octobre 1980 du Greffier à tous les avocats-conseils et parties intéressées pour leur faire rapport des entrevues faites à Mexico les 16 et 17 octobre 1980.

Pièce 200: Lettre du 24 septembre 1980 du Greffier à tous les avocats-conseils et parties intéressées (objet: rencontres tenues à Mexico les 16 et 17 octobre 1980).

Pièce 201: Lettres, datées du 18 septembre 1980, invitant tous les témoins mexicains à se présenter aux entrevues organisées à Mexico les 16 et 17 octobre 1980.

Pièce 202: Exposé écrit de Michel Choquette au nom de la société Schafer Bros. Ltd., daté du 3 novembre 1980.

Pièce 203: Lettre de M. R.J. Edington, Consul du Canada au Mexique, datée du 6 novembre 1980 (objet: contribution de l'Ambassade à l'établissement des contacts avec les témoins mexicains et à l'organisation des entrevues des 16 et 17 octobre 1980).

ANNEXE II

Examen ponctuel de la preuve

Chacune des allégations faites par la société Schafer Bros. Ltd. et par M. Michel Choquette et des questions soulevées par lesdites allégations, lesquelles allégations et questions sont respectivement énoncées aux annexes 5 et 6 du présent rapport, a été examinée en regard de tous les éléments de preuve pertinents.

Dans presque tous les cas, et plus particulièrement quand l'allégation ou la question était de nature générale, les éléments de preuve pertinents se trouvaient à tellement d'endroits différents des 27 volumes de dépositions et représentaient un si grand nombre de pages des documents déposés comme pièces à conviction qu'il est impossible d'indiquer l'endroit où figurent tous les éléments de preuve pertinents à chacune des allégations ou questions.

Quiconque désire obtenir plus de détails qu'il n'en est expressément donné dans le rapport en ce qui concerne les éléments de preuve pertinents à chaque allégation ou question devrait se reporter à l'ensemble de la preuve et au procès-verbal qu'a dressé le Greffier des audiences de l'Enquête.

ANNEXE 12

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR CERTAINES ALLÉGATIONS CONCERNANT DES TRANSACTIONS DE LA COMMISSION CANADIENNE DU LAIT

APERÇU DE CERTAINS DES ASPECTS ÉCONOMIQUES DE L'ENQUÊTE

M. L.A. Skeoch

Novembre 1979

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction
2. L'intervention gouvernementale dans l'industrie laitière canadienne
3. Les formes et les degrés d'intervention en ce qui a trait à une adaptation réussie, à une sélection efficace des entrepreneurs et à la discipline sur le marché
 - a) La garantie d'une responsabilité adéquate
 - b) Les critères de la discrimination en matière de prix
 - c) Les conséquences de l'adoption d'un prix élevé au lieu d'un prix bas
 - d) Les questions soulevées par la tentative en vue d'obtenir une «juste rétribution» pour le travail et l'investissement des producteurs de lait
 - e) Les pratiques de bourses des denrées
4. Conclusion

APPENDICES:

- A. Rapport mensuel sur l'industrie laitière
- B. Concentration et intégration dans la transformation et la distribution du lait et des produits laitiers
- C. Concentration et concurrence dans l'industrie du lait de consommation en Ontario

1. Introduction

Les objectifs de la Commission canadienne du lait sont énoncés en termes très généraux à l'article 8 de la Loi sur la Commission canadienne du lait comme étant:

«d'offrir aux producteurs efficaces de lait et de crème l'occasion d'obtenir une juste rétribution de leur travail et de leur investissement et d'assurer aux consommateurs de produits laitiers un approvisionnement continu et suffisant de produits laitiers de bonne qualité.»

Les pouvoirs conférés à la Commission canadienne du lait (en vertu de l'article 9) sont à la fois vastes et complets et la Commission peut entre autres

- «(a) acheter tout produit laitier et emballer, traiter, emmagasiner, expédier, assurer, importer, exporter, vendre ou autrement aliéner tout produit laitier acheté par elle;
- (b) faire des paiements au profit des producteurs de lait et de crème aux fins de stabiliser le prix de ces produits . . . ;
- (c) faire des recherches sur toute question relative à la production, au traitement ou à la commercialisation de tout produit laitier et notamment au prix de revient de la production, du traitement ou de la commercialisation de ce produit.»

En apparence, les objectifs énoncés peuvent sembler justifier notre appui mais il faut de toute évidence les préciser davantage pour qu'ils aient une signification.

Des concepts comme «une production efficace», «une juste rétribution» et «un approvisionnement suffisant» constituent essentiellement des concepts à long terme dont la définition ne peut avoir de sens que dans le contexte d'un marché tenant compte des grandes influences et pressions économiques nationales et internationales. La politique agricole du gouvernement semble cependant supposer que l'échelle temps n'a pas d'importance, que l'innovation et le changement dynamique peuvent facilement se suffire à eux-mêmes et que son principal objectif devrait se limiter à atteindre un certain niveau justifiable de «rentabilité garantie par le gouvernement».

Comme je l'ai démontré par ailleurs, dans le domaine de l'agriculture il est important de ne pas baser notre analyse sur une interprétation trop simplifiée des processus d'ajustement dans une économie de marché axée sur les prix. Les ajustements de la demande et de l'offre face aux variations des prix, qui pourraient donner aux producteurs agricoles un revenu sensiblement égal à celui de travailleurs aussi qualifiés dans d'autres secteurs de l'économie, rencontrent de graves éléments de friction au titre de la mobilité des facteurs, de la grande instabilité des prix et des inélasticités et interactions de la demande du côté des consommateurs, ce qui complique la tâche d'atteindre un équilibre à moyen terme. Un élément politique vient aussi s'ajouter inévitablement dans le secteur intérieur et celui des exportations et, pour des raisons non économiques, il retarde ou empêche la réalisation du processus d'ajustement.

Dans le secteur agro-alimentaire de l'économie, les meilleurs intérêts des consommateurs et des producteurs exigeraient en termes simples:

- (1) une production aussi efficace que possible à court et à long terme;
- (2) une réduction au minimum des coûts de vente, de transport et de manutention;
- (3) la garantie du meilleur prix de vente étant donné les conditions de la demande sur le marché (à savoir les produits de remplacement disponibles, les sources concurrentes d'offre du même produit, etc.). Le consommateur a droit à la protection de ces autres possibilités; le producteur a droit aux meilleurs efforts des vendeurs en vue

d'obtenir le prix le plus élevé dans les circonstances du marché.

Les producteurs et les consommateurs peuvent raisonnablement exiger non seulement que les transformateurs, les expéditeurs et les distributeurs exécutent leurs fonctions avec une efficacité maximale de répartition mais aussi qu'ils soient soumis à des pressions afin de faire preuve d'une innovation dynamique.

Ces vastes objectifs sembleraient assurer à la politique sur les coalitions un rôle assez direct et important. Pour diverses raisons, il ne faut pas prendre ce précepte au sens littéral. Tout d'abord, il existe une multitude de programmes d'aide agricole fédéraux et provinciaux dont il est presque impossible d'évaluer l'impact net. Certains sont apparemment destinés à favoriser tout ajustement et tout changement, d'autres à les entraver. Certains ont des impacts différents selon les régions et sont maintenus longtemps après le dépassement de leur but initial si on peut les identifier dans certains cas.

Le processus de réglementation (expérience la plus malheureuse dans la politique publique) est intervenu dans le processus d'ajustement de façon impossible à peser ou à mesurer. Si on essaie d'imposer un régime concurrentiel dans de tels cadres, les résultats ne seront pas toujours prévisibles. Nous avons peut-être tout d'abord besoin d'une analyse des changements requis pour rationaliser l'industrie agro-alimentaire.

Pour l'ensemble de l'analyse, il est fondamental de déterminer qu'il n'existe pas de conflit entre les fins énoncées et les moyens fournis pour aboutir à ces fins. Comme l'a fait remarquer le professeur G.H. Gilson:

«Le contrôle de la production peut constituer un moyen efficace d'augmenter les prix à la ferme mais une telle politique peut entrer gravement en conflit avec l'objectif d'efficacité dans la production agricole.»

(Evaluation of Objectives for Agriculture, Conseil canadien des recherches en économie agricole, publication n^o 12, p. 24.)

Sur la même question, le professeur R. Schickele a fait observer:

«La relation entre la fin et les moyens constitue une question cruciale dans l'évaluation d'une politique. Le but de la politique peut être valable mais tout le programme peut rater si les mesures appliquées ne sont pas appropriées. Lorsque nous critiquons une politique publique, nous devrions indiquer clairement si nous critiquons son but ou le moyen utilisé pour servir son but... Nombre de bons objectifs ont été discrédités à cause des mauvaises mesures appliquées pour les atteindre. Nos expériences avec les programmes de soutien des prix, avec la réduction de la dette agricole, avec les programmes de conservation, en sont de bonnes illustrations.»

(Agricultural Policy. McGraw-Hill, 1954, p. 66. Citations dans Gilson, *op.cit.*)

Le présent document n'a pas pour but d'analyser les résultats dans le temps de l'industrie laitière canadienne. Il convient cependant de faire remarquer qu'un certain

nombre d'études réalisées dernièrement par des économistes et des organismes compétents ont exprimé de graves doutes à l'égard du niveau d'efficacité de l'industrie et de la sagesse des politiques de prix adoptées.

Par exemple, L. Auer dans son étude intitulée «La productivité de l'agriculture canadienne» (Conseil économique du Canada, 1970) a souligné que les niveaux de rendement de la production canadienne de bétail, bien qu'encore nettement inférieurs aux niveaux américains, indiquaient une amélioration et que l'écart allait en diminuant. «Dans l'industrie laitière, les résultats sont moins favorables pour le Canada. Au cours des premières années de l'après-guerre, la production de lait par vache était d'environ 15% au-dessus du niveau des États-Unis, mais depuis ces dernières années, elle a été plus près de 25% au-dessous du niveau des États-Unis. Il convient de faire remarquer qu'un écart semblable vaut entre la Grande-Bretagne et le Canada.

Le Centre d'étude de l'inflation et de la productivité a rapporté dans *Le Moniteur*, vol. 1 n^o 2, février 1979, sous le titre «Pour un débat sur la politique laitière», les résultats d'une étude du fonctionnement de la Commission canadienne du lait. Il a fortement critiqué les moyens utilisés par la Commission (et à certains égards son interprétation des fins précisées dans la *Loi sur la Commission canadienne du lait*). L'une des principales critiques portait sur l'impact des politiques de la Commission sur l'efficacité du marché.

«Une telle politique finit par masquer les réalités du marché et elle ne favorise guère les ajustements qui s'avèrent nécessaires pour que l'industrie laitière améliore son efficacité. Ce faisant, elle est économiquement coûteuse pour les exploitants eux-mêmes, mais aussi pour les contribuables.»

Un «Rapport sur les offices de mise en marché et les intérêts du consommateur», préparé pour le Conseil de recherche en consommation (Ottawa, 1974, pp. 40 et 41), pose la question de savoir «si les objectifs et programmes actuels qui semblent être ceux de la Commission canadienne du lait sont souhaitables à long terme» pour un certain nombre de raisons dont l'argument voulant que «le soutien au niveau du produit industriel peut conduire à des profits non intentionnels pour les transformateurs».

Le présent document n'a pas pour but de déterminer si l'analyse et les critiques faites dans ces études sont justifiées en totalité ou en partie. Il se préoccupera plutôt de savoir si l'on ne pourrait pas utiliser des pratiques moins interventionnistes et moins restrictives pour atteindre une meilleure efficacité sur le marché, surtout à long terme, tout en réalisant les grands objectifs énoncés à l'article 8 de la Loi. Voici les principales questions qui seront étudiées:

- (1) la garantie d'une responsabilité adéquate;
- (2) les critères à utiliser pour la discrimination en matière de prix;
- (3) les conséquences de l'adoption d'un prix élevé au lieu d'un prix bas;
- (4) les questions soulevées par la tentative en vue d'obtenir «une juste rétribution de leur (producteurs de lait) travail et de leur investissement» grâce à un prix national de soutien supérieur au prix mondial;

- (5) la nature des pratiques appropriées de bourses des denrées.

Avant d'entreprendre une analyse d'une partie quelconque de la politique agricole de réglementation, nous ferions bien de lire l'avertissement donné dans le «Report of the Task Force on Antitrust Immunities» du ministère américain de la Justice:

«La réglementation agricole fédérale constitue l'un des programmes de réglementation les plus complexes que l'esprit humain ait jamais conçus. Avec des buts aussi divers que la garantie d'une offre adéquate de lait, la hausse du revenu des producteurs, l'obtention et le maintien de conditions de commercialisation ordonnées et la prévention de niveaux de prix excessifs, les programmes agricoles de réglementation ont engendré un enchevêtrement de règles et de règlements compliqués pratiquement impénétrable pour les profanes intelligents.»

Ces observations sont tout aussi valables pour le Canada que pour les États-Unis. En effet, si quelqu'un croit qu'il existe une formule, une technique ou une administration capable de résoudre les problèmes d'ajustement agricole, cette personne constituera vraisemblablement davantage une menace qu'une contribution aux progrès dans ce domaine.

La réalité inévitable veut qu'en dehors d'une économie de marché dynamique et efficace notre société n'ait aucun moyen d'empêcher ou de pénaliser le gaspillage des ressources, de forcer les innovations technologiques ou de diriger la production en vue de satisfaire les désirs des consommateurs. En fait, sans le défi de la concurrence ou la menace d'un tel défi, nous ne pouvons même pas mesurer le gaspillage, l'inefficacité ou la stagnation technologique. A l'exception des comparaisons internationales, il n'existe aucune norme permettant de comparer les résultats réels et les résultats possibles.

Néanmoins, les politiques d'ajustement agricole doivent avancer en gardant un œil sur les changements dynamiques et l'autre sur un niveau de stabilité «raisonnable».

L'une des particularités fondamentales du domaine de politique qui nous intéresse est que les conditions d'un ajustement facile et fructueux aux circonstances économiques en évolution existent rarement en agriculture. La décision d'accroître la production d'un type de récolte particulier (ou d'un autre produit) sera, dans la nature des choses, vraisemblablement prise à peu près en même temps par les producteurs. Étant donné leur grand nombre et en l'absence de toute collusion, l'intervalle de transmission équivaudra à la période de production de la culture en question. La demande sera souvent inélastique, l'offre pourra manquer de souplesse et l'entreposage ne sera peut-être possible qu'à grands frais. A ces facteurs, il faut ajouter les perturbations causées par les conditions atmosphériques, et il y aura donc vraisemblablement une adaptation inefficace de l'offre aux changements technologiques, aux nouveaux produits et aux conditions de la demande en général. Souvent, une forme d'aide peut s'avérer nécessaire pour réduire les fluctuations, qu'il s'agisse d'une aide gouvernementale, d'une intégration verticale ou de divers autres arrangements. La question centrale est de concilier les véritables besoins d'information — pour orienter l'ajus-

tement et les processus expansionnistes — avec la discipline du marché et un choix efficace.

La première tâche consistera à améliorer l'information. Dans une économie de marché, le système des prix fait la plus grosse part. En effet, le marché est un mécanisme merveilleusement efficace. La collecte officielle de données sur le marché au moyen d'enquêtes et d'autres méthodes ne constitue qu'un succédané pâle et inefficace. La recherche amorcée sur le marché par des milliers de cerveaux individuels en vue d'une efficacité maximale, de possibilités d'expérimentation et d'innovation, crée un effet productif et optimisant de grande force. En même temps, le changement dynamique axé sur le marché dans toutes ses dimensions variées et imprévisibles crée des problèmes à court terme, mais il constitue toujours notre principal moyen d'accroître le produit national réel per capita.

Malheureusement, la réponse à ces problèmes à court terme prend trop souvent la forme d'une défense du statu quo à cause de l'empêchement des intérêts en cause. Comme l'a dit L.L. Bogen:

«Nous gérons des programmes à court terme dans un but pratique mais, comme Kenneth Boulding l'a déclaré un jour d'une façon plutôt facétieuse, il faut craindre que l'accumulation de mesures à court terme, sans rien arranger à long terme n'ajoute rien à long terme mais conduise plutôt à une destruction complète.»

(«Trading Problems in International Markets», *Journal of Farm Economics*, vol. XL, n° 5, déc. 1958, p. 1755.)

Au lieu de s'attaquer aux problèmes délicats de la transition entre le court et le long terme, on perpétue le court terme par des règlements stériles qui entravent l'évolution dynamique. Au lieu de s'ajuster au marché, les administrateurs essayent de créer leur propre «information sur le marché» en imposant des contingents aux producteurs et aux consommateurs grâce à une affectation arbitraire de dispositifs étayés par des systèmes de prix multiples d'une valeur douteuse en termes de critères défendables de discrimination en matière de prix, en calculant les prix à partir d'une base de justification des coûts souvent déterminée par une formule et non par la pression des forces en présence sur le marché, etc. Les contrôles s'étendent verticalement et horizontalement afin d'éviter les pressions qui pourraient défier le statu quo. Au lieu de concevoir des stimulants pour l'adaptation, on adopte trop souvent des méthodes d'orientation et de contrôle en vue d'appuyer une certaine forme de sécurité fondée sur l'opposition à tout changement.

2. L'intervention gouvernementale dans l'industrie laitière canadienne

Au Canada, il existe deux marchés différents (mais connexes) du lait, approvisionnés par trois catégories de producteurs. Le premier marché est celui du lait de consommation (lait boisson et crème fraîche), le deuxième est celui du lait de transformation (beurre, fromage, crème glacée, etc.). Les producteurs de lait de consommation sont agréés et réglementés par des offices provinciaux de commercialisation du lait qui fixent les prix, gèrent les contingents de production et font appliquer les règlements sanitaires. Le marché du lait de transformation (ou industriel) est

approvisionné par les producteurs de crème, les producteurs de lait industriel et les producteurs de lait de consommation (excédentaire).

Le marché du lait de transformation est réglementé par un organisme fédéral, la Commission canadienne du lait, qui fixe le prix du lait, soutient le prix du beurre et de la poudre de lait écrémé, gère les contingents de production en collaboration avec les offices provinciaux de commercialisation du lait (se référer à l'annexe A pour plus de détails sur cette entente) et distribue également les subventions fédérales aux producteurs. La C.C.L. remplit également plusieurs fonctions au niveau du commerce et de la mise en marché; elle est le seul importateur de beurre, elle réglemente les importations de fromage, elle achète et exporte la poudre de lait écrémé (et à l'occasion du beurre et d'autres produits laitiers) qui excède les exigences du marché intérieur et elle recueille des prélèvements auprès des producteurs pour aider à subventionner ces exportations.

La commercialisation du lait de consommation est contrôlée par des offices provinciaux du lait dans toutes les provinces à l'exception de Terre-Neuve. Ces offices gèrent des programmes de contingentement du lait de consommation et fixent dans la plupart des cas le prix administré du lait de consommation. La pénétration limitée sur le marché du lait de consommation des producteurs qui ne détiennent pas de contingent permet un système de tarification discriminatoire pour le lait de consommation par rapport au lait de transformation car il offre un prix plus élevé pour le lait de consommation. Ces contrôles discriminatoires donnent une valeur aux contingents et ont sur le mouvement des ressources, la valeur des investissements et l'initiative de gestion des producteurs des répercussions qu'il est difficile de quantifier et d'évaluer. La fixation du prix administré du lait de consommation est également effectuée dans certaines provinces dans le cadre d'un système de prix de revente imposé. Lorsqu'une telle pratique est en vigueur, elle tend à renforcer la protection des secteurs de la transformation et de la distribution (souvent regroupés dans des entreprises uniques qui offrent de nombreux produits) qui résulte des fonctions de mise en marché et de commerce de la Commission canadienne du lait.

3. Les formes et les degrés d'intervention en ce qui a trait à une adaptation réussie, à une sélection efficace des entrepreneurs et à la discipline sur le marché

(a) La garantie d'une responsabilité adéquate

Même si la loi n'impose aucune exigence particulière en matière de responsabilité, certains termes comme «producteurs efficaces», «juste rétribution» et «approvisionnement suffisant» supposent une certaine efficacité du marché. Cependant, le manque de référence à des niveaux de prix à long terme sur le marché soulève certains doutes. Néanmoins, les références applicables aux autres mesures du rendement constituent essentiellement des concepts à long terme dont la définition ne peut avoir de sens que dans le contexte d'un marché tenant compte des grandes influences et pressions économiques nationales et internationales.

Il faudrait souligner au départ qu'une base de «justification par les coûts» pour les prix et les rétributions est statique et rétrospective et ne fournit en aucun cas une norme défendable de responsabilité.

(Remarque: la question de la justification des prix par les coûts et du comportement économique est étudiée plus en détail dans le rapport intitulé Évolution dynamique et responsabilité dans une économie de marché au Canada, Ottawa, 1976, pp. 248 à 264. Il est probablement inutile de répéter ici la substance de cette analyse, mais le dernier paragraphe du chapitre mérite d'être cité:

«Nous sommes arrivés à la conclusion générale qu'une théorie qui justifie la fixation des prix par les coûts à court terme, qu'elle soit adoptée indépendamment par des groupes privés ou sous l'égide de l'autorité publique, ne peut qu'être défavorable au fonctionnement du système de marché et, dans un sens plus général, ne convient absolument pas à une économie dynamique et souple. Cette théorie n'aboutit pas uniquement à soutenir les relations établies entre les coûts et les prix, mais elle tend aussi à répercuter d'une façon préalable et automatique toutes les augmentations de coûts au lieu de laisser jouer les forces changeantes du marché de façon à modifier ces augmentations. La théorie qui justifie les prix par les coûts à court terme affaiblit les forces qui pèsent de tout leur poids pour introduire de nouvelles technologies et de nouvelles formes d'organisation dans les entreprises; elle diminue le rôle des prix et des bénéfices dans la répartition des ressources et met l'accent sur l'intervention directe pour effectuer le transfert des ressources. Cette méthode, en isolant d'importants secteurs de l'économie des pressions du marché, fait reposer l'essentiel du fardeau de l'ajustement nécessité par les changements économiques (et ces changements continuent de se manifester dans certains secteurs de l'économie et dans certaines régions du monde) sur le reste du secteur économique où oeuvrent les industries orientées vers le marché, ledit secteur ne cessant de se rétrécir.»

Nous avons en fait besoin d'une approche de la responsabilité plus large et davantage axée sur le marché. Dans le temps, la responsabilité peut être exercée en plusieurs points. Il existe une mesure *ex ante* au moment de prendre en considération les programmes d'investissement. La structure des prix devrait être conçue de manière à encourager l'ajustement aux nouveaux développements technologiques et fonctionnels, aux nouveaux processus et produits de remplacement, etc., que l'on peut entrevoir à l'avenir. Autrement dit, il est nécessaire, à des fins prévisionnelles, d'incorporer certaines mesures réalistes de l'évolution de la situation de la production. De nouveaux produits laitiers, comme le lait de longue conservation que l'on peut entreposer sans réfrigération pendant 60 jours, auront de toute évidence, s'ils sont largement acceptés, un impact important sur les ajustements au profil saisonnier de production du lait. Le nouveau «lait végétal» qui est apparemment plus qu'une possibilité technique constitue une autre influence concurrentielle importante. Le temps de réaction de la production laitière semble également varier. John R. King a observé que:

«(1) L'élasticité de l'offre de la production laitière à court terme semble avoir varié entre .15 et .30. Les estimations sur l'élasticité à plus long terme indiquent qu'elle serait de l'ordre de .35 à .50.(2) La réaction des producteurs est plus rapide au cours des dernières années si bien que les ajustements à long terme ne sont plus aussi longs qu'ils l'étaient. Ces observations devraient s'avérer utiles pour les responsables de la politique agricole.»

(«The Response of Milk Production to Price», *Journal of Farm Economics*, vol. XL, n^o. 5, décembre 1958, p. 1114.)

Ces considérations nécessitent l'adoption d'une méthode d'analyse des coûts permettant de reproduire les progrès technologiques et fonctionnels avec la meilleure prospective possible.

Il existe également un moyen *ex post* de contrôler la responsabilité, par une vérification des comptes. Cette vérification a un double objectif: voir si les résultats anticipés de la projection *ex ante* ont été atteints et déterminer si une subvention n'est plus nécessaire ou si un investissement n'est plus risqué.

La vérification des comptes peut avoir une périodicité longue ou courte. A un extrême, il peut y avoir une vérification à long terme (tous les 5 ou 6 ans) des nouveaux développements envisagés et de la façon dont on peut stimuler ou presser l'industrie afin qu'elle s'adapte à ces nouvelles conditions. Il peut également y avoir des vérifications annuelles des budgets d'exploitation et de l'efficacité du programme de transition.

Il faut éviter la tendance à rechercher des «fossés» dans les contrôles et à exiger qu'ils soient comblés. Si aucun fossé ne subsistait, il n'y aurait plus aucune souplesse. Il convient de rappeler qu'une économie de marché comporte des éléments désordonnés et variables mais qu'elle s'est révélée être avec le temps un guide efficace vers des décennies de croissance économique prodigieuse. Les problèmes particuliers au secteur agricole exigent un choix judicieux des mécanismes appropriés d'exercice de la responsabilité en vue de faciliter et de promouvoir une évolution vaste et dynamique et non pas d'éviter la nécessité d'une telle évolution.

(b) Les critères de la discrimination en matière de prix

Les pratiques discriminatoires en matière de fixation des prix et les restrictions qui les permettent ou les appuient constituent des éléments fondamentaux des programmes fédéraux et provinciaux de commercialisation des produits laitiers. Il convient de souligner d'avance que l'expression «discrimination en matière de prix» englobe diverses formes de comportement sur le marché et que les conséquences varieront selon le type de discrimination et les circonstances qui entourent son utilisation.

En général, on peut définir en gros la discrimination en matière de prix comme étant:

- (1) des variations du prix du même produit vendu dans des conditions semblables à des acheteurs différents;
- (2) un prix uniforme facturé à différents acheteurs pour des produits ou des services qui ne sont pas identiques;
- (3) un prix différent facturé à des acheteurs différents pour des variétés différentes du même produit (ou de divers produits techniquement semblables) si les écarts de prix ne sont pas identiques ou proportionnels aux écarts entre les coûts de production (à long terme).

Cette définition peut également s'appliquer, *mutatis mutandis*, à la discrimination sur les prix opérée par les

acheteurs. Il est important de garder à l'esprit cette définition à deux volets car la Commission canadienne du lait, qui est à la fois un monopsonne et un monopole, pratique la discrimination en matière de prix des deux côtés du marché.

Nous n'essaierons pas d'étudier en détail tous les concepts et toutes les questions qui interviennent dans l'analyse économique de la discrimination en matière de prix*. Cependant, les principaux aspects stratégiques de cette pratique méritent que l'on s'y arrête quelque peu.

La première condition préalable à la discrimination en matière de prix est évidemment l'existence d'un pouvoir discriminatoire qui repose sur une certaine imperfection du marché. Les vendeurs (acheteurs) doivent jouir d'un certain pouvoir sur le marché pour pratiquer une discrimination sur les prix, même s'il n'est pas nécessaire d'exercer un contrôle «considérable», bien moins qu'une situation de monopole (monopsonne). L'absence de connaissance (ou la mauvaise connaissance) des conditions de vente sur le marché, la différenciation des produits, le nombre restreint de vendeurs (acheteurs), etc., tous ces facteurs rendent possible une discrimination sur les prix.

En supposant l'existence d'un pouvoir discriminatoire, il est avantageux de l'exercer lorsque le marché du produit peut être subdivisé ou que les consommateurs peuvent être isolés, si bien que le vendeur peut augmenter ses bénéfices en appliquant un prix différent sur les divers sous-marchés. Si l'élasticité de la demande (mesure de la variation des quantités achetées par suite d'une variation du prix) sur les divers sous-marchés est pratiquement la même à des prix appropriés, la discrimination n'a alors aucune raison d'être. Même lorsque l'élasticité est différente, le vendeur doit pouvoir empêcher le «retransfert» des marchandises du marché où le prix est le plus bas à celui où le prix est le plus élevé et il doit pouvoir le faire à un coût ne dépassant pas le gain tiré de la discrimination. Il doit également pouvoir empêcher les éléments de la demande de passer d'un sous-marché à un autre.

La première condition (élasticité différente) est probablement assez courante. La non-transférabilité de l'offre et de la demande se rencontre moins souvent. Lorsqu'il existe un véritable vendeur unique (monopole) ou acheteur unique (monopsonne), surtout doté d'une autorité gouvernementale pour imposer des conditions créant des sous-marchés, la portée et l'efficacité de la discrimination sur les prix sont de toute évidence considérablement accrues.

Le vendeur qui exerce une discrimination demandera alors un prix relativement élevé sur le sous-marché sur lequel la demande est moins élastique et un prix moins élevé sur le sous-marché sur lequel la demande est plus élastique, augmentant ainsi son profit au-delà du niveau qu'il atteindrait en vendant son produit à un prix unique.

On peut résumer brièvement les conditions techniques précises dans lesquelles le vendeur maximisera son profit en disant que les recettes marginales (en gros le produit de la vente d'une unité supplémentaire s'ajoutant aux recettes totales) sur chaque marché séparable doivent être égales (bien que la relation entre les recettes marginales et le prix

* On peut trouver une discussion relativement brève et n'utilisant pas trop le jargon technique dans l'ouvrage de l'auteur intitulé *Discriminatory Pricing Practices in the Grocery Trade* (Imprimeur de la reine, 1958, chapitre II).

soit différente sur chaque sous-marché en raison de l'élasticité différente de la demande), sinon il serait rentable de faire passer des unités d'un sous-marché à un autre. En outre, les recettes marginales normales doivent être égales au coût marginal.

Ces principes sont ceux qui s'appliquent à ce que l'on appelle la «discrimination au troisième degré» et ce sont eux qui sont le plus souvent jugés appropriés à l'analyse de la discrimination sur les prix. De plus, il existe une «discrimination parfaite» (appelée également «discrimination au premier degré») par laquelle le vendeur essaie de vendre chaque unité au prix le plus élevé que l'acheteur acceptera de payer, le prix étant différent pour chacune de ces unités. On rencontre rarement ces systèmes, même si certains systèmes de tarification des services d'utilité publique qui facturent un prix élevé pour la première «tranche» d'énergie utilisée, un prix plus faible pour la deuxième «tranche», etc., représentent presque une discrimination parfaite. Il existe aussi une «discrimination désordonnée» qui s'exerce sous un certain nombre de formes, comme les réductions de prix secrètes accordées à certains acheteurs, alors que d'autres paient le prix courant publié.

D'autres catégories impliquent une discrimination entre des produits ou des utilisations d'un produit, une discrimination dans l'espace (les deux formes sont utilisées par la Commission canadienne du lait), une discrimination dans le temps (par exemple des tarifs par téléphone), une discrimination personnelle (généralement tenue secrète) et bien d'autres.

La principale question concernant la discrimination en matière de prix concerne ses répercussions sur d'importants aspects du rendement économique. Les trois facteurs importants sont les répercussions sur la répartition des ressources, sur l'efficacité de la production et sur la répartition du revenu.

En ce qui concerne le premier, la question fondamentale concerne les quantités relatives de production des divers biens et le meilleur rapport du point de vue de la satisfaction de l'acheteur. Lorsqu'il existe à la fois des éléments monopolistiques et monopsonistiques, renforcés par une fixation discriminatoire des prix au troisième degré (comme dans le cas de l'industrie laitière réglementée), et surtout lorsqu'il y a une grande variété de produits (comme le beurre, le fromage, la poudre de lait écrémé, le lait de consommation), il devient très difficile de prédire le rapport entre le prix et le coût marginal pour les différentes industries de production. Lorsque le même produit est vendu sur différents sous-marchés à des prix différents, nous pouvons dire en termes de bien-être global que le sous-marché ayant une demande élastique se verra imposer le prix le plus bas et qu'une proportion «trop grande» des ressources lui sera consacrée pour son approvisionnement, tandis que le sous-marché ayant une demande inélastique se verra imposer le prix le plus élevé et une proportion «trop petite» des ressources lui sera consacrée pour son approvisionnement. (Voir Joe S. Bain, *Price Theory*, pp. 413 et 414.)

Les renseignements disponibles ne permettent pas d'évaluer la nature et l'étendue de l'impact des politiques de la CCL sur la répartition des ressources, surtout devant le niveau de prix élevé adopté. Néanmoins, il convient de faire quelques observations générales.

Le contrôle de l'offre de services de transformation et de distribution constitue un élément important au moment d'étudier la question de l'affectation des ressources. Pour reprendre l'exemple utilisé par le Professeur W.H. Nicholls, le degré d'emprise sur le marché, dans l'industrie du fromage, peut très bien être limité par la concurrence d'autres utilisations du lait brut, mais si d'importantes entreprises de transformation du lait contrôlent la plus grande proportion de toutes les utilisations possibles du lait, une grave question se pose quant à l'efficacité de la concurrence qui se livre, au niveau des produits pour l'utilisation de nos ressources agricoles pour ce qui est de protéger les producteurs et les consommateurs contre les facteurs d'emprise sur le marché dans les industries de transformation et de distribution.

Nicholls arrive à une conclusion plutôt pessimiste sur ce point:

«Les organismes de réglementation ont trop souvent apaisé les groupes de distributeurs et de producteurs en autorisant une nouvelle hausse du prix payé aux producteurs et des marges des négociants aux frais des consommateurs non organisés... En fin de compte, c'est donc le consommateur de lait qui paie, et reçoit en retour les avantages quelque peu douteux d'un marché «stable» plutôt que d'un marché possiblement «désordonné.»

(Imperfect Competition within Agricultural Industries, Iowa College State Press, 1949, pp. 195 et 196).

Étant donné la concentration accrue dans l'industrie canadienne de la transformation et de la distribution du lait, il ne faut pas oublier que le prix de la stabilisation du marché et de l'«apaisement» des producteurs peut être trop élevé.

La question de l'impact de la discrimination en matière de prix sur l'efficacité de la production a un rapport avec la question de savoir si une telle discrimination encourage la réalisation d'économies d'échelle du point de vue technologique et fonctionnel et, plus communément, si la discrimination en matière de prix contribue à susciter des innovations. L'étude de ces questions est délicate puisqu'elle dépend en grande partie du temps accordé pour constater les variations de la production. Une période assez longue pour donner des observations suffisamment persuasives impliquera presque certainement d'importants changements dans la technique de production. Cependant, les renseignements de ce genre deviennent plus essentiels à mesure que les programmes publics de réglementation et de soutien sont étendus à des secteurs toujours plus vastes de l'agriculture. D'où l'importance de la responsabilité *ex ante*.

Enfin, nous devrions avoir une certaine connaissance de l'impact de la discrimination en matière de prix sur la répartition du revenu. Lorsqu'il existe peu d'entreprises, comme dans des structures de marché monopolistiques, oligopsonistiques ou monopsonistiques, et lorsque la discrimination en matière de prix est pratiquée, il est généralement admis que des bénéfices excessifs tendent à voir le jour et à être maintenus dans la mesure où des obstacles existent à l'entrée sur le marché et en fonction de l'importance de ces obstacles. Lorsque les obstacles découlent d'une intervention gouvernementale, il est difficile d'identifier et encore plus d'éliminer la persistance des profits

excessifs parfois déguisés par des calculs de justification des coûts.

Il faut ajouter que certains économistes suggèrent que les bénéfices excessifs (et donc la détérioration de la répartition du revenu) découlant de la discrimination fournissent un stimulant qui favorise une meilleure efficacité, un niveau supérieur d'investissement et une recherche plus active de techniques nouvelles. Il faut ramener l'analyse de ces relations à chaque cas individuel.

Jusqu'à présent, nous n'avons fait que des progrès limités dans la conception de techniques analytiques suffisamment précises ou exactes pour fournir des conclusions sur les avantages et les coûts sociaux sectoriels de la discrimination en matière de prix dans la vente des produits agricoles en général. En particulier, nous ne pouvons pas faire de distinction entre l'impact sur les consommateurs «riches» et «pauvres», connaissance nécessaire à propos de tout programme financé par l'État.

D'après les points soulevés dans la présente partie du rapport, il est évident que de nombreuses questions fondamentales concernant l'impact de la discrimination en matière de prix sur les producteurs et les consommateurs restent inexplorées, en partie parce qu'elles ne sont pas considérées comme des points vitaux et en partie parce que les techniques d'analyse nécessaires ne sont pas facilement disponibles. Cela donne à penser que des tests d'efficacité du marché devraient remplacer, dans la mesure du possible, les politiques discriminatoires inévaluées ou imprévisibles. C'est particulièrement vrai dans le cas de la Commission canadienne du lait, puisqu'elle joue le rôle de monopsonne et de monopole, si bien qu'elle peut utiliser son pouvoir de monopole pour valider ses décisions en tant que monopsonne et vice versa. Son contrôle global attache un degré de responsabilité spécial à chacune de ses décisions.

(c) Les conséquences de l'adoption d'un prix élevé au lieu d'un prix bas

L'une des principales difficultés que comporte la politique de soutien des prix agricoles est que le soutien est généralement formulé par rapport à un prix élevé. Les prix intérieurs sont maintenus au-dessus des prix mondiaux grâce à des mesures protectionnistes à la frontière. L'autre solution est un niveau de prix bas permettant d'accepter les prix mondiaux au pays en donnant des subventions aux agriculteurs pour leurs produits (ou peut-être d'autres subventions). L'une des conséquences d'un prix élevé est que la protection à la frontière doit s'appliquer, dans une large mesure mais pas dans tous les cas, aux produits transformés et non aux produits agricoles purs fournis par les entreprises agricoles. Par exemple, dans le cadre d'un prix élevé, le soutien ne s'applique pas au lait à la production mais aux produits transformés qui sont vendus sur le marché international comme le beurre, le fromage et la poudre de lait. Il s'ensuit que la réglementation des prix touche une partie importante de l'industrie de transformation alimentaire mais pas seulement le secteur agricole, en dépit du fait que les contrôles ne sont vraiment destinés qu'à l'agriculture. En conséquence, ce n'est pas seulement l'agriculture qui est protégée de la concurrence mais également une partie plus ou moins importante de l'industrie alimentaire.

Même en reconnaissant cet état de fait et même en acceptant également que le consommateur en tant que

consommateur et contribuable y gagne au change parce qu'il obtient davantage pour ce qu'il paie au total dans le cadre d'un prix bas que dans le cadre d'un prix élevé, on prétend encore souvent que les conséquences politiques d'un prix bas peuvent s'avérer moins avantageuses que celles d'un prix élevé puisque les prix alimentaires sont pondérés sur une échelle et les impôts sur une autre. Mais même si tel est le cas, les conséquences à plus long terme d'un prix élevé sont trop souvent oubliées dans nos calculs, surtout en ce qui concerne l'industrie de transformation.

Les industries de transformation impliquées dans de tels arrangements de commercialisation (et dans des situations plus générales aussi) ont tendance à adopter une formule uniforme de fixation des prix, et une fois que cette formule a été adoptée comme étant «la meilleure» pour l'industrie, sa seule existence est un facteur d'opposition au changement. Les formules uniformes sont parfois revisées en profondeur, mais il est inhabituel qu'une nouvelle version s'écarte beaucoup, fondamentalement, de la formule initiale. Chaque formule tend donc à figer le mode de calcul des coûts qui était en vigueur lors de sa conception initiale.

Ces tendances sont renforcées si l'on constate une tendance à la concentration et à l'intégration dans la transformation et la distribution du lait et des produits laitiers. Les annexes B et C indiquent clairement que ce processus a atteint le stade où la politique publique pourrait légitimement s'en préoccuper.

Le tableau 1 montre clairement que la possibilité (dont il est question à l'annexe C) d'une augmentation des marges de transformation et de distribution allant de pair avec l'augmentation du prix au producteur basé sur la formule n'est pas sans valeur. Il faut faire remarquer que le prix du beurre de la C.C.L. en août 1979 atteignait 207.4 pour cent de celui de janvier 1973; au cours de la même période, la marge entre le prix de la C.C.L. et le prix de détail a augmenté de 240 pour cent. De même, le prix de gros du fromage en août 1979 atteignait 228.3 pour cent du prix de janvier 1973 et au cours de la même période la marge entre le prix de gros et le prix de détail a augmenté de 208.5 pour cent. Même si ces relations ne sont pas exactement parallèles à l'écart entre le prix élevé et le prix bas, elles donnent une approximation qui indique que la critique formulée a de fortes chances d'être valable.

Tableau 1

Prix mensuel moyen de la
CCL et de détail du beurre
de crèmerie à Toronto
(cents par livre)

	1973 (janv.)	1976 (janv.)	1979 (janv.) (août)	
Prix de la CCL (cote 93)	68.0	103.0	132.0	141.0
Prix de détail (première catégorie)	73.0 5.0	109.0 6.0	142.0 10.0	153.0 12.0
Prix de la C.C.L. de 1979 en pourcentage de 1973 =	207.4%			
Marge (prix de détail moins prix de la CCL) 1979 en pourcentage de 1973 =	240.0%			

Tableau 1—(suite)

Prix de gros mensuel pondéré moyen du
fromage cheddar à la bourse de Belleville
et plus de détail moyen à Toronto*
(cents par livre)

	<u>1973</u> (janv.)	<u>1976</u> (janv.)	<u>1979</u> (janv.)	<u>1979</u> (août)
Prix de gros (en vrac)	62.6	106.0	133.1	142.9
Prix de détail (médium coloré)	<u>113.0</u> <u>50.4</u>	<u>187.0</u> <u>81.0</u>	<u>229.0</u> <u>95.9</u>	<u>248.0</u> <u>105.1</u>
Prix de gros de 1979 en pourcentage de 1973 =	228.3%			
Marge (gros moins détail) de 1979 en pourcentage de 1973 =	208.5%			

*Source: Monthly Dairy report, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario

(d) Les questions soulevées par la tentative d'obtenir une «juste rétribution» pour le travail et l'investissement des producteurs de lait

L'objectif double consistant à lier la politique des prix à une cible de rentabilité et à une cible de revenu tiré du travail provoque un certain nombre de distorsions et entraîne un problème fondamental d'escalade si les prix doivent servir de signaux économiques. A plus long terme, une telle politique tend à séparer le secteur contrôlé des autres secteurs de l'économie, ce qui exige l'adoption de formes de contrôle plus gênantes.

Les conséquences du remplacement des coûts concurrentiels déterminés par le marché par des coûts tirés de prix fixés sont énoncées avec véhémence dans le brillant commentaire suivant de MacFarlane et MacEachern*:

«Dans le cas où un prix de soutien national est établi, pour une denrée, à un niveau supérieur au niveau mondial, cette augmentation entraînera évidemment un accroissement de la production, à moins que ne soient imposés des contrôles. Bien qu'ils donnent l'impression d'améliorer la situation de l'agriculture, les bienfaits d'un tel programme modifient presque immédiatement la structure des coûts de production. Il s'ensuit que si l'on suit une comptabilité exacte, le coût de production comparatif de cette denrée augmente et sa position concurrentielle s'en trouve moins bonne sur le plan international. On oublie d'habitude que le prix est un des principaux facteurs déterminants des coûts (et vice versa) et que si les revenus des propriétaires

fonciers augmentent à la suite d'une hausse des prix, on capitalise alors sur le facteur pour lequel l'offre est le moins élastique, habituellement la terre. Les prêts subventionnés, les régimes de stabilisation des prix, les remises d'impôts et les diverses autres formules d'aide à la production agricole ont le même effet sur les coûts; ils deviennent des éléments sur lesquels il est possible de capitaliser, ce qui modifie la structure des coûts. Ainsi, la politique agricole nationale influe directement sur l'avantage comparatif des denrées produites au pays et elle est étroitement liée à la politique commerciale. Une politique des prix et des revenus qui aboutit à une production subventionnée finit souvent par nécessiter une aide à l'exportation pour permettre l'écoulement des denrées sur les marchés mondiaux. Les subventions à l'exportation sont fréquentes en agriculture dans les économies évoluées, avec ce qu'elles supposent de certificats d'exportation, de subventions directes, de taux spéciaux de transport, de réductions de frais d'entreposage, d'allègements fiscaux de toutes sortes et de formules de commercialisation (foires, missions commerciales, organismes de vente). D'autres moyens sont aussi utilisés pour augmenter les exportations agricoles ou améliorer la balance commerciale agricole et eux aussi modifient la position concurrentielle des produits agricoles. Ils comprennent notamment: la dépréciation des monnaies, la réduction des salaires ou du coût d'autres facteurs et les moyens utilisés pour restreindre les importations (droits de douane, contingents et barrières non tarifaires.»

En termes quelque peu différents, nous pouvons dire que les hausses de la valeur de l'actif des exploitations agricoles provenant de contrôles sur les contingents ou autres, d'une inflation anticipée ou de tout autre facteur, tendent à réduire le revenu estimé du travail (puisque c'est un résidu) utilisé dans les comparaisons. Autrement dit, dans les calculs officiels, le montant à déduire du revenu total de l'agriculteur en vue de lui donner une «juste rétribution» de son investissement augmentera; en conséquence, le revenu du travail diminuera. A mesure que la valeur de l'actif de l'agriculteur augmente, le fossé entre ce qui est un juste revenu pour lui et pour les autres travailleurs ira en s'élargissant.

Donc, si le niveau de soutien du prix est relevé dans le but de combler le fossé pour aboutir à une «équité» des revenus, le niveau de soutien accru s'ajoutera graduellement à la valeur marchande de l'actif agricole. La rétribution de l'investissement exigée augmentera donc progressivement si bien que l'augmentation visée du revenu du travail ne se matérialisera pas. Et ainsi se poursuit l'escalade des facteurs interdépendants. L'entrée dans le secteur contrôlé devient plus difficile; les prix donnent les mauvais signaux (c'est-à-dire qu'ils ne reflètent pas la véritable pénurie économique) et le transfert des ressources et les nouveaux développements technologiques ne réagissent pas comme ils le feraient en présence d'une efficacité et de prix comparatifs sur les marchés.

L'expérience vécue dans l'industrie du tabac jaune indique que cette relation est tout à fait réaliste. Comme le

* Gordon A. MacEachern et David L. MacFarlane, «Position relative de l'agriculture canadienne dans le commerce mondial», Conseil économique du Canada, Colloque sur le commerce international de l'agriculture canadienne, 1966, pp. 89-90.

mentionne le renvoi*, la valeur de la superficie agricole des fermes qui possèdent des droits de vente de tabac (contingents) a connu une explosion au cours d'une période de 30 ans pour passer de \$10 environ à quelque chose comme \$3000 l'acre. Même si ces chiffres sont considérablement gonflés, la hausse de la «valeur d'investissement» qu'ils représenteraient impose une sérieuse barrière à l'entrée et représente une augmentation des «coûts» qui rend difficile des résultats concurrentiels efficaces sur les marchés d'exportation.

* Dans le rapport de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce portant sur l'industrie du tabac jaune en Ontario (1956), il était question d'une étude préparée par le professeur W.E. Haviland déclarant que:

«C'est dans le comté de Norfolk que le tabac canadien a gagné avec justesse le titre d'or vert. Au cours des dernières années, certains terrains sablonneux de ce comté qui s'étaient vendus \$10 l'acre avant l'avènement du tabac étaient évalués à près de \$300 l'acre.»

Haviland considérait que cette hausse était inhabituelle; en général, la valeur des terres avait augmenté de trois à quatre fois.

La Commission renvoyait également à un rapport qui sous-entendait, en 1951, que les droits de vente du tabac donneraient à une exploitation agricole une valeur d'environ \$500 l'acre sur l'ensemble des terres agricoles ou de \$1000 l'acre sur la superficie cultivée en tabac. Même si la Commission considérait que ces chiffres étaient plutôt élevés, elle a conclu que «la superficie allouée par l'Association est considérée comme ayant une valeur considérable à l'acre» (Rapport p. 51).

Dans un rapport paru dans le Globe and Mail le 26 mars 1977, on a pu lire l'analyse suivante de la valeur à l'acre des terres à tabac assujetties à des contingents, et des facteurs déterminants de cette valeur:

«Nous devons évaluer la situation et décider si le producteur peut se permettre de produire pour le marché d'exportation» a déclaré M. Raytrowsky. «Nous ne pouvons nous permettre de produire à perte.»

«Parmi les éléments du coût du producteur ontarien figure les contingents pour la production et la mise en marché du tabac. Même si le prix des contingents a diminué dernièrement, il y a deux ans les contingents se vendaient jusqu'à \$3000 l'acre, ce qui équivaut à \$5000 à \$6000 l'acre sur la production réelle d'un producteur.»

«La valeur en capital de ces contingents équivaut en gros à l'écart entre le prix en Ontario et le prix jugé concurrentiel sur les marchés mondiaux, faisait remarquer un responsable gouvernemental.»

(e) Les pratiques de bourses des denrées

Les marchés où se font l'achat et la vente de nombreux produits de base sont organisés en bourses des denrées. Ce sont des associations de négociants, de courtiers et, dans certains cas, de spéculateurs qui se réunissent pour négocier des ventes au comptant et à terme de denrées précises. Les bourses disposent d'installations complexes qui permettent à leurs membres de conclure des transactions rapidement et sans formalité. Elles enregistrent immédiatement toutes les ventes et annoncent des cotations de prix afin qu'elles soient portées rapidement à la connaissance de tous les acheteurs et vendeurs intéressés. Elles fournissent à leurs membres des renseignements et des services destinés à faciliter des échanges ordonnés tout en disposant des informations nécessaires. En effet, la valeur des informations et des statistiques nombreuses et précises (quotidiennes, hebdomadaires, mensuelles) n'est pas toujours totalement appréciée, mais l'absence de telles informations peut rapidement donner des signaux trompeurs aux agents engagés dans la production, la distribution et la consommation des produits concernés.

Les signaux à court terme donnés par les prix sur le marché sont évidemment moins importants lorsque des contrôles gouvernementaux complets sont imposés sur le marché, même si dans de telles circonstances les exigences en matière de responsabilité à long terme rendent la suppression des signaux du marché reliée à un changement dynamique très grave pour l'industrie et l'économie, comme nous l'avons indiqué précédemment.

Néanmoins, même pour le fonctionnement à court terme des marchés des denrées réglementés par le gouvernement, il faut observer certaines procédures pour le déroulement ordonné et fiable des transactions.

La qualité de tout produit faisant l'objet de transactions sur un marché organisé à une grande échelle doit obligatoirement pouvoir être déterminée par des tests qui donnent des résultats presque identiques même en étant appliqués par différents responsables compétents. Jusqu'à ce qu'une ou que des catégories officielles et possédant une signification fonctionnelle soient déclarées, les conditions techniques ne sont pas requises pour amorcer des échanges organisés en quantité.

En outre, de tels marchés restreints, ainsi que des marchés plus ouverts, doivent prévoir:

- (1) un lieu de marché;
- (2) des informations détaillées et régulières sur le marché;
- (3) la fixation du niveau des taux de commission;
- (4) la réglementation des formules de contrat utilisées pour les échanges (au comptant et à terme);
- (5) une procédure visant à établir le prix officiel pour les diverses catégories du produit pour chaque jour d'affaire;
- (6) un système pour l'arbitrage des conflits.

En outre, il faut habituellement prévoir des actions judiciaires:

- (1) contre la fraude ou la négligence de la part de toute personne impliquée dans les transactions ou dans la manutention du produit spécifié;
- (2) contre l'exploitation découlant d'une facturation abusive des services rendus;
- (3) contre les pertes indirectes dues à la qualité du produit qui se détériore avant d'atteindre les marchés de destination.

Puisque les contrôles consciencieux du marché créent leurs propres informations sur le marché par des décisions arbitraires qui limitent sévèrement la portée de la réaction des producteurs et vendeurs individuels face aux signaux imposés par le marché, l'autorité chargée de la planification a tendance à considérer que le résultat représente une situation d'équilibre et que tout écart constitue une «instabilité». Par suite des connaissances inévitablement limitées de cette autorité, surtout à propos de l'évolution technique et fonctionnelle à long terme, l'équilibre ne peut dans la pratique qu'être approximatif. Dans les industries agricoles,

l'équilibre approximatif le plus proche qui favorise une transformation économique fructueuse, une sélection efficace des entrepreneurs et une discipline sur le marché est un arrangement dans le cadre duquel la concurrence et la coordination délibérée jouent un certain rôle. Lorsqu'une autorité centrale domine le marché, il est virtuellement impossible de garantir que les signaux économiques donnés par les prix et la rentabilité correspondront à peu près aux besoins économiques, aux pénuries et aux capacités de production. Comme première étape vers un système plus souple, il est impératif que l'autorité centrale expérimente des mécanismes, comme divers contrats entre les acheteurs et les vendeurs, possédant en partie l'efficacité des signaux économiques d'une bourse des denrées, si inappropriée soit-elle en elle-même.

4. Conclusion

Il semble évident que l'on pourrait atteindre les objectifs de la loi créant la Commission canadienne du lait en se limitant à un degré d'intervention beaucoup moindre et moins général que ce ne fut le cas. Il semble également évident que certaines politiques interventionnistes entrent gravement en conflit avec l'intention de la loi par leurs conséquences à long terme, à savoir l'adoption d'un prix élevé ayant effet de parapluie sur le secteur de la transformation et de la distribution, l'interprétation d'une justification des coûts comme base de la rémunération du capital (et son effet indirect sur le calcul du revenu tiré du travail), l'incapacité d'élaborer un programme efficace d'imputabilité et certains aspects des politiques de discrimination en matière de prix.

Il reste encore à mentionner l'élément le plus important: le progrès économique dépend, autant que de tout autre facteur, du dynamisme, de l'esprit d'invention et de l'imagination créative d'individus, qualités qui ont plus de chance de se développer et de se maintenir si l'on offre des possibilités d'action indépendante et si l'exercice de l'esprit d'initiative est relativement libre. Les conséquences d'une centralisation excessive peuvent être plus graves à long terme qu'à court terme. Comme l'a fait remarquer George B. Richardson de l'Université d'Oxford:

«L'autorité centrale pourrait, il est vrai, se mettre délibérément à favoriser la diversité des décisions prises par ses organismes subalternes, mais rien ne peut laisser supposer qu'elle le fera: même si tous les hommes admettent qu'ils sont faillibles, très peu d'entre eux, comme l'a observé Mill, jugent nécessaire de prendre des précautions contre cette faillibilité.»

(*Information and Investment*, pp. 219-220).

Les forces du progrès économique ne se perpétuent pas d'elles-mêmes mais tendent à cesser d'agir sous l'effet d'un empiètement des intérêts existants. La recherche de la stabilité devient trop souvent la recherche d'une pseudo-sécurité, c'est-à-dire d'une sécurité fondée sur l'opposition au changement et sur une propension à éviter toute évolution dynamique. Le fait qu'il soit impossible de quantifier avec précision ces considérations n'est pas une raison de douter de leur importance fondamentale.

RAPPORT MENSUEL SUR L'INDUSTRIE LAITIÈRE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION DE L'ONTARIO JUIN 1979

PROGRAMME PROVISOIRE GLOBAL DE COMMERCIALISATION DE L'ONTARIO

Il existe deux marchés du lait au Canada: le premier pour le lait de consommation (lait boisson et crème fraîche) et le deuxième pour le lait de transformation (beurre, fromage, crème glacée, etc.). Le lait de transformation relève principalement de la compétence fédérale tandis que le lait de consommation relève surtout des provinces. Le présent rapport aborde uniquement le secteur du lait de transformation.

En décembre 1970, l'Ontario et le Québec ont été les deux premières provinces, avec la Commission canadienne du lait (CCL) à adhérer au Plan global provisoire de commercialisation du lait. En 1974, toutes les provinces canadiennes y avaient adhéré à l'exception de Terre-Neuve (tableau 1).

L'objet principal du Plan était de garantir aux producteurs de lait industriel une juste rétribution pour leurs efforts et leurs investissements. Une formule appelée Formule d'ajustement des prix à la production du lait de transformation a été adoptée en 1975. Cette formule indexe le prix d'objectif du lait aux coûts en espèces des facteurs de production et à l'indice des prix à la consommation. Le ministre fédéral de l'Agriculture annonce le prix d'objectif officiel pour les producteurs d'après cette formule et la C.C.L. soutient le prix d'objectif en offrant d'acheter le beurre et la poudre de lait écrémé à des prix fixés.

Pour soutenir le prix du lait de transformation sans que la CCL n'ait à effectuer d'énormes achats de beurre et de poudre de lait écrémé, il a fallu fixer aux producteurs des contingents de production appelés «contingents de mise au marché». Le volume du contingent total pour le Canada (tableau 2) est fixé par le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait qui est composé de représentants des producteurs et des gouvernements provinciaux et est présidé par la C.C.L. Le comité ajuste le contingent canadien de façon à équilibrer la production avec les besoins canadiens de matière grasse au prix courant.

Alors que le transfert du contingent de mise au marché d'un producteur à un autre producteur d'une province à l'autre, ce contingent varie ne peut être négocié entre des producteurs de différentes provinces. Le Programme provisoire global de commercialisation du lait prévoit le transfert interprovincial du contingent de mise au marché selon la production de chaque province. Puisque le transfert interprovincial du contingent est fondé sur la production et étant donné qu'un plan de répartition du marché doit, pour être efficace, répondre aux besoins du marché, il importe que le pourcentage d'utilisation des contingents soit élevé. Les parts provinciales du contingent sont actuellement gelées jusqu'au 1^{er} août 1980 à la suite d'une entente du Comité canadien de gestion de l'approvisionnement de lait. Le dernier transfert interprovincial du contingent a eu lieu le

Tableau 1
Contingent de mise au marché par province

	Date d'adhésion au plan	1 ^{er} avr.	1 ^{er} avr.	1 ^{er} avr.	1 ^{er} avr.	Pourcen- tages provin- ciaux 1 ^{er} août
		1976	1977	1978	1979	1979
(en millions de kg de matière grasse)						
I.-P.É	1 ^{er} déc. 1971	2.22	3.10	3.10	3.10	1.9
N.-É.	1 ^{er} avr. 1974	1.86	2.03	1.99	1.99	1.2
N.-B.	1 ^{er} avr. 1974	2.04	2.23	2.18	2.18	1.3
Qué.	1 ^{er} déc. 1970	76.75	80.53	78.92	78.92	48.0
Ont.	1 ^{er} déc. 1970	50.53	52.60	51.55	51.55	31.3
Man.	1 ^{er} juil. 1972	6.30	6.55	6.42	6.42	3.9
Sask.	1 ^{er} juil. 1972	3.99	4.16	4.28	4.28	2.6
Alb.	1 ^{er} avr. 1972	10.84	11.27	11.04	11.04	6.7
C.-B.	1 ^{er} oct. 1973	4.99	5.20	5.10	5.10	3.1
Canada		159.53	167.67	164.58	164.58	100.0

¹ L'année laitière est présentement modifiée pour aller d'août à juillet et non plus d'avril à mars.
Source: Fédération canadienne des producteurs de lait, Facts and Figures 1979, tableau 23.

Tableau 2
Besoins du marché canadien en lait de transformation
(Demand by Product)

	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	Prévisions 1978/79
en millions d'hectolitres de lait					
Beurre	30.6	29.3	28.1	26.6	25.5
Fromage cheddar	9.2	9.0	8.8	8.9	9.0
Autres fromages	6.3	6.6	7.0	7.8	8.4
Autres produits	6.9	6.9	6.9	6.9	6.9
Besoins canadiens	53.0	51.8	50.8	50.2	49.8
moins les importations de fromage	2.4	2.2	2.3	2.3	2.2
	50.6	49.6	48.5	47.9	47.6
moins les écrémages	3.5	3.8	4.0	4.3	4.5
TOTAL DES BESOINS CANADIENS	47.1	45.8	44.5	43.6	43.1

*Source: Commission canadienne du lait.

1^{er} avril 1976. Actuellement, un sous-comité du Comité de gestion de l'approvisionnement de lait global termine une étude de l'ensemble du Programme provisoire global de

commercialisation du lait. Un rapport paraîtra dans un prochain numéro.

APPENDICE B

Concentration et intégration dans le conditionnement et la distribution du lait et des produits laitiers*

Lait

De 1945 à 1975, la Dominion Dairies Limited a acheté 17 laiteries, la Silverwoods Dairies Limited 21, Borden 8, Beatrice Foods (propriété de Beatrice Foods Corp. de Chicago) 31 et Beckers Milk Co. 6. De 1965 à 1975, le nombre des laiteries exploitées en franchisage a augmenté de 119. Dans les petites localités, les concessions semblent prédominer: dans les grands centres, par contre, le nombre des fusions a augmenté. Dans le franchisage, les laiteries distribuent du lait conditionné par de grandes laiteries disposant d'usines de transformation.

Dans un mémoire déposé devant la Commission royale d'enquête sur la concentration des entreprises, l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario affirme que «cette concentration a eu pour effet de diminuer la concurrence dans l'industrie du conditionnement du lait. De plus, la majeure partie du commerce du lait de consommation risque de tomber entre les mains d'un ou de deux grands conditionneurs qui pourront pratiquement dominer le marché».

Les détaillants ayant commencé à entrer sur le marché du conditionnement et de la distribution du lait et des autres produits laitiers, la tendance à l'intégration verticale de l'industrie laitière augmente. La Beckers, par exemple, est une filiale à part entière de la Silverwood Industries Ltd. et elle compte 515 magasins. De même, la George Weston Ltd. contrôle des dizaines d'établissements de détail, possède et exploite la Donland's Dairy de Toronto, la Royal Dairy de Guelph, la Clark Dairy d'Ottawa et la Neilson's Ice Cream de Toronto; de plus, la George Weston a une participation de 50% dans la Foremost Dairy de Vancouver, conditionneur de lait et fabricant de crème glacée.

Bien que l'intégration-amont du détaillant au conditionneur puisse contribuer à stabiliser la concurrence et même à l'accroître dans les cas où quelques grandes compagnies laitières pourraient arriver à monopoliser le conditionnement des produits du lait, l'office de commercialisation des produits du lait affirme que:

'Cette intégration verticale continue constitue une tendance dangereuse et indésirable. Elle peut mener à une concentration de plus en plus grande du conditionnement et de la vente au détail du lait. Le plus grand danger à cet égard est que, si cette tendance se maintient, la concurrence en matière de prix sera limitée à un point tel que les consommateurs devront payer des prix excessifs pour des produits laitiers tels que le lait de consommation, le fromage et la crème glacée.'

«Au Québec, la Loi sur les offices de commercialisation des produits agricoles du Québec interdit au Bureau d'enquêter sur les fusions; c'est en effet l'Office de commercialisation des produits agricoles du Québec qui a les pouvoirs de réglementation en cette matière. L'Office contrôle tous les

aspects du conditionnement et de la distribution des produits laitiers. La situation est identique dans certaines autres provinces.»

* Bureau de la politique de concurrence, Consommation et Corporations Canada, Application de la politique de concurrence au secteur de l'alimentation et de l'agriculture. (1978)

APPENDICE C

Concentration et concurrence dans l'industrie du lait de consommation en Ontario*

La surveillance gouvernementale du commerce du lait de consommation

«Depuis 1934, le gouvernement ontarien est fortement impliqué dans tous les aspects de l'industrie du lait de consommation depuis la production primaire jusqu'à la vente finale au détail. Au niveau de la distribution, le gouvernement a joué le rôle de policier et de chien de garde par l'intermédiaire de son Office du lait, organisme quasi judiciaire, et a exercé une puissante influence sur les prix, les pratiques commerciales, les conditions d'entrée, en fait sur tout le milieu concurrentiel ou son absence dans l'industrie.

«De 1934 à 1948, l'Office a fixé directement les prix à la consommation et à la production, obligeant ainsi les distributeurs à suivre des marges précises. Après les critiques acerbes émises par le juge Wells en 1947 à propos de ce contrôle sur le prix de vente au détail, le contrôle a été abandonné pour être remplacé en 1951 par un système de formule de tarification.

«L'octroi de permis a constitué un instrument important du contrôle et de la surveillance du gouvernement sur l'industrie. L'Office (et son successeur la Commission du lait de l'Ontario) a le pouvoir d'empêcher tout entrepreneur de participer au commerce du lait de consommation en Ontario simplement en lui refusant un permis. Par l'intermédiaire de sa politique d'octroi des permis, l'Office a favorisé une diminution du nombre des distributeurs en exercice et a découragé de nouvelles entreprises qui voulaient entrer dans le circuit. En outre, en prescrivant des territoires ou des zones de distribution spécifiques sur ces permis, l'Office a en fait isolé des marchés particuliers et des laiteries particulières de la concurrence extérieure et a ralenti une éventuelle expansion de certaines entreprises dynamiques. Ces restrictions artificielles ont modéré (sic) les efforts visant à une manutention et à une distribution plus efficaces du lait de consommation. Par exemple, les entreprises ayant plusieurs usines ont été obligées de continuer à exploiter des succursales dans de petits centres (au lieu de les desservir à partir de l'extérieur) dans le but de protéger leur permis dans ces centres. L'adoption de règlements municipaux destinés à protéger les laiteries locales de la concurrence extérieure a donné à peu près les mêmes résultats dans de petits centres comme Oakville, Cobourg et Trenton.

La situation actuelle des 'trois grandes laiteries'

«En 1947, le juge Wells a fait l'observation suivante à propos de l'importance des «trois grandes laiteries» dans l'industrie du lait de consommation en Ontario:

'Ces trois compagnies exercent indubitablement une grande influence sur l'industrie en Ontario, non seulement en raison de l'efficacité de leurs méthodes et de la haute qualité de leurs produits mais également en raison du rôle de leader qu'elles jouent pour les entreprises indépendantes qui fonctionnent d'une manière semblable.'

«De plus, il a fait remarquer que les «trois grandes laiteries» contrôlaient 30 pour cent du marché du lait de consommation, du lait chocolaté et de la crème en 1945. Comme nous l'avons vu, la part du marché des trois grandes laiteries est passée à 35 pour cent en 1961. Aujourd'hui, elle doit approcher 40 pour cent du total des ventes de l'industrie laitière.

«Cette assomption que la proportion du marché détenue par les «trois grandes laiteries» a augmenté considérablement depuis 1961 est fondée sur deux observations. Tout d'abord, les fusions se sont en général intensifiées depuis 1961 et les trois grandes laiteries ont joué un rôle prépondérant dans ce domaine. Depuis notre mesure de la concentration en 1961, cinq grosses firmes indépendantes ont été absorbées par les trois grandes laiteries (Paulger's-Blantyre, Terrace Hill, Mason's Roselawn Farms et Rainbow); par ailleurs, seulement trois des plus grandes laiteries indépendantes ont acheté un volume de vente supplémentaire depuis 1961. Ensuite, élément peut-être aussi important, les ventes de lait à 2% ont connu une formidable expansion depuis 1961 par opposition à la baisse réelle des ventes de lait ordinaire. Cette évolution de la structure des produits dans l'industrie a presque certainement poussé les ventes des plus grosses laiteries comme les «trois grandes» par rapport à celles des distributeurs qui ne vendent que le lait ordinaire.

«Le contrôle actuel de 35 à 40% des ventes totales de l'industrie que les trois grandes laiteries à succursales exercent ne donne qu'une très faible idée de leur pouvoir économique réel ou potentiel sur certains marchés. Sur chacun des cinq principaux marchés, à l'exception de celui de Toronto, les «trois grandes laiteries» ainsi qu'une autre laiterie indépendante submergent virtuellement les autres distributeurs. A Toronto, quatre entreprises dynamiques indépendantes (Becker, Donlands, Valley View et Findlay-Kemp) ont empêché les «trois grandes laiteries» de s'approprier plus de 60% du marché. Cependant, la tendance générale va nettement vers une concentration accrue des ventes et un contrôle accru de l'industrie du lait de consommation par quelques entreprises gigantesques.

«L'interdépendance des distributeurs dans la fixation des prix

«Dans notre discussion précédente concernant la nature de la demande de lait de consommation, nous avons fait

remarquer que sur un marché le comportement des distributeurs en matière de fixation des prix et leurs pratiques commerciales tendent à être identiques ou uniformes. La principale raison de cette uniformité de comportement est le niveau élevé d'interdépendance entre les distributeurs en raison:

- (a) du nombre limité d'entreprises sur chaque marché;
- (b) de la nature homogène du produit, ce qui signifie que les consommateurs iront facilement d'un distributeur à un autre;
- (c) de la courbe inélastique de la demande sur un marché;
- (d) du fait que les prix d'achat ou les coûts sont les mêmes pour tous les distributeurs quand vient le temps de s'approvisionner en lait brut.

Dans ces conditions, si un distributeur baisse ses prix sur un marché, il est plus que probable que les autres l'imiteront; par contre, une entreprise hésitera à hausser ses prix de peur que ses concurrents ne l'imitent pas. C'est donc dire, en substance, que l'ensemble des distributeurs présents sur un marché donné pensent qu'il est dans leur intérêt de faire preuve de modération ou de discipline dans le domaine de la fixation des prix. Cette propension à s'en tenir à une politique du «vivre et laisser vivre» dans le domaine de la fixation des prix et la tranquillité qu'elle procure sont souvent considérées et vantées comme étant des gages de stabilité du marché ou de mise en marché ordonnée.

«L'interdépendance et l'homogénéité fondamentale des intérêts des distributeurs en Ontario se reflètent dans le haut degré d'efficacité de leur association professionnelle, l'Ontario Milk Distributors Association. Sous l'égide de cette association, les distributeurs font maintenant front commun dans leurs négociations avec les producteurs et les syndicats. L'Association a aussi fait en sorte de faire appliquer simultanément des augmentations du prix de détail dans toute la province lorsque la formule de tarification parrainée par le gouvernement indique une augmentation du prix à la production. Au cours des dernières années, un certain schisme a vu le jour au sein de l'Association avec d'un côté les petits distributeurs et de l'autre les grosses laiteries.

«En 1948, l'industrie a retrouvé une certaine vigueur au moment du relâchement du contrôle direct sur les prix de détail. A cette époque, l'Office du lait se méfiait suffisamment des possibilités de collusion entre les distributeurs pour ne pas se défaire de son pouvoir d'imposer un prix de détail maximum, pouvoir qu'il détient toujours. Malgré la forte prédisposition du distributeur à éviter la concurrence au niveau des prix et malgré une tradition bien ancrée de maintien de prix identiques, l'abolition des contrôles a rapidement donné lieu à une reprise de la concurrence au niveau des prix dans l'industrie laitière.»

Duncan Allan *Concentration and Competition in Ontario's Fluid Milk Industry*, Ontario Economic Review, vol. 3, n^o 7, nov. 1965, pp. 3-14.

ANNEXE 13

Commission d'enquête sur certaines allégations concernant des transactions de la Commission canadienne du lait

ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION ET DE LA RÉGLEMENTATION DES INDUSTRIES LAITIÈRES ONTARIENNE ET CANADIENNE

George R. McLaughlin
Mars 1980

1. «Aux premiers jours de la colonie, le beurre et le fromage étaient produits à la ferme, généralement à l'usage de la famille. La fabrication du fromage à la ferme était une technique qui se transmettait de génération en génération et c'était souvent un art familial.»⁽¹⁾ (traduction)
2. Dans les localités où les agriculteurs ignoraient ces techniques, ceux qui les connaissaient ont ouvert des fabriques de beurre et de fromage qui appartenaient habituellement à un seul propriétaire ou à une compagnie par actions. Beaucoup de ces fabriques étaient des «coopératives» en ce sens qu'elles fabriquaient du fromage ou du beurre pour un certain nombre de fermes locales et que les gens de ces fermes pouvaient avoir coopéré à l'établissement de ces fabriques. En pareils cas, le propriétaire de la fabrique assumait tous les coûts de fabrication et de commercialisation et versait à l'agriculteur la valeur de vente du produit moins le prix de revient et une marge de bénéfice. Certaines des premières fabriques étaient en fait de véritables coopératives; il s'agissait d'organismes agricoles à but non lucratif fournissant des services au prix coûtant pour le bénéfice de leurs membres.
3. Les gouvernements favorisaient l'établissement de fabriques parce qu'elles permettaient de montrer aux agriculteurs comment améliorer les techniques de production et la qualité du produit. Par suite de l'intervention de l'État aux niveaux de l'information et de l'inspection, il s'est créé des liens de coopération et de coordination entre les fabriques, si bien qu'en 1900 des organisations représentant des groupes de fabrique avaient été mises sur pied dans presque toutes les régions rurales.
4. Les producteurs aussi ont commencé à s'organiser au tournant du siècle. Ceux qui produisaient de la crème et du lait de transformation se sont organisés localement autour de la fabrique à laquelle ils livraient leurs produits. Les producteurs de lait de consommation (c'est-à-dire le lait destiné à être consommé par l'homme à l'état naturel) se sont organisés, au début, autour des marchés urbains, afin de tenter d'obtenir de meilleurs prix et de meilleures conditions des distributeurs auxquels ils vendaient leur lait. Les premières organisations du genre ont vu le jour à Hamilton et à Montréal dès 1903.
5. Le mécontentement des producteurs pendant les périodes de diminution des prix les a incités à se

⁽¹⁾ Veronica McCormick, «A Hundred Years in the Dairy Industry» dans Dairy Farmer of Canada, 1968, p. 124.

⁽²⁾ *Ibid.*, p. 154.

regrouper. L'association des producteurs de lait et de crème de l'Ontario (Ontario Milk and Cream Producers' Association) a été formée en 1917. Ses principaux objectifs étaient «de servir de moyen de communication, d'informer les agriculteurs sur la législation adoptée en ce qui touche l'industrie laitière, d'établir un bureau de renseignements laitiers, d'assurer une protection mutuelle à ses membres, d'établir un système uniforme de contrats à terme en ce qui touche la fixation des prix du lait, d'obtenir de meilleures conditions en ce qui concerne les tarifs de transport par chemin de fer et de mener une campagne de publicité en vue de promouvoir la consommation du lait»⁽²⁾. En juin 1925, dans le cadre de ses efforts en vue d'informer les producteurs, l'Association a lancé la revue «Ontario Milk Producer», qui est encore publiée par les producteurs de lait de l'Ontario.

Au début, seuls les producteurs de lait et de crème de consommation étaient concernés, mais à mesure que la fabrication de lait condensé et concentré et de poudre de lait a pris de l'ampleur, les producteurs dont le lait servait à ces usages ont commencé à se faire représenter au sein de l'Association. Il semble que cette association ait été la première, au Canada, à regrouper tous les producteurs de lait d'une province. Compte tenu de son manque de ressources financières et des intérêts divergeants des divers groupes qui la composaient, il est remarquable qu'elle ait continué de fonctionner pendant quinze ans.

6. En 1932, les producteurs de lait de consommation se sont dotés d'une nouvelle organisation, The Ontario Whole Milk Producers' Association (plus tard, The Ontario Whole Milk Producers' League) afin de s'occuper plus directement de ce qu'ils considéraient être des prix extrêmement faibles et des conditions de vente insatisfaisantes. La mise sur pied de cette organisation a entraîné la disparition de l'ancienne association générale créée en 1917. La création de l'Ontario Whole Milk Producers' Association (producteurs de lait entier) et la désintégration de l'Ontario Milk and Cream Producers' Association ont donné lieu à la formation de l'Ontario Concentrated Milk Producers' Association (producteurs de lait concentré) en 1934 et de l'Ontario Creamery Patrons' Association en 1935.
7. Une autre association complètement indépendante de celles que nous venons de mentionner, l'Ontario Cheese Factory Patrons' Association, a vu le jour en 1933; elle constituait une fédération d'organisations locales auxquelles appartenaient les producteurs de lait qui approvisionnaient les fromageries. Ailleurs au pays, la plupart des associations laitières provinciales sont apparues beaucoup plus tard.
8. Au début des années trente, à cause du désordre qui régnait dans la fixation des prix du lait, de l'existence de pratiques d'achat discriminatoires et du nombre croissant d'agriculteurs qui se lançaient dans la production laitière pour s'assurer des revenus plus stables, les provinces ont dû commencer à passer des lois pour réglementer la production laitière. La première a été le Manitoba en 1932. Cette législation s'appliquait surtout aux prix du lait de consommation et aux méthodes de fixation de ces prix, bien qu'il se

soit également exercé un contrôle sur la qualité de tout le lait mis en vente. Dans la plupart des provinces, les prix du lait de consommation sont encore fixés par des organismes gouvernementaux aux noms variés — «Milk Board» (C.-B.), «Public Utility Board» (Alb.), «Milk Control Board» (Sask. et Man.), «Milk ou Dairy Commission» (Ontario, N.-É. et Î.-P.-É.), «Dairy Products Commission» (N.-B.) ou Régie des marchés agricoles (Agricultural Marketing Board) (Québec) — quoique dans certaines provinces ces organismes n'interviennent que dans la fixation des prix, en cas de conflit entre un acheteur et un vendeur quant au prix qui devrait être fixé. L'une des fonctions essentielles de ces organismes est de régir la délivrance des permis aux distributeurs et aux exploitants d'usine de traitement et d'inspecter leurs installations, interventions qu'a rendues nécessaires la guerre des prix qui a eu lieu dans les années trente, établies ou uniformes de contrôle de la qualité, de fixation des prix à la ferme, et ainsi de suite.⁽³⁾

9. C'est aussi pendant les premières années de la dépression que le gouvernement fédéral a mis en train son premier grand programme de soutien des prix agricoles. La *Loi sur l'organisation du marché des produits naturels, 1934*⁽⁴⁾ aurait établi des contrôles sur les prix du beurre et du fromage et les quantités de ces produits offertes sur le marché, n'était-ce qu'elle a été déclarée *ultra vires*⁽⁵⁾.
10. Pendant la seconde guerre mondiale, le gouvernement fédéral a commencé à verser des subventions pour le lait de consommation, le lait de transformation et la crème séparée à la ferme. L'objet principal de ces subventions était d'encourager les producteurs à accroître leur production et de maintenir les prix à la consommation à un niveau raisonnable. En 1944, le Parlement a adopté la *Loi sur le soutien des prix agricoles, 1944*⁽⁶⁾ aux fins de soutenir le prix des produits agricoles pendant la période de transition entre la guerre et la paix et d'éviter que se répète l'effondrement des prix agricoles qui s'était produit en 1921.
11. La *Loi sur les produits agricoles*, qui a été adoptée en 1947⁽⁷⁾, autorisait le gouvernement fédéral à acheter des produits agricoles et à passer des contrats avec des acheteurs d'outre-mer pour la vente sur le marché des exportations de ses stocks excédentaires.
12. La *Loi sur le soutien des prix agricoles, 1944* a été remplacée en 1958 par la *Loi sur la stabilisation des*

prix agricoles⁽⁸⁾. L'objet de cette nouvelle loi, comme il est dit en son préambule, était de stabiliser «les prix de produits agricoles pour aider l'industrie de l'agriculture à obtenir un juste rendement de son travail et de son placement, de même que maintenir un rapport équitable entre les prix reçus par les cultivateurs et le coût des marchandises et services qu'ils achètent, ce qui fournira aux cultivateurs une juste part du revenu national». L'Office de stabilisation des prix agricoles, qui a été créé pour exécuter les dispositions de la Loi, employait la méthode de l'offre d'achat⁽⁹⁾, dans le cas surtout du beurre et du fromage, comme moyen de stabiliser les rendements dans l'industrie laitière. Il a aussi recouru à la méthode des subventions directes aux producteurs de lait de transformation, d'abord de 1959 à 1963, puis de façon ininterrompue depuis 1965. Toutefois, avant l'entrée en vigueur du Programme canadien de gestion des approvisionnements de lait, en 1970, la partie des livraisons des producteurs de lait de consommation que les usines laitières ne pouvaient écouler sur le marché de la consommation directe et qu'elles utilisaient pour la fabrication de produits laitiers n'était admissible à aucune subvention directe. On jugeait que les producteurs de lait de consommation recevaient suffisamment d'argent pour la partie de leurs livraisons qui était écoulée sous forme de lait nature et qu'il n'y avait pas lieu de leur verser de subvention pour la partie de leur lait qui servait à la fabrication de produits laitiers.

13. En 1966, l'Office de stabilisation des prix agricoles a établi un prélèvement pour l'aide à l'exportation de 10 cents par 100 lb qu'il déduisait des subsides versés aux producteurs de lait et de crème de transformation, afin de compenser en partie les pertes attribuables aux coûts d'exportation des produits fabriqués à partir de lait de transformation. Comme ce prélèvement était déduit des subventions versées aux producteurs, et puisque la partie des livraisons des producteurs de lait de consommation qui était utilisée à des fins de transformation n'était pas admissible aux subventions, les producteurs de lait de consommation contribuaient à créer un surplus de produits qu'il fallait exporter, sans avoir à payer leur part des coûts d'exportation de ces surplus. De la façon dont était appliqué le prélèvement pour l'aide à l'exportation, les producteurs de lait et de crème de transformation étaient les seuls à payer pour les frais d'exportation.
14. Le gouvernement fédéral avait introduit son programme d'offres d'achat et de subventions directes pour le soutien de l'industrie laitière en partie à cause des pressions exercées par les producteurs, les transformateurs et les gouvernements provinciaux. Le problème créé par les excédents accumulés en 1963, particulièrement les surplus de beurre, était grave. La première Conférence canadienne de l'industrie laitière a été convoquée par l'industrie dans le but d'examiner les tendances qui se dessinaient aux niveaux de la production et de la consommation et «d'élaborer des politiques constructives pour l'avenir de l'industrie». Elle était également devenue nécessaire par suite de l'échec, en Ontario, des tentatives faites en vue de mettre sur pied un organisme de commercialisation unique pour l'ensemble des producteurs laitiers et, en conséquence, du renvoi à une date indéfinie des ren-

⁽³⁾ Voir «La commercialisation du lait en Ontario» (allocution prononcée par George R. McLaughlin le 6 mars 1972 devant le Toronto Board of Trade), page 5 (Appendice 1 du Rapport de M. McLaughlin; copie jointe au présent Rapport.)

⁽⁴⁾ S.C. 1934 (24-25 Geo. V), c.57, modifiée par la *Loi de 1935 modifiant la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*, S.C. 1935 (25 et 26 Geo. V), c.64.

⁽⁵⁾ Renvoi: *Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*, [1936] R.C.S. 398; confirmé par A.-G. B.C. v. A.-G. Canada, [1937] A.C. 377.

⁽⁶⁾ S.C. 1944, c.29.

⁽⁷⁾ S.C. 1947, c.10.

⁽⁸⁾ S.C. 1957-1958 (6 Eliz. II. v.1) c. 22 (voir le texte de la Loi dans les S.R.C., 1970, c. A-9 et le texte de la Loi la modifiant dans les S.C., 1974-1975, c.63.

⁽⁹⁾ Voir «*Loi sur la stabilisation des prix agricoles*», alinéa 10 (1) a).

contres que devaient avoir les producteurs de l'Ontario et du Québec relativement à la coordination de leurs actions à l'égard des problèmes de commercialisation du lait. La principale recommandation de la Conférence a été de créer un comité de coordination et de consultation (appelé Comité consultatif canadien de l'industrie laitière) chargé de faire des recommandations à l'égard de principes et politiques pouvant profiter à l'ensemble de l'industrie. Le Comité a distribué son rapport à l'industrie en août 1965. L'une des recommandations du rapport portait sur la création d'une régie nationale de l'industrie laitière. La Loi sur la Commission canadienne du lait a été adoptée en juillet 1966⁽¹⁰⁾ et la Commission est entrée en pleine activité en avril 1967.

15. Dans l'intervalle entre la Conférence de l'industrie laitière de 1963 et le début des activités de la Commission canadienne du lait en 1967, les producteurs laitiers d'un certain nombre de provinces avaient cherché des moyens de résoudre de façon plus équitable les problèmes qui existaient entre producteurs de lait de consommation et de lait de transformation. Les producteurs de lait de transformation réclamaient de meilleurs prix et un traitement plus équitable, particulièrement en ce qui concerne le problème soulevé par le fait que les surplus des producteurs de lait nature

étaient transformés en produits laitiers manufacturés, ce qui avait pour effet de grossir les excédents et de faire baisser les prix.

16. En 1963, après avoir vainement tenté à maintes reprises de s'entendre sur un plan global de commercialisation du lait, quatre groupements de producteurs ontariens, tous investis par une loi de pouvoirs de commercialisation de nature variée — l'Ontario Cheese Producers' Marketing Board⁽¹¹⁾ (producteurs de fromage), l'Ontario Cream Producers' Marketing Board⁽¹²⁾ (producteurs de crème), l'Ontario Concentrated Milk Producers' Marketing Board⁽¹³⁾ (producteurs de lait concentré) et l'Ontario Whole Milk Producers' League⁽¹⁴⁾ (producteurs de lait entier) — ont demandé au ministre de l'Agriculture de l'Ontario de créer un organisme de commercialisation, ce qu'il fit en 1965, après avoir fait effectuer une enquête sur les problèmes de l'industrie par un comité constitué de personnes recrutées en dehors de l'industrie laitière et présidé par le professeur S.G. Hennessy de l'université de Toronto. Le *Milk Act*⁽¹⁵⁾ de l'Ontario, adopté pour donner suite aux recommandations du Rapport du Comité d'enquête sur l'industrie laitière, a remplacé toute la législation antérieure sur la commercialisation du lait. Créé en vertu de cette loi, l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario (Ontario Milk Marketing Board) a été mis sur pied afin de remplacer trois des anciennes organisations de producteurs laitiers de l'Ontario et de réorganiser l'industrie au niveau de la production⁽¹⁶⁾. A cause de la nature différente de son produit, l'Ontario Cream Producers' marketing Board est demeuré en place.

17. A peu près au même moment, la Fédération des producteurs de lait industriel du Québec, qui tient ses pouvoirs de commercialisation de la Régie des marchés agricoles du Québec, et la Fédération des producteurs de lait nature du Québec ont emboîté le pas, suivant en cela l'exemple du Montreal Whole Milk Producers Suppliers' Board. Ces organismes ontariens et québécois étaient habilités à représenter tous les producteurs de leur province à toutes les négociations ayant trait à la fixation des prix et aux contingents de production. La création de la Commission canadienne du lait, habilitée à régler les problèmes de commercialisation rencontrés au niveau du commerce interprovincial et international, et des offices de commercialisation du lait de l'Ontario et du Québec, habilités à intervenir dans les questions de fixation des prix et de contingentement de la production, a apporté les éléments essentiels pour donner suite à certaines des plus importantes recommandations du Comité consultatif canadien de l'industrie laitière.

18. Au début, la Commission canadienne du lait a établi des «contingents subventionnables» afin d'indiquer aux producteurs quelle partie de leur production laitière était admissible pour une subvention directe. Elle devait appliquer le plan du gouvernement qui était de ne verser de subventions que pour la partie des livraisons des producteurs de lait de transformation ou industriel qui était nécessaire pour répondre aux besoins de consommation du Canada. De plus, elle déduisait des subventions versées aux producteurs (comme l'avait fait avant elle l'Office de stabilisation

⁽¹⁰⁾ S.C. 1966, c.34

⁽¹¹⁾ L'Ontario Cheese Producers' Marketing Board a été établi en 1937 en vertu du *Ontario's Farm Products Control Act*, R.S.O. 1937, c.75 (voir l'Appendice 12). Cet office de commercialisation remplaçait l'ancien régime établi en 1935 en vertu de la Loi (fédérale) de 1934 sur l'organisation du marché des produits naturels, lequel a été abandonné quand cette loi a été déclarée *ultra vires* en 1936. Il était habilité à exercer un contrôle sur les marchés locaux de vente aux enchères appelés «cheese boards». Vers la fin de 1951, il est devenu l'organisme attitré de commercialisation de tout le fromage ontarien vendu à l'exportation, c'est-à-dire qu'il achetait, à des prix minima négociés avec les acheteurs autorisés, tous les surplus de fromage ontarien

⁽¹²⁾ L'Ontario Cream Producers' Marketing Board a été établi en 1947 en vertu de l'*Ontario Farm Products Marketing Act*, 1946, S.O. 1946, c.29. Toutefois, ce n'est qu'en 1955 qu'ont été édictés des règlements de commercialisation, quand ont été prises des dispositions régissant la négociation de prix minima pour la crème, la production et la vente de crème aux beurriereries et le prélèvement par ces dernières sur les paiements aux producteurs d'une cotisation qui devait lui être versée.

⁽¹³⁾ L'Ontario Concentrated Milk Producers' Marketing Board a été constitué en 1954 en vertu de l'*Ontario's Farm Products Marketing Act* pour représenter tous les producteurs dont le lait était livré à des usines de transformation. Il était habilité à représenter tous les producteurs en ce qui avait trait à la négociation des prix, à l'arbitrage des conflits et aux représentations faites aux gouvernements à l'égard des programmes d'aide à l'industrie. Tous les fabricants de produits laitiers étaient tenus de lui verser des cotisations prélevées sur les paiements aux producteurs.

⁽¹⁴⁾ L'Ontario Whole Milk Producers' League a été habilitée en 1957, en vertu de l'*Milk Industry Act*, 1957 S.O. 1957, c.70 à négocier, pour l'ensemble des producteurs de lait de consommation de la province, les écarts (positifs ou négatifs) entre les prix du marché et ceux établis d'après la formule de calcul des prix (introduite en 1954), les modalités de vente et les tarifs de transport.

Pendant de nombreuses années, ces groupes de producteurs avaient été représentés par des associations volontaires et c'est en grande partie à cause des pratiques d'achat des acheteurs de lait pendant les dix années qui ont suivi la Seconde Guerre qu'ils ont décidé d'essayer d'obtenir des pouvoirs de représentation statutaires.

⁽¹⁵⁾ S.O. 1965, c.72. Voir le texte de la Loi tel que libellé à la fin de 1978 (S.O. 1978 c.100, s.15) *Milk Amendment Act*, 1979, a autorisé la délégation de certains pouvoirs à la Commission canadienne du lait.

⁽¹⁶⁾ Voir l'Appendice 18 (du Rapport de M. McLaughlin; copie jointe au présent Rapport) pour une description du rôle et des pouvoirs de l'O.M.M.B. — «Le système de commercialisation du lait de l'Ontario», allocution prononcée par G.R. McLaughlin devant le National Mastitis Council, Inc., le 14 août 1975.

des prix agricoles) un prélèvement pour l'aide à l'exportation destiné à éponger les pertes qu'elle pouvait subir à l'exportation. Ce plan était injuste parce que les producteurs de lait de consommation pouvaient dépasser autant qu'ils le voulaient leur contingent ou leur part du marché du lait de consommation, l'excédent venant grossir les surplus déjà existants, et que, étant donné que ce surcroît de production n'était pas admissible pour les subventions fédérales, ils se trouvaient à ne contribuer d'aucune façon à éponger les frais engagés pour l'écoulement des surplus ou l'aide à l'exportation. Pourtant, les producteurs de lait de consommation vendaient leur lait au prix du marché, lequel était soutenu par le programme d'offre d'achat de la Commission canadienne du lait.

19. Afin d'endiguer la production excédentaire de lait de transformation ou industriel par les producteurs de lait de consommation aussi bien que ceux de lait de transformation et de faire en sorte que chaque producteur assume sa part des frais occasionnés par le programme d'aide à l'exportation, il était nécessaire qu'il y ait collaboration entre les organismes investis de pouvoirs à l'égard des prix et des contingents de production et les organismes responsables des programmes de soutien des prix, de subvention et d'aide à l'exportation.
20. C'est pour répondre à ce besoin qu'ont été établis, à la fin des années 1970, le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait et l'Accord global provisoire sur la gestion des approvisionnements de lait,⁽¹⁷⁾ auxquels ont d'abord souscrit l'Ontario, le Québec et le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de leurs organismes respectifs. Dans la plupart des autres provinces, l'industrie laitière regroupait en majorité des producteurs de lait de consommation. L'Ontario et le Québec livraient environ 75% du lait produit au Canada et cette proportion atteignait 80% dans le cas du lait de transformation. Quand les autres provinces se sont rendu compte qu'elles pouvaient obtenir des subventions pour la partie de la production de leurs producteurs de lait de consommation qui était utilisée à des fins de transformation, elles ont pris les mesures nécessaires pour établir des organismes provinciaux investis de pouvoirs d'administration des contingents et ont souscrit au plan national. A la fin de 1974, les neuf provinces productrices de lait avaient toutes signé. (Terre-Neuve importe la presque totalité des produits laitiers qu'elle consomme).
21. Bien que le gouvernement fédéral soit autorisé, par l'intermédiaire de la Commission canadienne du lait, à établir des contingents pour répartir le montant de ses subventions (par exemple, les contingents subventionnables), il semble que la Constitution ne lui reconnaisse pas le droit de se servir de contingents pour fixer le prix d'un produit dans une province. La Constitution n'autorise pas non plus les organismes provinciaux à faire des prélèvements sur les ventes

pour éponger les frais d'exportation, d'où la nécessité pour ces organismes de chercher à obtenir une «extension de pouvoirs» en vertu de la législation fédérale⁽¹⁸⁾.

22. Ce marché global a pu être conclu grâce à la collaboration des associations laitières provinciales et des organismes provinciaux et fédéraux de commercialisation du lait. Il a été façonné et cimenté par le désir qu'avaient les producteurs laitiers, depuis de nombreuses années, de trouver une façon de résoudre d'une manière qui puisse davantage les satisfaire le problème des approvisionnements et des prix à l'échelle nationale. Le facteur qui a incité les gouvernements provinciaux à y souscrire si rapidement (en comparaison des autres tentatives faites antérieurement) était le désir de bénéficier des subventions supplémentaires que le gouvernement fédéral versait pour le lait de transformation (ou industriel) produit par les producteurs de lait de consommation.
23. La Commission canadienne du lait a appliqué les politiques de l'Office de stabilisation des prix agricoles dans le cadre de son programme de soutien des prix (offre d'achat) et de son programme de subventions directes, même si ceux-ci ont été modifiés au cours des ans. Depuis l'entrée en vigueur du Programme canadien de gestion des approvisionnements de lait et la création du Comité du même nom, qui élabore les politiques annuelles ayant trait aux contingents fédéraux (appelés «contingents de mise au marché» par opposition aux contingents applicables au lait de consommation, qui sont fixés par les provinces), il a été convenu que le contingent national serait approximativement en fonction des besoins canadiens de produits laitiers manufacturés, calculés d'après la teneur de ces produits en matière grasse — plus le volume habituel des exportations, moins le volume des importations permises. Le contingent national est ajusté périodiquement pour tenir compte des variations de la demande et des changements de politique dans ces trois domaines. Comme les provinces sont les seules à pouvoir administrer les contingents d'exportation, les changements qu'elles apportent dans la répartition des contingents de mise au marché amènent les organismes provinciaux de commercialisation du lait à faire à leur tour les ajustements, parmi les producteurs d'une province, que leur permet de faire le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait. On s'est généralement entendu pour que les subventions directes que le gouvernement fédéral décide d'octroyer pour le lait de transformation ou industriel soient distribuées au prorata de tous les contingents de mise au marché représentant les besoins du marché canadien calculés sur la base de la matière grasse. Le gouvernement fédéral pouvait établir la somme totale des contingents de mise au marché, plutôt que de laisser au Comité le soin de le faire, en fixant les montants pour lesquels il était disposé à payer des subventions. Il est toutefois représenté au sein du Comité et, de façon générale, il s'est toujours contenté d'y exercer normalement son influence en ce qui touche la fixation du contingent annuel de mise au marché, plutôt que d'intervenir de façon arbitraire en fixant lui-même le volume auquel s'appliqueraient les subventions.

⁽¹⁷⁾ Voir à l'Appendice 19 (dont copie jointe au présent Rapport) la description du Comité et de son mandat et la copie des divers accords.

⁽¹⁸⁾ La *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, S.R.C. 1970, c. A-7 et du *Ontario Milk Order de 1970, pris en vertu de cette loi*.

24. La Commission canadienne du lait administre un programme d'offre d'achat dans le cadre duquel elle établit des prix minimums auxquels elle achète un produit (le plus souvent le beurre ou la poudre de lait écrémé) si aucun acheteur n'offre un meilleur prix. La fabrication du beurre a toujours été une activité à caractère saisonnier et le gros de la production a lieu à l'époque de l'année où les vaches sont mises au pâturage. Afin de stabiliser les prix du beurre à la consommation et les prix de la matière grasse à la production, la C.C.L. (et l'Office de stabilisation des prix agricoles avant elle) achetait du beurre le printemps, l'été et l'automne au prix minimum qu'elle avait fixé, et le revendait en hiver à un prix équivalent à son prix minimum plus les frais d'entreposage. Quand la production dépassait les besoins du marché canadien, c'est la C.C.L. qui restait prise avec les excédents et qui devait se charger de trouver des débouchés afin de l'exporter au meilleur prix possible. Quand les producteurs laitiers se sont vus imposer un prélèvement à l'exportation pour financer l'écart entre les prix sur le marché intérieur et sur le marché extérieur des produits subventionnés dans le cadre des programmes de la C.C.L., ils se sont intéressés beaucoup plus à ses programmes de commercialisation des produits d'exportation et ils ont commencé à exiger beaucoup plus catégoriquement que la C.C.L. déploie autant sinon plus d'efforts de commercialisation sur les marchés mondiaux que nos grands concurrents, c'est-à-dire l'Australie, la C.E.E. et la Nouvelle-Zélande.
25. Il s'en est suivi un accroissement du personnel de la C.C.L. dans le domaine de la commercialisation ainsi qu'un resserrement de sa surveillance des agents engagés dans la manutention des produits dont l'exportation relevait de son autorité. Il en est également résulté qu'il a été davantage rendu compte publiquement aux associations de producteurs provinciales de l'administration du Fonds de péréquation à l'exportation⁽¹⁹⁾ qui est financé par les producteurs.
26. Étant donné que le contingent global de mise au marché a été établi de façon à représenter les besoins canadiens en matière grasse, qu'avec cent livres de lait on obtient environ 4.2 livres de beurre et 8 livres de poudre de lait écrémé et que les Canadiens consomment environ la même quantité de chaque produit, il s'ensuit qu'une fois comblés nos besoins de matière grasse, il reste un surplus de poudre de lait écrémé. La baisse graduelle du nombre de producteurs de crème fermière (séparée à la ferme) et du nombre de beurrieres et le fait qu'une plus grande quantité de crème est séparée à l'usine, d'où une augmentation des quantités de lait écrémé (qu'auparavant on donnait à manger aux porcs, aux veaux et à la volaille sur les exploita-

⁽¹⁹⁾ Le Fonds de péréquation à l'exportation est un compte distinct, administré par la Commission canadienne du lait, auquel sont crédités les sommes prélevées sur les paiements aux producteurs et les recettes provenant de la vente de beurre importé sur le marché intérieur et auquel sont imputés les achats de produits (dans le cadre du programme d'offre d'achat). En termes clairs, s'il se produit un déficit une année, on le compense en haussant les prélèvements pour l'exportation et si, au contraire, on enregistre un surplus, on compense en révisant les prélèvements pour l'exportation l'année suivante.

⁽²⁰⁾ Voir «Pricing Fluid Milk at the Farm Level (An Explanation of Formula Pricing for Raw Milk from the Farm as practiced in Ontario)», O.M.M.B.

tions mixtes), ont créé un surplus de poudre de lait écrémé juste après l'imposition des nouveaux contrôles destinés à régler le problème antérieur des excédents de beurre. Le Programme d'échange de matière grasse a été mis sur pied par la C.C.L. il y a quelques années en vue de trouver des marchés d'exportation pour les produits laitiers contenant à la fois des éléments gras et non gras du lait (c'est-à-dire le lait entier), de manière à réduire nos excédents de poudre de lait écrémé. Bien qu'il puisse falloir augmenter nos importations de beurre pour répondre aux besoins du marché canadien, dans la mesure où nos approvisionnements de matière grasse deviendront insuffisants à cause des quantités exportées sous forme de produits de lait entier, le fait que les prix mondiaux des produits de lait entier sont généralement bien supérieurs à ceux de la poudre de lait écrémé a pour conséquence de réduire les montants d'aide à l'exportation exigés des producteurs laitiers.

27. La création de la Commission canadienne du lait a donné lieu à l'établissement de divers programmes provinciaux, fédéraux et fédéraux-provinciaux qui ont ouvert d'excellentes avenues de communication. Le Comité consultatif auprès de la Commission canadienne du lait, qui regroupe des représentants des producteurs et des transformateurs, a été utilisé en grande partie comme un conseil d'administration par les deux premiers présidents de la Commission, du moins jusqu'en février 1977, date de sa dernière réunion. La Commission a aussi rencontré, à leur demande, les représentants des groupes touchés par ses politiques. Ses membres assistent à la plupart des réunions que tiennent les producteurs et les transformateurs à l'échelle provinciale et, quand c'est possible, ils acceptent également des invitations à des rencontres à caractère local. Ces efforts de communication ont contribué de façon tangible à mieux faire comprendre aux producteurs laitiers du Canada non seulement les problèmes et les politiques de l'industrie laitière canadienne, mais aussi les conditions du marché international.
28. On s'est continuellement efforcé, au fur et à mesure qu'étaient mises au point des techniques de commercialisation fondées sur la collaboration des gouvernements fédéral et provinciaux, de dissocier la fixation des prix de considérations politiques à court terme et de la ramener à des considérations à plus long terme axées sur la stabilité de l'industrie. En 1954, l'Ontario a mis à l'essai une formule de fixation des prix du lait de consommation; cette formule est devenue obligatoire en 1957 avec l'adoption du *Milk Industry Act*. Bien que la formule originale ait été modifiée plusieurs fois et qu'elle ait fait l'objet d'un moratoire en 1965, les prix payés aux producteurs en Ontario pour le lait de consommation ont de nouveau été établis en 1968 suivant une formule⁽²⁰⁾ sur laquelle s'étaient entendus la nouvelle association de producteurs, l'organisme représentant les transformateurs et le gouvernement provincial. En Colombie-Britannique, la fixation des prix du lait de consommation suivant une formule remonte à l'adoption du *Milk Industry Act*, S.B.C. 1956, c28.
29. Il a fallu attendre un certain nombre d'années avant que le gouvernement fédéral donne suite à la demande

qui lui était faite d'adopter une formule pour la fixation des prix du lait de consommation, sur laquelle il exerce une influence. C'est finalement en avril 1975 qu'a été introduite une formule de fixation des prix indiquant les prix que devaient recevoir les producteurs laitiers pour le lait de transformation ou de consommation. Le gouvernement fédéral a accepté l'obligation d'établir la combinaison des prix de soutien des produits et des subventions directes à un niveau qui laisserait des marges acceptables aux transformateurs et qui accorderait aux producteurs les prix indiqués par la formule.

30. L'industrie laitière canadienne est soumise à des contrôles très étroits en ce qui concerne les volumes et les prix. Après avoir souffert pendant soixante ans de l'incertitude des marchés et de l'instabilité des prix, les producteurs ont été les premiers à reconnaître qu'il fallait que les volumes de production soient établis en fonction étroite des débouchés existants pour les produits laitiers pour qu'on puisse leur garantir une «rétribution raisonnable». Ils ont appuyé l'établissement, où se sont eux-mêmes dotés, des organismes nécessaires pour contrôler les volumes de production et les prix en vigueur dans l'industrie. Les agriculteurs cherchent à protéger leurs investissements en capital et en travail depuis l'avènement des premières organisations laitières, au début du siècle. Les programmes actuels et la structure de l'industrie continueront d'évoluer en fonction des conditions variables du marché et des nouvelles techniques.

Prix et contingents de production du lait de consommation

31. La fixation du prix que reçoivent les producteurs laitiers pour le lait de consommation est la responsabilité des provinces. Généralement, ces prix sont fixés après négociation et, s'il y a lieu, après arbitrage. Dans certaines provinces les prix à la production sont établis par réglementation gouvernementale après la tenue d'audiences publiques. En Ontario, les prix sont établis par un règlement de l'office de commercialisation que dirigent les producteurs et ils sont ensuite sujets à appel devant un tribunal gouvernemental. Certaines provinces établissent aussi par règlement les prix auxquels les transformateurs et les détaillants peuvent vendre leurs produits aux consommateurs. Un bon nombre de provinces se servent de formules pour indiquer le niveau des prix payés aux producteurs selon les coûts de production et les conditions du marché.
32. Tous les producteurs de lait classé dans la catégorie de la consommation ont un contingent de production quotidien qui constitue leur part du marché de ce produit dans leur province ou leur région. Il s'agit en fait d'un contrat par lequel ils s'engagent à fournir tous les jours une certaine quantité de lait, habituellement avec une certaine marge de tolérance en cas de circonstances imprévues, et qui leur garantit un certain prix pour le lait compris dans leur contingent, selon ses qualités de composition et d'hygiène.

Prix et contingents de production du lait de transformation

33. Les prix du lait de transformation sont influencés par le gouvernement fédéral par le biais du programme

d'offre d'achat qu'administre la Commission canadienne du lait. Ce programme sert à soutenir le prix de marché de certains produits fabriqués à partir de lait de transformation, savoir, le beurre, la poudre de lait écrémé et le fromage cheddar. De plus, les recettes provenant de la vente de ces produits sur le marché sont augmentées d'une subvention directe que le gouvernement fédéral verse aux producteurs pour le lait qui est nécessaire pour répondre aux besoins intérieurs du Canada, moins les importations, plus les exportations. La subvention est payée à chaque producteur pour le lait produit en deçà de son contingent annuel de lait de transformation, appelé contingent de mise au marché. La somme totale des contingents de mise au marché des producteurs équivaut au volume de production approximatif jugé nécessaire pour répondre aux besoins du Canada.

34. Les prix à la production cibles pour le lait de transformation sont fixés suivant une formule appliquée par le gouvernement fédéral. Le gouvernement se sert de la combinaison du programme de soutien des prix et du programme de subventions directes pour fournir les moyens d'atteindre le niveau de rendement indiqué par la formule. Toutefois, c'est aux autorités provinciales responsables de la fixation des prix qu'il appartient, en recourant à n'importe laquelle des méthodes dont elles disposent pour fixer les prix, d'obtenir par l'intermédiaire du programme de soutien des prix des rendements suffisants pour atteindre les prix d'objectif établis d'après la formule. Le programme de soutien des prix fixe des prix minimums pour les produits désignés (fabriqués à partir de lait de transformation) mentionnés plus haut. Lorsqu'il fixe ces prix minimums, le gouvernement fédéral doit prévoir une marge de fabrication et de commercialisation raisonnable pour les transformateurs, sans quoi les producteurs ne pourraient, par la négociation ou autrement, atteindre les rendements cibles fixés d'après la formule applicable au lait de transformation.
35. Les producteurs qui dépassent leurs contingents de production doivent payer à la Commission canadienne du lait ce qu'on appelle le prélèvement pour l'aide à l'exportation. Le taux de ce prélèvement est établi de manière à compenser toute perte occasionnée par la nécessité d'exporter à des prix inférieurs à ceux du marché canadien les produits fabriqués à partir du lait ainsi produit en trop.

Contingents d'approvisionnement des usines laitières

36. Les contingents d'approvisionnement des usines laitières ont été utilisés pour la première fois en Ontario en 1970, comme moyen de répartir les stocks résiduels de lait de transformation entre les divers produits habituellement fabriqués en quantité excédentaire à partir de ce lait, c'est-à-dire le beurre, la poudre de lait écrémé et le fromage cheddar. A l'époque où il cherchait un moyen d'écouler le lait de transformation de ses producteurs, l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario a rencontré les exploitants d'usines laitières afin de discuter avec eux de diverses méthodes de commercialisation. Les deux méthodes qui ont paru devoir donner les meilleurs résultats étaient d'une part la vente aux enchères et d'autre part le contingent-

ment des approvisionnements. Les exploitants de grosses usines ont semblé préférer la méthode de la vente aux enchères, mais les petits exploitants craignaient de perdre leurs approvisionnements. Les exploitants d'usine, les producteurs et le gouvernement se sont finalement entendus pour adopter la méthode du contingentement des approvisionnements.

37. Essentiellement, chaque exploitant d'usine de transformation du lait en produits laitiers (par exemple, le beurre, la poudre de lait écrémé, le lait concentré ou condensé et le fromage cheddar) se voyait attribuer un contingent égal aux quantités de lait qui lui avait été livrées l'année précédente. L'Office s'engageait à fournir à chaque exploitant l'équivalent exact en pourcentage, par rapport au volume global des approvisionnements dans sa région, de la part qu'il avait du contingent total de sa région⁽²¹⁾. Si sa part du contingent total pour sa région était de 10%, on lui attribuait 10% des approvisionnements de lait de transformation disponibles dans sa région pour la fabrication des produits mentionnés. On permettait aux usines laitières de négocier ces contingents d'approvisionnement entre elles afin de favoriser l'ajustement structurel de l'industrie de la transformation et de garder un certain degré de flexibilité entre les usines. De plus, l'exploitant qui achetait une autre entreprise ou usine de transformation était sûr de recevoir le contingent d'approvisionnement de l'établissement dont il venait de faire l'acquisition. L'un des obstacles à l'ajustement structurel, auparavant, était l'impossibilité pour l'exploitant qui vendait son usine de garantir à l'acheteur que les agriculteurs ne feraient pas leurs livraisons à une autre usine une fois la vente conclue. Par conséquent, les offres qui étaient faites pour l'achat des petites installations de transformation étaient trop faibles pour permettre à un propriétaire de conserver un montant après avoir payé ses dettes. Le plus souvent, c'était le contingent d'approvisionnement, et non pas les installations désuètes de l'usine, qui intéressaient les acheteurs.

Situation du producteur

38. Si quelqu'un désire se lancer dans la production commerciale du lait en Ontario, il doit procéder de la façon suivante:
1. Il peut acheter une exploitation laitière déjà dotée d'installations de logement du bétail et de production et de manutention du lait qui répondent aux exigences du gouvernement provincial en matière d'hygiène, ou alors acheter n'importe quelle exploitation agricole et y faire des travaux de construction ou de rénovation pour la doter des installations nécessaires. Il ne peut vendre de lait avant d'y avoir été autorisé par un agent itinérant du ministère ontarien de l'Agriculture et de l'Alimentation.
 2. Il doit présenter une demande de permis de vente de lait à l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario, permis qui lui sera délivré

⁽²¹⁾ Pour éviter des frais de transport excessifs, la province a été divisée en trois régions. Une fois les limites régionales établies, il n'est pratiquement jamais arrivé que des approvisionnements de lait soient livrés en dehors de la région à laquelle ils étaient destinés.

quand l'Office aura été informé par le Ministère que les installations de production répondent à ses exigences.

3. Il devrait ensuite acquérir un contingent de production de lait de consommation ou de lait de transformation, ou alors se procurer une partie de chaque type de contingent, sans quoi il ne peut espérer obtenir plus de l'Office pour ses livraisons de lait que le prix du marché mondial qui est trop faible pour lui permettre de survivre compte tenu des coûts de production au Canada.

Les deux types de contingent sont: (a) le contingent du pool de lait de classe 1 («contingent de lait de consommation»), qui établit sur une base quotidienne la part qui revient à un producteur du marché de lait de consommation frais; et (b) le contingent de mise au marché, qui établit sur une base annuelle sa part du marché du lait de transformation. Actuellement, plus de 90 pour cent des producteurs laitiers de l'Ontario ont les deux genres de contingent.

Le contingent du pool de lait de classe 1 demeure fixe, quoiqu'il puisse être augmenté ou diminué à la discrétion du producteur ou comme il est expliqué plus bas. Toutefois, seule une quantité quelque peu inférieure à 100% de ce contingent est payée au prix du pool de lait de consommation, étant donné que les contingents de production accordés aux producteurs sont toujours supérieurs au volume des ventes à la consommation aux prix du lait nature. L'Office de commercialisation du lait de l'Ontario accorde aux producteurs des contingents supérieurs au volume des ventes selon la marge jugée suffisante pour compenser le manque à produire de certains d'entre eux. Les producteurs peuvent, sans pénalité, avoir une production de 20% inférieure à leur contingent de lait de classe 1. Toutefois, si pendant deux mois consécutifs leur production est inférieure à 80% de leur contingent, celui-ci est réduit de telle sorte que la production moyenne de ces deux mois représente 80% du nouveau contingent. L'excédent de production par rapport aux besoins du marché du lait de consommation est acheminé aux usines laitières, par l'O.C.L.O., et devient donc du lait de transformation. A moins de se protéger en acquérant un contingent de mise au marché pour couvrir cette partie excédentaire de sa production, le producteur ne recevrait pour celle-ci que l'équivalent du prix mondial, étant donné qu'un prélèvement à l'exportation lui serait imposé. Avec un contingent de mise au marché, il toucherait le prix du pool de lait de transformation.

4. Il pourrait faire l'acquisition d'un contingent des façons suivantes:

a) en achetant une exploitation agricole, pourvu qu'il s'agisse d'une affaire roulante, c'est-à-dire avec terres, bâtiments, troupeau et contingent;

b)(i) avant 1976, il pouvait acheter un contingent du pool du lait de classe 1 ou contingent de lait de consommation par une transaction privée sous réserve de l'approbation de l'O.C.L.O., d'une retenue au transfert de 25% et d'un maximum de possession de 10 000 livres. Sur chaque fraction de 100 livres (ou litres) du contingent du vendeur, l'acheteur ne pouvait en acquérir que 75 livres, le reste étant retenu par l'O.C.L.O. Le contingent accumulé grâce aux retenues au transfert sert à encourager les producteurs qui ne produisent que du lait de transformation à améliorer leurs installations de production de façon à remplir les conditions requises pour livrer du lait de consommation. Lorsqu'ils remplissent ces conditions, l'O.C.L.O. leur attribue gratuitement un contingent de lait de consommation établi d'après leur volume de production antérieur et alloué en quatre tranches égales sur une période ne devant pas dépasser quatre ans et un jour. C'est ce qu'on appelle le Programme d'entrée progressive (dans le pool du lait de classe 1, ou de consommation).

(ii) à partir de 1976 tous les contingents de lait de consommation abandonnés par les producteurs étaient vendus à l'O.C.L.O. au prix de \$16 la livre. Ils étaient ensuite redistribués aux producteurs, une fois faites les retenues pour le Programme d'entrée progressive, chaque producteur étant limité à un maximum correspondant à 10% du contingent qu'il possédait déjà (les premiers arrivés étaient les premiers servis);

(c) depuis leur apparition en 1970, les contingents de mise au marché ont été librement négociables entre producteurs, chaque transaction devant toutefois être approuvée par l'O.C.L.O.;

(d) à partir de mars 1980, tous les transferts de contingent (de lait de consommation aussi bien que de lait de transformation) s'effectuèrent dans le cadre d'un programme provincial d'échange des contingents administré par l'O.C.L.O.. Les seuls cas d'exception surviendront quand des exploitations actives changeront de main et lorsque les transferts s'effectueront au sein d'une même famille. Dans ces cas, les transferts pourront être faits directement entre les parties intéressées et l'Office ne retiendra aucune partie du contingent.

39. Afin de permettre une répartition plus vaste du contingent de lait de consommation parmi les producteurs, l'O.C.L.O. n'autorise pas le transfert à un producteur d'un contingent de lait de consommation qui, lorsque ajouté à ce qu'il possède déjà, dépasserait 75% de sa production normale.
40. Une fois qu'il a acheté une exploitation agricole, qu'il a fait le nécessaire pour qu'elle réponde aux normes imposées et qu'il a demandé et reçu son permis de production de lait de l'O.C.L.O., le nouveau producteur est en position d'acquérir un troupeau et un contingent. A partir de mars 1980, il pourra acheter le contingent dont il a besoin à la bourse des contingents de l'O.C.L.O., soit d'un seul coup, soit par tranches

correspondant à l'augmentation de sa production. S'il a acheté une exploitation active, y compris le troupeau, ou s'il a acheté d'un membre de sa famille immédiate, il peut acquérir le contingent directement sans passer par la bourse.

41. Une fois entré en production, il vend son lait à son office de commercialisation, en l'occurrence l'O.C.L.O., qui se charge de l'écouler pour lui. En fait, l'O.C.L.O. lui achète son lait à la ferme et le vend aux usines de transformation. Il passe des contrats avec des transporteurs laitiers qu'il engage comme agents pour cueillir le lait à la ferme et le livrer à une usine de transformation désignée. Il se peut que l'agriculteur ne sache pas à quelle usine son lait est livré, mais cela n'a pas d'importance car il reçoit le même prix peu importe l'endroit où son lait est livré. L'exploitant d'usine paie l'O.C.L.O. selon l'usage final qui est fait du lait. Le lait qui obtient le meilleur prix est le lait de consommation de classe 1 et le prix le plus faible est obtenu pour le lait de transformation servant à la fabrication de beurre et de poudre de lait écrémé (classe 5). Les recettes provenant des ventes de lait des classes 1 et 2 (lait de consommation) sont versées dans une caisse commune et chaque producteur reçoit, pour son contingent de lait de consommation, un prix moyen modifié par des facteurs de qualité hygiénique et compositionnelle, moins les frais d'administration et de publicité de l'O.C.L.O. et un prélèvement moyen pour les frais de transport. Les classes 3 à 5 sont des catégories de lait de transformation et les recettes provenant de la vente de lait de ces classes sont versées dans une caisse commune, chaque producteur recevant là encore, pour son contingent de mise au marché, un prix moyen modifié par des facteurs de qualité hygiénique et compositionnelle, moins les frais de l'O.C.L.O. et un prélèvement moyen pour les frais de transport.
42. Par ailleurs, l'O.C.L.O. fait sur les contingents de mise au marché des retenues pour l'exportation qu'elle remet à la Commission canadienne du lait pour compenser la différence entre les revenus produits par la vente du lait de transformation sur le marché intérieur et ceux qui sont tirés de la vente à l'exportation de nos excédents de produits laitiers à base de lait de transformation. Il y a trois types de retenues: i) une «retenue sur les livraisons contingentées», applicable au lait produit dans les limites du contingent de mise au marché, qui sert à l'exportation des excédents de poudre de lait écrémé produite à même les livraisons contingentées; ii) une «retenue spéciale» faite sur ce qu'on appelle la «marge», c'est-à-dire la quantité par laquelle il est permis à un producteur de dépasser son contingent de mise au marché, et qui sert à exporter la matière grasse et non grasse du lait quand une partie ou la totalité de la production «marginale» est excédentaire à nos besoins; et iii) une retenue sur le lait produit en sus du contingent de mise au marché et de la «marge», appelée «retenue sur les livraisons hors contingent», et qui sert à vendre la totalité de la matière grasse et de la poudre de lait écrémé extraites du lait produit en trop au Canada.

La «marge» a été établie afin de permettre aux producteurs de livrer, sans dépasser leur contingent de

mise au marché, une quantité de lait supérieure à leur part des besoins nationaux afin de compenser le manque à produire d'autres producteurs. A l'heure actuelle, les retenues sont fixées aux taux suivants: livraisons contingentées — \$1 les 100 lb (\$2.27 l'hectolitre); retenue spéciale — \$1.30 les 100 lb (\$2.95 l'hectolitre); livraisons hors contingent — \$8 les 100 lb (\$18.15 l'hectolitre). En ce qui concerne la retenue spéciale, un remboursement de 30 cents les 100 lb (68 cent l'hectolitre) est accordé aux producteurs pour la fraction de leurs livraisons «marginales» qui, à la fin de l'année laitière, est jugée ne pas avoir été excédentaire aux besoins canadiens.

43. Le producteur peut s'attendre à recevoir chaque mois de la Commission canadienne du lait un chèque de subvention calculé à un taux qui est actuellement de \$2.66 les 100 lb (à ce moment-là, l'Office a déjà déduit le prélèvement pour l'exportation du paiement qu'elle fait pour le lait compris dans le contingent de mise au marché). La seule restriction en ce qui concerne ces paiements de subvention est la suivante: ils ne s'appliquent ni aux livraisons hors contingent, ni aux livraisons contingentées au-dessus de la limite de 900 000 livres par producteur. Toutefois, dans le cas d'une association entre deux personnes ayant chacune une participation active dans l'exploitation agricole, cette limite peut atteindre 1 800 000 livres. S'il y a trois associés, la limite maximale est de 2 700 000 livres, et ainsi de suite.
44. A son entrée sur le marché de la production laitière, le nouveau producteur reçoit la visite d'un agent itinérant de l'O.C.L.O. Il apprend alors que le prix qu'il reçoit pour son lait de consommation est calculé d'après une formule tenant compte des coûts de production, du pouvoir d'achat des consommateurs et de la situation économique générale en Ontario. La formule est établie par la Direction de la statistique du ministère de l'Agriculture et de l'alimentation de l'Ontario, en tant qu'organisme indépendant des producteurs et des transformateurs. L'O.C.L.O. détermine les prix d'après la formule et leur mise en vigueur s'effectue par voie de règlement.
45. Le nouveau producteur sait que les revenus qu'il peut tirer de la vente de son lait de transformation sont déterminés suivant une formule qu'établit le ministère fédéral de l'Agriculture et que la Commission canadienne du lait utilise pour influencer les prix des produits laitiers par l'intermédiaire de ses programmes de soutien des prix et d'offre d'achat et pour lui verser une subvention directe pour le lait qu'il livre en vertu de son contingent de mise au marché. Les prix de soutien des produits sont fixés par des règlements établis par son office de commercialisation. Tous les règlements de fixation des prix sont sujets à appel devant un tribunal du gouvernement provincial.
46. Il sait que quand le prix de formule du lait de consommation ou du lait de transformation monte ou descend d'un certain pourcentage, peu importe qu'il s'agisse de l'un ou de l'autre, il peut s'attendre à une variation équivalente des revenus qu'il tire de la vente de son lait.

47. Il sait que si sa production de lait de consommation est inférieure de plus de 20% à son contingent pendant deux mois consécutifs son contingent sera réduit en proportion. Il sait aussi que s'il ne produit pas au moins 85% de son contingent de mise au marché, celui-ci sera réduit en proportion l'année suivante. Il sait que s'il produit du lait de qualité hygiénique inférieure il en recevra un moins bon prix et risquera de se faire retirer son permis de production commerciale et que s'il produit du lait de qualité inférieure par sa composition il sera pénalisé en conséquence. Enfin, il sait qu'il fait partie d'une organisation bien administrée, qu'il peut compter sur des revenus stables et presque prévisibles et qu'il peut établir ses plans et ses budgets en conséquence.

LISTE DES APPENDICES

- *1. «La commercialisation du lait en Ontario», par G.R. McLaughlin; allocution prononcée le 6 mars 1972.
2. Loi de 1934 sur l'organisation du marché des produits naturels, S.C. 1934 (24-25 Geo. V), c.57.
3. Loi de 1935 modifiant la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels, S.C. 1935 (25-26 Geo. V), c.64.
4. Renvoi: Loi sur l'organisation du marché des produits naturels, (1936) R.C.S. 398.
5. A.-G. B.C. v. A.-G. Canada (1937) A.C. 377.
6. Loi de 1944 sur le soutien des prix agricoles, S.C. 1944, c. 29.
7. Loi sur les produits agricoles, S.C. 1947, c.10.
8. Loi sur la stabilisation des prix agricoles, S.R.C. 1970, c.A-9.
9. Loi modifiant la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, S.C. 1974-1975, c.63.
10. Rapport du Comité consultatif canadien de l'industrie laitière, 1965.
11. Loi sur la Commission canadienne du lait, S.C. 1966, c.34.
12. The Farm Products Control Act, R.S.O. 1937, c.75.
13. The Farm Products Marketing Act, 1946, S.O. 1946, c.29.
14. The Milk Industry Act, 1957, S.O. 1957, c.70.
15. The Milk Act, R.S.O. 1970, c. 273 (ou modifications jusqu'en 1978).
16. The Milk Amendment Act, 1979 (Ontario).
17. Résumé des principales recommandations du Comité d'enquête sur l'industrie laitière en Ontario (1965).
- *18. «Le système de commercialisation du lait en Ontario», par G.R. McLaughlin; allocution prononcée le 14 juillet 1975.

- *19. Description du Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait et de ses objectifs, de l'Accord concernant les contingents de mise au marché et du Plan global provisoire de commercialisation du lait.
20. Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, S.R.C. 1970, c. A-7 et Ontario Milk Order, S.O.R./70-519.
21. «Pricing Fluid Milk at the Farm Level (An explanation of Formula Pricing for Raw Milk from the Farm as practices in Ontario)», O.C.L.O.
22. Milk Industry Act, S.B.C. 1956, c.28
23. Documentation ayant trait à la formule d'ajustement des prix à la production.

*Appendices produites ci-dessous.

APPENDICE 1 DU RAPPORT DE M. McLAUGHLIN

LA COMMERCIALISATION DU LAIT EN ONTARIO

Allocution prononcée par le Président de l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario, M. George R. McLaughlin, devant le Toronto Board of Trade, le 6 mars 1972

L'agriculture a beaucoup en commun avec les autres secteurs de l'activité industrielle. La production d'aliments, qu'ils soient d'origine animale ou végétale, demeure notre industrie primaire fondamentale. Dans une économie comme la nôtre, le succès en agriculture comme en toute autre chose repose sur les connaissances et compétences des gens de la profession et se mesure au niveau de vie qu'il permet d'atteindre. Le mode de vie de l'agriculteur diffère encore de celui des gens de la ville, mais l'écart est loin d'être aussi grand qu'il l'a déjà été.

En tant qu'entreprise, l'exploitation agricole fonctionne en grande partie suivant les mêmes principes qu'une entreprise urbaine. Elle en diffère cependant en ce que le propriétaire lui-même fournit la plus grande part du capital, s'occupe de l'administration et effectue une bonne partie du travail, autant d'éléments qui mis ensemble assurent le fonctionnement d'une entreprise de production qui, sous bien des aspects, constitue une «usine sans toit».

L'un des avantages de notre type de démocratie réside dans les possibilités et les chances de succès qu'il offre à la libre entreprise. L'agriculture demeure l'un des principaux remparts contre l'évolution graduelle vers une société robotisée où une minorité règlera l'activité de la majorité en pressant sur des boutons. Parmi les activités agricoles, la production laitière est demeurée plus que les autres un type d'entreprise à caractère individuel. Ce phénomène est sans doute en grande partie attribuable au fait que les rendements du capital et du travail y sont trop faibles pour attirer l'attention des sociétés commerciales. Des expériences faites aux États-Unis et ailleurs l'ont d'ailleurs amplement démontré.

Dans chaque exploitation laitière, et il en existe plus de 20 000 en Ontario seulement, le propriétaire-exploitant est

le seul à prendre des décisions, d'où la difficulté d'en arriver à ce que ces décisions soient prises en tenant compte de leurs incidences sur l'ensemble de l'industrie. Devant les conditions changeantes du marché, chacun réagit différemment selon sa compétence, ses ambitions et ses ressources. Ces facteurs sont généralement inconnus sur une base collective et il est pratiquement impossible de déterminer avec suffisamment d'exactitude à quel moment et avec quel degré d'intensité une réaction à un changement de conditions peut se produire. Il en résulte que les renseignements qui lui sont fournis sur la situation des marchés comptent beaucoup moins dans ses décisions que la situation qui le touche directement sur sa propre exploitation. Autrement dit, les agriculteurs axent leurs décisions beaucoup plus sur leur production individuelle que sur les conditions générales du marché.

Considérons maintenant les effets qu'a sur notre industrie laitière cette façon de voir les choses. Voici comment se présente généralement la situation. Un producteur laitier décide un jour qu'il doit augmenter ses revenus, soit parce qu'il veut envoyer son fils au collège ou le prendre comme associé ou encore parce qu'il veut contrer les effets de l'inflation ou simplement rattraper la hausse de ses frais d'investissement. Il peut augmenter ses revenus de trois façons: en vendant plus de produits au même prix, en vendant la même quantité de produits à un prix supérieur ou en réduisant ses coûts de production pour accroître sa marge de bénéfice. Comme il sait d'expérience qu'il ne peut à lui seul exercer d'influence sur le prix des produits qu'il vend ou le coût des articles qu'il doit acheter pour faire fonctionner son entreprise, il choisit invariablement d'accroître sa production. Généralement, il emprunte une partie du capital dont il a besoin pour grossir son troupeau et ses installations en calculant les montants qu'il aura à rembourser en fonction des prix du marché à ce moment-là. Il ignore toutefois combien d'autres producteurs laitiers ont pris la même décision pour des raisons qui ne sont pas nécessairement les mêmes. Dans le passé, l'effet cumulatif de ces décisions individuelles a été que le volume total de la production laitière a dépassé la quantité qui pouvait être vendue au prix alors en vigueur, ce qui a entraîné une baisse générale des prix du lait et une dégradation du niveau de vie de tous les producteurs laitiers. Évidemment, ce genre de situation ne pouvait qu'aggraver les difficultés des producteurs qui devaient rembourser le capital emprunté pour accroître leurs revenus, parce que leur niveau de vie diminuait encore davantage s'ils ne parvenaient pas à renégocier leurs emprunts et se voyaient forcés de faire leurs remboursements aux taux déjà établis.

Avec les ans, les producteurs laitiers ont appris à réagir à ce genre de situation et se sont dotés d'organismes capables de prendre des mesures pour minimiser les incertitudes qui existent dans ce secteur d'activités. La production laitière est une activité qui exige de gros investissements et c'est probablement ce qui explique que les producteurs laitiers aient été les premiers exploitants agricoles à s'organiser pour mieux protéger leurs investissements. Comme les travailleurs professionnels et ceux des usines, ils ont appris avec le temps qu'il fallait que des mesures d'ordre législatif soient prises pour protéger leurs intérêts individuels et collectifs en même temps que ceux des consommateurs. Ces efforts d'organisation ont progressivement mené à l'adoption du *Milk Act* de 1965, en vertu duquel a été créé l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario.

L'Office se compose de douze membres élus parmi les producteurs laitiers de douze régions de la province et d'un représentant des agriculteurs qui font la séparation du lait à la ferme et qui ne vendent que la crème pour la fabrication de beurre. Il est financé uniquement par les producteurs laitiers et son budget équivaut à moins de 1 pour cent de la valeur à la ferme du lait vendu. Il achète tout le lait des producteurs et le vend aux usines de transformation où il est livré, suivant le meilleur trajet, par des transporteurs avec lesquels il a des contrats. Il est habilité à établir les conditions de vente aux transformateurs, y compris les prix, ce qu'il fait par voie de négociation. Les recettes provenant des ventes aux transformateurs sont versées dans une caisse commune et réparties équitablement entre les producteurs selon la quantité de lait qu'ils lui vendent et la qualité de leur produit.

L'effet qu'ont les fluctuations cycliques de la production sur l'industrie de la transformation du lait et, par ricochet, sur les secteurs de l'industrie agricole qui fournissent les intrants dont a besoin toute exploitation laitière est d'engendrer l'instabilité; parfois les installations et les ressources sont surutilisées, parfois elles ne le sont pas assez. Cette instabilité est également néfaste aux consommateurs car les approvisionnements et les prix varient constamment. Il est pratiquement impossible de mesurer la diminution du pouvoir d'achat des producteurs pendant les longues et fréquentes périodes de surproduction et de baisse des revenus qu'ils ont traversées et la perte que cela représente pour le reste de notre économie. Il est pratiquement impossible aussi de déterminer dans quelle mesure les producteurs auraient accru leur efficacité s'ils avaient eu la confiance et l'argent voulu pour investir davantage dans les nouvelles techniques.

On peut dire que l'un des principaux objectifs de l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario est d'accroître les revenus des producteurs en fonction d'un marché stable — stable et non pas fixe. C'est donc dire qu'il doit trouver un moyen d'indiquer aux producteurs laitiers quelles possibilités offre le marché à un moment donné et de les persuader de tenir compte de ce facteur dans les décisions qu'ils prennent à la ferme. L'idée de continger la production en fonction des marchés afin d'atteindre cet objectif a pris naissance au milieu des années trente.

Qu'entend-on par contingent de mise au marché? Il s'agit en fait de la part du marché laitier qui est attribuée à chaque producteur aussi longtemps qu'il maintient sa production; à l'origine, cette part était établie en fonction de sa production des derniers mois. Il existe, fondamentalement, deux marchés distincts en Ontario et partout au pays. Il y a d'abord celui du lait dit de consommation, c'est-à-dire celui qui est vendu et consommé à l'état liquide. Comme il en faut un approvisionnement régulier tous les jours, les contingents qui s'appliquent à ce type de lait sont des contingents quotidiens. Pour assurer un approvisionnement quotidien régulier, le lait de consommation est celui pour lequel les meilleurs prix sont accordés. Tous les producteurs qualifiés reçoivent ce prix supérieur pour la quantité du lait qu'ils livrent qui entre dans leur contingent de production de lait de consommation. La somme des contingents distribués aux producteurs équivaut aux besoins globaux du marché du lait de consommation.

L'autre marché est celui du lait dit de transformation, c'est-à-dire le lait qui est traité ou transformé pour la fabrication de produits comme le fromage, le beurre, la

poudre de lait, le lait condensé et beaucoup d'autres produits. Comme ces produits peuvent se conserver et puisqu'il n'est pas nécessaire de renouveler les approvisionnements tous les jours, les contingents applicables au lait de transformation sont établis sur une base annuelle. La somme des contingents répartis entre les producteurs équivaut à la somme des quantités de lait requises au cours de l'année pour répondre aux besoins du marché des produits laitiers au Canada et à ceux de nos marchés d'exportation habituels. Un producteur laitier peut avoir un des deux types de contingents de production ou les deux, ou encore n'en posséder aucun. Ces contingents peuvent être dépassés. Toutefois, il existe trois niveaux de prix pour le lait — le prix le plus élevé est accordé pour le lait de consommation frais produit dans les limites d'un contingent de lait de consommation; il y a ensuite le prix versé pour le lait de transformation produit dans les limites d'un contingent de lait de transformation et, enfin, le prix le plus faible (basé en très grande partie sur le prix mondial), qui s'applique au lait produit en sus d'un contingent ou sans contingent. Dans ce dernier cas, il s'agit de lait qu'il faut exporter sous une forme ou une autre parce qu'il vient en surplus de nos besoins, et les frais d'exportation sont assumés par les producteurs responsables de cet excédent.

L'effet global de la fixation des prix en fonction de la demande et de la communication aux producteurs de renseignements sur les marchés est une forme de gestion de l'offre, c'est-à-dire de gestion des approvisionnements pour répondre aux besoins du marché. Les contingents laitiers sont des contingents de vente, et ne sont pas aussi efficaces comme instruments de gestion des approvisionnements que les contingents de production. Un producteur laitier est tout à fait libre de produire et de vendre une quantité de lait supérieure au contingent qui lui est alloué s'il pense pouvoir faire un profit au prix ou est payé le lait hors contingent, tandis que les contingents de production imposés aux producteurs de certaines denrées les empêchent de vendre une plus grande quantité de ces produits que ce qu'indique leur contingent.

Un producteur laitier peut grossir ou réduire son entreprise ou son revenu en négociant avec un autre producteur laitier l'achat ou la vente de son contingent. Ainsi, le contingent de chaque producteur, ou sa part du marché, se trouve dans une très grande mesure à l'abri des activités des autres producteurs laitiers et il jouit d'une plus grande sécurité pour son investissement que jamais auparavant. Avec ce genre de contingents, quand les prix sont raisonnables, le marché devient plus stable, les producteurs laitiers jouissent de meilleures possibilités d'investir dans des techniques propres à améliorer le rendement de leur entreprise et d'une façon ou d'une autre cela profite à tout le monde.

A quelques reprises dans le passé, on a fait l'essai de certains plans visant à étendre le marché du lait en favorisant la surproduction de manière à maintenir les prix à un niveau moins élevé. En d'autres occasions, des programmes ont été mis sur pied pour essayer de comprimer le marché de manière à faire monter les prix à la production. L'objectif de l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario est de maintenir des approvisionnements légèrement supérieurs aux besoins, de manière à ne jamais connaître de pénuries, tout en éliminant les fortes fluctuations de l'offre et des prix qui ont tellement désorganisé l'industrie au cours des ans. Par ailleurs, nous dépensons actuellement plus de ressour-

ces que jamais auparavant pour essayer d'étendre nos marchés en misant sur des efforts de promotion et de publicité, une meilleure commercialisation, l'amélioration des produits existants et la mise au point de nouveaux produits.

Les offices de commercialisation suscitent beaucoup de méfiance. Ce phénomène est en majeure partie attribuable à un manque d'information ou à une mauvaise compréhension de leur rôle et tient pour beaucoup au fait qu'ils sont légalement investis de certains pouvoirs monopolistiques. Il est indéniable que de tels pouvoirs peuvent être utilisés à mauvais escient; c'est d'ailleurs pour cette raison et pour protéger les intérêts des consommateurs que le gouvernement intervient de près dans la législation ayant trait à la commercialisation des produits agricoles. Toutefois, une étude de cette législation révèle que les pouvoirs accordés aux offices de commercialisation ne diffèrent pas beaucoup de ceux que la loi accorde aux syndicats et à des groupes professionnels comme les médecins et les avocats et qu'ils ne sont certainement pas plus monopolistiques. Ces pouvoirs sont nécessaires dans des secteurs d'activité ou des segments de la société, comme le travail d'usine, certaines professions ou l'agriculture, qui regroupent des milliers d'individus. Ce qui importe, c'est qu'il existe des garanties suffisantes contre tout usage abusif de ces pouvoirs. Tous ceux qui, comme moi, oeuvrent dans le secteur de la production laitière sont parfaitement conscients du fait que notre survie en tant qu'entrepreneur individuel et en tant qu'organisation dépend de la conviction avec laquelle nous appliquons ce principe: «Chaque jour en prévision du lendemain, faire pour soi ce qui est bon pour tous».

APPENDICE 18 DU RAPPORT DE M. McLAUGHLIN

LE SYSTÈME DE COMMERCIALISATION DU LAIT EN ONTARIO

Allocution de M. George R. McLaughlin, Président de l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario, à l'occasion de l'assemblée estivale de 1975 du NATIONAL MASTITIS COUNCIL, INC. à l'hôtel Royal York de Toronto le 14 août 1975

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Je suis heureux de participer à votre assemblée estivale de 1975 et, particulièrement, d'avoir été invité à dire quelques mots sur un sujet qui me tient à coeur.

L'Ontario possède un système de commercialisation du lait unique en Amérique du Nord, bien qu'il faille admettre qu'il s'inspire fortement de ceux qui ont cours au Royaume-Uni. Tout le lait produit sur les fermes de l'Ontario pour être vendu ne peut l'être qu'à un seul acheteur, l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario, qui est en même temps l'unique fournisseur des usines laitières de la province (où le lait est traité pour être revendu à l'état liquide ou transformé en produits laitiers).

L'Office accorde des contrats à environ 277 transporteurs pour livrer le lait de 16 250 agriculteurs aux usines de 184 transformateurs. C'est lui qui fixe les prix que les transformateurs doivent payer pour le lait qui leur est livré et les taux de rémunération des transporteurs qui le leur livrent. En 1974, il a vendu près de 5 milliards de livres de

lait aux transformateurs pour la somme globale de 391.5 millions de dollars, dont 20.1 millions ont servi à payer les transporteurs, et dont il a retenu 2.5 millions pour l'administration du système de commercialisation et d'autres activités connexes et 1.7 million pour le financement d'efforts d'expansion des marchés du lait et des produits laitiers. Le reste, soit 367.2 millions, a été versé aux producteurs.

L'Office de commercialisation du lait de l'Ontario est une organisation de producteurs laitiers que certains qualifient de coopérative «obligatoire». Ses politiques sont établies par un conseil d'administration composé de 13 membres qui doivent tous être producteurs laitiers et dont 12 sont élus par les producteurs laitiers de leur région respective pour un mandat de quatre ans sur une base rotative. L'autre membre est désigné par le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario pour représenter les producteurs de crème séparée à la ferme, qui ont leur propre organisation. Il s'agit habituellement du président de cette organisation; c'est lui qui assure la liaison essentielle entre les deux organismes. Outre les 94 personnes qui travaillent au bureau de l'administration centrale, l'effectif de l'O.C.L.O. se compose de 17 agents de commercialisation itinérants, dont les principales fonctions sont d'assigner les fermes aux transporteurs, d'établir leurs itinéraires de livraison du lait aux usines et de négocier avec eux les tarifs de transport, de 16 agents itinérants, qui ont pour tâche d'aider les producteurs à résoudre leurs problèmes de production particuliers et de leur expliquer les politiques de l'Office et du gouvernement, et de 15 autres employés chargés de l'entreposage et de la vente du fromage cheddar. Le dernier maillon du réseau de communication entre l'Office et les producteurs est constitué par les 54 comités laitiers de comté ou de district élus chaque année par les producteurs. Ces comités collaborent étroitement avec les membres de l'Office et ses agents itinérants à l'élaboration des grandes politiques de l'Office, et le rôle qu'ils jouent dans leur région respective sur le plan des relations publiques est fort utile.

Les ressources financières de l'O.C.L.O. proviennent entièrement des montants de cotisation retenus sur les paiements qu'il fait aux producteurs. Actuellement, la retenue effectuée pour combler les frais d'administration est de 6 cents les cent livres de lait de toute nature. Une retenue supplémentaire de 4 cents pour le lait de consommation et de 1 cent pour le lait de transformation est effectuée pour financer diverses activités d'expansion des marchés comme, par exemple, des campagnes de publicité ou de promotion, des programmes d'éducation alimentaire, la mise au point de nouveaux produits et des études de marché.

L'Office a été constitué en vertu d'une loi de commercialisation provinciale et, dans l'intérêt du public, ses activités font l'objet d'une surveillance rigoureuse de la part du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Outre le pouvoir de fixer les prix, sa loi constitutive lui attribue, entre autres, ceux de délivrer des permis aux producteurs, d'établir des prix communs, de fixer des contingents, de nommer des agents, d'établir des conditions d'achat et de vente et d'acheter du lait à son propre compte quel que soit l'usage qu'il prévoit en faire. De plus, il administre, pour le compte de l'industrie dans la province, deux «bourses» du fromage cheddar et il est habilité à y acheter ou à y vendre du fromage. Il possède également deux entrepôts frigorifiques d'une capacité combinée de 17 millions de livres de cheddar.

Dans ses rapports officiels avec les divers secteurs de l'industrie, l'Office traite par l'intermédiaire de trois comités consultatifs établis en vertu de la législation et des règlements et respectivement responsables des questions relatives au lait, au transport et au fromage. L'Office présente toutes ses politiques concernant les autres secteurs de l'industrie aux réunions des comités appropriés, où elles sont examinées en détail et modifiées au besoin, avant d'être appliquées. Quiconque se croit lésé par une décision de l'Office peut contester cette décision devant un tribunal spécial formé au sein du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et appelé Commission du lait de l'Ontario (Milk Commission of Ontario). Il s'agit d'un tribunal d'appel, et non d'un conseil d'arbitrage. Prenons un exemple:

Si l'O.C.L.O. propose de hausser le prix du lait entrant dans une ou plusieurs catégories, il accorde aux transformateurs un délai d'avis arrêté d'un commun accord. Ceux-ci ont alors l'occasion de faire connaître leurs opinions quant à l'opportunité ou à l'inopportunité de la proposition de l'Office de façon officielle, c'est-à-dire par l'entremise du Conseil consultatif pour le lait, et(ou) de façon non officielle, c'est-à-dire en le faisant eux-mêmes. Après avoir pris connaissance de ces représentations et de toutes les données pertinentes sur le sujet, l'Office prend une décision et autorise le dépôt d'un règlement fixant à une date précise l'entrée en vigueur du nouveau prix. Les transformateurs peuvent choisir de contester cette décision devant la Commission du lait de l'Ontario (ce qu'ils font souvent). La Commission doit alors décider si la décision de l'Office est bien fondée. Étant donné que la Commission elle-même n'a pas le pouvoir d'établir les prix, elle ne peut pas déterminer à quel niveau ils devraient être fixés; elle ne peut qu'établir si le prix proposé par l'Office est approprié ou non dans les circonstances. Si elle donne tort à l'Office, celui-ci doit établir un nouveau prix.

D'après ce que nous avons pu constater jusqu'ici, et nous avons connu l'arbitrage pendant plus de vingt ans avant la formation de la Commission, ce mécanisme d'appel offre une base beaucoup plus souple et satisfaisante pour la fixation des prix. Chaque partie adopte une approche beaucoup plus responsable, même si le fait de n'avoir rien à perdre peut porter les transformateurs à contester les décisions de l'Office plus souvent qu'il ne serait raisonnable de le faire.

Pour fixer les prix du lait de consommation, l'Office sert d'une formule économique reconnue et acceptée dans toute l'industrie. Aujourd'hui, les prix d'objectif du lait de consommation sont eux aussi établis suivant une formule et ils sont maintenus en vigueur grâce aux effets combinés des programmes de soutien des prix et de subventionnement direct du gouvernement fédéral. L'Office de commercialisation du lait de l'Ontario est membre de la fédération nationale des associations de producteurs laitiers, connue sous le nom de Fédération des producteurs de lait du Canada. En tant que membre de la Fédération, nous avons participé directement aux négociations qui ont mené à l'adoption de la nouvelle formule de fixation des prix du lait de transformation qui, nous l'espérons, contribuera à rendre les prix plus stables dans ce secteur de l'industrie laitière.

J'ai dit tantôt qu'une loi nous autorisait à établir des contingents pour la commercialisation du lait. La somme des contingents de lait de consommation attribués aux

producteurs correspond aux besoins de notre marché en lait frais de consommation; ce sont des contingents provinciaux. Ils sont négociables, ce qui permet aux producteurs laitiers d'augmenter ou de réduire leur production sans nuire à celle des autres. Sous bien des rapports, ce programme s'apparente à certains «Class I Base Plans» en vigueur aux États-Unis. Quant aux contingents de lait de consommation, ils sont établis en fonction des besoins du marché national des produits laitiers manufacturés. Ce programme de gestion des approvisionnements est d'envergure nationale, mais il est administré par les offices de commercialisation du lait de chaque province en vertu d'un accord intervenu entre ces organisations de producteurs et la Commission canadienne du lait, qui est un organisme du gouvernement fédéral. Bien que les contingents établis pour partager le marché du lait de transformation (on les appelle «contingents de mise au marché») soient négociables entre les producteurs d'une province au même titre que les contingents de lait de consommation, les transferts entre provinces s'effectuent d'un bloc chaque année suivant une formule d'utilisation qui a été négociée après coup et qui elle aussi a fait l'objet d'un accord.

Nos producteurs de lait de catégorie A disposent donc de deux contingents — un contingent de lait de consommation qui représente leur part du marché du lait de classe 1 et un «contingent de mise au marché» qui représente leur part du marché du lait de transformation — qu'ils peuvent augmenter ou réduire selon les circonstances. Nos producteurs de lait de transformation ne possèdent qu'un contingent, qui équivaut à leur part du marché national des produits laitiers. Il s'agit là de contingents de vente et non pas de contingents de production. N'importe quel producteur peut dépasser son contingent s'il le veut, mais il sait d'avance que le prix qu'il recevra pour cet excédent de production sera celui du marché international, moins les frais d'exportation des produits en cause.

Nous administrons deux grands programmes de pondération des prix. Sauf quelques exceptions d'ordre géographique, tous les producteurs de lait de catégorie A (détenteurs d'un contingent de lait de consommation) reçoivent le même prix moyen pour leurs livraisons de lait de consommation contingentées et tous les producteurs, y compris les premiers, reçoivent le même prix moyen pour leurs livraisons de lait de transformation contingentées. Tout producteur ne possédant pas de contingent de lait de consommation, mais qui répond aux exigences et veut s'en procurer un, peut l'acheter d'un autre producteur ou l'obtenir gratuitement de l'Office par tranches réparties sur une période d'au plus cinq ans.

L'Office de commercialisation du lait de l'Ontario a pour objectif de stabiliser le marché du lait et d'accroître les revenus des producteurs laitiers afin que le rendement net de leur investissement et de leur travail corresponde à celui d'entreprises comparables.

Sous ce rapport, il n'y a pas que la fixation des prix qui nous intéresse; nous nous préoccupons aussi du coût des facteurs de production et de la rentabilité des exploitations laitières. Notre organisme, qui représente tous les producteurs de lait de l'Ontario, poursuit inlassablement ses efforts en vue de provoquer sur nos fermes laitières un ajustement structurel ne dépassant pas certaines limites tolérables, d'améliorer le contenu et d'accroître la clientèle des programmes gouvernementaux et autres mis sur pied

pour augmenter la rentabilité de l'entreprise laitière, de sensibiliser les législateurs et les autorités compétentes aux problèmes que les producteurs laitiers ne peuvent, individuellement ou collectivement, résoudre eux-mêmes, de stimuler la recherche dans les domaines où le besoin s'en fait le plus sentir et d'améliorer l'image du producteur laitier aux yeux du public.

L'Office, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario et l'Ontario Dairy Council financent à part égale les activités du laboratoire central d'analyse du lait de Guelph, où le lait de chaque producteur est analysé pour en déterminer la teneur en matière grasse (ce qui permet d'en fixer le prix), en protéines et en lactose. Nous avons parrainé une importante étude, maintenant presque terminée sur les avantages et les inconvénients qu'il pourrait y avoir à fixer le prix du lait en fonction d'un ou de plusieurs éléments de plus que la matière grasse.

Il y a déjà quelques années que nous nous intéressons aux travaux de recherche sur la mammite effectués à l'université de Guelph, où nous contribuons d'ailleurs au maintien d'un petit troupeau témoin de vaches laitières, et aux travaux du docteur Newbould avec le compteur Coulter. Nous espérons qu'il sera possible un jour d'établir un programme de détection de la mammite subclinique dans les troupeaux laitiers, de façon à pouvoir prévenir les producteurs assez tôt pour qu'ils puissent prendre les mesures appropriées. Nous voulons aussi nous assurer qu'il est fait usage de bons programmes de prévention sur nos fermes laitières. Les experts nous en diront plus long là-dessus.

Je disais donc que les producteurs de lait de l'Ontario administrent un office central responsable de la vente et de la fixation des prix de tout le lait produit dans la province, qu'ils obtiennent des contingents correspondant aux besoins des marchés du lait de consommation et du lait de transfor-

mation et qu'ils reçoivent des prix pondérés pour leurs livraisons de lait de chacune de ces catégories. La concurrence entre producteurs ne s'exerce plus en fonction de facteurs de commercialisation comme le fait de réussir à vendre son lait à l'usine laitière à un meilleur prix que les autres. Elle repose maintenant sur des facteurs de production et de gestion.

L'efficacité de notre cheptel laitier et de nos exploitants de ferme laitière est meilleure quand les facteurs de commercialisation du lait deviennent uniformes.

Pour l'immédiat et dans l'avenir prévisible, les défis à relever sont nombreux et variés et il nous faudra constamment être prêts à communiquer aux producteurs, et à les inciter à utiliser, les nouvelles techniques qui devront être mises au point pour répondre aux besoins alimentaires toujours croissants de la population mondiale.

De tous ces défis, le plus grand est peut-être celui de trouver des moyens efficaces de prévention et d'éradication de la mammite. Nous sommes déterminés à faire d'importants progrès dans ce domaine, car nous croyons que les effets combinés d'un bon programme de prévention et de technique de détection et de traitement rapide de cette maladie peuvent grandement aider l'Office à atteindre son objectif, qui est d'accroître les revenus des producteurs laitiers.

L'évolution future de notre industrie laitière dépend de la façon dont nous nous adapterons aux nouvelles conditions du marché du lait et des produits laitiers. Elle dépend aussi de l'efficacité de nos producteurs laitiers — et de celle de leur troupeau. Vos recherches, et celles qui sont faites dans d'autres pays dans le domaine de la prévention et de l'éradication de la mammite, ne peuvent que contribuer à accroître cette efficacité. Nous avons besoin de votre expérience et de votre compétence. Continuez votre bon travail!

APPENDICE 19 DU RAPPORT DE M. McLAUGHLIN COMITÉ CANADIEN DE GESTION DES APPROVISIONNEMENTS DE LAIT

Rôle

Élaborer une politique et exécuter un programme de gestion des approvisionnements de lait et de crème de transformation contingentés, en vue d'accorder la production aux besoins du marché.

Organismes participants

La Commission canadienne du lait est signataire du Plan global de commercialisation du lait pour le compte du gouvernement fédéral, cependant que les gouvernements et offices provinciaux de commercialisation y représentent les producteurs de chaque province. Les parties au présent accord sont:

Pour le compte du gouvernement canadien	- La Commission canadienne du lait
Pour le compte du gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard	- The Natural Products Marketing Board
Pour le compte des producteurs de l'Île-du-Prince-Édouard	- The P.E.I. Milk Market Sharing Quota Board
Pour le compte du gouvernement de la Nouvelle-Écosse	- The N.S. Dairy Commission
Pour le compte des producteurs de la Nouvelle-Écosse	- The N.S. Milk Producers Assoc.
Pour le compte du gouvernement du Nouveau-Brunswick	- The N.B. Dairy Products Commission
Pour le compte des producteurs du Nouveau-Brunswick	- The N.B. Milk Marketing Board
Pour le compte du gouvernement du Québec	- La Régie des marchés agricoles du Québec

Pour le compte des producteurs du Québec

Pour le compte du gouvernement de l'Ontario

Pour le compte des producteurs de l'Ontario

Pour le compte du gouvernement du Manitoba

Pour le compte des producteurs du Manitoba

Pour le compte du gouvernement de la Saskatchewan

Pour le compte des producteurs de la Saskatchewan

Pour le compte du gouvernement de l'Alberta

Pour le compte des producteurs de l'Alberta

Pour le compte du gouvernement de la Colombie-Britannique

Pour le compte des producteurs de la Colombie-Britannique

- La Fédération des producteurs de lait du Québec
- La Fédération des producteurs de lait industriel du Québec
- The Milk Commission of Ontario
- The Ontario Milk Marketing Board
- The Ontario Cream Producers Marketing Board
- The Manitoba Marketing Board
- The Manitoba Milk Producers' Marketing Board
- The Saskatchewan Milk Control Board
- The Saskatchewan Milk Control Board
- The Alberta Dairy Control Board
- The Alberta Dairy Control Board
- The Milk Board of British Columbia
- The Milk Board of British Columbia.

Création du Plan

Le Plan global de commercialisation du lait résulte d'une collaboration et d'une consultation étroites. C'est un groupe de travail formé de représentants de l'industrie laitière et des deux paliers de gouvernement qui a élaboré le Plan sous la direction de la Fédération des producteurs de lait du Canada, organisme national des producteurs laitiers canadiens. Il a ensuite été parachevé par la Commission canadienne du lait et est entrée en vigueur en Ontario et au Québec le 1^{er} décembre 1970, et le 1^{er} décembre 1971, dans l'Île-du-Prince-Édouard. L'Alberta a adhéré au Plan le 1^{er} avril 1972, la Saskatchewan et le Manitoba le 1^{er} juillet 1972, la Colombie-Britannique le 1^{er} octobre 1973 et le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse le 1^{er} avril 1974.

Objet

Le Plan global de commercialisation du lait a pour objet de gérer les approvisionnements canadiens par des contingents de mise au marché visant à équilibrer les disponibilités intérieures de matière grasse et les besoins du marché national en produits laitiers, plus les exportations. Ces objectifs rejoignent ceux de la Commission qui visent, d'une part, à assurer aux producteurs efficaces de lait et de crème une juste rémunération de leur travail et de leurs investissements, et d'autre part, à fournir aux consommateurs un approvisionnement régulier et suffisant de produits laitiers de haute qualité.

Fonctionnement du Comité

Dans le cadre du Plan, le Comité est chargé d'élaborer des politiques et de coordonner et diriger le système de gestion. Il comprend trois représentants de chacune des provinces participantes (dont l'un représente le gouvernement ou l'office provincial, les deux autres étant mandatés par les fédérations ou offices provinciaux de producteurs), et trois de la Commission canadienne du lait. Le Comité est présidé par un membre de la Commission et siège tous les deux mois, généralement à Ottawa.

Dans le cadre du Plan, les organismes signataires (a) ont établi des contingents de mise au marché pour chaque producteur soumis à leur autorité et, conformément aux politiques mises sur pied par le Comité, (b) veillent à l'ajustement des contingents et (c) à leur cession ordonnée

entre les producteurs; (d) ils perçoivent directement ou indirectement, par l'intermédiaire des usines de transformation, les prélèvements déterminés par la Commission à même les recettes que chaque producteur relevant de leur autorité tire de toutes ses livraisons de lait et de crème de transformation, (e) remettent ces prélèvements à la Commission et lui en rendent compte mensuellement.

Le prélèvement fixé par la Commission est déterminé en fonction du coût de l'écoulement sur les marchés d'exportation des produits laitiers en excès des besoins nationaux. Le taux de prélèvement établi est calculé sur les livraisons intérieures au contingent de chaque producteur de lait et de crème de transformation, alors que le taux de prélèvement sur les livraisons supérieures au contingent est basé sur le coût de l'écoulement sur les marchés étrangers des produits fabriqués à partir de lait entier; finalement, le Comité peut fixer lui-même un taux minimum sur la production excédentaire.

Un secrétariat de cinq membres nommés parmi les signataires de l'Ontario, du Québec, des provinces Maritimes, des provinces de l'Ouest et de la Commission canadienne du lait, a été chargé de prendre les dispositions nécessaires pour les réunions, les recherches et la préparation des documents de base relatifs aux projets de politique.

Apport provincial

Les offices de producteurs de chaque province participante sont assujettis aux lois de leur province respective. Lors de leur adhésion au Plan global de commercialisation, les offices existants ont été habilités à appliquer les dispositions du Plan à l'échelon provincial. Dans les provinces qui ne disposaient pas de tels offices, ceux-ci ont été créés dans le but de veiller à l'application du Plan.

Apport fédéral

À l'échelle nationale, les pouvoirs du Comité proviennent de deux textes principaux: premièrement, l'article 12 de la «Loi sur la Commission canadienne du lait», chapitre 34 (1966) prévoit la commercialisation du lait sur une base de contingentement, ainsi que la fixation et la perception de prélèvements; deuxièmement, l'article 2.2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles (chapitre A-7 des Statuts révisés du Canada, 1970) habilite les

offices provinciaux de commercialisation à percevoir des prélèvements sur les produits écoulés sur les marchés inter-provinciaux et internationaux.

Financement

Ce sont les producteurs qui financent les offices provinciaux de commercialisation par le biais d'un droit d'administration particulier perçu par ceux-ci à même les recettes que chaque producteur relevant de leur autorité tire de toutes ses livraisons de lait et de crème de transformation. Ces rentrées servent à combler les dépenses en salaires, voyages, locaux, fournitures et autres frais administratifs.

La Commission travaille en étroite collaboration avec le ministère de l'Industrie et du Commerce en ce qui a trait à son programme d'échanges extérieurs.

Pour plus de renseignements, s'adresser à

M. Ellard Powers
Président
Commission canadienne du lait
2197, promenade Riverside
Ottawa (Ontario) Canada
K1A 0Z2
Téléphone: 998-9490

Le 16 mars 1973

Entente concernant les contingents de mise au marché et les contingents subventionnables des producteurs vivant dans une province signataire et livrant leur lait à une autre province signataire

Si un producteur vivant dans une province désire livrer son lait à une province autre que celle à laquelle il le livre actuellement, il doit faire une demande auprès de cette

dernière pour qu'elle transfère son contingent à la province à laquelle il désire livrer son lait.

Cette opération sera alors traitée comme un transfert entre le même producteur et le contingent sera annulé par la province à laquelle il livrait son lait et transféré à celle à laquelle il le livrera désormais.

Tout contingent subventionnable rattaché au contingent de mise au marché viendra avec ce dernier et les deux ne pourront être réattribués ou transférés avant douze mois, sauf en cas de catastrophe.

Un producteur qui choisit de livrer son lait à une province suivant l'arrangement susmentionné ne peut transférer de nouveau son contingent de mise au marché à une autre province avant un an, sauf s'il obtient l'approbation des offices provinciaux concernés et, dans le cas des contingents subventionnables, celle de la Commission canadienne du lait.

Chaque office provincial doit «louer», à partir de sa réserve, la proportion du contingent attribué à un producteur non résidant livrant son lait dans la province qui dépasse le contingent de base initial de ce producteur. Si celui-ci transfère de nouveau sa production à sa province de résidence, il peut transférer la totalité de son contingent de mise au marché. La quantité de contingent de mise au marché «loué» qui sort de cette province au cours d'une campagne laitière sera enregistrée par l'office d'administration provincial.

La quantité de contingent de mise au marché transférée d'une province à une autre doit être révisée chaque année. Tout contingent de mise au marché transféré d'une province à une autre doit être cédé par la province à laquelle il a été transféré et reporté au contingent provincial (droit de base) de la province d'où il l'a été.

COMITÉ CANADIEN DE GESTION DES APPROVISIONNEMENTS DE LAIT

ENTENTE DES SIGNATAIRES

SUR

L'ajustement interprovincial des contingents de mise au marché
et les méthodes d'accroissement et de diminution du contingent
total de mise au marché.

A. Les parties à cette ENTENTE sont, pour

LE CANADA — La Commission canadienne du lait

LES PROVINCES PARTICIPANTES:

l'Î.-P.-É.	— The Natural Products Marketing Board
	— The P.E.I. Milk Market Sharing Quota Board
le Québec	— La Régie des marchés agricoles du Québec
	— La Fédération des producteurs de lait du Québec
	— La Fédération des producteurs de lait industriel du Québec
l'Ontario	— The Milk Commission of Ontario
	— The Ontario Milk Marketing Board
	— The Ontario Cream Producers' Marketing Board
le Manitoba	— The Milk Control Board of Manitoba
la Saskatchewan	— The Milk Control Board of Saskatchewan
l'Alberta	— The Alberta Dairy Control Board
la Colombie-Britannique	— The Milk Board of British Columbia

Objet

- B. 1. Équilibrer l'offre intérieure de matière grasse de lait et la demande de ce produit sur le marché canadien pour les produits fabriqués et les exportations.
2. Établir annuellement le contingent total de mise au marché.
3. Pour réaliser l'utilisation efficace du contingent de mise au marché, toutes les provinces participantes seront ramenées chaque année à un niveau commun d'utilisation dudit contingent.

Définitions

- C. 1. «Contingent total de mise au marché» (CTMM) désigne la somme des contingents de mise au marché (CMM) assignée aux producteurs du Canada plus les quantités de CMM disponibles pour redistribution aux producteurs par [sic].

2. «Contingent provincial de mise au marché» désigne l'ensemble des CMM aux mains des producteurs dans l'une ou l'autre des provinces, plus les quantités de CMM disponibles pour redistribution et détenues par l'Office, ou les Offices, dans cette province à un moment donné.

3. «Le droit de base» au contingent de mise au marché s'établit comme suit (en millions de livres de matière grasse):

Î.-P.-É.	6.5
Québec	196.8
Ontario	148.8
Manitoba	18.1
Saskatchewan	14.7
Alberta	34.1
Colombie-Britannique	11.5

4. «L'allocation additionnelle» de contingent de mise au marché est (en millions de livres de matière grasse):

Î.-P.-É.	0.5
Manitoba	1.5
Saskatchewan	0.9
Alberta	1.9

5. La «campagne d'activité» est une période de 12 mois consécutifs qui, par une entente du Comité de gestion des approvisionnements de lait, servira à établir l'utilisation.

6. «Utilisation canadienne» désigne le pourcentage du contingent total de mise au marché (CTMM) que représentent les livraisons de lait et de crème de transformation de toutes les provinces participantes.

7. «Utilisation d'une province participante» désigne le pourcentage du CPMM d'une province que représentent ses livraisons de lait et de crème de transformation.

D. Ajustement des livraisons de lait et de crème de transformation

Les livraisons de lait et de crème de transformation d'une province peuvent être corrigées:

- a) de la quantité d'augmentation des ventes de lait de consommation de chaque province, le cas échéant;
- b) d'une quantité égale à 1% des ventes de lait de consommation de chaque province;
- c) d'une quantité établie pour tenir compte des conséquences d'une calamité quelconque sur la possibilité qu'ont les producteurs de maintenir leur production au niveau de leur contingent.

E. Méthode d'ajustement interprovincial

(Sous réserve de l'article «H»)

1. L'ajustement interprovincial des contingents de mise au marché s'effectue chaque année et entre en vigueur le premier jour d'avril.

2. L'utilisation canadienne moyenne et l'utilisation des provinces participantes sont établies annuellement.

3. Le contingent attribué à une province au 1^{er} avril de chaque année ramènera cette province au coefficient d'utilisation par rapport au CTMM établi pour l'année commençant à cette date.

4. Les provinces participantes dont l'utilisation pendant la campagne d'activité est inférieure à la moyenne canadienne cèderont la proportion de leur contingent nécessaire pour ramener leur pourcentage d'utilisation au 1^{er} avril à l'utilisation canadienne moyenne.

5. Les provinces participantes dont l'utilisation pendant la campagne d'activité est supérieure à la moyenne canadienne recevront la part de contingent nécessaire pour ramener leur pourcentage d'utilisation au 1^{er} avril à l'utilisation canadienne moyenne.

F. Augmentation ou diminution du contingent total de mise au marché

1. Toute diminution ou augmentation du CTMM entrera en vigueur le premier jour d'avril de chaque année.

2. Une fois l'ajustement interprovincial réalisé en conformité de la partie «D», toute augmentation ou diminution requise du CTMM sera effectuée en appliquant le taux uniforme d'augmentation ou de diminution nécessaire aux CPMM le 1^{er} avril.

G. Attribution aux producteurs

Le contingent de mise au marché reçu par une province aux termes de la présente Entente, sera réparti entre les producteurs d'après un programme soumis au Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait.

H. Dispositions spéciales touchant les premiers ajustements interprovinciaux

1. Le premier ajustement interprovincial, le 1^{er} avril 1974, s'appliquera au Québec et à l'Ontario et portera sur 50% de la quantité indiquée par la méthode énoncée à la partie «D», même si cet ajustement doit ramener le contingent d'une province au-dessous de son droit de base.

2. L'Île-du-Prince-Édouard, le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta seront soumises à

l'ajustement provincial le 1^{er} avril 1975 et la Colombie-Britannique le 1^{er} avril 1977; toutefois, pour l'Île-du-Prince-Édouard, le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta, le 1^{er} avril 1975, et la Colombie-Britannique, le 1^{er} avril 1977, cet ajustement ne pourra être que de 50% de la quantité indiquée par la méthode énoncée à la partie «D». Lorsque l'une des provinces soumises pour la première fois à l'ajustement subit une diminution, cette diminution ne peut aller au-dessous de son droit de base plus l'allocation additionnelle qui lui a été attribuée.

3. Le CPMM de la Saskatchewan sera ajusté pour la première fois le 1^{er} avril 1975, sauf si la province reverse sa tendance à la baisse dans la production de lait et de crème de transformation avant ou pendant la campagne laitière de 1974-75, dans lequel cas le premier ajustement aura lieu le 1^{er} avril 1977.

1. Dispositions spéciales concernant l'augmentation ou la diminution du contingent total de mise au marché pendant la période des premiers ajustements

Si le CTMM doit être réduit, on suivra les procédures établies à la section E sauf que:

a) Au 1^{er} avril 1974, aucune province ne pourra voir son CPMM réduit au-dessous de son droit de base plus l'allocation spéciale qui lui a été attribuée.

b) Au 1^{er} avril 1975, le Québec et l'Ontario seront soumis à la réduction intégrale, même si de ce fait leur contingent de mise au marché devait tomber au-dessous de leur droit de base; toutefois, l'Île-du-Prince-Édouard, le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta, qui subiront leur premier ajustement le 1^{er} avril 1977, ne pourront voir leur CPMM réduit au-dessous de leur droit de base, plus l'allocation spéciale qui leur a été attribuée.

c) Si au 1^{er} avril 1975, la date du début de l'ajustement interprovincial pour la Saskatchewan est fixée au 1^{er} avril 1977, cette province ne pourra voir son CPMM réduit au-dessous de son droit de base, plus l'allocation qui lui a été attribuée, avant le 1^{er} avril 1978.

Par les présentes, les parties soussignées acceptent l'Entente sur l'ajustement interprovincial des contingents de mise au marché et les méthodes d'accroissement et de diminution du contingent total de mise au marché.

[signé au nom de:]

La Commission canadienne du lait

The Prince Edward Island Natural Products Marketing Board

The Prince Edward Island Milk Market Sharing Quota Board

La Régie des marchés agricoles du Québec

La Fédération des producteurs de lait du Québec

La Fédération des producteurs de lait industriel du Québec

The Milk Commission of Ontario

The Ontario Milk Marketing Board

CANADA

PLAN GLOBAL PROVISOIRE DE COMMERCIALISATION DU LAIT

Attendu qu'il est prévu que les organismes compétents de plusieurs provinces du Canada consentiront à participer à l'application d'un Plan global de commercialisation du lait, qui comprendrait l'établissement et l'application de contingents de vente pour les producteurs de lait ou de crème destinés à la fabrication de lait de transformation;

Attendu qu'il est souhaitable que l'adoption d'un plan global soit soumise aux organismes compétents de toutes les provinces pour fins de ratification;

Attendu que les organismes compétents des provinces de Québec et de l'Ontario proposent d'établir et d'appliquer sans délai un régime de contingents de vente;

Attendu que la participation des autorités fédérales et provinciales s'impose pour assurer l'adoption et l'application d'un plan global.

Convention

1. Les signataires de la présente convention conviennent d'appliquer les dispositions du Plan global provisoire de commercialisation du lait.

Parties

2. Les participants sont les commissions et régies fédérales et provinciales, les offices de producteurs et les autres organismes, signataires du présent document.

Définitions

3. Dans le présent Plan,

«base d'admissibilité à la subvention» signifie un chiffre attribué par la Commission à un producteur de lait de consommation et devant servir de base pour déterminer l'admissibilité à la subvention;

«Commission» signifie la Commission canadienne du lait;

«contingent subventionnable» signifie un contingent attribué par la Commission à un producteur de lait de transformation;

«contingent de vente» signifie un contingent attribué par une autorité provinciale à un producteur qui vend du lait ou de la crème destinés à la transformation en un produit de lait de transformation;

«lait» comprend la crème;

«lait de transformation» signifie tout le lait livré par les producteurs de lait de transformation, ainsi que tout le lait livré par les producteurs de lait de consommation en excédent de la quantité utilisée pour les produits de lait de consommation;

«Plan global de commercialisation» signifie un plan régularisant la commercialisation d'un produit d'une façon déterminée par une convention, des dispositions législatives et des décrets ou des règlements, signés ou adoptés par les autorités fédérales et provinciales;

«producteur de lait de consommation» signifie un producteur qui détient un contingent de lait de consommation attribué par une autorité provinciale signataire, ou tout producteur dont une partie ou la totalité des livraisons de lait ou de crème sont utilisées sous forme de produits de lait de consommation;

«producteur de lait de transformation» signifie un producteur qui livre du lait ou de la crème destinés uniquement à la transformation en produits de lait de transformation;

«produits de lait de consommation» signifie du lait ou de la crème de toute composition, une boisson chocolatée à base de lait, ou du lait de beurre, destinés à être utilisés sous une forme liquide autre que condensée ou évaporée;

«produits de lait de transformation» signifie tout produit, autre que les produits de lait de consommation, fabriqué à partir de lait.

Portée

4. Le Plan s'applique, dans chaque province concernée

- a) sous réserve de l'alinéa b), aux producteurs de lait de consommation et aux producteurs de lait de transformation, et
- b) à tous les producteurs de toute autre province qui expédient du lait à ladite province,
 - (i) et qui ne sont pas assujettis au plan provincial de commercialisation de la province dans laquelle le lait est produit, ou
 - (ii) qui ne sont pas assujettis à certaines dispositions dudit plan provincial,

lorsque ces producteurs acceptent de se conformer et se conforment aux dispositions du plan provincial, des décrets et aux directives ou aux décisions des autorités de la province à laquelle ledit lait est expédié, ou lorsqu'ils sont assujettis à des dispositions adoptées au titre d'une délégation de pouvoirs accordés en vertu de la Loi de l'organisation des marchés agricoles du Canada.

Établissement et rectification des contingents de vente

5. Les signataires de la présente convention conviennent d'imposer des contingents de vente aux producteurs soumis à leur juridiction selon les dispositions de l'article 6.

6. (1) Pour le producteur de lait de transformation qui détient un contingent d'admissibilité à la subvention, le contingent de vente sera basé sur le plus élevé des deux chiffres suivants: les livraisons qu'il aura faites du 1^{er} avril 1969 au 31 mars 1970, ou son contingent d'admissibilité à la subvention au moment de l'établissement des contingents de vente.

(2) Pour le producteur de lait de transformation qui ne détient pas de contingent d'admissibilité à la subvention,

le contingent de vente sera basé sur les livraisons qu'il aura faites pendant les douze mois allant du 1^{er} avril 1969 au 31 mars 1970.

(3) Pour le producteur de lait de consommation qui détient une base d'admissibilité à la subvention, le contingent de vente sera basé sur le plus élevé des deux chiffres suivants: les livraisons qu'il aura faites au cours des douze mois allant du 1^{er} avril 1969 au 31 mars 1970, ou sa base d'admissibilité à la subvention au moment de l'établissement des contingents de vente moins un chiffre calculé d'après une formule convenue entre les parties et représentant la quantité de lait ou de crème livrée par lui pendant ladite période de douze mois et utilisée pour la préparation de produits de lait de consommation.

(4) Pour le producteur de lait de consommation qui ne détient pas de base d'admissibilité à la subvention, le contingent de vente sera établi d'après les livraisons qu'il aura faites pendant la période de douze mois allant du 1^{er} avril 1969 au 31 mars 1970, moins un chiffre calculé selon la formule mentionnée au paragraphe 3.

(5) Si un producteur ne s'adonnait pas à la production de lait ni de crème depuis le 1^{er} avril 1969, et qu'il ne détenait pas de contingent ni de base d'admissibilité à la subvention au début de la période d'application des contingents de vente, sa production annuelle pour ce qui est de la fixation d'un contingent de vente sera calculée d'après une formule convenue entre les parties.

7. Les contingents de vente pourront être rectifiés d'après les modalités et les dispositions dont les parties seront convenues, soit par le transfert de la totalité ou d'une partie d'un contingent d'un producteur à un autre, soit à la suite de la rectification de l'ensemble des contingents de vente existants.

Imposition relative aux frais d'écoulement des excédents

8. Une cotisation, destinée à acquitter les frais engagés par la Commission pour écouler les produits laitiers en excédent des besoins du Canada sera effectuée par les offices de producteurs, ou en leur nom, sur les recettes de tout le lait de transformation livré par chaque producteur sous la compétence de l'autorité de chaque province et les sommes ainsi recueillies seront remises à la Commission par les offices de producteurs.

9. La Commission, au lieu de recueillir cette cotisation directement auprès des producteurs qui détiennent des contingents subventionnables ou des bases d'admissibilité à la subvention au moyen d'une retenue sur les paiements de subvention qui leur sont versés, désigne par les présentes chacun des offices de producteurs signataires comme mandataire chargé de recueillir ces cotisations en son nom au moyen de retenues sur les recettes touchées par les producteurs, et les offices de producteurs acceptent par les présentes pareille désignation.

10. Il y aura un seul taux de cotisation pour les livraisons de lait de transformation faites par chaque producteur, jusqu'à concurrence du chiffre de son contingent de vente, et un autre taux pour ses livraisons en excédent dudit contingent, les deux taux devant être déterminés par la Commission. Toutes les livraisons d'un producteur qui ne détient pas de contingent de vente seront considérées comme en excédent du contingent de vente.

11. Les sommes provenant des cotisations sur les livraisons faites jusqu'à concurrence des contingents de vente seront transmises à la Commission à la fin de chaque mois par chaque office de producteurs. Les sommes provenant des cotisations sur les livraisons en excédant des contingents de vente seront transmises à la Commission de la façon convenue entre celle-ci et les offices de producteurs.

12. Des vérificateurs ou d'autres employés de la Commission, ou des agents nommés par elle, sont mandatés pour examiner les livres, chiffres et comptes des offices de producteurs ou des personnes agissant pour eux, pour autant qu'ils se rapportent aux dispositions du Plan.

Décrets et règlements

13. Sous réserve des dispositions de l'article 15, aucune modification touchant les dispositions et les fins du Plan ne sera apportée à un décret ni à un règlement par aucun des signataires avant que l'on ait averti les autres signataires et que ceux-ci aient admis que la modification ne va pas à l'encontre des fins ni des dispositions du Plan.

14. Sous réserve des dispositions de l'article 15, aucun décret ni aucun règlement qui vont à l'encontre du Plan ne doivent être adoptés ni approuvés par aucun des signataires.

Durée et entrée en vigueur

15. (1) Le Plan entrera en vigueur le 1^{er} décembre 1970.
- (2) Le présent Plan provisoire, peut, si les signataires y consentent, être remplacé par un plan auquel pourront adhérer les organismes compétents de toutes les provinces.
- (3) Chaque partie peut se retirer du Plan ou de tout plan substitué
- a) à compter du 1^{er} avril de n'importe quelle année en notifiant par écrit les autres parties avant le trente-et-unième jour de mars de l'année précédente, ou
- b) au cas de défaut d'une des parties de mettre en exécution l'un des termes de la convention et du Plan.

Comité de gestion et de coordination

16. (1) Un Comité de gestion et de coordination est constitué. Il comprendra trois représentants de chaque province dont l'un représentée la régie provinciale et deux, les offices de producteurs, et trois représentants de la Commission. Il sera présidé par un membre de la Commission.

(2) Le Comité se réunira à la demande du président ou d'un membre pour examiner toute question relative à l'exécution du Plan.

Ottawa, en date du 14^e jour de janvier 1971.

La Commission canadienne du lait.

[signatures — de ratification et d'adhésion — omises]

	<u>Date d'adhésion</u>	<u>Première année d'ajustement</u>
Î.-P.-E.	le 1 ^{er} décembre 1971	le 1 ^{er} avril 1975
N.-E.	le 1 ^{er} avril 1974	le 1 ^{er} avril 1977
N.-B.	le 1 ^{er} avril 1974	le 1 ^{er} avril 1977
Qué.	le 1 ^{er} décembre 1970	le 1 ^{er} avril 1974
Ont.	le 1 ^{er} décembre 1970	le 1 ^{er} avril 1974
Man.	le 1 ^{er} juillet 1972	le 1 ^{er} avril 1975
Sask.	le 1 ^{er} juillet 1972	le 1 ^{er} avril 1975
Alb.	le 1 ^{er} avril 1972	le 1 ^{er} avril 1975
C.-B.	le 1 ^{er} octobre 1973	le 1 ^{er} avril 1977

Sont parties au présent Accord, fait le jour de 1974, d'une part:

La Commission canadienne du lait

The Ontario Milk Marketing Board

The Milk Commission of Ontario

The Ontario Cream Producers' Marketing Board

The Prince Edward Island Natural Products Marketing Board

The Prince Edward Island Milk Market Sharing Quota Board

The Alberta Dairy Control Board

The Nova Scotia Dairy Commission

La Régie des marchés agricoles du Québec

La Fédération des producteurs de lait du Québec

La Fédération des producteurs de lait industriel du Québec

The Saskatchewan Milk Control Board

The Manitoba Milk Control Board

The Milk Board of British Columbia

et

d'autre part:

The New Brunswick Marketing Board
The New Brunswick Dairy Products Commission

Attendu que pour l'application d'un Plan global de commercialisation du lait, plusieurs organismes de la première partie ont conclu une Convention à l'égard du Plan, à Ottawa, le 14 janvier 1971.

Et attendu que, de temps à autre, d'autres organismes de la première partie ont adhéré à ladite Convention selon les conditions acceptées par tous les organismes de la première partie.

Et attendu que la deuxième partie désire adhérer à ladite Convention selon les modalités ci-après établies, et que les organismes de la première partie sont convenus de ce qui suit:

1. Les producteurs de lait de transformation du Nouveau-Brunswick ne détiennent pas de base d'admissibilité à la subvention ni de contingent subventionnable et, par conséquent, des modifications sont nécessaires, à savoir:

Les mots «contingent subventionnable» doivent se lire «admissibilité à la subvention».

2. (1) La Convention du Plan, en ce qui concerne le New Brunswick Milk Marketing Board, doit entrer en vigueur le 1^{er} avril 1974, date convenue entre la Commission canadienne du lait et la deuxième partie.

(2) Nonobstant le paragraphe (1) du présent article, les dispositions de l'article 8 de la Convention du Plan entreront en vigueur le 1^{er} août 1974.

3. Dans le cas d'un producteur de lait de transformation son contingent de vente doit correspondre au plus élevé des deux chiffres que représentent ses livraisons durant les 12 mois écoulés entre le 1^{er} avril 1973 et le 31 mars 1974 et son contingent subventionnable au 31 mars 1974; le paragraphe (1) de l'article 6 de la Convention, dans la mesure où il se rapporte à la «deuxième partie», est par les présentes modifié pour entériner cet accord.

4. Le paragraphe (2) de l'article 6 de la Convention est considéré inapplicable car, en l'absence d'un droit à un contingent subventionnable, le contingent de vente du producteur doit être établi conformément au paragraphe (1) de l'article 6 tel qu'il a été modifié ci-dessus.

5. Le paragraphe (3) de l'article 6 est actuellement considéré inapplicable en l'absence de bases d'admissibilité à la subvention ou de contingents subventionnables.

6. Le paragraphe (4) de l'article 6 de la Convention, en ce qui concerne la «deuxième partie», doit dorénavant se lire comme suit:

(4) Dans le cas d'un producteur de lait de consommation, le contingent de vente doit être basé sur ses livraisons durant la période de douze mois allant du 1^{er} avril 1973 au 31 mars 1974, moins un chiffre calculé d'après une formule, accepté par les présentes parties comme représentant les quantités de lait ou de crème livrées par le producteur dans ladite période de 12 mois, et servant à la fabrication de produits laitiers de consommation, pourvu que ce producteur détienne un contingent de vente minimum équivalent à 10% de la quantité de lait ainsi livré et utilisé pour la vente à l'état frais.

7. Le paragraphe (5) de l'article 6 de la Convention, en ce qui concerne la «deuxième partie», doit dorénavant se lire comme suit:

«Un nouveau producteur doit se voir attribuer un contingent de vente conformément aux règlements de la «deuxième partie» acceptés par la Commission canadienne du lait».

8. La «deuxième partie» consent à adhérer à la Convention du 14 janvier 1971, telle qu'elle a été modifiée, et sous réserve des modifications susmentionnées relatives à la «deuxième partie», et souscrit aux dispositions de ladite Convention dans la mesure où elles se rapportent aux signataires susmentionnés constituant la première partie.

[signatures omises]

Sont parties au présent accord, fait le jour de 1974,
d'une part:

La Commission canadienne du lait

The Ontario Milk Marketing Board

The Milk Commission of Ontario

The Ontario Cream Producers' Marketing Board

The Prince Edward Island Natural Products Marketing Board

The Prince Edward Island Milk Market Sharing Quota Board

The Alberta Dairy Control Board

La Régie des marchés agricoles du Québec

La Fédération des producteurs de lait du Québec

La Fédération des producteurs de lait industriel du Québec

The Saskatchewan Milk Control Board

The Manitoba Milk Control Board

The Milk Board of British Columbia

et

d'autre part:

The Nova Scotia Dairy Commission

Attendu que pour l'application d'un Plan global de commercialisation du lait, plusieurs organismes de la première partie ont conclu une Convention à l'égard du Plan, à Ottawa, le 14 janvier 1971.

Et attendu que, de temps à autre, d'autres organismes de la première partie ont adhéré à ladite Convention selon les conditions acceptées par tous les organismes de la première partie.

Et attendu que la deuxième partie désire adhérer à ladite Convention selon les modalités ci-après établies, et que les organismes de la première partie sont convenus de ce qui suit:

1. Les producteurs de lait de transformation de la Nouvelle-Écosse ne détiennent pas de base d'admissibilité à la subvention ni de contingent subventionnable et, par conséquent, des modifications sont nécessaires, à savoir:

Les mots «contingent subventionnable» doivent se lire «admissibilité à la subvention».

2. (1) La Convention du Plan, en ce qui concerne la Nova Scotia Dairy Commission, doit entrer en vigueur le 1^{er} avril 1974, date convenue entre la Commission canadienne du lait et la deuxième partie.

(2) Nonobstant le paragraphe (1) du présent article, les dispositions de l'article 8 de la Convention du Plan entreront en vigueur le 1^{er} juin 1974.

3. Dans le cas d'un producteur de lait de transformation, son contingent de vente doit correspondre au plus élevé des deux chiffres que représentent ses livraisons durant les 12 mois écoulés entre le 1^{er} avril 1973 et le 31 mars 1974 et son contingent subventionnable au 31 mars 1974; le paragraphe (1) de l'article 6 de la Convention, dans la mesure où il se rapporte à la Nova Scotia Dairy Commission, est par les présentes modifié pour entériner cet accord.

4. Le paragraphe (2) de l'article 6 de la Convention est considéré inapplicable car, en l'absence d'un droit à un

contingent subventionnable, le contingent de vente du producteur doit être établi conformément au paragraphe (1) de l'article 6 tel qu'il a été modifié ci-dessus.

5. Le paragraphe (3) de l'article 6 est actuellement considéré inapplicable en l'absence de bases d'admissibilité à la subvention ou de contingents subventionnables.

6. Le paragraphe (4) de l'article 6 de la Convention, en ce qui concerne la Nova Scotia Dairy Commission, doit dorénavant se lire comme suit:

(4) Dans le cas d'un producteur de lait de consommation, le contingent de vente doit être basé sur ses livraisons durant la période de douze mois allant du 1^{er} avril 1973 au 31 mars 1974, moins un chiffre calculé d'après une formule, accepté par les présentes parties comme représentant les quantités de lait ou de crème livrées par le producteur dans ladite période de 12 mois, et servant à la fabrication de produits laitiers de consommation, pourvu que ce producteur détienne un contingent de vente minimum équivalent à 10% de la quantité de lait ainsi livré et utilisé pour la vente à l'état frais.

7. Le paragraphe (5) de l'article 6 de la Convention, en ce qui concerne la Nova Scotia Dairy Commission, doit dorénavant se lire comme suit:

«Un nouveau producteur doit se voir attribuer un contingent de vente conformément aux règlements de la Nova Scotia Dairy Commission acceptés par la Commission canadienne du lait.»

8. La Nova Scotia Dairy Commission consent à adhérer à la Convention du 14 janvier 1971, telle qu'elle a été modifiée, et sous réserve des modifications susmentionnées relatives à la Nouvelle-Écosse, et souscrit aux dispositions de ladite Convention dans la mesure où elles se rapportent aux signataires susmentionnés constituant la première partie.

En foi de quoi, les organismes des première et deuxième parties ont, chacun en ce qui les concerne, signé cette Convention.

(signatures omises)

Le 3 mars 1977

Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait

Entente des signataires
sur

L'ajustement interprovincial des contingents
de mise au marché et les méthodes d'accroissement
et de diminution du contingent total de mise au marché

A. Les Parties à cette ENTENTE sont:

Pour le Canada — La commission canadienne du lait

Pour les provinces participantes:

L'Île du Prince-Édouard

- The P.E.I. Marketing Board

- The P.E.I. Milk Market Sharing Quota Board

- The P.E.I. Milk Commission

La Nouvelle-Écosse

- The Nova Scotia Dairy Commission

Le Nouveau-Brunswick

- The New Brunswick Milk Marketing Board

- The New Brunswick Dairy Products Commission

Le Québec

- La Régie des marchés agricoles du Québec

- La Fédération des producteurs de lait du Québec

- La Fédération des producteurs de lait industriel du Québec

L'Ontario

- The Milk Commission of Ontario

- The Ontario Milk Marketing Board

- The Ontario Cream Producers' Marketing Board

Le Manitoba

- The Manitoba Marketing Board

- The Manitoba Milk Producers' Marketing Board

La Saskatchewan

- The Milk Control Board of Saskatchewan

L'Alberta

- The Alberta Dairy Control Board

La Colombie-Britannique

- The Milk Board of British Columbia

B. Objet

1. Équilibrer l'offre nationale et les besoins du marché canadien en matière grasse bytreuse pour les produits fabriqués plus les exportations.

2. Établir au moins chaque année le contingent total de mise au marché.

3. Atteindre un niveau d'utilisation efficace du contingent de mise au marché en ramenant chaque année toutes les provinces participantes à un même niveau d'utilisation du contingent.

C. Définitions

1. «Contingent total de mise au marché» (CMM) désigne la somme des «besoins nationaux estimés», une «marge» appropriée et toutes les quantités supplémentaires nécessaires pour l'application de la clause D2.

2. «Besoins nationaux estimés» désigne, calculé sur la base d'une campagne laitière complète, la quantité de matière grasse que doit produire le pays pour répondre aux besoins du marché en produits laitiers de transformation et cette quantité doit être déterminée en tenant compte des exportations et des importations prévues, des stocks d'entreposage

de produits laitiers de transformation et de la quantité de matière grasse que l'on compte récupérer avec la normalisation de la teneur en matière grasse du lait de consommation.

3. «Marge» désigne la quantité du contingent total de mise au marché qui dépasse les besoins nationaux estimés, moins les quantités supplémentaires prévues à la clause D2. Elle ne doit en aucun cas dépasser 10% ou être inférieure à 5% du contingent total de mise au marché.

4. «Contingent de mise au marché provincial» désigne le total des contingents de mise au marché qui, aux termes de la présente entente, sont alloués aux producteurs d'une province ou qui sont disponibles pour distribution et détenus par l'Office, ou les offices, de cette province à un moment donné.

5. «Campagne d'activité» période de 12 mois consécutifs qui, par une entente du Comité de gestion des approvisionnements de lait, servira à établir l'utilisation.

6. «Utilisation canadienne moyenne» désigne le pourcentage que représentent les livraisons de lait et de crème de transformation de toutes les provinces participantes sur le contingent total de mise au marché.

7. «Utilisation d'une province participante» désigne le pourcentage que représentent les livraisons de lait et de crème de transformation d'une province sur le contingent provincial de mise au marché.

8. «Livraisons de lait et de crème de transformation» désigne les quantités de «lait de transformation», tel qu'on le définit dans le Plan global provisoire de commercialisation du lait, enregistrées dans une campagne d'activité et ajustées en quantité suivant les dispositions de la présente entente.

D. Attribution du Contingent de mise au marché

1. A la date de la signature de la présente entente le contingent provincial de mise au marché de chaque province est le suivant:

Contingent de mise au marché par province

	mil lbs M.G.	mil qtx de lait 3.5%
Î.-P.-É.	6.825	1.950
N.-É.	4.477	1.279
N.-B.	4.914	1.404
Qué.	177.547	50.728
Ont.	115.968	33.134
Man.	14.439	4.125
Sask.	9.176	2.622
Alberta	24.840	7.097
C.-B.	11.463	3.275
CANADA	369.649	105.614

2. L'existence de volumes protégés de contingent de mise au marché provincial aux termes de la présente entente ne doit pas avoir pour effet de faire baisser le contingent de mise au marché attribué à une province plus que ne l'aurait fait l'application de la présente entente en leur absence.

La méthode d'application de cette clause serait d'ajouter à l'estimé des besoins, avant de déterminer la marge, les montants additionnels de quota requis pour protéger le CMM de certaines provinces.

3. Par décision prise à la réunion du CCGAL les 9 et 10 mars 1976, un contingent spécial de 1 million de livres a été alloué à la Saskatchewan le 1^{er} avril 1976. Un autre contingent spécial pouvant aller jusqu'à 0.7 million de livres de matière grasse doit lui être accordé le 1^{er} avril 1977, à condition qu'elle ait atteint un niveau de production équivalent à au moins 95% de son contingent de mise au marché de 1976-1977. Tout manque à produire de plus de 5% par rapport au contingent de mise au marché qui lui a été alloué pour 1976-1977 sera déduit des 0.7 million de livres de matière grasse qu'elle est autorisée à produire en sus de son contingent.

E. Ajustement des livraisons de lait et de crème de transformation

1. Les expéditions de lait et de crème de transformation d'une province peuvent être corrigées d'une certaine quantité advenant une calamité pouvant influencer sur le maintien de contingent des producteurs individuels.

2. Les quantités produites par une province dans la marge ou au-delà du CMM provincial ne doivent pas être incluses dans les «livraisons de lait et de crème de transformation» aux fins de calcul de l'utilisation d'une province participante.

3. Les livraisons de crème séparée à la ferme utilisées dans le calcul de l'utilisation des provinces participantes seront, pendant trois ans, à compter de l'ajustement du 1^{er} avril 1977 jusqu'à celui du 1^{er} avril 1979 inclusivement, celles qui auront été faites pendant les douze mois avant la campagne d'activité, plutôt que durant la campagne d'activité, sous réserve des dispositions suivantes:

a) Si une province désire utiliser cette disposition, elle peut le faire à condition de soumettre au CCGAL les renseignements et analyses du fonctionnement du système de contingent dans la province, tenant compte de la double comptabilité, que le Comité juge satisfaisants.

b) Les expéditions totales de crème séparée à la ferme employées pour le calcul de l'utilisation d'une province ne doivent pas, à cause de l'application de la présente disposition, dépasser la capacité maximale qui résulterait des modalités de la clause E2.

c) Les provinces utilisant cette disposition ne recevront pas de CMM des autres provinces aux termes du paragraphe F.

F. Méthode d'ajustement interprovincial (Sous réserve de l'article I)

1. L'ajustement interprovincial des contingents de mise au marché s'effectue chaque année et entre en vigueur au premier jour de l'année laitière.

2. Le taux d'utilisation moyenne canadienne des CMM et l'utilisation des CMM de chaque province participante sont déterminés chaque année.

3. La quantité de CMM attribuée à chaque province au premier jour de chaque année laitière ramène chaque province au coefficient d'utilisation du CMM total établi pour l'année commençant à cette date.

4. Les provinces participantes dont le pourcentage d'utilisation pendant la campagne d'activités est inférieur à la moyenne canadienne cèderont la proportion de CMM qui permettra de relever le taux d'utilisation au premier jour de chaque année laitière au niveau d'utilisation moyenne canadienne.

5. Les provinces participantes dont le pourcentage d'utilisation pendant la campagne d'activité est supérieur à la moyenne canadienne recevront la partie de CMM qui leur permettra de ramener leur taux d'utilisation au premier jour de chaque année laitière à l'utilisation moyenne canadienne.

G. Augmentation ou diminution du contingent total de mise au marché (Sous réserve de l'article J)

1. Toute diminution ou augmentation du CMM canadien total entrera en vigueur le 1^{er} jour de chaque année laitière ou plus souvent au besoin.

2. Une fois l'ajustement interprovincial réalisé conformément à la partie F au premier jour de l'année laitière, toute augmentation ou diminution du CMM total requise à cette date ou plus tard dans la campagne laitière sera calculée en appliquant au CMM provincial le pourcentage uniforme approprié d'augmentation ou de diminution.

H. Attributions aux producteurs

Le contingent de mise au marché attribué à une province aux termes de la présente entente sera réparti entre chaque producteur d'après un programme soumis au Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait.

I. Dispositions spéciales pour les ajustements interprovinciaux

Les échanges interprovinciaux de contingents ne peuvent abaisser la part des besoins nationaux estimés d'une province à moins de 20% de ses ventes de lait de consommation au cours de la campagne d'activité. Cette clause sera revue au cours de 1977 pour déterminer si elle est justifiée à la lumière de l'expérience recueillie dans l'ajustement des contingents interprovinciaux au 1^{er} avril 1978.

J. Dispositions spéciales pour la diminution du contingent total de mise au marché

Si le contingent total de mise au marché doit être réduit, on suivra la méthode déterminée à la partie G, sauf que:

- a) La part des besoins nationaux estimés de l'Île-du-Prince-Édouard ne sera pas réduite si elle est à un niveau égal ou inférieur à 6.5 millions de livres de matière grasse.
- b) La part des besoins nationaux estimés d'une province ne peut être abaissée à moins de 20% de ses ventes de lait de consommation durant la campagne d'activité. Cette clause sera revue au cours de 1977 pour déterminer si elle est justifiée, à la lumière de l'expérience acquise dans l'attribution de contingents au 1^{er} avril 1978.

K. Mise en vigueur de l'Entente

Les dispositions de la présente entente entreront en vigueur à la date de sa signature et remplaceront l'entente des signataires sur l'ajustement interprovincial des contingents de mise au marché et sur les méthodes d'accroissements et

de diminution du contingent total de mise au marché, datée du 10 octobre 1973. Dans l'application des dispositions de l'entente, le premier ajustement interprovincial des contingents se fera le 1^{er} avril 1978.

Par les présentes, les parties soussignées acceptent l'entente sur l'ajustement interprovincial des contingents de mise au marché et sur les méthodes d'accroissement et de diminution du contingent total de mise au marché.

(Signatures omises)

ANNEXE 14

COOPÉRATIVE FÉDÉRÉE DE QUÉBEC

Le 8 avril 1980

Monsieur le Juge Hugh F. Gibson
Commission d'enquête
B.P. 1268
Ottawa (Ontario)
K1P 5R3

Monsieur le Juge,

Veillez trouver ci-joint les explications détaillées que vous m'avez demandées sur la production et la vente des produits laitiers au Canada, ainsi que des observations d'ordre général sur l'industrie laitière canadienne et le fonctionnement du système de contingentement des livraisons de lait de consommation et de lait de transformation.

J'espère que ces explications sont claires et que vous y trouverez toute l'information désirée. Si vous avez besoin de plus de précisions, n'hésitez pas à entrer en contact avec moi.

Veillez agréer, Monsieur le Juge, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Philippe Pariseault
Directeur
Division du lait

PP/ml
p.j.: 1

**PRODUCTION ET VENTE DE LA
POUDRE DE LAIT ÉCRÉMÉ**

Le tiers environ des livraisons de lait des fermes canadiennes est écoulé directement sur le marché du lait de consommation (lait nature). Le reste est transformé en une grande variété de produits laitiers — beurre, fromage, poudre de lait écrémé et de lait entier, lait concentré et lait condensé, yogourt, etc.

A part quelques exceptions, le volume de production des produits transformés suit, dans une mesure raisonnable, la courbe de la demande de ces produits. La principale exception est la poudre de lait écrémé, qui est un sous-produit de la fabrication de beurre à partir de lait entier. Pour chaque livre de beurre fabriquée à partir de la matière grasse du lait, le séchage du lait écrémé résiduaire donne deux livres de poudre de lait écrémé.

Au début du siècle, le beurre était surtout fabriqué à partir de crème «séparée» à la ferme et livrée aux beurrieres par les agriculteurs. Le lait écrémé était utilisé à la ferme comme aliment pour les veaux, les porcs et la volaille.

Depuis ce temps, et plus particulièrement depuis le milieu du siècle, l'industrie laitière s'est progressivement spécialisée et les exploitations ont diminué en nombre et crû en taille (note 1). Cette évolution a eu pour effet que la «séparation» de la crème à la ferme est devenue une pratique de moins en moins courante et que les livraisons de lait entier comme source de matière grasse pour la fabrication du beurre ont augmenté et, du même coup, la production de poudre de lait écrémé. Ce phénomène est illustré par les données suivantes de Statistique Canada.

production (en tonnes métriques)

Année	Beurre	Poudre de lait écrémé	Ratio p.l.é./beurre (%)
1920	50,662	2,650	5.23
1930	84,255	6,490	7.70
1940	120,076	11,971	9.96
1950	118,598	24,160	20.37
1960	145,332	78,003	53.67
1970	148,684	164,399	110.56
1978	98,916	114,993	116.52

*Source: Statistique Canada

Aux niveaux de production actuels, environ 40 pour cent de la poudre de lait écrémé est écoulee au Canada. Le reste doit être écoulee sur les marchés d'exportation.

Le prix intérieur est soutenu par la Commission canadienne du lait au même titre qu'il l'était auparavant par l'Office de stabilisation des prix agricoles. En temps normal, ce prix intérieur est supérieur au prix qui a cours sur les marchés d'exportation, pour deux raisons. Premièrement, à cause de sa géographie et de son climat, le Canada est un pays où les coûts de production du lait sont relativement élevés en comparaison, par exemple, de la Nouvelle-Zélande où il est possible de laisser le bétail au champ toute l'année. Deuxièmement, quand il y a surproduction à

l'échelle internationale, comme c'est le cas périodiquement, le prix auquel il faut laisser aller le produit est faible même pour les pays où les coûts de production sont peu élevés.

Il faut donc, dans le cas des exportations faites par des entreprises privées, prévoir une subvention pour combler l'écart entre le prix de soutien canadien et le prix mondial. Dans le cas des exportations faites par la C.C.L., il s'ensuit des pertes de dimensions similaires entre ses prix d'achat et de vente.

Le prélèvement imposé aux producteurs est calculé de manière à combler les pertes attribuables à l'écart entre le prix de soutien et le prix mondial. Il s'applique aussi à d'autres produits laitiers comme le lait concentré, le fromage cheddar, etc. Il peut être accru ou diminué selon le montant des frais d'écoulement des surplus.

BRÈVES OBSERVATIONS SUR L'INDUSTRIE LAITIÈRE CANADIENNE

Les présents commentaires n'ont pour objet que d'expliquer certains points fondamentaux en ce qui concerne l'industrie laitière canadienne.

Contexte

L'industrie laitière est un élément majeur de l'activité agricole au Canada. En 1978, les recettes provenant de la vente de produits laitiers, au niveau de la ferme, s'élevaient à \$1,75 milliard, ce qui représente 14,7% du total des recettes agricoles en espèces. Sur ce point, l'industrie laitière se classe au troisième rang après celle du boeuf (21,7%) et celle du blé (15,2%).

Production

Le gros de la production est concentré dans l'Est du Canada, le Québec et l'Ontario étant responsables de 74% de la production canadienne.

Comme le montre le tableau 1, l'utilisation qui est faite de la production diffère considérablement d'une province à une autre. Par exemple, 20,8% seulement du lait produit au Québec va à la consommation directe, comparativement à 60,2% en Colombie-Britannique.

TABLEAU 1: Production de lait en 1978 et utilisation

	Production totale de lait 1978		Utilisation			
	(milliers de tonnes)	(%)	Pour la transformation (%)	Pour la consommation (%)	A la ferme (%)	Total (%)
Î.-P.-É.	93.9	1.2	82.8	10.8	6.4	100.0
N.-É.	171.2	2.3	30.2	65.1	4.7	100.0
N.-B.	112.5	1.5	31.3	63.2	5.5	100.0
QUÉ.	2,989.7	39.2	74.0	20.8	5.2	100.0
ONT.	2,645.5	34.7	57.1	35.8	7.1	100.0
MAN.	323.0	4.2	55.2	34.3	10.5	100.0
SASK.	237.2	3.1	48.9	37.8	13.3	100.0
ALB.	577.3	7.6	54.0	35.7	10.3	100.0
C.-B.	464.6	6.1	32.3	60.2	7.5	100.0
CANADA	7,614.8	100.0	61.0	32.1	6.9	100.0

Même si l'utilisation diffère d'une province à une autre, les besoins canadiens sont sensiblement les mêmes année après année, comme le montre le tableau 2.

TABLEAU 2: Utilisations du lait à l'échelle canadienne

<u>Pour la consommation directe</u> (lait entier, partiellement écrémé, écrémé ou chocolaté)		
	32%	
<u>Pour la transformation</u>		
	62% ou	<u>% des produits de transformation</u>
— beurre	32%	52%
— fromage cheddar	12%	19%
— fromage de spécialité	8%	13%
— mélange à crème glacée	6%	10%
— lait entier concentré	4%	6%
	<u>62%</u>	
<u>Consommé à la ferme</u>	<u>6%</u>	
	<u>100%</u>	

Fondamentalement, l'industrie laitière canadienne se compose de deux secteurs distincts:

- le secteur du lait de consommation, qui produit le lait consommé à l'état naturel — le contrôle des approvisionnements de lait de consommation est de compétence provinciale étant donné qu'actuellement il ne s'en écoule que très peu sur le marché interprovincial; et
- le secteur du lait de transformation, qui est de compétence fédérale parce qu'une quantité importante des produits laitiers transformés (beurre, fromage, etc.) est écoulée sur le marché interprovincial.

Le secteur du lait de consommation

Dans toutes les provinces sauf Terre-Neuve, la commercialisation du lait de consommation (lait nature) est régie par des organisations laitières ou des offices gouvernementaux. Plusieurs de ces offices provinciaux sont des régies formées de fonctionnaires gouvernementaux (par exemple, en Colombie-Britannique), d'autres sont des offices de commercialisation dont les membres sont élus parmi des représentants des producteurs (par exemple, en Ontario).

Les diverses lois provinciales sur l'industrie laitière, et leurs règlements d'application, prévoient généralement des dispositions ayant trait à la délivrance de permis aux producteurs et aux vendeurs, à l'établissement de normes minimales d'hygiène, à la fixation des prix du lait et à la classification du lait selon l'usage auquel il est destiné.

Le contrôle des approvisionnements de lait de consommation à l'aide de contingents s'effectue à l'échelle provinciale, en fonction de la consommation de chaque province. Au Québec, par exemple, la consommation de lait nature s'est chiffrée à 1,3 milliard de livres en 1978. Le contingent total à répartir entre les producteurs en 1979 sera de 25% supérieur à ce chiffre, donc de 1,625 milliard de livres. Certains contingents sont ainsi «gonglés» pour éviter d'éventuelles pénuries. Il se produit plus de lait au printemps qu'en été, ce qui crée certaines incertitudes au niveau des approvisionnements.

Au cours de l'année 1979, si l'on prend pour hypothèse que la consommation de lait s'est maintenue au même

niveau qu'en 1978, les producteurs de lait de consommation n'ont reçu le prix du lait de classe I que pour 80% de leur contingent de lait de consommation: $13/16.25 = 80\%$. Le reste de leur lait a été utilisé et payé de la même façon que celui des producteurs de lait de transformation. C'est ce qu'on appelle le «lait de surplus».

Les surplus de lait produits en vertu des contingents de lait de consommation mais qui excèdent les besoins du marché de ce produit doivent entrer dans le contingent de mise au marché (CMM) fixé par la Commission canadienne du lait. Ce «lait de surplus» ne nuit alors en rien à la gestion des approvisionnements de lait de transformation et est admissible à la subvention qu'y applique la C.C.L., comme il est expliqué au prochain chapitre.

L'exemple qui suit, pris au niveau du producteur, aide à mieux comprendre cette formule.

Voici de quelle façon est payé un producteur qui livre 300 000 livres de lait par année et dont le contingent de lait de consommation se chiffre à 150 000 livres:

- volume payé au prix du lait de classe I: $150,000 \text{ lb} \times 80\% = 120,000 \text{ lb}$;
- volume d'exclusion (lait considéré comme étant du lait de consommation utilisé dans la classe II, comme la crème, etc.): $120,000 \text{ lb} \times 3,4\% = 4,080 \text{ lb}$;
- volume restant, pour lequel le producteur doit détenir un contingent de mise au marché (CCM): $300,000 \text{ lb} - 120,000 - 4,080 = 175,920 \text{ lb}$;
- volume subventionné (à \$2.66 les 100 livres): $175,920 \times 95\% = 167,124 \text{ lb}$;
- volume dans la marge: $175,920 \times 5\% = 8,796 \text{ lb}$.

Ce volume peut être ou ne pas être subventionné, selon les besoins canadiens. Le prélèvement s'appliquant spécifiquement à ce volume est remboursable si le lait est utilisé pour répondre aux besoins canadiens.

- volume produit en vertu du contingent d'exportation: $175,920 \times 3\% = 5,277 \text{ lb}$.

Donc, pour récapituler, le producteur de lait de consommation reçoit:

lb	x	prix du marché	subvention	recettes brutes
120,000	x	16.04		19,248.00
4,080	x	11.56		471.65
167,124	x	11.56	2.66	23,765.03
8,796	x	11.56	2.66	1,250.79
5,277	x	11.56	1.33	680.20
<u>305,277</u>	lb			<u>\$45,415.67</u>

Ses recettes brutes moyennes s'établissent comme suit: $\$45,415.67/305,277 \text{ lb} = \$14.88 \text{ les } 100 \text{ lb}$.

Le contrôle des approvisionnements par des contingents de livraison de lait de consommation s'effectue au niveau provincial, selon le volume de consommation de chaque province. Les excédents de lait qui n'entrent pas dans les contingents de lait de consommation doivent être comptés sur le contingent de mise au marché (CMM) établi au niveau fédéral.

Le secteur du lait de transformation: mécanismes de fixation des prix

A la différence du prix du lait de consommation qui est établi au niveau provincial (il varie actuellement entre \$18.58 les 100 livres en Colombie-Britannique et \$14.49 les cent livres au Manitoba), le prix du lait de consommation est fixé suivant une formule plutôt complexe tenant compte d'un mécanisme d'indexation, du soutien des prix du beurre et de la poudre de lait écrémé, des subventions et des prélèvements.

La figure 1 de l'annexe I aide à mieux comprendre ce système.

La Commission canadienne du lait (C.C.L.) garantit un prix de marché minimum pour le beurre et la poudre de lait écrémé, cette dernière étant un sous-produit direct de la fabrication du beurre. Le marché ne peut descendre au-dessous du prix minimum étant donné que la C.C.L. achète toute la production au prix annoncé. Si nous déduisons du prix de marché garanti la part qui revient aux transformateurs, nous obtenons la part de revenu des producteurs qui, si on y ajoute la subvention directe de \$2.66 les 100 livres, correspond au prix de soutien cible de la C.C.L.

Le prix de soutien cible est un élément important du système, car il est déterminé suivant la formule d'ajustement des prix à la production du lait de transformation, instituée en avril 1975. Cette formule d'indexation comporte trois éléments majeurs auxquels on attribue un coefficient de pondération différent:

- un index des mises de fond au comptant: 45%
- un index du revenu du travail familial: 35%
- un facteur de jugement: 20%

Chaque fois que la formule indique une augmentation de 2%, la C.C.L. doit ajuster le prix de soutien cible en fonction de l'augmentation calculée.

En retour de la prise en charge par le gouvernement fédéral du soutien du prix du lait de transformation, les producteurs ont accepté d'assumer la responsabilité de l'entreposage et de l'exportation de la poudre de lait écrémé. Actuellement, un prélèvement de \$1 les 100 livres est retenu sur leurs livraisons contingentées parce que la C.C.L. perd en moyenne 55 cents sur chaque livre de poudre de lait vendue sur le marché international.

Lorsque la production de lait d'un producteur dépasse son contingent de mise au marché (CMM), un prélèvement de \$8 les 100 livres est retenu sur ces livraisons hors contingent. Cette retenue est très élevée mais c'est un bon moyen de limiter la surproduction, car avec un tel prélèvement le producteur n'a aucun intérêt à dépasser son contingent.

Le producteur peut dépasser son contingent de mise au marché (CMM) de 5% (c'est ce qu'on appelle la marge) avant de se faire imposer cette pénalité. Si la partie de sa production qui entre dans cette marge est nécessaire pour répondre aux besoins canadiens, on lui paie ce lait au même prix que le reste de ses livraisons, autrement ce lait ne serait pas admissible à la subvention et le producteur devrait payer un prélèvement supplémentaire de 25 cents les 100 livres pour combler les frais d'exportation additionnels. Les producteurs ont aussi à payer un prélèvement de 5 cents les

100 livres pour le lait produit en vertu des contingents d'exportation.

Étant donné qu'une bonne partie de la matière grasse vendue au Canada provient de l'écraimage du lait de consommation, un prélèvement de 20 cents les 100 livres est également retenu sur toutes les livraisons de lait de consommation.

Secteur du lait de transformation: gestion des approvisionnements

La CCL a accepté de soutenir le prix d'objectif du lait de transformation à la condition que les producteurs acceptent de limiter les approvisionnements de lait. Le gouvernement fédéral n'était pas intéressé à subventionner un volume illimité de lait; il n'était disposé à le faire que pour le volume nécessaire pour combler des besoins canadiens.

Par conséquent, en se fondant sur le volume de production normal de chaque province en 1967-1968, la CCL a accordé à chacune d'elles le droit de produire un certain volume de lait de transformation appelé contingent de mise au marché (CMM), chaque province répartissant ce contingent entre ses producteurs.

TABLEAU 3: Contingents de mise au marché, y compris les contingents d'exportation

	(milliers de kg de matière grasse)	%
Î.-P.-É.	3.270	2.0
N.-É.	2.089	1.2
N.-B.	2.291	1.4
QUÉ.	82.786	48.0
ONT.	54.073	31.0
MAN.	5.733	4.0
SASK.	4.490	2.6
ALB.	11.583	6.7
C.-B.	5.345	3.1
CANADA	172.660	100.00

La part du contingent national que recevaient les producteurs leur était attribuée en fonction de leur niveau de production habituel la même année. Le volume global de la production laitière est fixé par le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait, qui a à sa tête le président de la CCL. Toutes les provinces sont représentées au sein de ce comité par leur régie gouvernementale ou leur organisation de producteurs.

À l'échelle provinciale, l'administration des contingents de mise au marché est la responsabilité des offices de commercialisation (en Ontario, l'Office de commercialisation du lait de l'Ontario, et au Québec, la Fédération des producteurs de lait industriel). Sous ce rapport, il existe de grandes différences d'une province à l'autre, différences que tolère la C.C.L. pourvu qu'elles ne constituent pas une menace pour le système de gestion des approvisionnements.

Au Québec, les CMM sont vendus et achetés à des enchères publiques. En Ontario, les offres d'achat et de vente de CMM sont canalisées par un système d'échange des contingents fonctionnant par téléx. Ailleurs, l'office de commercialisation provincial achète et vend les CMM à un prix nominal. Il est vrai que dans l'Île-du-Prince-Édouard,

en Nouvelle-Écosse, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta les CMM ne sont pas tous pleinement utilisés par les producteurs, ce qui fait qu'ils ont une valeur commerciale très faible pour les producteurs de ces provinces, tandis qu'au Québec les producteurs sont prêts à payer \$6 ou \$7 la livre de matière grasse pour obtenir le droit de produire du lait en plus grande quantité.

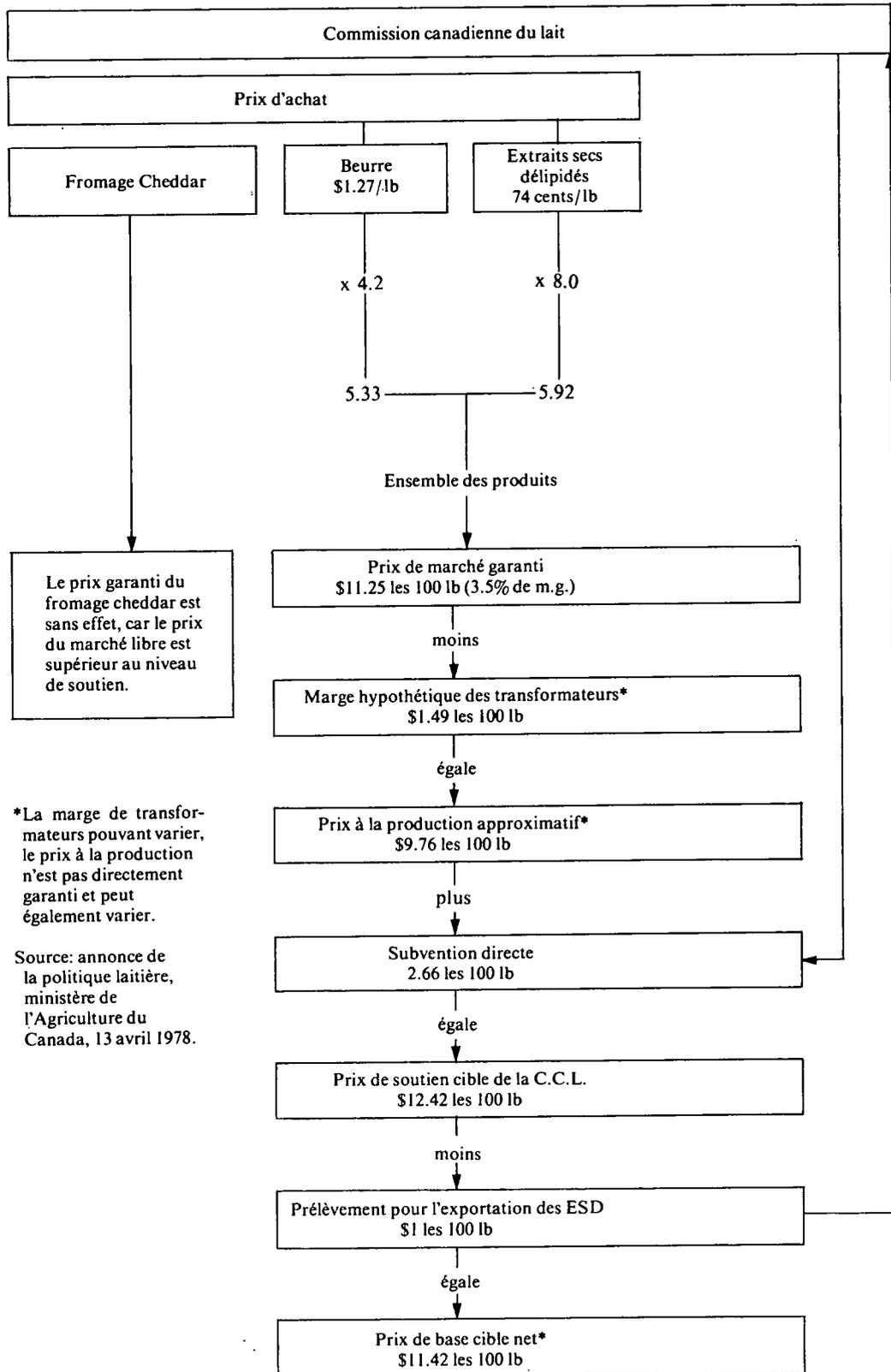
Si nous examinons plus en profondeur la façon dont sont gérés les CMM, nous verrons qu'au Québec, par exemple, un producteur doit livrer au moins 90% de son CMM, sans quoi le nouveau contingent que lui attribuera la Fédération ne correspondra qu'à 111,1% du volume de production qu'il aura effectivement réussi à atteindre. Ces fractions de

contingent ainsi retirées aux producteurs sont mises en réserve. Chaque fois qu'un producteur vend ses contingents, la Fédération en retient 25% pour sa réserve. Celle-ci est ensuite distribuée à parts égales aux producteurs ou utilisée pour atténuer les effets d'une éventuelle diminution du contingent national par le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait. Un producteur peut prêter à un autre producteur jusqu'à 20% de son CMM pour une période n'excédant pas deux ans, etc.

Précisons qu'au Québec toute cette réglementation concernant les CMM émane de décisions prises par les producteurs de la province et qu'elle doit être approuvée d'abord par la Régie des marchés agricoles, puis par la C.C.L.

APPENDICE 1:

FIGURE 1: Système de soutien des prix du lait de transformation au Canada, au 1^{er} avril 1978



ANNEXE 15

Pièce 9, déposée le 23 novembre 1979 à Ottawa (Ontario)

REVUE DE LA
COMMISSION CANADIENNE DU LAIT
HISTORIQUE, CRÉATION, POLITIQUE ET FONCTIONNEMENT

Dr. G.A. Hiscocks avec l'aide de L. Stephens 12 octobre 1979 Texte revu le 9 novembre 1979

TABLE DES MATIÈRES

PAGE	PAGE
SECTION I: HISTORIQUE	187
Introduction	
Fluctuations de l'offre et de la demande	
Facteurs influant sur l'offre et la demande	
Impact sur les prix	
Intervention des gouvernements	
Intervention en temps de guerre	
Le rôle des gouvernements après la guerre	
Résumé	
SECTION II: CRÉATION DE LA COMMISSION CANADIENNE DU LAIT	191
Revendication d'une administration nationale	
La Loi de 1966 sur la Commission canadienne du lait	
Objets	
Pouvoirs	
Règlements	
Comité consultatif	
Commissaires	
Sources de financement	
Le personnel de la Commission	
Relations avec d'autres organisations	
Ministère fédéral de l'Agriculture	
Ministère de l'Industrie et du Commerce	
Les gouvernements provinciaux et leurs organismes	
La Fédération des producteurs de lait du Canada	
Le Conseil national de l'industrie laitière du Canada	
Rôle de la CCL	
SECTION III: LA POLITIQUE LAITIÈRE FÉDÉRALE — PARTICULARITÉS ET ÉVOLUTION .	195
Introduction	
i) La période antérieure à 1966-1967 et à la création de la C.C.L.	
ii) La période allant de 1966-1967 à 1975	
iii) La période postérieure à 1975 — Mise en oeuvre de la politique laitière à long terme	
SECTION IV: ACTIVITÉS DE LA COMMISSION CANADIENNE DU LAIT	201
Introduction	
Subvention directe aux producteurs	
Programme d'offre d'achat	
Mécanisme des soumissions de poudre de lait écrémé à la Commission	
Contrôle de la qualité	
Processus d'adjudication par la Commission	
Contrôle de l'entreposage et des stocks	
Installations d'entreposage	
Registres d'entreposage et rapports d'inventaire	
Contrôle de l'inventaire aux livres	
Commercialisation	
Données statistiques sur la production, la consommation intérieure et l'exportation	
BIBLIOGRAPHIE	211

LISTE DES TABLEAUX

		PAGE
TABLEAU 1—	Tendances et variabilité de la production laitière canadienne, 1920-1978	187
TABLEAU 2—	Tendances de l'utilisation du lait — Canada 1920-1978	188
TABLEAU 3—	Prix de soutien du beurre et de la poudre de lait écrémé, subvention fédérale directe et prélèvement sur les livraisons contingentées de lait de transformation au Canada: 1967-1975	199
TABLEAU 4—	Prix de soutien du beurre et de la poudre de lait écrémé, subvention fédérale directe et prélèvement sur les livraisons contingentées de lait de transformation au Canada: 1975-1979	200
TABLEAU 5—	Nombre d'entrepôts utilisés par la C.C.L., par province, 1974-1977 (au 31 août)	203
TABLEAU 6—	Prix de soutien canadiens et moyennes des prix et des subventions à l'exportation de la poudre de lait écrémé, 1962-1978	205
TABLEAU 7—	Stocks de poudre de lait écrémé	207
TABLEAU 8—	Achats, ventes et stocks de fin d'année de poudre de lait écrémé de la Commission canadienne du lait, 1967-1978	207
TABLEAU 9—	Production, consommation intérieure, exportations et stocks de fin d'année de poudre de lait écrémé, de 1959 à 1977	209
TABLEAU 10—	Volume et valeur des exportations de poudre de lait écrémé, de 1962 à 1977	209

SECTION I: HISTORIQUE

Introduction

1.1 L'histoire de l'industrie laitière canadienne au cours du vingtième siècle est caractérisée par des fluctuations constantes de l'offre, de la demande et des prix. Ces mouvements de hausse et de baisse ont touché non seulement la production du lait à la ferme, mais tout un ensemble d'éléments de l'industrie laitière, notamment:

- i) la demande totale de lait et la demande de produits particuliers (lait de consommation, fromage, beurre, lait concentré, mélange à crème glacée, etc.);
- ii) les facteurs de production tels que les coûts, les possibilités agricoles autres que la production du lait, les montées de l'immigration et de la population, les conditions météorologiques, l'offre de main-d'oeuvre, etc.;
- iii) l'organisation et les orientations de groupes industriels tels que les distributeurs, les transformateurs, les producteurs de lait de consommation ou de lait destiné à la fabrication de beurre, de crème ou d'autres produits;
- iv) les prix reçus par les agriculteurs, les transformateurs et les distributeurs; et
- v) l'étendue et la nature des interventions, de l'aide, des lois et des organismes des gouvernements.

Les variations qu'ont connues ces cinq groupes de facteurs ont eu un impact fondamental sur le comportement, la structure et la législation de l'industrie. Cet impact a été tout particulièrement marqué en ce qui concerne la législation nouvelle et les nouvelles organisations reconnues par les gouvernements au cours des vingt dernières années. Un bref survol de ces cinq groupes de facteurs va nous aider à mieux voir comment ces influences ont donné à l'industrie du lait la structure qu'elle possède en 1979.

Fluctuations de l'offre et de la demande

1.2 L'industrie laitière, qui a pris forme au cours de la période de colonisation qui a précédé la Confédération, a connu sa croissance la plus rapide entre le début de la Confédération et le tournant du siècle. Depuis 1900, la production totale du lait a continuellement augmenté pour atteindre un sommet en 1965. Une baisse puis une période de stabilisation ont suivi (voir le tableau 1). La production est passée de 11 milliards de livres en 1920 à 18 milliards de livres en 1970. Toutefois, chaque décennie a été marquée par de grandes fluctuations. Entre 1920 et 1929, il y a eu un écart de 23 pour cent entre le niveau le plus bas et le niveau le plus élevé de la production annuelle. Au cours des années soixante, cet écart n'a été que de 4,5 pour cent.

Le lait étant un produit périssable qui exige l'utilisation d'un matériel de réfrigération coûteux ou un conditionnement rapide s'il doit être transformé, l'impact de cette situation est considérable en ce qui concerne le besoin et l'utilisation d'installations d'entreposage et d'usines lorsque l'offre varie d'année en année.

TABLEAU 1—TENDANCES ET VARIABILITÉ DE LA PRODUCTION CANADIENNE DU LAIT 1920-1978

	Production totale de lait	Niveau le plus faible de la décennie*	Niveau le plus élevé de la décennie*	Taux de fluctuation: % d'écart entre les deux extrêmes
		(milliards de livres)		
1920	11.0	11.0	13.5	22.7
1930	13.1	13.1	15.8	20.5
1940	15.2	15.2	16.5	8.5
1950	14.9	14.9	17.7	18.8
1960	17.7	17.7	18.5	4.5
1970	18.0	16.9	18.0	7.5
1978	17.3	**	**	**

*C'est-à-dire, pour 1920, les dix années allant de 1920 à 1929 inclusivement.

Source: Guide de la statistique agricole, Partie VII: Statistique laitière, 1920-1973; publication n° 21-515 de Statistique Canada

**La comparaison décennale n'est pas possible

1.3 En plus de cette fluctuation de la production, d'importantes variations ont marqué la demande du lait destiné à diverses utilisations (voir le tableau 2). Les principales ont été les suivantes:

- i) une montée assez régulière du pourcentage de lait consommé directement sous forme de lait nature ou de crème, ce pourcentage étant passé de 14,5% en 1920 à 32,6% en 1978;

- ii) une augmentation de la quantité de lait servant à la fabrication de beurre, la production atteignant son sommet au cours de la Deuxième Guerre mondiale (principalement en vue de l'exportation), et une baisse de la consommation de beurre pendant les années soixante-dix. En 1920, près de la moitié du beurre était fabriqué à la ferme, mais le pourcentage de beurre ainsi produit est devenu négligeable en 1960 et la production de «beurre de fabrique» (c'est-à-dire produit dans des usines laitières) a atteint un sommet en 1970;
- iii) une utilisation fluctuante du lait pour la production de fromage cheddar — le sommet, dans ce cas, a été atteint au cours de la décennie de 1890; un autre sommet a été atteint pendant la Deuxième Guerre mondiale et une nouvelle remontée s'est produite au cours des années soixante-dix;
- iv) une montée rapide, depuis 1960, de l'utilisation du lait entier pour la transformation et pour la production de fromage à la crème;
- v) une montée rapide de l'utilisation du lait pour la production de produits de lait entier concen-

tré, qui a atteint son sommet au cours des années soixante pour ensuite diminuer;

- vi) une montée constante de l'utilisation du lait pour la production de crème glacée;
- vii) une baisse constante de l'utilisation du lait à la ferme pour la consommation domestique et l'alimentation du bétail. La baisse du nombre des exploitations agricoles et du nombre de personnes qui y vivent (surtout celles où l'on trouve des troupeaux de vaches laitières) constitue ici le facteur le plus déterminant.

Facteurs influant sur l'offre et la demande

1.4 Au cours des années trente, de la Deuxième Guerre mondiale et de la récente période d'inflation (de 1973 jusqu'à maintenant), la montée des coûts de l'agriculture a amené de nombreux exploitants à réduire leur production ou à y mettre fin. Au cours des années quarante, par exemple, il s'est produit de graves pénuries de main-d'œuvre agricole, et des problèmes analogues sont survenus au cours des années soixante-dix. Certaines années, une partie de la variation de la production a été attribuable aux conditions météorologiques.

TABLEAU 2—TENDANCES DE L'UTILISATION DU LAIT—CANADA 1920-1977

	Lait nature	Beurre de ferme	Beurre de fabrique	Total, beurre	Fromage cheddar	Autres fromages	Lait concentré	Crème glacée	Utilisé à la ferme	Production totale
	(milliards de livres)									
1920	1.6	2.4	2.6	5.0	1.7	—	.2	.1	2.4	11.0
1930	2.5	2.3	4.4	6.7	1.3	—	.2	.2	2.2	13.1
1940	3.1	1.8	6.2	8.0	1.6	—	.4	.2	1.9	15.2
1950	4.1	.7	6.1	6.8	1.1	—	.8	.4	1.7	14.9
1960	5.0	.2	7.5	7.7	1.2	.1	1.2	.7	1.8	17.7
1970	5.2	—	7.7	7.7	1.8	.6	.7	.8	1.2	18.0
1977	5.8	—	5.8	5.8	1.9	1.4	.8	1.0	1.2	17.1*

Source: Guide de la statistique agricole, Partie VII; Statistique laitière, 1920-1973, publication n° 21-515 de Statistique Canada

*A cause d'un changement survenu dans la manière dont Statistique Canada obtient ces données, le chiffre de la production totale de 1977 n'est pas comparable aux chiffres des années antérieures; il ne constitue pas non plus la somme des produits donnés en rubrique. (Le chiffre comparable serait 17.9)

De plus, la croissance des exportations de blé des Prairies, surtout entre 1910 et 1930, a incité de nombreux producteurs laitiers à quitter l'Ontario et à aller s'installer dans les Prairies pour se lancer dans la production du blé. Plus récemment, et notamment depuis 1945, la production de lait a constamment diminué dans les provinces des Prairies du fait que les agriculteurs s'intéressaient davantage aux céréales. Par ailleurs, l'augmentation constante de la population canadienne a fait croître la demande intérieure de lait de consommation, de fromage et de crème glacée. Par contre, la demande de beurre s'est ressentie de la publicité qui a été faite autour des effets

néfastes du gras animal pour la santé et de son prix élevé par rapport à celui de la margarine, ce qui a amené une baisse de la consommation totale de ce produit au cours des dernières années.

1.5 Au cours des premières années, les diverses utilisations du lait ont amené les producteurs laitiers à se constituer en groupes différents, selon le marché qu'ils desservaient. A l'époque où le transport s'effectuait par cheval et où la réfrigération n'était pas très répandue, les villes et les villages étaient approvisionnés par les agriculteurs de la place. Toutefois, comme le lait de consommation se vendait (et continue de se vendre)

en général à un prix plus élevé que le lait destiné à la transformation, à cause de sa fraîcheur et de sa conformité à des normes d'hygiène plus strictes, d'autres producteurs laitiers ont voulu obtenir une part de ce marché. Ce vif désir de recevoir le prix le plus élevé a créé une situation où les distributeurs de lait de consommation (lait nature) pouvaient négocier avec les producteurs laitiers. A l'époque où l'on a commencé à construire des établissements pour la fabrication du beurre, puis du fromage, puis du lait concentré, chaque usine obtenait son lait des producteurs locaux. Certains d'entre eux séparaient la crème à la ferme et la livraient à des beurrieres, alors que d'autres livraient du lait entier à des fromageries ou à des usines de lait concentré ou de lait condensé. Chacun des distributeurs de lait de consommation et chacune des usines négociait ses prix séparément et, parfois, passait des contrats avec les producteurs au sujet des quantités à livrer; par exemple, il fallait du lait frais toute l'année, mais le beurre et le fromage pouvaient être entreposés. Par conséquent, certains agriculteurs produisaient du lait l'été quand les coûts étaient inférieurs et acceptaient des prix annuels moyens moins élevés, tandis que d'autres s'efforçaient d'étendre leur production sur toute l'année.

1.6 Cette situation a amené les producteurs à se regrouper en associations, suivant l'usage qui était fait de leur lait. Cette réaction s'est surtout manifestée en Ontario et au Québec. Ces divers groupes se sont repliés sur eux-mêmes et ont eu tendance à ne pas tenir compte de certains des changements importants qui se produisaient dans l'industrie et sur les marchés de leurs produits. Par exemple, les producteurs de lait de consommation, dont le marché s'étendait constamment, ne voulaient pas laisser les autres agriculteurs accéder à ce marché. Ceux qui livraient leur lait aux beurrieres attribuaient le faible niveau des prix qu'ils obtenaient à la margarine et au beurre importé. Quant aux producteurs de lait à fromage, ils l'attribuaient à la concurrence des pays étrangers et aux problèmes internationaux. Même les distributeurs et les transformateurs ne cherchaient pas de solutions générales à leurs problèmes et aggravaient les difficultés de l'industrie en construisant un trop grand nombre d'usines, en laissant se chevaucher les itinéraires de transport du lait et en faisant échouer de nombreux régimes négociés et programmes gouvernementaux.

Impact sur les prix

1.7 Le principal problème avait trait aux prix que recevaient les producteurs pour leur lait et à ceux auxquels le lait et les produits du lait pouvaient être vendus. La dépression de 1930 a fait dégringoler les prix des produits laitiers, surtout à cause de la réduction radicale des exportations de beurre et de fromage canadiens et de la baisse des revenus des consommateurs. Les quantités de lait livrées sur le marché du lait de consommation ont augmenté et les prix de détail du lait sont tombés à des niveaux très bas. Les prix du lait de consommation ont commencé à se raffermir après l'établissement, par les gouvernements provinciaux, de régimes responsables de la commercialisation de ce produit. La guerre de 1939-1945 a fait

monter les prix en stimulant considérablement la demande de beurre, de fromage et de lait concentré pour l'exportation. La Grande-Bretagne a passé des contrats avec le gouvernement canadien pour la vente annuelle de grandes quantités d'aliments pendant la guerre. La Commission des produits du lait en temps de guerre a versé des subventions aux agriculteurs pour stimuler la production, mais une pénurie de main-d'oeuvre a fait échouer ses efforts. L'expiration des contrats avec la Grande-Bretagne, entre 1953 et 1955, a créé de graves bouleversements car ni le marché intérieur ni les marchés d'outre-mer ne pouvaient absorber tout le lait et tous les produits alors disponibles. Les prix ont baissé et les exploitants ont été forcés de s'organiser et de faire pression auprès des gouvernements pour que ceux-ci agissent. C'est ainsi que les années cinquante et soixante ont été très actives sur les plans de l'organisation des exploitants agricoles et de l'adoption de nouvelles lois par le gouvernement central et les provinces.

Intervention des gouvernements

- 1.8 Le chaos des années trente avait amené les gouvernements provinciaux à établir des contrôles sur le marché du lait de consommation. Ces contrôles comportaient en général
- i) la désignation d'une zone de marché (une ville) où les producteurs pouvaient livrer leur lait;
 - ii) un contingent ou volume de livraison quotidien ou annuel pour chaque producteur; et
 - iii) des contrats négociés entre chaque producteur et un distributeur au sujet du volume d'approvisionnement, du prix, de la qualité, du prix du lait livré en trop, etc., pour la zone de marché en question, etc.

Chaque producteur était autorisé à livrer ses produits à un seul distributeur. Seuls ceux qui s'étaient vu attribuer des contingents pouvaient livrer leurs produits dans une zone de marché donnée. En Ontario seulement, on en est ainsi venu à compter plus de 170 zones de marché et les prix variaient considérablement d'un endroit à un autre de la province. Il est même arrivé que certains distributeurs paient des prix différents aux producteurs, même à l'intérieur d'une même zone de marché. Malgré tout, ces mesures ont créé une certaine stabilité et elles ont même augmenté légèrement, avec le temps, les prix payés aux producteurs pour leur lait de consommation. Toutefois, les restrictions sur l'accès au marché du lait de consommation ont fait baisser les prix de ce produit. Afin de corriger cette situation, les gouvernements, à divers moments et chacun à leur manière, ont commencé à intervenir dans la commercialisation des produits laitiers transformés. La première initiative fédérale à cet égard a été mise à exécution par l'Office de commercialisation du Canada, créé en vertu de la Loi de 1934 sur l'organisation du marché des produits naturels. Il s'agissait d'un programme de subvention permettant d'acheminer les excédents de beurre vers les marchés d'exportation. A cette époque, soit en 1935-1936, une subvention de 1.5 cents la livre était versée pour tout le lait servant à la fabrication de fromage et cette mesure a eu pour effet

de stabiliser le prix de tous les produits laitiers. Toutefois, la Cour suprême a jugé, en juillet 1936, que cette loi de 1934 était inconstitutionnelle et le gouvernement fédéral a alors décidé de laisser le champ libre aux gouvernements provinciaux.

Intervention en temps de guerre

1.9 La Deuxième Guerre mondiale a donné lieu à une intervention importante du gouvernement fédéral sur le marché des produits laitiers. En 1930-1940, les excédents de beurre ont été distribués aux familles inscrites aux programmes d'aide sociale, auxquelles on remettait des bons échangeables contre du beurre dans les épiceries. Le gouvernement remboursait les banques, qui à leur tour remboursaient les épiceries en fonction du nombre de bons reçus. Des subventions ont été accordées pour le lait de consommation, le lait de transformation et la crème afin, surtout, d'accroître la production tout en limitant l'inflation et la montée des prix pour les consommateurs. Ces subventions ont été payées par la Commission des prix et du commerce en temps de guerre à partir de septembre 1942, la Commission des aliments agricoles du ministère de l'Agriculture prenant la relève en 1943. Les subventions aux agriculteurs, en vue d'accroître la production laitière, ont été graduellement abolies en 1946 et 1947.

Le rôle des gouvernements après la guerre

1.10 Le gouvernement fédéral a ensuite pris l'engagement de soutenir les prix et les revenus agricoles après la guerre. En 1944, la Loi sur le soutien des prix agricoles créait la Commission de soutien des prix agricoles, qui était autorisée à soutenir les prix agricoles, y compris ceux du lait, par l'achat de produits ou par le versement de paiements de soutien aux producteurs. La Commission a d'abord adopté, en 1946, une politique d'aide temporaire.

1.11 En 1947, le gouvernement a adopté la Loi sur les produits agricoles, qui l'autorisait à établir des contacts avec les gouvernements étrangers et à passer des contrats d'entreposage et de traitement. Les diverses commissions de temps de guerre régissant la viande, les produits laitiers et les produits spéciaux, qui s'étaient occupées d'achat, d'entreposage, etc. à l'époque des contrats de temps de guerre, ont été maintenues en activité afin de permettre au Canada de répondre aux besoins alimentaires mondiaux après la guerre, surtout ceux de la Grande-Bretagne.

1.12 Des subventions visant à maintenir les prix des produits laitiers ont été versées sur une base temporaire. Le prix du beurre a été soutenu (à Montréal) à 58 cents la livre en 1948 et le fromage destiné à l'exportation a été subventionné en 1950. En mars 1951, le gouvernement fédéral a perdu tous les pouvoirs spéciaux qu'il détenait depuis la guerre. Pour les remplacer, on a créé, en décembre 1951, la Commission des produits agricoles, qu'on a dotée de pouvoirs plus étendus que ceux des organismes qui l'avaient précédée. Toutefois, la création de la Commission n'a pas établi un système permanent de subventions, mais seulement un mécanisme permettant de faire face à

chaque situation d'une année à l'autre. En 1952, l'agriculture européenne s'était remise des dévastations subies pendant la guerre et l'après-guerre, la production atteignait des niveaux sans précédent et la Grande-Bretagne connaissait une crise monétaire. Les contrats directs avec le gouvernement du Royaume-Uni ont cessé en 1955 et les importations en provenance des pays-dollars, c'est-à-dire les États-Unis et le Canada, ont été soumises à des restrictions sévères. Ces événements ont eu un impact considérable sur les exportations agricoles canadiennes, qui ont été considérablement réduites. La nouvelle situation commerciale d'après-guerre rendait nécessaires d'importantes adaptations dans l'ensemble de l'économie. Le gouvernement canadien a jugé qu'il ne devait pas entreprendre de fournir de vastes subventions à l'agriculture pour atténuer les problèmes d'adaptation d'un secteur particulier de l'économie.

1.13 En 1958, le nouveau gouvernement fédéral a adopté une approche différente en faisant voter la Loi de 1958 sur la stabilisation des prix agricoles, qui établissait à l'égard de neuf produits agricoles «désignés», y compris le beurre et le fromage (mais ni le lait de consommation ni la poudre de lait écrémé), un niveau de soutien minimal s'établissant à 80% de la moyenne décennale des prix. Aucune politique précise n'est née de cette législation nouvelle à l'égard de l'industrie du lait. Au début de chaque campagne laitière (c'est-à-dire le 1^{er} mai à cette époque), les ministres annonçaient les niveaux des prix des produits agricoles ou des subventions de soutien ainsi que les autres décisions relatives aux prix et aux revenus.

Résumé

1.14 Au cours des trente années qui ont suivi le début de la dépression, les producteurs laitiers ont reçu une aide très variable des gouvernements, ceux-ci se montrant parfois très sensibles à leurs problèmes, parfois moins, selon qu'ils jugeaient devoir les aider ou les laisser se débrouiller eux-mêmes. Même si l'aide financière provenait en majeure partie du gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux ont aussi connu des oscillations de ce genre. C'est ainsi, par exemple, que les producteurs laitiers de la Colombie-Britannique ont connu de nombreux problèmes de commercialisation jusqu'à ce que, en 1954, le gouvernement décide enfin de charger le juge J.V. Clyne d'effectuer une étude approfondie de la production et de la commercialisation du lait. Le juge a recommandé un ensemble de changements allant dans le sens d'une activité plus vigoureuse et plus centralisée régie par une nouvelle loi, et le gouvernement provincial a donné suite à cette recommandation. Il a fallu de nombreux rapports et de nombreux efforts de la part de tout un éventail d'organisations agricoles pour que s'amorce en Ontario une évolution semblable, qui n'a donné de résultats concrets qu'en 1965.

1.15 A partir de 1934, année où l'Ontario Milk Control Board a commencé à administrer les zones de production du lait de consommation et à en fixer les prix (y compris le prix de détail) et les contingents, quatre groupes distincts de producteurs laitiers se sont chacun doté d'une organisation plus ou moins bien

structurée, étant imités en cela par les distributeurs et les transformateurs. Il s'agit des producteurs de lait de consommation, des producteurs de lait à fromage, des producteurs de crème (à beurre) et des producteurs de lait concentré. Les propositions, les programmes et les subventions s'adressaient en général à ces groupes distincts et aux problèmes de chacun. Il s'est effectivement constitué des offices de commercialisation grâce auxquels des groupes de producteurs pouvaient légalement organiser et contrôler leur production, négocier avec les acheteurs, percevoir des cotisations et se livrer à des activités d'achat, de vente, d'entreposage et même de subvention. C'est ainsi qu'ont été créés l'Office de commercialisation du fromage de l'Ontario, en 1934, l'Office de commercialisation de la crème, en 1946, et l'Office de commercialisation du lait concentré, en 1954.

- 1.16 Des situations semblables se sont reproduites partout au Canada, selon l'évolution particulière des circonstances dans chaque province. Il se produisait plus de lait en Colombie-Britannique, au Québec et en Ontario, et c'est d'ailleurs pourquoi les trois provinces ont connu des problèmes assez semblables, alors qu'il se produisait moins de lait au Manitoba, en Saskatchewan, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick. Étant donné la concentration de la population et de la production du lait et des produits laitiers dans les provinces centrales de l'Ontario et du Québec, et vu la nécessité d'écouler l'excédent de cette région, les problèmes de commercialisation de ces deux provinces illustrent assez bien le problème global de l'industrie laitière.
- 1.17 Par ailleurs, l'industrie laitière a été la scène de certains problèmes que l'industrie et les gouvernements hésitaient à attaquer de front. L'enquête Hennessey, effectuée en Ontario, est un des résultats de cette accumulation de problèmes et elle nous en fournit une liste utile. Il y a eu notamment l'affaiblissement de la position du Canada comme pays exportateur de produits laitiers, ce qui a créé une plus grande dépendance à l'égard du marché intérieur au Canada. Ce problème d'exportation était attribuable en partie aux subventions à l'exportation de plus en plus généreuses qu'accordaient d'autres pays exportateurs et qui limitaient la capacité de concurrence du Canada sur le marché international. Sur le plan de la consommation, les nombreuses mises en garde contre l'ingestion de gras animal ont fait diminuer la consommation de beurre par personne et augmenter celle de lait à 2% (le pourcentage normal de matière grasse est de 3,5%). A cela est venu s'ajouter la popularité croissante de la margarine. Il importe de noter que même si l'enquête Hennessey a souligné l'importance de ces problèmes «extérieurs» en 1963, ils demeurent importants en 1979 également.
- 1.18 L'enquête Hennessey a également révélé que des problèmes subsistaient au sein de l'industrie laitière elle-même. Les producteurs de lait de consommation demeuraient dans une situation privilégiée (sauf, peut-être, en Colombie-Britannique, où toutes les productions laitières étaient régies par un seul grand office de commercialisation). L'accès au marché plus rémunérateur du lait de consommation était limité et tout

le lait produit en surplus des besoins de lait de consommation était acheté à un prix inférieur. Pourtant, l'accès à la production du lait de consommation exigeait de fortes dépenses de capital, ce qui faisait monter les coûts de production et, en Ontario, le système de contingentement des livraisons de lait de consommation ne fonctionnait pas bien. Par ailleurs, le traitement du lait était en voie d'intégration au sein d'usines produisant un large éventail de produits, mais aucune mesure d'intégration n'était prise au niveau de la production. On a aussi constaté une croissance de la capacité de production et de traitement non utilisée, attribuable à des modalités de commercialisation qui segmentaient le marché d'une manière artificielle et empêchaient le transfert du lait d'une utilisation à une autre et d'une usine surutilisée à une usine sous-utilisée. On mettait beaucoup de temps à améliorer la qualité du lait et les normes d'hygiène sur les fermes, dans les laiteries et dans les usines de transformation. Une des raisons évoquées pour expliquer ces problèmes, était le manque de communication dans l'ensemble de l'industrie et entre les provinces. On a laissé entendre que les dirigeants des groupes de producteurs et de transformateurs négligeaient d'ouvrir les yeux et de réagir devant la nécessité manifeste d'une action commune et que les organismes et les gouvernements provinciaux négligeaient de reconnaître l'existence de ces changements et de ces pressions au sein de l'industrie. On a aussi avancé que les intéressés manquaient de confiance à l'égard du gouvernement fédéral, qui avait établi les subventions, le soutien des prix et le contrôle des importations et qui avait annoncé ces mesures chaque année.

- 1.19 Telle était la situation de l'industrie laitière canadienne au début des années soixante.

SECTION II: CRÉATION DE LA COMMISSION CANADIENNE DU LAIT

Revendication d'une administration nationale

- 2.1 Au moment où débutent les années soixante, on presse de plus en plus les producteurs laitiers et l'industrie laitière de se regrouper. La création et l'activité de l'enquête Hennessey en Ontario, qui a commencé en 1963 par une série d'audiences publiques tenues dans toute la province, a constitué un élément important de motivation. Mais il fallait agir sur le plan national. A la conférence des perspectives annuelles du ministère fédéral de l'Agriculture en novembre 1962, la Fédération canadienne de l'agriculture réclame la convocation d'une conférence laitière nationale appelée à définir l'orientation future de l'industrie laitière au Canada. Cette proposition reçoit un puissant appui et la première conférence laitière canadienne a lieu à Ottawa les 21 et 22 février 1963. C'est là un événement exceptionnel car jamais auparavant on n'a vu 70 dirigeants de l'industrie laitière, des gouvernements fédéral et provinciaux, des organisations d'agriculteurs et des industries de transformation se réunir pour examiner des problèmes, envisager l'avenir et proposer une ligne d'action. Dans son discours, le Secrétaire exécutif de la Fédération canadienne des producteurs de lait proposait...

«une administration nationale qui soit responsable de commercialiser le lait et les produits du lait, au pays et pour l'exportation, dans l'intérêt des producteurs de lait du Canada. Dans l'ensemble, je conçois une administration nationale œuvrant surtout dans le domaine de la réglementation plutôt que d'acheter et de vendre elle-même du lait ou des produits laitiers. Cette dernière fonction pourrait ne pas relever du tout de l'administration envisagée ou elle ne serait exercée que dans certains cas particuliers où le besoin s'en ferait sentir — par exemple dans le cas des programmes d'écoulement des excédents ou à l'égard des mesures de stabilisation du marché».

Il poursuivait en décrivant les pouvoirs de l'organisme, qui excluent le commerce. Il fait toutefois une concession:

«Je me rends compte aussi que l'administration en aura besoin (de ses pouvoirs) à des moments particuliers et dans une mesure précise et que cela doit être déterminé par l'étude et par l'expérience».

2.2 Dans le rapport de la Conférence, il était demandé qu'un comité consultatif soit nommé et chargé d'étudier un large éventail de questions, parmi lesquelles figurait séparément, comme devant faire l'objet d'une étude plus approfondie, un projet d'organisme national. Ce comité consultatif devait être composé de 16 membres dont un serait nommé par le gouvernement fédéral et dont les autres proviendraient de chacune des cinq régions (Atlantique, Québec, Ontario, Manitoba/Saskatchewan et Alberta/Colombie-Britannique), ces derniers étant nommés par la Fédération canadienne des producteurs de lait, le Conseil national de l'industrie laitière du Canada (les transformateurs) et les gouvernements provinciaux.

2.3 Le ministre fédéral de l'Agriculture, l'honorable Harry Hays, crée alors ce Comité, qui tient sa première réunion le 24 juin 1963 à Ottawa. En réalité, le Comité a tenu sept séances plénières entre octobre 1963 et mars 1965, de même que plusieurs réunions de ses quatre sous-comités. Son rapport de 27 pages (sans compter les annexes) a été terminé et publié en août 1965). Ses recommandations portaient sur la recherche, la qualité, la commercialisation et d'autres sujets. Sur la question de la commercialisation, le texte comptait quatre pages, consacrées surtout à l'exposé d'opinions claires et directes sur le projet d'une administration laitière nationale. Après avoir traité des objectifs, de la législation, du statut, de la composition et du financement de l'organisme envisagé, on énumérait huit fonctions distinctes dont devrait s'acquitter l'administration. Une de celles-ci conférait au Comité «des pouvoirs dans le domaine du commerce étranger et le pouvoir d'agir à l'égard des questions liées à l'exportation et à l'importation, en conformité de la politique gouvernementale». Venait ensuite un exemple illustrant les avantages pouvant découler de l'importation. Il était suggéré que tous les profits aillent à l'aide à l'exportation.

Toutefois, l'exemple donné n'avait trait qu'au genre de pouvoirs dont l'administration nationale aurait

besoin et aux types de mesures qu'elle pourrait prendre dans le domaine du commerce étranger; il n'était précisé nulle part à qui il reviendrait effectivement d'effectuer les transactions proprement dites.

2.4 Après la Conférence laitière canadienne et le dépôt du rapport du Comité consultatif canadien de l'industrie laitière, le mouvement général dans le sens de la création d'une administration nationale est devenu très fort. Le gouvernement fédéral adopta les idées du jour. Les libéraux furent réélus en novembre 1965 et l'honorable J.J. Greene, ministre de l'Agriculture, présenta au Comité de la Chambre, le jeudi 16 juin 1966, le projet de loi C-205 relatif à la Commission canadienne du lait. La deuxième lecture débuta le 23 juin, le projet de loi ayant obtenu l'appui de tous les partis représentés au Parlement. Au cours de la deuxième lecture, le Ministre fit la mise au point suivante:

«Il est impossible à l'heure actuelle d'indiquer, autrement que d'une manière générale, quelles vont être les modalités de fonctionnement de la Commission. L'industrie laitière est une entité complexe, en évolution constante et, à cause de ces changements, diverses approches vont sans doute devoir être adoptées par la Commission. Le projet de loi a été rédigé de manière à présenter la souplesse nécessaire qui permettra à la Commission d'atteindre les objectifs qui ont été formulés à son égard, malgré l'évolution des structures de l'industrie laitière du Canada.» (20 juin 1966, p. 6657)

La troisième lecture a pris fin le 23 juin 1966 et le projet de loi a reçu la sanction royale le 11 juillet 1966, après son approbation finale par le Sénat.

La Loi de 1966 sur la Commission canadienne du lait

2.5 La Loi créant la Commission canadienne du lait est entrée en vigueur le 31 octobre 1966 et la Commission est entré en pleine activité au début de la nouvelle campagne laitière, le 1^{er} avril 1967. La Commission est une corporation de la Couronne constituée de trois membres nommés par le Gouverneur en conseil: un président, un vice-président et un autre membre. Les commissaires relèvent directement du ministre de l'Agriculture. Les bureaux de la Commission sont situés à Ottawa. Le Président est le principal administrateur de la Commission.

2.6 **Objets:** Les objets de la Commission sont ainsi définis dans la Loi:

«Offrir aux producteurs efficaces de lait et de crème l'occasion d'obtenir une juste rétribution de leur travail et de leur investissement et assurer aux consommateurs de produits laitiers un approvisionnement continu et suffisant de produits laitiers de bonne qualité.»

2.7 **Pouvoirs:** Les pouvoirs accordés à la C.C.L. pour réaliser ses objectifs peuvent être résumés ainsi:

1. acheter, entreposer, transformer ou écouler tout produit laitier de la manière qu'elle juge appropriée;

2. faire des paiements directs aux producteurs;
 3. faire enquête sur les questions relatives à la production, à la transformation et à la commercialisation de n'importe quel produit laitier;
 4. stimuler la consommation de produits laitiers; et
 5. prélever des sommes à même les paiements faits aux producteurs.
- 2.8 **Règlements:** Ces pouvoirs doivent être exercés sans préjudice et en conformité de tous les règlements établis en vertu de la Loi. Plus précisément, le Gouverneur en conseil peut établir des règlements portant sur la commercialisation de n'importe quel produit laitier, y compris des règlements sur les contingents, sur l'accréditation des organismes, sur la tenue des livres, sur la fixation et la perception de prélèvements, sur les saisies et sur l'écoulement des produits. Aucun règlement n'a été approuvé par le Gouverneur en conseil en ce qui concerne la commercialisation des produits laitiers par la CCL depuis la création de cette dernière, en 1966.
- 2.9 **Comité consultatif:** Le Ministre doit nommer un comité consultatif formé d'un président et de huit autres membres. Chaque membre est nommé pour une période d'au plus trois ans. Le Comité a pour rôle de conseiller la Commission sur les questions relatives à la production et à la commercialisation des produits laitiers qui lui sont renvoyées par la Commission. Un comité plénier a été nommé lors de la création de la Commission et il a été plutôt actif au cours des premières années. Il a continué de se réunir jusqu'à l'expiration, le 8 février 1977, du mandat de ses membres, qui n'a pas été renouvelé. Les vacances ont été comblées en octobre 1979.
- 2.10 **Commissaires:** La Commission a commencé d'exister le 31 octobre 1966 et M. S.C. Barry en a été nommé président le 1^{er} décembre 1966. Au cours des sept années qui ont précédé sa nomination, M. Barry a été sous-ministre de l'Agriculture. A ce titre, il avait été responsable de l'Office de stabilisation des produits agricoles et il était au courant de l'évolution qu'avaient connue jusque là la politique et les programmes laitiers du gouvernement fédéral. M. L.A. Atkinson a été nommé vice-président. Il avait été directeur général de l'organisation des producteurs laitiers de la vallée du Fraser, qui était alors la plus importante coopérative de producteurs laitiers de la Colombie-Britannique et le siège de vastes installations de transformation. M. Atkinson apportait donc à la Commission sa connaissance des préoccupations des conditionneurs de lait. M. M.J. Thibaudeau, producteur laitier du Québec, a été nommé Commissaire le 15 mars 1967, son rôle étant de représenter à la Commission les intérêts des producteurs.
- 2.11 **Sources de financement:** En vertu de la Loi, la Commission reçoit chaque année, de l'Office de stabilisation des prix agricoles, un montant total déterminé par le Gouverneur en conseil conformément à la Loi sur la stabilisation des prix agricoles et devant servir à stabiliser le prix du lait et de la crème. Chaque année, la Commission doit soumettre au ministre de l'Agric-

culture les grandes lignes du programme suivant lequel elle prévoit s'acquitter de ses fonctions pour l'année financière suivante. Toutes les dépenses relatives aux salaires, aux frais de déplacement et à l'administration (sauf celles qui, de l'avis du ministre, sont directement attribuables aux activités de stabilisation des prix de la Commission) sont payées à même les crédits alloués à cette fin par le Parlement.

- 2.12 **Le personnel de la Commission:** M. D.B. Goodwillie a été directeur de la commercialisation du 1^{er} avril 1967 jusqu'à sa mort, en octobre 1972. Il avait auparavant été chef de la commercialisation à l'Office de stabilisation des prix agricoles et il connaissait déjà très bien le marché des produits laitiers. M. H. Mestern est entré au service de la Commission à peu près au moment où M. R.J. Labossière est devenu directeur de l'administration des subventions (en août 1968) et M. A.O. Blouin secrétaire-trésorier. M. J.R. Sherk a pris la relève au poste de directeur de la commercialisation en janvier 1973. Y compris ce noyau de fonctionnaires, la Commission comptait en tout 25 employés en décembre 1967. Ce nombre a ensuite continuellement augmenté passant à 37 en 1969-1970, à 45 en 1973-1974 et à 53 en 1976-1977. Au cours de cette période, il s'est produit des changements importants au sein du personnel cadre. M. Barry a pris sa retraite en 1973 et a été remplacé par M. Ellard Powers, agriculteur de l'Ontario qui était entré au service de la Commission au moment où M. Atkinson avait pris sa retraite. M. Powers a été remplacé par le président intérimaire, M. Ken Savage, en juillet 1976. Celui-ci, à son tour, a été remplacé au poste de président, en novembre 1976, par M. Gilles Choquette, qui était à ce moment-là chef de cabinet du ministre de l'Agriculture d'alors, l'honorable E.F. Whelan, et qui, auparavant, avait été secrétaire administratif adjoint responsable du secteur laitier à la Fédération canadienne de l'agriculture. Après la démission de M. Thibaudeau, en novembre 1976, M. Elwood Hodgins fut nommé vice-président, en mai 1977. M. H.M. Johnson a été nommé commissaire en 1973 et il occupe toujours ce poste. Du côté du personnel, M. R. Tudor Price est devenu, en octobre 1975, directeur des renseignements commerciaux. M. Sherk, qui avait été prêté par le ministère fédéral de l'Agriculture, a pris sa retraite en décembre 1974. En octobre 1974, M. Marcellus était nommé directeur des activités de commercialisation.

Relations avec d'autres organisations

- 2.13 **Ministère fédéral de l'Agriculture:** Dès le début, le président de l'Office de stabilisation des prix agricoles, M. S.B. Williams, (le nouveau sous-ministre) a travaillé en collaboration étroite avec M. Barry à l'établissement de la politique laitière annuelle. Après le départ de M. Barry il a fait de même avec M. Powers, mais à mesure que son personnel augmentait et prenait de l'expérience, la Commission en est venue à se charger elle-même de l'élaboration et de l'application de la politique laitière. Les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture ont ainsi pris une part moins active à la politique et aux diverses activités de la Commission. Toutefois, le ministère fédéral de l'Agriculture a travaillé de près à la formulation de la

politique laitière à long terme établie en 1975. Dans les domaines du contrôle de la qualité et de l'inspection, les fonctionnaires du Ministère ont continué de jouer un rôle actif auprès de la Commission et, plus particulièrement, auprès des transformateurs.

- 2.14 Ministère de l'Industrie et du Commerce:** D'étroites relations de travail ont toujours existé entre la Commission et le ministère de l'Industrie et du Commerce, qui était responsable de l'expansion commerciale, du contrôle du commerce et des accords commerciaux. Aussi bien à Ottawa qu'aux ambassades canadiennes, ses fonctionnaires ont contribué à la recherche de marchés d'exportation et ont fourni leur aide aux exportateurs canadiens, à la Commission et à son personnel. Le ministre de l'Industrie et du Commerce administre la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, qui régleme le contrôle des importations. L'établissement de la politique laitière a donné lieu à des restrictions de plus en plus sévères à l'égard de l'importation de produits laitiers. En outre, le Ministère a été à l'avant-garde des négociations qui ont mené à la signature d'un accord international sur la poudre de lait écrémé dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce en 1970 et des discussions qui ont eu lieu par la suite au sujet des produits laitiers.
- 2.15 Les gouvernements provinciaux et leurs organismes:** A cause de la division des pouvoirs qui existe dans l'industrie laitière entre les gouvernements provinciaux, responsables des prix et des contingents pour le lait de consommation, et le gouvernement fédéral, responsable des prix et des contingents pour le lait de transformation⁽¹⁾, il est essentiel que soient maintenues des relations étroites entre les ministères fédéral et provinciaux de l'Agriculture et les offices de commercialisation provinciaux. Les premiers accords n'étaient pas officiels, mais, sous l'influence des organisations de producteurs, des accords officiels ont été conclus avec le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait, que préside le président de la C.C.L. mais au sein duquel toutes les provinces sont représentées. Des réunions avaient lieu tous les deux mois pour faire le point sur les niveaux de production, l'attribution et la répartition des contingents et la consommation. On se maintenait aussi en liaison étroite avec l'organisation nationale de promotion des produits laitiers de la Fédération des producteurs de lait du Canada, le Bureau canadien des services des aliments laitiers, auquel le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de la C.C.L., a apporté une aide financière en 1976.
- 2.16 La Fédération des producteurs de lait du Canada:** La C.C.L. a toujours maintenu des relations étroites avec l'organisation des producteurs de lait (présence aux réunions, réception de mémoires, participation à l'élaboration de politiques etc.). Il serait juste de dire que la C.C.L. est généralement intervenue en faveur des producteurs de lait. Sur le plan international, la

⁽¹⁾ Cette division existe surtout parce que très peu de lait de consommation traverse les frontières provinciales et que ce lait, en réalité, est souvent produit à proximité de la ville où il est consommé. Les produits laitiers fabriqués à partir de lait de transformation sont souvent écoulés sur le marché interprovincial et celui de l'exportation et c'est pour cette raison qu'ils relèvent du gouvernement fédéral.

C.C.L. a participé aux travaux de la Fédération internationale des producteurs de lait et elle a été l'hôte du congrès annuel de cet organisme au Canada en 1977.

- 2.17 Le Conseil national de l'industrie laitière du Canada:** Les transformateurs et les commerçants font valoir leur point de vue par l'intermédiaire du Conseil national de l'industrie laitière du Canada et de ses organismes provinciaux. Depuis sa création, la CCL travaille en étroite collaboration avec le Conseil national.

Rôle de la CCL

- 2.18** La Commission canadienne du lait se voulait, en fait, un organisme central de régie auprès duquel tous les éléments du secteur du lait et de la crème de transformation de l'industrie laitière trouveraient le leadership qu'ils recherchaient; toutefois, à cause de la division des compétences entre les provinces et le gouvernement fédéral, les producteurs d'un côté et les transformateurs et distributeurs de l'autre étaient incertains de leur position. Il a donc fallu que la C.C.L. fasse en sorte de répondre en même temps aux exigences et aux attentes du gouvernement et à celles des producteurs, des transformateurs, des distributeurs et des consommateurs.
- 2.19** Le gouvernement fédéral fournissait les fonds nécessaires, à l'égard des frais d'exploitation et des subventions destinées aux producteurs, au soutien des prix, à la commercialisation, à la recherche et à la publicité, pour permettre la mise en oeuvre du programme de la Commission. Il était donc, dans une certaine mesure, en droit d'attendre de la Commission qu'elle surmonte, ou du moins qu'elle atténue et limite, les problèmes que connaissait l'industrie et qu'elle réalise certains changements. Les producteurs eux espéraient pour l'avenir avoir droit à ce qu'ils considéraient être une juste rémunération. De leur côté, les transformateurs, parce qu'ils servent d'intermédiaires entre les producteurs et les consommateurs, estimaient avoir besoin d'aide sur le plan de la commercialisation parce que les approvisionnements de lait de transformation pouvaient facilement dépasser la demande de produits laitiers si les prix n'étaient pas rajustés de manière à éliminer les excédents. En outre, le caractère saisonnier de la production de lait de consommation et le fait que certains produits, par exemple la poudre de lait écrémé, étaient fabriqués en quantités supérieures aux besoins intérieurs rendaient nécessaire, aux yeux des producteurs et des transformateurs, l'établissement d'un système permettant de retirer certains produits du marché pour éviter une baisse des prix que recevaient les leur lait. Les consommateurs voulaient, quant à eux, pouvoir compter sur un approvisionnement constant de produits laitiers sûrs, hygiéniques et nourrissants offerts en quantités suffisantes pour répondre aux besoins aux prix offerts. C'est en fonction de toutes ces attentes que la C.C.L. a été créée à titre de corporation de la Couronne, de type C, et investie de vastes pouvoirs à cause de l'étendue de ses activités commerciales, compte tenu du nombre alors extrêmement élevé d'agriculteurs livrant du lait pour la transformation, y compris ceux qui ne possédaient que quelques vaches. Il convient de rappeler ici que, de façon générale, le climat canadien

ne se prête pas aussi bien à la production du lait et d'autres denrées agricoles que celui d'autres pays. D'ailleurs, dans certaines parties du Canada, les possibilités de conversion à d'autres types d'activité agricoles étaient à peu près inexistantes, à moins d'importants changements structurels et d'investissements massifs. C'est ce qui fait que sur le plan de l'efficacité, l'industrie laitière canadienne supporte mal la comparaison avec celle de beaucoup d'autres pays.

SECTION III: LA POLITIQUE LAITIÈRE FÉDÉRALE - PARTICULARITÉS ET ÉVOLUTION

Introduction

- 3.1 Il y a deux marchés du lait au Canada — celui du lait de consommation (lait nature) et celui du lait de transformation (lait industriel). Les politiques relatives à l'industrie laitière au Canada peuvent donc se diviser en deux volets, selon l'utilisation qui est faite du lait. À bien des égards, la division entre les politiques ayant trait au lait de consommation et celles qui concernent le lait de transformation émane des différences qui existent au niveau du champ de compétence respectif des deux paliers de gouvernement. Les gouvernements provinciaux ont la responsabilité à peu près entière de la commercialisation du lait de consommation et des politiques qui ont une influence sur les prix de ce produit. Les politiques ayant trait au lait de transformation sont généralement formulées par le gouvernement fédéral, bien que l'administration des programmes émanant des politiques fédérales soit souvent confiée aux provinces.
- 3.2 Les différentes pratiques relatives à la manutention des deux catégories de lait, notamment celles qui ont eu cours pendant les années cinquante et soixante, ont accentué la division des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux en matière de politique. Le lait destiné à être consommé à l'état frais doit être transporté le plus rapidement possible, le coût de ce transport est élevé et il s'agit d'un produit périssable. Par contre, les produits laitiers, comme le beurre, le fromage et le lait écrémé, produits à partir du lait de transformation sont entreposables et faciles à transporter. En général, cette division des compétences est également conforme à l'esprit de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui donne compétence aux provinces en ce qui concerne les affaires intraprovinciales et au gouvernement fédéral en ce qui concerne les affaires interprovinciales et le commerce international. La quantité de lait de consommation qui traverse les frontières provinciales est faible, tandis que les produits laitiers circulent entre les provinces et font l'objet d'un commerce d'exportation.
- 3.3 Les marchés du lait de consommation et du lait de transformation sont à peu près indépendants l'un de l'autre. Le marché du lait et de la crème de transformation est surtout approvisionné par des agriculteurs dont la production est orientée exclusivement vers ce marché, et celui du lait de consommation par les autres producteurs laitiers. Il existe toutefois un certain chevauchement entre les deux marchés, car les

excédents de lait de consommation doivent être écoulés sur le marché du lait de transformation. Donc, les politiques du gouvernement fédéral, et les modifications qui y sont apportées, s'appliquent au secteur de la transformation de l'industrie laitière. Au cours des dernières années, il s'est fait des progrès remarquables sur le plan de l'intégration et en 1977, le Manitoba, par exemple, avait atteint la phase de l'intégration totale, aucune distinction n'étant faite, au niveau de la ferme, entre lait de consommation et lait de transformation.

- 3.4 Le gouvernement fédéral est surtout responsable de la fixation des prix et du contrôle des approvisionnements du lait de transformation par l'application de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles (1958) et de la Loi sur la Commission canadienne du lait (1966). La Commission canadienne du lait est l'organisme fédéral responsable de l'administration de la politique laitière fédérale. Cette politique a été élaborée en grande partie en fonction des circonstances qui ont amené le gouvernement à intervenir afin de tenter d'améliorer les conditions (les prix surtout) du marché du lait de transformation et des produits laitiers. On peut distinguer trois étapes dans l'élaboration de cette politique:
- i) la période antérieure à 1966-1967 et à la création de la Commission canadienne du lait (C.C.L.);
 - ii) la période allant de 1966-1967 à 1975 (création de la C.C.L. et annonce de la «politique laitière à long terme»); et
 - iii) la période postérieure à 1975 (mise en oeuvre de la «politique laitière à long terme»).
- i) La période antérieure à 1966-1967 et à la création de la C.C.L.**
- 3.5 La présence fédérale au sein de l'industrie laitière canadienne remonte aux années 1935 et 1936, pendant la dépression, quand ont été introduits des programmes destinés à soutenir les prix de certains produits laitiers en vue de réduire le plus possible la trop grande fluctuation des prix et d'accroître les revenus des producteurs laitiers. La situation d'urgence créée par la Deuxième Guerre mondiale a forcé le gouvernement à prendre des mesures spéciales. Pour éviter un nouvel effondrement des prix agricoles après la guerre, comme après celle de 1914, le gouvernement fédéral a adopté, en 1944, la Loi sur le soutien des prix agricoles. L'Office de soutien des prix agricoles, qui administrait la Loi, est entré en activité en 1946, mais il n'a fait aucun achat important de produits laitiers avant 1949. L'Office disposait d'un fonds de roulement de 200 millions de dollars qui lui servait de capital d'exploitation pour ses programmes d'achat destinés à maintenir le niveau des prix des produits agricoles, y compris les produits laitiers.
- 3.6 Pendant la guerre et la période immédiate d'après-guerre, à cause de la pénurie d'aliments, des programmes ont été conçus en vue de stimuler la production et les exportations et ils allaient jusqu'à prévoir la passation de contrats avec d'autres pays. Les choses sont

ensuite lentement revenues à la normale, surtout en Amérique du Nord, et l'on a commencé à s'inquiéter des importations de produits laitiers au Canada. C'est pourquoi, en juillet 1951, les produits laitiers ont été assujettis aux dispositions de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation. Depuis ce temps, l'importation de produits laitiers fait généralement l'objet de restrictions.

3.7 Pour permettre au gouvernement fédéral d'acheter et de vendre des produits agricoles et, en particulier, de conclure des contrats avec des gouvernements étrangers, le Parlement a adopté, en 1951, la Loi sur l'Office des produits agricoles. L'Office, qui relevait du ministre de l'Agriculture, devint l'exécutant de programmes desquels les produits excédentaires étaient retirés du marché, entreposés, transformés, etc., ou alors revendus ou exportés. Il travaillait en collaboration étroite avec l'Office de stabilisation des prix agricoles et, depuis 1958, les deux organismes sont constitués des trois mêmes personnes. M. L.W. Pearsall a été le premier président de l'Office de stabilisation. M. S.B. Williams lui a succédé et est demeuré président des deux offices jusqu'à sa retraite, en 1975; il était également sous-ministre de l'Agriculture depuis 1967.

3.8 Les pouvoirs de l'Office des produits agricoles, qui est placé sous l'autorité du Gouverneur en conseil et la direction du ministre de l'Agriculture, sont:

- i) de vendre ou de livrer des produits agricoles au gouvernement ou à l'organisme désigné de n'importe quel pays dans le cadre de toute entente conclue par le gouvernement du Canada avec ce gouvernement ou cet organisme et, à ces fins, d'acheter, de vendre ou de livrer des produits agricoles;
- ii) de faire l'achat ou négocier des contrats d'achat de produits agricoles au nom du gouvernement ou de l'organisme de n'importe quel pays;
- iii) d'acheter, de vendre ou d'importer des produits agricoles;
- iv) d'obtenir l'information nécessaire à l'administration de la Loi;
- v) d'entreposer, de transporter ou de transformer des produits agricoles ou de le faire faire par contrat.

Toutefois, à moins d'autorisation préalable, l'Office ne pouvait ni acheter, ni vendre, ni importer à perte et devait assumer les frais de manutention, d'entreposage et de transport.

3.9 La Loi sur la stabilisation des prix agricoles adoptée en 1958 remplaçait la Loi sur le soutien des prix agricoles. L'Office de stabilisation des prix agricoles, qui devenait le nouvel organisme administratif, était chargé de garantir les prix du beurre et du fromage (et ceux d'autres produits agricoles) chaque année, à 80 pour cent du prix moyen réalisé au cours des dix années antérieures. Le gouvernement pouvait toutefois augmenter le prix de soutien au-dessus de ce niveau si

certain facteurs, comme les coûts de production, le justifiaient. Le fonds de roulement a été porté à 250 millions de dollars.

3.10 La Loi de 1958 sur la stabilisation des prix agricoles a pour objet de «stabiliser les prix des produits agricoles pour aider l'industrie de l'agriculture à obtenir un juste rendement de son travail et de son placement et de maintenir un rapport équitable entre les prix reçus par les cultivateurs et le coût des marchandises et des services qu'ils achètent, ce qui fournira aux cultivateurs une juste part du revenu national». La Loi crée un office constitué de trois membres qui peut:

- i) acheter tout produit agricole au prix prescrit;
- ii) payer aux producteurs, directement ou par l'intermédiaire d'un agent, la différence entre le prix prescrit et le prix moyen du marché;
- iii) faire des paiements afin de stabiliser les prix;
- iv) acheter, emballer, transformer, entreposer, expédier, exporter ou autrement aliéner tout produit;
- v) conclure des contrats et nommer des agents;
- vi) faire des achats à la demande du ministère fédéral;
- vii) accomplir tout acte nécessaire pour l'exécution de ses fonctions.

Cette Loi sert de fondement à toute l'activité fédérale de soutien des prix des produits laitiers de transformation au Canada. Toutes les sommes versées aux producteurs laitiers canadiens par le gouvernement fédéral ou ses organismes pour des considérations de revenu et de soutien des prix doit l'être en vertu des dispositions de cette Loi. La Loi a été révisée en 1977 pour relever le niveau de soutien des prix à la production, mais les pouvoirs et responsabilités de l'Office demeurent inchangés.

3.11 Avec ces trois instruments de politique — l'Office de stabilisation des prix agricoles, l'Office des produits agricoles et la limitation des importations — la politique et les programmes laitiers du gouvernement fédéral ont peu à peu évolué jusqu'en 1967, année où la Commission canadienne du lait a pris les choses en mains. Certains programmes n'étaient que temporaires, mais l'Office a introduit des mesures qui sont devenues des éléments permanents de la politique laitière nationale. A compter du 1^{er} mai 1959, une subvention directe de 25 cents les 100 livres a été versée aux producteurs de lait de transformation (sauf à ceux qui livraient une partie de leur lait sur le marché de la consommation directe) par l'intermédiaire des transformateurs. Cette subvention directe a été abolie le 1^{er} mai 1963, car la production du lait avait alors augmenté. Dès le début, l'Office a maintenu le Programme «d'offre d'achat» du beurre et établi un prix annuel auquel il achèterait, entreposerait et revendrait ce produit. Ce programme a eu cours pendant la guerre et les années subséquentes, quand les Offices achetaient des produits laitiers pour l'exportation. Au moment de la disparition quasi complète du marché d'exportation du beurre, l'Office des

produits agricoles, puis l'Office de stabilisation des prix agricoles, ont offert d'acheter le beurre des fabricants (en fonction de la qualité déclarée et d'autres facteurs). L'Office entreposait et revendait le beurre. En général, l'Office se voyait offrir de grandes quantités de beurre au plus fort de la saison de production du lait de transformation, soit au printemps et en été. A cette période de l'année, les prix du beurre baissaient et l'intervention de l'Office avait pour effet de maintenir le prix de ce produit à un niveau stable. En automne et en hiver, la production de beurre était faible et les distributeurs achetaient le beurre de l'Office pour le revendre aux détaillants. Ainsi, les prix ne montaient plus pendant la saison creuse, ce qui avait un effet stabilisateur sur le marché.

3.12 Toutefois, les stocks de beurre ont considérablement augmenté au milieu des années soixante par suite d'un accroissement de la production laitière au moment où la consommation de beurre par habitant diminuait, à cause de la popularité sans cesse croissante de la margarine. Ce problème a forcé le gouvernement à prendre des mesures spéciales. Pour la campagne laitière 1962-1963, il a maintenu le prix du beurre au gros, ou à la sortie de l'usine, à 64 cents la livre, mais, pour stimuler la consommation, il a ajouté une subvention au consommateur de 12 cents la livre. D'importantes subventions ont aussi été accordées pour le beurre et l'huile de beurre destinés à l'exportation. Au bout de deux ans, les excédents de beurre avaient été considérablement réduits, mais seulement après que l'industrie eut été forcée de reconnaître que la consommation par habitant était à la baisse, que le prix était un critère important et que la production de lait devait être soumise à un contrôle si l'on voulait éviter les surplus coûteux.

3.13 Le marché de la plupart des produits laitiers autres que le beurre se trouvait en situation d'équilibre. La demande de fromage était forte et aucun prix de soutien direct ne s'imposait du moment que le prix de soutien du beurre supportait le marché. Mais quand on fabrique du beurre à partir de lait entier, il reste toujours comme sous-produit, du lait écrémé. A l'époque où la crème était séparée à la ferme, le lait écrémé servait à l'alimentation du bétail. Après la guerre, il s'est livré de plus en plus de lait entier aux usines de transformation et la quantité de lait écrémé retournée aux producteurs a sans cesse diminué, en raison surtout de l'apparition du transport en vrac et du coût moins élevé des produits de remplacement du lait écrémé pour l'alimentation des animaux. Ce lait écrémé doit être réduit en poudre et vendu sur divers marchés. Au Canada, le marché de ce produit est restreint. Les quantités écoulées sur le marché international servent surtout à la consommation humaine dans les pays pauvres du tiers monde, qui veulent payer le produit le moins cher possible; les prix sont encore plus faibles sur le marché de l'alimentation des animaux. Le bas niveau des prix mondiaux est également attribuable à la concurrence que se livrent les pays producteurs pour écouler leurs excédents de poudre de lait sur le marché mondial et aux subventions à l'exportation auxquelles ils recourent pour y arriver tout en protégeant leurs propres prix intérieurs, plus élevés.

3.14 Au début des années soixante, le prix que les usines pouvaient obtenir pour leur poudre de lait écrémé était donc très faible — environ 5 cents la livre. Ce prix et le prix de soutien du beurre, que l'Office de stabilisation des prix agricoles maintenait à environ 64 cents la livre, déterminaient le prix que les usines laitières pouvaient offrir aux producteurs pour leur lait. L'Office a donc commencé à soutenir le prix de la poudre de lait écrémé grâce à un programme «d'offre d'achat» semblable à celui qui existait déjà pour le beurre. Mais il a aussi commencé à accumuler des stocks de poudre de lait et il a dû en subventionner temporairement l'exportation. En vue d'éviter les problèmes que cause une accumulation des stocks, il a limité son programme d'offre d'achat à la quantité maximale qu'il était disposé à acheter. La production de poudre de lait n'en a pas moins continué d'augmenter, ce qui a aggravé le problème de l'écoulement des excédents.

3.15 Pour la campagne laitière 1965-1966, le gouvernement a entrepris de porter à \$3.50 les 100 livre en moyenne le prix à la production du lait de transformation. C'était la première fois qu'on visait à établir un prix uniforme pour tout le lait de transformation, quelle qu'en soit l'utilisation. Jusque-là, chaque usine avait payé les producteurs qui l'approvisionnaient en fonction du prix qu'elle pouvait obtenir pour ses produits, qu'il s'agisse de beurre, de lait écrémé, de fromage cheddar, de petit lait, de lait concentré, de fromages de spécialité, etc. Le plan adopté prévoyait le soutien du prix du beurre, le maintien des subventions à la consommation et à l'exportation et l'octroi de deux subventions directes aux producteurs pour porter à \$3.50 en moyenne le niveau des prix à la production (d'abord un paiement comblant la différence entre la moyenne effective des prix que les exploitants recevaient des usines laitières pour leur lait et le prix fixé par le gouvernement, soit \$3.30 les 100 livre, puis un paiement calculé en fonction de la production de chaque exploitant pour la campagne précédente). La valeur moyenne de ce paiement était de 20 cents environ.

3.16 Ce système complexe a été remplacé en 1966-1967 par un nouveau programme qui, tout en étant fondé sur l'expérience passée, a abouti au système généralement utilisé par la Commission canadienne du lait jusqu'à présent. Il consistait à fixer un rendement brut moyen pour les producteurs: pour la campagne 1966-1967, il a été fixé à \$4.10 les 100 livres de lait. L'Office de stabilisation des prix a alors annoncé un prix de soutien du beurre et de la poudre de lait écrémé permettant aux transformateurs de payer aux producteurs \$3.25 les 100 livres de lait. L'Office a également annoncé l'octroi aux producteurs d'un paiement direct de 85 cents les 100 livres, dont elle a plus tard déduit 10 cents pour le financement de subventions à l'exportation de produits devenus excédentaires sur le marché canadien. Cette déduction était appelée la «retenue de garantie». Les systèmes permettant de faire fonctionner ces programmes avaient été mis en place dans le cours des activités antérieures de l'Office de stabilisation des prix.

ii) La période allant de 1966-1967 à 1975

- 3.17 La Commission canadienne du lait a pris en mains l'administration du programme laitier du gouvernement fédéral à partir de la campagne laitière 1967-1968, qui allait d'avril à mars. Au moment de la création de la C.C.L., l'industrie laitière était aux prises avec deux problèmes importants: les niveaux de production étaient supérieurs aux besoins intérieurs et le secteur agricole était structuré autour d'un grand nombre de petits exploitants dont beaucoup n'avaient guère de possibilités de modifier leurs activités. Après avoir élaboré une politique et un système faciles d'application, la Commission a désigné plusieurs fonctionnaires du ministère fédéral de l'Agriculture pour les mettre en oeuvre. Afin d'aligner la production de lait de transformation sur les besoins du marché, la C.C.L. imposa à chaque exploitant un contingent basé sur ses livraisons de l'année précédente. Ce contingent, appelé «contingent subventionnable», rendait son détenteur admissible à la subvention directe. La Commission restreignit également la taille maximale et minimale du contingent. En 1966-1967, le lait de consommation produit en surplus des besoins du marché fut subventionné pour la partie de la production dépassant 125 pour cent des ventes de cette catégorie de lait.
- 3.18 Ce système de contingentement fut le premier pas vers l'établissement d'un programme de gestion des approvisionnements de lait et de produits laitiers. A ce stade, il ne s'appliquait qu'à 80 pour cent environ de la production de lait de transformation, le reste provenant soit des détenteurs de contingents de lait de consommation qui produisaient de la matière grasse excédentaire pour des utilisations industrielles, soit de distributeurs de lait de consommation aux prises avec des excédents (à la suite de variations de la demande sur le marché) qu'ils livraient aux usines de transformation. A mesure que les rendements (le prix à l'usine plus la subvention directe) du lait de transformation devenaient plus intéressants, de nombreux producteurs ont commencé à dépasser leur contingent de livraison, même s'ils n'avaient pas droit à la subvention pour les quantités livrées en trop. La retenue de garantie fut maintenue et, en 1969, la C.C.L. adopta, à l'égard de la production «hors contingent», une retenue égale au double de la retenue appliquée aux livraisons de lait prévues dans le contingent subventionnable. En 1970, cette retenue sur les livraisons «hors contingent» fut portée à 26 cents les 100 livres de lait.
- 3.19 Beaucoup de producteurs, notamment en Ontario et au Québec, croyaient qu'une des causes principales de la surproduction cyclique de lait de transformation était l'absence d'indications sur la taille du marché ouvert à chaque producteur. Afin de régler ce problème, la Fédération des producteurs de lait du Canada mit au point un plan de commercialisation «complet et équitable» qui devait s'appliquer à tout le lait de transformation, y compris les excédents de lait de consommation. Le gouvernement fédéral négocia ce plan avec les gouvernements provinciaux et les groupes de producteurs et une entente fut finalement signée par la C.C.L. et les organismes provinciaux participants. L'Ontario et le Québec adhèrent au plan en décembre 1970 et les autres provinces plus tard: l'Île-du-Prince-Édouard en décembre 1971, l'Alberta le 1^{er} avril 1972, le Manitoba et la Saskatchewan en juillet 1972, la Colombie-Britannique le 1^{er} octobre 1973, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick le 1^{er} avril 1974.
- 3.20 La principale clause du Plan global de commercialisation du lait était que les organismes provinciaux attribueraient un contingent de livraison à chaque producteur et qu'ils percevraient une retenue sur les livraisons prévues dans ce contingent et celles qui le dépasseraient, cette déduction étant faite au nom de la C.C.L. et remise chaque mois à celle-ci. La C.C.L. paierait les subventions au taux intégral, sans faire de retenue de garantie, et verrait à ramener les contingents subventionnables à leur niveau du début de la campagne laitière 1970-1971 dans les provinces participantes. Le plan prévoyait la création d'un comité, appelé Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait, formé de trois représentants de chacune des provinces (un représentant de la régie ou de l'office provincial et deux représentants des organisations de producteurs) et de trois représentants de la Commission canadienne du lait, et présidé par un membre de la C.C.L. Il était aussi prévu que des observateurs de la Fédération des producteurs de lait du Canada et des organismes participants assisteraient aux réunions au besoin. Le Comité continue de se réunir tous les deux mois et plus souvent au besoin; il est responsable de l'administration du programme de gestion des approvisionnements.
- 3.21 Tous les producteurs ont alors été enregistrés auprès de la C.C.L. et des offices provinciaux de commercialisation du lait, qui accordaient un contingent à chaque producteur déjà accrédité par eux. Les producteurs de lait de consommation des provinces ayant conclu des arrangements de mise en commun approuvés par la C.C.L. et ayant déjà obtenu un permis de leur office provincial ont également été inscrits auprès de la C.C.L. Des contingents de lait de transformation leur ont été accordés pour leur production excédentaire de lait de consommation. En vertu du Plan global de commercialisation du lait, les contingents de mise au marché devinrent librement négociables entre producteurs. La C.C.L. s'occupait de réaffecter le contingent subventionnable du vendeur à l'acheteur, sur réception d'une preuve écrite que le contingent avait été transféré. La retenue sur les livraisons «contingentées» (c'est-à-dire comprises dans le contingent) demeurait la même tout comme la retenue de garantie sur la subvention directe. La retenue sur les livraisons «hors contingent» était calculée d'après ce qu'il en coûtait pour écouler les extraits secs du lait sur les marchés mondiaux. Pour dissuader les producteurs de dépasser leur contingent, on a fixé le taux minimum de cette retenue à \$1.50 les 100 livres.
- 3.22 Il s'est aussitôt produit une diminution des sommes déduites des paiements aux producteurs de lait de transformation pour avoir dépassé leur contingent subventionnable. Les nouveaux contingents de mise au marché des producteurs couvraient leur niveau de production courant et ils payaient le prélèvement de

26 cents sur les livraisons contingentées plutôt que celui de \$1.25 sur les livraisons hors contingent. La réduction des frais d'exportation était encore possible, étant donné que les contingents de mise au marché englobaient désormais toutes les livraisons de lait de transformation et que, par conséquent, les prélèvements sur les livraisons contingentées étaient perçus sur une plus grande quantité de lait qu'auparavant.

3.23 En 1974, la C.C.L. a abandonné le concept du contingent subventionnable et a étendu les subventions à toutes les livraisons contingentées. Entre 1970 et 1975, toutefois, le contingent de mise au marché n'a pas eu d'effet vraiment limitatif sur la production laitière, car lorsqu'elles adhéraient au plan global de commercialisation du lait, les provinces obtenaient des concessions quant à la taille des contingents de base auxquels elles avaient droit. De plus, ces contingents étaient protégés contre toute réduction de taille pendant trois ans. Le volume global des contingents de mise au marché en est donc venu à dépasser celui des besoins intérieurs de lait de transformation. En fait, les contingents de mise au marché n'ont pas été entièrement utilisés au cours de la période allant de 1970 à 1975 et la production nationale a baissé, pour plusieurs raisons, y compris l'introduction des contingents subventionnables en 1967, l'amélioration des possibilités pour les producteurs laitiers de changer d'activité, la hausse des coûts de production, qui coïncitait les producteurs entre les coûts et les prix, et les mauvaises conditions météorologiques. Le gouvernement, qui avait réussi à éliminer le problème des excédents de la fin des années soixante, se trouvait maintenant aux prises avec une pénurie. En 1972-1973, la C.C.L. a dû importer d'importantes quantités

de beurre. A cause du ralentissement de la production et des graves effets de l'inflation sur les coûts de production, le gouvernement a augmenté six fois, entre le 1^{er} avril 1973 et le 24 janvier 1975, le niveau cible des prix à la production. Ces augmentations des prix cibles, conjuguées au paiement de subventions directes aux exploitants pour toutes leurs livraisons contingentées, ont entraîné une reprise de la production.

3.24 Les niveaux des prix et des subventions établis par la C.C.L. au cours de ses huit premières années d'activité sont indiqués au tableau 3 ci-dessous. On y note, en particulier, que le prix d'offre d'achat de la poudre de lait écrémé est passé de 20 cents la livre en 1967-1971 à 51 cents la livre en janvier 1975. Le prélèvement servant à combler les frais d'exportation est passé de 11 cents les 100 livres en 1967-1968 à 26 cents en 1970-1971 et, depuis que les provinces perçoivent ce prélèvement pour la C.C.L. en fonction d'une quantité cible de lait, de 10 cents les 100 livres en 1971-1972 à 15 cents en 1974-1975.

iii) La période de 1975 à 1977 — Mise en oeuvre de la politique laitière à long terme

3.25 De 1973 à 1975, la principale préoccupation a été d'éliminer le caractère trop imprécis de la politique laitière annoncée chaque année et les rajustements provisoires trop fréquents et d'essayer d'établir un meilleur équilibre entre le maintien de la production laitière et ce qu'elle coûtait aux consommateurs et aux contribuables. Il fallait d'une part, maintenir la production laitière pour répondre aux besoins nationaux de beurre et de fromage malgré la hausse rapide des coûts de production et, d'autre part, mettre un frein à

TABLEAU 3

PRIX DE SOUTIEN DU BEURRE ET DE LA POUDRE DE LAIT ÉCRÉMÉ, SUBVENTION FÉDÉRALE DIRECTE ET PRÉLÈVEMENT SUR LES LIVRAISONS CONTINGENTÉES DE LAIT DE TRANSFORMATION AU CANADA: 1967-1975

<u>Année</u>	<u>Beurre c/lb</u>	<u>Poudre de lait écrémé c/lb</u>	<u>Subvention fédérale directe \$/100 lb</u>	<u>Prélèvement sur les livraisons contingentées \$/100 lb</u>
1 ^{er} avril 1967	63.3	20.0	1.21	0.11
1 ^{er} avril 1968	63.0	20.0	1.31	0.15
1 ^{er} août 1968	63.0	20.0	1.31	0.21*
30 septembre 1968	65.0*	20.0	1.31	0.21
1 ^{er} avril 1969	65.0	20.0	1.25	0.26
1 ^{er} avril 1970	65.0	20.0	1.25	0.26
1 ^{er} avril 1971	65.0	24.0	1.25	0.10
16 août 1971	68.0	26.0*	1.25	0.10
1 ^{er} avril 1972	68.0	29.0	1.25	0.10
1 ^{er} avril 1973	71.0	35.0	1.45	0.10
1 ^{er} août 1973	71.0	38.0*	2.01*	0.10
1 ^{er} avril 1974	77.0	50.0	2.30	0.15
1 ^{er} juin 1974	77.0	50.0	2.56*	0.15
1 ^{er} août 1974	85.0*	54.0*	2.56	0.15
24 janvier 1975	90.0*	59.0*	2.56	0.15

*Changement à une date autre que celle du début de la nouvelle campagne laitière, le 1^{er} avril

l'augmentation des prix à la consommation des produits laitiers et à celle des frais imposés aux contribuables pour le paiement de subventions directes aux producteurs. Le gouvernement fédéral entreprit une révision de la politique laitière et, après deux ans, il annonça, en avril 1975, une politique quinquennale.

En annonçant cette politique à long terme, le ministre de l'Agriculture en a énuméré les principaux éléments, mais il a omis d'en décrire les particularités techniques. Un des principaux éléments de cette politique a été l'introduction de la formule d'ajustement des prix à la production (aussi appelée formule d'ajustement des revenus) qui allait servir de base de calcul des revenus des producteurs de lait de transformation. Le taux de base a été fixé à \$11.02 les 100 livres au 1^{er} avril 1975, ce montant devant être rajusté en fonction de l'évolution des coûts de production indiquée par la formule des coûts, qui comprenait a) un indice des mises de fonds au comptant pour la production du lait (auquel était attribué un coefficient de pondération de 45%), b) le taux de variation de l'IPC, comme indicateur du coût de la main-d'œuvre fournie par l'exploitant (35%) et c) des facteurs soumis à une appréciation (20%), par exemple, des variations importantes du niveau des stocks de produits laitiers, des variations des revenus des producteurs laitiers dans les autres pays producteurs de lait et des variations importantes des coûts de transformation. Un écart de plus de 4% dans la formule entraîne une variation des prix à la hausse ou à la baisse.

Le contingent de mise au marché demeurait un élément essentiel d'alignement des approvisionnements intérieurs sur les besoins du marché et continuait de servir de complément au soutien des prix et aux subventions directes.

Une autre particularité de la politique à long terme était l'intention déclarée du gouvernement d'augmenter progressivement la part de revenus des producteurs sur le marché. Le gouvernement n'augmenterait ni les paiements de subvention directs, par unité de lait et de crème, ni la somme de ses dépenses au-dessus des niveaux de 1975 (c'est-à-dire 266 millions de dollars).

- 3.26 Au 1^{er} avril 1975, les prix de soutien du beurre et de la poudre de lait écrémé étaient respectivement de 90 cents et de 60 cents la livre; le prélèvement sur les

livraisons contingentées a été augmenté de 15 à 16% en 1975, mais sans que soit dépassé le contingent total de mise en marché, qui était de 12,1 milliards de livres. Toutefois, la production dépassa les besoins intérieurs prévus de 1,1 milliard de livres en 1975-1976 et la C.C.L. réduisit le volume du contingent de mise au marché pour lequel la subvention serait versée pour le reste de la campagne laitière (c'est-à-dire jusqu'au 31 mars 1976) de manière à ne pas dépasser le montant de 266 millions de dollars autorisé pour les subventions dans la politique laitière à long terme. A cause de la sous-utilisation de leur contingent de mise en marché, certaines provinces n'ont pas eu à réduire leur production. Toutefois, pour l'année suivante, les prix de soutien furent augmentés suivant la formule des coûts et le prélèvement sur les livraisons contingentées fut doublé; le contingent total de mise au marché fut réduit de 14% et fixé à 9,500 livres (il fut d'abord réduit de 18 pour cent, puis augmenté de 4 pour cent en octobre 1976).

- 3.27 Bien que le contingent total de mise au marché soit établi en fonction étroite des besoins du marché intérieur et de celui de l'exportation, il n'existe pas de rapport de un à un entre ces deux éléments. Le contingent total ou national de mise au marché, pour le lait et la crème de transformation, correspond à la somme de trois éléments: a) les besoins prévus du marché, b) les contingents spéciaux attribués à certaines provinces qui produisent peu de lait et c) une marge de surproduction — habituellement de 5 pour cent — adoptée en avril 1976. Les livraisons qui entrent dans cette marge ne sont pas subventionnées (sauf si l'on s'aperçoit, à la fin de l'année, que cette production marginale est requise); cette marge vise à assouplir le système de contingentement de manière à ce que les approvisionnements soient toujours suffisants pour répondre aux besoins. Pour les producteurs qui livrent entièrement leur contingent de mise au marché subventionné, la marge réduit le risque qu'ils courent de subir des pénalités pour avoir dépassé leur contingent. Le contingent total de mise au marché a de nouveau été réduit d'environ 2% en juillet 1977, après avoir connu des augmentations de 4% en octobre 1976 et de 1% en avril 1977.

L'évolution des prix de soutien entre 1975 et 1977 est résumée au tableau 4.

Tableau 4
Prix de soutien du beurre et de la poudre de lait écrémé, subvention fédérale directe et prélèvement sur les livraisons contingentées de lait de transformation au Canada de 1975 à 1977

	Prix de soutien du beurre ¢/lb	Prix de soutien la poudre de lait écrémé ¢/lb	Subvention fédérale directe \$/100 lb	Prélèvement sur les livraisons contingentées \$/100 lb
1 ^{er} avril 1975	90.0	64.0	2.66	0.45
1 ^{er} juillet 1975	103.0*	64.0	2.66	0.65*
1 ^{er} avril 1976	108.0	68.0	2.66	1.35
1 ^{er} avril 1977	118.0	70.0	2.66	1.20

*changement à une date autre que celle du début de la nouvelle campagne laitière, le 1^{er} avril

SECTION IV: ACTIVITÉS DE LA COMMISSION CANADIENNE DU LAIT

Introduction

4.1 Dans les sections précédentes, nous avons décrit les objectifs, les pouvoirs, la constitution de l'effectif et les sources de financement de la Commission (Section II), les politiques appliquées avant sa création et certains des changements qu'elle a réalisés (Section III). Dans la présente section, nous examinerons certains aspects pratiques de son activité dans quatre grands domaines (dont trois intéressent tout particulièrement la poudre de lait écrémé), savoir:

- i) la subvention directe aux producteurs;
- ii) le programme «d'offre d'achat»;
- iii) l'entreposage et le contrôle des stocks; et
- iv) la commercialisation, particulièrement en vue de l'exportation.

Comme on l'a vu à la Section III, tous ces programmes ont été amorcés par l'Office de stabilisation des prix agricoles et par l'Office des produits agricoles avant la création de la Commission canadienne du lait. La Commission a donc hérité des méthodes et, dans certains cas, du personnel de ces organismes et n'a fait que poursuivre le travail déjà entrepris.

Subvention directe aux producteurs

4.2 Le niveau de cette subvention était jadis fixé chaque année par le Cabinet et annoncé immédiatement avant le début de la campagne laitière, comme élément du programme de l'année suivante. Depuis l'annonce de la politique quinquennale, en 1975, il est demeuré inchangé, à \$2.66 les 100 livres de lait. Au point de vue administratif, il fallait, dès le début, savoir quels producteurs seraient admissibles, quelle serait la fréquence des paiements et sur quelle quantité de lait ils porteraient. Tous les producteurs laitiers doivent être enregistrés auprès de la Commission, qui tient un dossier permanent, en coopération étroite avec les offices provinciaux de commercialisation du lait. A partir de 1967, la subvention a été versée tous les mois d'après le rapport de livraisons du mois précédent de chaque exploitant. Puis, à partir de 1967, jusqu'à ce que toutes les provinces aient adhéré au Plan global de commercialisation (elles ont signé entre 1970 et 1974), les prélèvements sur les livraisons contingentées et hors contingent ont dû être déduites de ce paiement mensuel. C'est la Commission qui a établi toutes ces règles détaillées et qui s'est occupée d'effectuer le travail avec l'aide du personnel de l'Office de stabilisation des prix agricoles, des installations de traitement des données d'Agriculture Canada et des services d'émission de chèques du ministère des Approvisionnements et Services.

Programme d'offre d'achat

4.3 Le programme d'offre d'achat s'applique au beurre et à la poudre de lait écrémé. L'Office de stabilisation des prix agricoles achetait de la poudre de lait écrémé depuis sa création, en 1956. Par exemple, l'Office des produits agricoles, auquel il pouvait être recouru pour

appuyer l'activité de l'Office de stabilisation des prix agricoles, a été autorisé, le 25 avril 1966, à acheter jusqu'à 100 millions de livres de poudre de lait écrémé produite par pulvérisation à un prix maximum de 18 cents la livre et, le 26 mai 1966, à acheter 25 millions de livres de lait écrémé séché sur cylindres à un prix maximum de 17 cents la livre. (En fait, il n'existe aucun document établissant qu'on ait fait l'achat de lait écrémé séché sur cylindres.) La Commission canadienne du lait a pris la relève de l'Office de stabilisation des prix agricoles le 1^{er} avril 1967 et, du moment que la poudre de lait écrémé répondait aux exigences de la Commission, celle-ci l'achetait au prix de soutien annoncé. (Les prix de soutien sont indiqués plus loin sous la rubrique «Commercialisation».)

Mécanisme des soumissions de poudre de lait écrémé à la Commission:

4.4 La marche à suivre peut être décrite de deux points de vue:

- i) celui des transformateurs;
- ii) celui de la Commission canadienne du lait.

Les transformateurs qui désirent présenter des soumissions à la Commission canadienne du lait pour de la poudre de lait écrémé Canada première catégorie doivent se conformer à tous les règlements et exigences formulés par:

- i) le ministère fédéral de l'Agriculture — normes de classement de la poudre de lait écrémé Canada première catégorie;
- ii) la Commission canadienne du lait — les conditions de l'offre d'achat. (Ces conditions peuvent être obtenues facilement au besoin.)

Les normes de la C.C.L. sont plus strictes que celles du ministère de l'Agriculture. Pour les transformateurs, les principales étapes à suivre sont les suivantes:

- i) Décider de la quantité de poudre de lait écrémé en poudre devant faire l'objet d'une soumission à la C.C.L.
- ii) Conditionner le lait, préparer et emballer la poudre de lait écrémé conformément aux règlements et aux exigences de la C.C.L.
- iii) Suivre les méthodes approuvées d'échantillonnage afin d'obtenir des échantillons isolés et composites pour l'ensemble du lot devant faire l'objet de la soumission (on peut obtenir copie des méthodes approuvées d'échantillonnage et d'analyse).
- iv) Soumettre les échantillons à un laboratoire approuvé pour fins d'analyses chimiques, microbiologiques et physiques, y compris des tests de numération microscopique directe, de vérification de l'absence de salmonella et de détermination du contenu en azote protéique de lactosérum. Le travail de classement peut se faire au Laboratoire des produits végétaux, à Ottawa, ou aux laboratoires d'usines laitières accréditées par le ministère de l'Agriculture

dans le cadre du Programme d'analyse en laboratoire d'établissement laitier et qui, par conséquent, sont autorisées à faire ce travail à l'égard de leur propre production ou, par contrat, à l'égard de celle d'une usine laitière concurrente.

- v) Lorsque c'est un laboratoire d'usine laitière qui fait le travail de classement, un double de la série d'échantillons doit être envoyé au Laboratoire des produits végétaux pour fin de vérification des analyses et de surveillance de la performance des laboratoires d'usines laitières.
- vi) Une fois terminée l'analyse en laboratoire d'usine, et si le produit est jugé propre à faire l'objet d'une soumission à la C.C.L., les résultats doivent être transmis d'une façon approuvée (habituellement par télex, au cours des dernières années) au ministère de l'Agriculture pour fin d'émission d'un certificat de classement «Canada première catégorie». Cette démarche a lieu normalement cinq à sept jours après la transformation du lait et la fabrication de la poudre. Le ministère de l'Agriculture dresse le certificat de classement et en envoie une copie directement à la C.C.L. et quatre autres à l'usine de transformation.
- vii) Lorsqu'un transformateur a reçu le certificat de classement ou l'avis d'émission des certificats, il doit communiquer avec la C.C.L., habituellement par téléphone ou par télex, pour lui offrir le lot en question et lui demander un numéro de lot ainsi que des instructions d'expédition à l'entrepôt.
- viii) La C.C.L. avise l'entrepôt de l'arrivée de l'envoi. Le transformateur livre son produit à l'entrepôt désigné et prend les arrangements nécessaires pour le pesage et la délivrance du certificat de pesée officielle.
- ix) Lorsqu'il reçoit les récépissés d'entrepôt et les certificats de pesée officielle, le transformateur peut soumettre une facture accompagnée des pièces justificatives nécessaires à la Commission canadienne du lait pour être payé. Cette démarche a lieu normalement 5 à 7 jours après la réception des instructions d'expédition à l'entrepôt de la C.C.L.
- x) Le transformateur devrait recevoir le paiement de la C.C.L. environ vingt jours après la date de la facturation ou entre 45 et 55 jours après la date de fabrication du produit.

Le temps est un facteur important dans toute cette procédure, surtout en ce qui concerne le maintien de la bonne qualité du produit. Depuis 1970, le produit ne doit pas être vieux de plus de 45 jours au moment de la soumission à la C.C.L. (lorsque la Commission a pris les choses en mains, l'âge maximum du produit était de 60 jours; il a graduellement été réduit à 35 jours, niveau qui s'est toutefois révélé peu pratique). Ce programme d'offre d'achat donne au transformateur la chance de vendre et d'écouler son produit rapidement, et comme les coûts d'entreposage et les

intérêts ont augmenté (particulièrement ces dernières années, l'intérêt ayant dépassé 1% par mois et les lots atteignant une valeur de \$25 000 et plus), de maintenir ses comptes à recevoir au plus bas niveau possible.

- 4.5 **Contrôle de la qualité:** Lorsque ces programmes ont été institués, au cours des années cinquante, la quantité de poudre de lait écrémé produite chaque année était relativement faible. En 1957, la production était de 120 millions de livres, mais elle a presque triplé en dix ans pour atteindre 316 millions de livres en 1967. Avant 1974, tous les échantillons de poudre de lait écrémé devaient être soumis au Laboratoire des produits végétaux, à Ottawa, en vue d'une analyse officielle. A cause du manque d'installations de classement, il se produisit des retards longs et inutiles dans l'obtention des résultats du classement, les délais atteignant parfois 65 à 75 jours. Ces longs délais créaient une foule de problèmes, dont le vieillissement du produit, le manque d'espace d'entreposage aux usines, des erreurs et la perte d'échantillons dans les masses accumulées au laboratoire central, ainsi que de graves difficultés financières pour les transformateurs à cause de l'ampleur des stocks qu'ils devaient conserver.
- 4.6 Ce n'est qu'en juin 1974 qu'a été trouvée une solution à ce problème. Un transformateur a alors mis sur pied, en coopération étroite avec le ministère de l'Agriculture et la C.C.L. le premier laboratoire accrédité installé dans une usine laitière. Les conditions imposées à ces laboratoires sont très strictes et ils doivent, pour conserver leur statut d'établissement accrédité, accomplir un travail d'excellente qualité. Leur présence est fort utile car ils accélèrent le classement de la poudre de lait écrémé et leur personnel compétent et qualifié peut maintenir un programme global de contrôle et d'assurance de la qualité au niveau de l'ensemble des activités de l'usine. En septembre 1979, dix de ces laboratoires d'usine avaient déjà été accrédités.
- 4.7 **Processus d'adjudication par la Commission:** Au début de chaque campagne laitière (le 1^{er} avril, de 1967 à 1978), la Commission communiquait à tous les transformateurs les nouvelles conditions du programme d'offre d'achat de poudre de lait écrémé. On pouvait obtenir ces renseignements à l'avance (normalement par l'intermédiaire du Conseil national de l'industrie laitière), y compris les raisons de toute nouvelle exigence. Le changement le plus remarquable a été l'abaissement graduel de la tolérance autorisée à l'égard de la numération microscopique directe; il y a eu aussi une certaine réduction de l'âge autorisé de la poudre de lait au moment de l'acceptation des soumissions. Ces changements ont parfois soulevé des objections, mais, dans l'ensemble, les transformateurs ont accepté de s'y plier et ont coopéré pleinement avec la Commission canadienne du lait dans le but d'atteindre ces normes.
- 4.8 La première chose à faire, pour la Commission, est d'établir les conditions du programme d'offre d'achat, puis d'attendre les soumissions de poudre de lait écrémé. La première indication officielle de l'arrivée d'un envoi est la réception d'un certificat de classement Canada première catégorie du ministère fédéral

de l'Agriculture. Dès qu'elle a reçu le certificat de classement et la soumission du transformateur par téléphone ou par télex, la C.C.L. accorde un numéro de lot à ce dernier et lui transmet des instructions d'expédition à l'entrepôt. Il appartient à la Commission de trouver de l'espace d'entreposage, mais ce sont les inspecteurs autorisés du ministère de l'Agriculture qui veillent à ce que l'espace désigné soit conforme aux normes. A cet égard, la Commission utilise plus de trente entrepôts dans l'ensemble du Canada.

- 4.9 Après avoir reçu la facture du transformateur, accompagnée des certificats de classement nécessaires, du reçu de l'entrepôt et du certificat de pesée officielle, la Commission prend les dispositions nécessaires pour que la facture du vendeur soit payée au prix en vigueur à ce moment.

Contrôle de l'entreposage et des stocks

- 4.10 Le système de contrôle de l'entreposage et des stocks appliqué par la C.C.L. en 1979 présentait des améliorations par rapport au système hérité de l'Office de stabilisation des prix agricoles en 1967. Nous allons noter, autant que possible, les dates où ont été effectués les principaux changements. On peut diviser le système en deux parties:

1. Installations d'entreposage — inspection, choix, approbation, surveillance des opérations courantes d'entreposage et d'entretien;
2. Registres d'entreposage et rapports d'inventaire.

- 4.11 **Installations d'entreposage** — Quand la C.C.L. en était encore à ses débuts, il était courant, lorsqu'elle apprenait qu'un entrepôt offrait de l'espace d'entreposage, qu'elle demande à la Division des produits laitiers du ministère de l'Agriculture de l'inspecter et de lui faire des recommandations pertinentes. Après avoir reçu le rapport d'inspection, la Commission approuvait ou non l'entrepôt en question en se basant sur la qualité des installations, leur accessibilité, l'existence de moyens de transport, le lieu géographi-

que, les besoins d'entreposage, les coûts, etc. En vue d'obtenir plus d'uniformité dans les rapports présentés par les inspecteurs du ministère de l'Agriculture, la Commission adopta une formule normalisée en 1968 et, la même année, fixa des conditions s'appliquant aussi bien aux entrepôts indépendants qu'à ceux des usines de transformation. Des critères et règlements d'inspection des installations servant à l'entreposage de produits laitiers ont été établis en 1974, par la Division des produits laitiers du ministère de l'Agriculture et la C.C.L., dans le cadre d'un nouveau programme global de garantie de la qualité. (Dans une note qu'il a rédigée le 20 décembre 1974, M. H.J. Mestern, directeur général de la C.C.L. depuis septembre 1973, expose les objectifs du groupe chargé de l'application de ce programme.)

Une nouvelle formule de rapport sur les conditions d'entreposage a été mise au point en 1976, à l'intention des inspecteurs de ministère de l'Agriculture. La fréquence des inspections peut varier. Normalement, elles ont lieu au moins une fois par mois, mais elles sont plus fréquentes s'il y a des problèmes manifestes et que des correctifs s'imposent. L'utilisation de cette formule a permis un meilleur contrôle puisque de ses cinq copies, une va à l'entrepôt, une à la Commission, une au coordonnateur régional de la qualité, une à l'inspecteur responsable et une aux dossiers. A la suite d'un examen intégral des systèmes utilisés en 1978, tous les contrats (y compris ceux d'entreposage) de la C.C.L. et toutes les soumissions ont pris la forme d'un document légal approuvé par un avocat résidant, sous la surveillance du directeur du contrôle des stocks. Le Tableau 5 indique, par province, le nombre d'installations d'entreposage utilisées entre 1974 et 1977.

Registres d'entreposage et rapports d'inventaire

- 4.12 Avant 1974 et la mise en place du programme de garantie de la qualité, les choses se passaient ainsi:

- i) le produit était acheté d'usines ayant obtenu un certificat de classement Canada première catégorie de la Division des produits laitiers du ministère fédéral de l'Agriculture;
- ii) le produit était gardé dans des entrepôts inspectés par la Division des produits laitiers;
- iii) les stocks étaient inspectés périodiquement par la Division des produits laitiers, qui faisait part des problèmes les plus graves à la C.C.L.;
- iv) la C.C.L. était partisane de la ligne dure et tenait une «liste noire» des entrepôts et des usines dont les pratiques étaient reprochables;
- v) la Commission tenait des inventaires et quand les stocks manquaient, elle facturait les entrepôts qui avaient écoulé les leurs;
- vi) les entrepôts étaient tous tenus de faire connaître directement aux vérificateurs de la C.C.L. le volume des stocks qu'ils gardaient en réserve pour la C.C.L. au 31 mars de chaque année.

- 4.13 C'est probablement sous l'influence des pressions exercées par les clients de la C.C.L. que le directeur

Tableau 5: Nombre d'entrepôts utilisés par la C.C.L., par province, 1974-1977 (au 31 août)

	1974	1975	1976	1977
Québec	12	11	20	16
Ontario	5	6	3	3
Manitoba	1	2	1	1
Saskatchewan	—	1	1	2
Alberta	—	1	3	3
Colombie-Britannique	—	1	—	—
Maritimes	—	1	2	2
TOTAL	18	23	30	27
NOMBRE TOTAL DE SACS ENTRE-POSÉS:	1,252,000	2,663,000	2,628,000	1,507,000

de la Division des produits laitiers (M. K. Savage) a mis sur pied, en 1974-1975, le Programme de garantie de la qualité. La nécessité d'un meilleur contrôle des stocks à ce moment est confirmée par le fait que la C.C.L. s'est dotée d'un système de vérification des stocks et qu'elle a fait faire la vérification matérielle de chaque entrepôt au moins une fois par année, et plus souvent lorsque les circonstances l'exigeaient. C'est ainsi que fut créé, à la fin de 1974, le poste de directeur de l'inventaire des entrepôts.

Contrôle de l'inventaire aux livres

4.14 Au début de chaque campagne laitière, la C.C.L. établissait la série des numéros de lots devant être attribués par ordre chronologique aux usines offrant de vendre de la poudre de lait écrémé à la C.C.L. Les détails de chaque achat, y compris le lieu d'entreposage du produit, étaient inscrits dans un journal des achats. Des fiches d'inventaire, établies pour chaque numéro de lot, dans chaque entrepôt, fournissaient les renseignements nécessaires pour l'inventaire mensuel. Le 1^{er} avril 1979, le programme a été informatisé, ce qui a mené à l'abolition du système manuel appliqué presque sans modification depuis le début. Entre 1967 et 1977, la Section de l'inventaire n'a tenu de registre ni sur la numération microscopique directe, ni sur les analyses visant à déterminer la teneur du produit en azote protéique de lactosérum. On a commencé à tenir des registres de numération microscopique en 1978, mais même là, il fallait examiner la fiche d'inventaire de chaque entrepôt pour déterminer où se trouvaient les stocks répondant à des exigences particulières.

Commercialisation

4.15 La demande canadienne de matière grasse aux prix fixés chaque année, en fonction des politiques établies, a dépassé celle des autres éléments constitutifs du lait, c'est-à-dire les solides autres que la matière grasse, et cet excédent a été transformé en poudre de lait écrémé. Pendant les années cinquante, les stocks de poudre de lait écrémé n'étaient pas abondants, les prix mondiaux n'étaient pas élevés et les transformateurs canadiens pouvaient vendre leur poudre au Canada ou à l'étranger sans trop de difficulté. Ainsi que nous l'avons expliqué plus haut, l'Office de stabilisation des prix agricoles a commencé à soutenir quelque peu le prix de la poudre de lait écrémé en faisant en sorte que l'Office des produits agricoles achète une quantité donnée et la revende à l'exportation à un prix moindre. Mais, avec les années, les stocks de poudre de lait écrémé ont grossi, à mesure que diminuait le nombre de producteurs qui livraient leur crème aux usines et qu'augmentait celui de ceux qui livraient du lait entier. A compter de 1967, un système «d'offre d'achat» a été adopté qui s'appliquait à toute la poudre de lait écrémé conforme à des exigences précises.

4.16 Les rendements les plus élevés, en ce qui concerne la poudre de lait écrémé, sont obtenus quand ce produit est commercialisé pour la consommation humaine au Canada. Il est alors vendu aux consommateurs sous forme de lait instantané pouvant remplacer le lait

nature ou le lait concentré, mais la consommation directe sous cette forme est faible. La poudre de lait écrémé est aussi utilisée au pays pour la fabrication de divers produits alimentaires (crème glacée, déjeuners instantanés, boisson au chocolat, etc.); il s'en écoule aussi une certaine quantité dans les établissements. La poudre de lait écrémé de qualité inférieure est depuis longtemps vendue sur le marché intérieur comme aliment pour les animaux.

Entre 1964 et 1970 surtout, la production de poudre de lait écrémé a augmenté, alors que l'utilisation intérieure du produit est demeurée plus ou moins stable; en fait, certains marchés traditionnels (par exemple, celui du pain enrichi) ont été envahis par des produits rivaux. En conséquence, l'Office de stabilisation des prix agricoles, et plus tard la C.C.L., ont été forcés de chercher des marchés d'exportation pour les quantités de poudre de lait écrémé acquises en vertu du programme d'offre d'achat qui ne pouvaient être écoulées sur le marché intérieur.

4.17 Il existait déjà un marché mondial de la poudre de lait écrémé, mais il était bien approvisionné par la Nouvelle-Zélande, l'Australie et les principaux pays exportateurs d'Europe (aujourd'hui la C.E.E.). Par ailleurs, les prix y fluctuaient énormément (ils descendaient même, parfois, au-dessous des coûts de production en Nouvelle-Zélande) à cause des subventions à l'exportation introduites par la C.E.E. et de l'aptitude limitée des pays importateurs à se procurer des devises étrangères pour payer leurs importations, la plupart étant des pays en voie de développement et relativement pauvres du tiers monde. (La Nouvelle-Zélande est en mesure de produire du lait et de la poudre de lait écrémé à un coût qui est à peu près le plus bas du monde.) De temps à autre on exporte certaines quantités de poudre de lait écrémé comme aliment pour les animaux afin d'éliminer certains surplus qui menacent le marché mondial; ces ventes doivent se faire à des prix comparables à ceux des autres sources de protéines et, donc, très bas. Enfin, le don de certaines quantités de poudre de lait écrémé aux pays en voie de développement, d'abord par l'intermédiaire du ministère des Affaires extérieures puis par l'Agence canadienne de développement international, est devenu un élément habituel de l'aide alimentaire que le Canada s'est engagé à fournir dans le cadre du Programme mondial de l'alimentation et en vertu d'accords bilatéraux. Avant 1975, l'Agence canadienne de développement international en achetait les quantités dont elle avait besoin de la C.C.L., au prix de soutien fixé par la Commission, mais, depuis cette date, elle les achète au prix mondial.

4.18 Le Canada est un des principaux pays exportateurs de poudre de lait, après la Nouvelle-Zélande, la Communauté économique européenne et l'Australie. Les autres pays exportateurs sont l'Argentine, la Pologne, les États-Unis, la Suède et la Suisse. A cause du volume considérable des exportations de ces pays et de la taille relativement restreinte des marchés, les prix mondiaux ont souvent été très faibles et marqués de grandes fluctuations. Beaucoup de pays ont recouru à de fortes subventions à l'exportation pour éviter d'accumuler des stocks. Telle était la situation quand la

Commission a pris la relève de l'Office de stabilisation des prix agricoles en 1967. Au début, la Commission payait une subvention aux exportateurs dès qu'elle avait la preuve qu'ils avaient exporté la poudre de lait qu'elle leur avait fournie. En d'autres termes, ceux-ci achetaient de la poudre de lait au prix de soutien canadien puis l'exportaient, ou du moins la vendaient en vue de l'exportation, après quoi ils soumettaient les documents d'expédition prouvant la vente à l'exportation afin de recevoir les subventions à l'exportation. De même, un transformateur pouvait lui-même vendre sa production à l'exportation et soumettre les documents d'expédition pour obtenir la subvention à l'exportation. Plus tard, après sa première année d'activité, la Commission a autorisé des achats à même ses propres stocks à 2 cents de plus la livre que le prix à l'exportation, puis au prix auquel la poudre de lait devait être exportée.

- 4.19 L'objectif de la Commission était de faire en sorte que les subventions soient accordées pour les exportations véritables et non pour les ventes susceptibles de réapparaître sur le marché intérieur. D'où son souci d'obtenir la preuve de l'exportation avant de payer les subventions. Toutefois, cette façon de procéder imposait aux exportateurs et aux transformateurs qui exportaient leurs marchandises des coûts considérables (surtout les intérêts sur les emprunts) entre le moment où ils acquéraient la poudre de lait et celui où la Commission leur remettait la subvention à l'exportation. Il devint bientôt manifeste que la Commission devrait faciliter l'exportation si elle voulait éviter une accumulation rapide de stocks, et ce qu'elle suppose de coûts d'entreposage et de perte de valeur des

produits entreposés. Dans des conditions d'entreposage idéales, la poudre de lait écrémé garde sa valeur jusqu'à deux ans sans perte de couleur, de texture ou de valeur nutritive. Les vitamines ajoutées peuvent se dégrader quand la poudre en contient. Si la C.C.L. exige des transformateurs qu'ils lui livrent de la poudre fraîche, c'est surtout parce que le produit peut être transporté et entreposé pendant de longs mois par l'acheteur, dans des conditions moins idéales que celles qui existent au Canada, avant d'être consommé. Si le produit se gâte et change de couleur et de texture, il ne peut être vendu que pour l'alimentation des animaux, à la moitié environ du prix de la poudre destinée à la consommation humaine. C'est pourquoi la Commission s'est fixé comme objectif de garder le moins de stocks possible.

Toutefois, plus sont élevées les subventions requises pour réussir à écouler le produit sur les marchés d'exportation, moins il reste d'argent pour les producteurs qui doivent payer des retenues ou des prélèvements sur leurs livraisons contingentées pour financer ces subventions. La Commission a donc aussi comme objectif presque contraire de maintenir les subventions au plus bas niveau possible.

- 4.20 Les prix mondiaux de la poudre de lait écrémé étaient tellement bas durant les années soixante que beaucoup de pays ont voulu qu'ils soient augmentés. Après de longues négociations entre les États ayant adhéré à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), les principaux pays exportateurs ont conclu un accord visant à maintenir au-dessus de 20 cents la livre les prix de la poudre de lait destinée à la

Table 6: Prix de soutien canadiens et moyennes des prix et des subventions à l'exportation de la poudre de lait écrémé

	Prix de soutien annuel (avril/mars)	Niveau moyen des prix à l'exportation cents la lb	Niveau approximatif moyen de la subvention annuelle
1962	a)	8	
1963	a)	9	
1964	a)	13½	
1965	a)	15	
1966	a)	15½	
1967	20	16½	3½
1968	20	9¼	10¼
1969	20	7½	12½
1970	20	10	10
1971	24 ^b):26 ^c)	16¾	7¼:9¼
1972	29	27	2
1973	35:38 ^d)	29	6:9
1974	50:54 ^d)	43	7:11
1975	59 ^e):64	36	23:28
1976	68	20¾ ^f)	47¼
1977	70	19	51
1978	72	21	51

a) aucun prix annoncé b) au 8 février c) au 16 août d) au 1^{er} août e) au 24 janvier f) d'après la C.C.L., ce chiffre est trop élevé.

Source: Prix de soutien annuel: Communiqués annuels du gouvernement fédéral

Niveau moyen des prix à l'exportation: Calculé d'après des données de Statistique Canada sur le commerce (en quantité et en valeur)

Niveau approximatif moyen de la subvention annuelle: Différence entre les chiffres des deux premières colonnes

consommation humaine. On estime généralement que cet accord a eu un effet favorable en établissant un niveau minimum pour les produits de consommation humaine sur le marché mondial. Le prix minimum établi dans l'accord et le prix effectif du marché mondial ont tous deux augmenté par rapport à leur niveau de 1970.

4.21 Il est très difficile d'obtenir une série statistique des prix de la poudre de lait écrémé exportée du Canada, mais on peut s'en faire une idée approximative en calculant le prix annuel d'après la quantité et la valeur des exportations annuelles selon Statistique Canada. Le Tableau 6 donne ces approximations par rapport au prix de soutien annoncé de la poudre de lait écrémé. On peut évaluer les subventions à l'exportation en soustrayant le prix à l'exportation du prix de soutien.

4.22 Afin de concilier l'objectif de stimuler les ventes de poudre de lait écrémé sur les marchés d'exportation au moyen d'une subvention à l'exportation et celui de ne pas trop abaisser le niveau de cette subvention, la Commission a toujours eu à son service un agent de commercialisation ayant pour fonction de se tenir parfaitement au courant de la situation sur le marché international et de conseiller les commissaires, et plus particulièrement le président, quant au niveau auquel devrait être fixée la subvention. A cette fin, on a toujours maintenu des contacts suivis avec les dirigeants et le personnel des offices de commercialisation d'autres pays exportateurs, avec les pays importateurs et avec les commerçants canadiens et étrangers.

4.23 La détermination des prix du marché mondial est une exigence importante du travail de commercialisation internationale. Les pratiques de deux des principaux pays exportateurs exercent une grande influence sur le mécanisme des prix. La pratique de la Communauté économique européenne de fixer un prix international pour la poudre de lait destinée à l'exportation, prix qui équivaut à notre prix de soutien intérieur, et celle de publier le niveau de la subvention à l'exportation (ce qu'on appelle la «restitution») fournit une bonne indication du prix de vente à l'exportation pratiqué par la C.E.E. La Nouvelle-Zélande offre un autre guide en matière de fixation des prix par les révisions annuelles et semestrielles de contrats et de prix auxquelles elle procède avec les pays avec lesquels elle a des contrats. Apparemment, sept ou huit importants clients de la Nouvelle-Zélande dépendent grandement de ce pays pour combler leurs besoins et, globalement, ils représentent environ 20% du marché mondial. Les prix fixés dans ces contrats ne sont pas publiés, mais ils finissent par être connus d'une façon ou d'une autre et cette information constitue un bon indicateur pour les analyses et prévisions relatives au marché néo-zélandais. Les soumissions publiques et l'information commerciale générale constituent une troisième source de renseignements sur les marchés. L'analyse de toute cette information est rendue complexe par la variabilité des conditions de crédit, des exigences particulières, des calendriers de livraison, de la durée des contrats et des remises ou autres arrangements spéciaux utilisés ou offerts par les exportateurs.

4.24 A cause de la nature complexe du processus d'obtention des renseignements sur ce marché, qui n'est pas actif tous les jours et où il n'existe pas de cotations quotidiennes, hebdomadaires ou mensuelles, même à l'échelle privée entre négociants, le personnel de la Commission devait prendre position, à l'égard des prix, sur une base continue — tant à l'égard des prix courants que des tendances pour les 18 prochains mois. Cette position que prenait la Commission à l'égard des prix mondiaux et des prix de certains marchés particuliers servait de fondement à la décision qui était prise quant au niveau des prix à l'exportation de la poudre de lait que la Commission avait en stock; on attribuait un prix inférieur à la poudre plus ancienne vendue pour l'alimentation des animaux et on prévoyait de légers écarts de prix dans le cas des grandes quantités. Au début, le seul indicateur des prix était le marché, mais l'Accord GATT a ensuite établi un niveau minimum pour la poudre de lait destinée à la consommation humaine (la poudre de lait destinée à l'alimentation des animaux pouvait être vendue à un prix inférieur au prix minimal établi). Grâce à la subvention à l'exportation, les négociants canadiens ont pu faire des offres aux pays ou aux acheteurs étrangers et obtenir confirmation des stocks et des prix auprès de la Commission. En fait, ils ont essayé, par diverses pressions, d'inciter la Commission à accroître la subvention à l'exportation, ce qui les aurait placés dans une situation plus concurrentielle (et plus lucrative).

4.25 Dans tout ce processus de détermination des prix (courants et prévus) et de la subvention à l'exportation, rien n'indique que la fixation du niveau de la subvention ait été l'objet de règles ou de principes fondamentaux. Rien n'indique non plus qu'on ait suivi une stratégie de commercialisation prévoyant, à court terme, des marchés pour la vente des stocks et des achats de l'année courante et, à plus long terme, des marchés susceptibles d'être explorés et mis en valeur. Toutefois, en ce qui concerne les prix, il est important de se rappeler que le Canada est un petit producteur de poudre de lait écrémé, comparativement à la C.E.E. En conséquence, c'est la C.E.E. et, dans une certaine mesure, la Nouvelle-Zélande qui exercent le plus d'influence sur les prix du marché mondial (voir le tableau 7). Les annonces faites de temps à autre par la C.E.E. du niveau des restitutions établissent le niveau mondial des prix. Le Canada n'est pas en mesure de fixer les prix; en temps normal, il ne peut que les suivre étant donné que son volume de production est trop faible pour lui permettre d'exercer une véritable influence sur le marché mondial. Les possibilités du Canada sont donc très limitées sur le plan des politiques en matière de prix; c'est pourquoi la stratégie de commercialisation de la C.C.L. est de vendre aux meilleurs prix possibles. A cause des coûts de transport surtout, la C.C.L. considère l'Amérique du Sud, l'Amérique centrale et les Antilles comme ses trois principaux marchés naturels pour la poudre de lait écrémé destinée à la consommation humaine. (Les ventes réalisées hors de ces marchés entre 1976 et 1978 ont été faites à des usines de synthèse d'Australie, qui ont besoin de poudre d'une qualité que seul le Canada peut offrir, ou alors il s'agissait de poudre

destinée à la consommation animale, marché que la C.C.L. préfère ne pas exploiter parce que les prix y sont trop faibles.)

Tableau 7

STOCKS DE POUDRE DE LAIT ÉCRÉMÉ

1977	C.E.E. (millions de lb)	CANADA
AVRIL	1,031	90
MAI	1,073	93
JUIN	1,031	93
JUILLET	1,250	95
AOÛT	1,255	83
SEPTEMBRE	1,240	83
OCTOBRE	1,236	82
NOVEMBRE	1,127	69
DÉCEMBRE	1,096	65

Source: Commission canadienne du lait

4.26 Depuis 1976 environ, une approche plus systématique a été adoptée. Le prix à l'exportation déterminé par la Commission est généralement connu au sein de l'industrie et, à la Commission, des plans à plus long terme sont élaborés à l'égard des objectifs d'exportation. Certaines des difficultés que comporte la planification de l'expansion des exportations transparaissent dans les chiffres sur les achats annuels, les ventes et les stocks de fin d'année de poudre de lait écrémé de la C.C.L. (Tableau 8). On constate que les achats ont fluctué en fonction de la production laitière, ces fluctuations étant peut-être attribuables à un manque de rigueur dans l'administration des contingents ou au trop faible niveau des prix à la production. On constate également que le volume des exportations a connu une série de sommets et de creux qui ne semblent pas reliés à l'évolution des achats et des stocks. Puisque des stocks considérables appellent des frais d'inventaire élevés et des emprunts auprès du ministère des Finances, il est normal de vouloir réduire au minimum les stocks de fin d'année. Toutefois, il faut, ici, considérer ces données par rapport aux achats et aux ventes de beurre. En 1973-1974 et en 1974-1975 il a fallu importer du beurre, jusqu'à 50 millions de livres en 1974-1975; or, si ce beurre avait été produit au Canada il aurait fallu que la C.C.L. offre d'acheter et achète, pour les revendre sur les marchés d'exportation, 100 millions de livres de poudre de lait écrémé, qui en constitue le sous-produit. Pendant la campagne 1973-1974, on s'est efforcé de stimuler la production plutôt que de faire des plans en vue d'une expansion possible. A cette époque, les marchés voisins, y compris celui des États-Unis, étaient facilement accessibles et absorbaient toute la poudre de lait écrémé que nous pouvions exporter.

4.27 La période de pénuries doit être mise en relation avec l'accumulation subite d'excédents en 1975-1976, situation qu'ont également connue la C.E.E. et d'autres grands pays laitiers. A cause de cette surabondance des approvisionnements mondiaux, les pays producteurs ont tous adopté une stratégie de commercialisa-

tion visant à stimuler le plus possible leurs ventes à l'exportation, y compris celles de poudre destinée à l'alimentation des animaux. Là où ils ont pu avoir tort, c'est en sous-évaluant la capacité de production, à l'échelle nationale et mondiale, et en ne vendant pas suffisamment vite. En outre, le marché mondial en est un où les accords ne sont pas toujours respectés, et c'est là un fait dont il faut tenir compte. Toutefois, les prix, qui étaient de 45 cents la livre en mars 1975, sont descendus jusqu'à 16 cents avant d'être ramenés au niveau minimum établi par l'Accord GATT, ce qui a empêché une nouvelle baisse. Il n'y a pas eu d'acheteurs importants avant que les prix n'atteignent leur niveau le plus bas. Quand les pays ont pu enfin se rendre vraiment compte de la situation et s'entendre sur un prix plus rationnel, il était déjà trop tard; l'excédent était là et le marché était devenu un marché d'acheteurs.

4.28 La production intérieure de lait de transformation est demeurée instable jusqu'en 1976. Sa stabilisation devint le premier objectif et l'aspect fondamental de la stratégie globale de commercialisation visant à réduire les pertes à l'exportation de la poudre de lait écrémé. A partir du moment où le contingent total de mise au marché a été aligné sur les besoins canadiens et où les producteurs n'ont reçu que le prix du marché mondial pour leurs excédents de production (à cause du prélèvement sur les livraisons hors contingent), la production laitière s'est stabilisée, comme on peut en juger par l'excellent contrôle qui s'est exercé pendant les campagnes laitières 1976-1977, 1977-1978 et 1978-1979.

Tableau 8: Achats, ventes et stocks de fin d'année de poudre de lait écrémé de la Commission canadienne du lait, 1967-1978

	Achats	Ventes	Stocks de fin d'année au 31 mars
	(millions de lb)		
1967-1968	n.d.	n.d.	n.d.
1968-1969	198	123	172
1969-1970	171	272	69
1970-1971	116	180	5
1971-1972	104	109	—
1972-1973	206	143	63
1973-1974	112	161	15
1974-1975	172	99	89
1975-1976	328	134	282
1976-1977	228	326	194
1977-1978	247	381	61

n.d.: non disponible le 12 octobre 1979

Source: Commission canadienne du lait

4.29 Depuis 1977, la stratégie de commercialisation est très claire:

1. Écouler les stocks excédentaires de poudre de lait écrémé, au besoin en les vendant pour l'alimentation des animaux.

2. Protéger les marchés canadiens de la poudre de lait de consommation humaine (par des négociations dans le cadre du GATT et des structures de prix visant à maintenir ces marchés, malgré les coûts possibles, etc.)
3. Diversifier la production le plus rapidement possible, c'est-à-dire fabriquer des produits laitiers autres que la poudre de lait écrémé qui donnent de meilleurs rendements. L'existence d'une stratégie de commercialisation a été mise en évidence par l'identification de marchés naturels et par les mesures prises pour protéger ces marchés. Depuis un an et demi, le gouvernement canadien négocie en vue d'un arrangement laitier international en vertu du GATT à l'égard de la poudre de lait et il a reconnu que le Canada ne doit pas participer au protocole sur la poudre de lait à moins que ses intérêts commerciaux à l'égard de ses marchés naturels du Mexique et des pays de la périphérie des Antilles ne soient pleinement protégés. Décevant peut-être ainsi quelques commerçants, la C.C.L. exploite ses marchés les plus importants et les plus stables quand elle juge qu'il y a des avantages supérieurs à en retirer à long terme.

Depuis 1977, cette stratégie a eu pour résultat: i) l'écoulement des stocks excédentaires de 1975-1976, ii) la mise en place de programmes, comme le Programme d'échange de matière grasse et le programme de diversification axé sur la fabrication d'autres produits, comme la poudre de lait entier et le lait concentré, qui offrent un meilleur rendement pour les surplus d'extraits secs qui restent après satisfaction des besoins intérieurs de matière grasse et iii) une

augmentation de 300 millions de livres en 1979 du contingent de mise au marché pour le lait servant à la fabrication de produits d'exportation.

Données statistiques sur la production, la consommation intérieure et l'exportation

- 4.30 Les données recueillies par Statistique Canada à l'égard de la poudre de lait écrémé entre 1959 et 1977 fournissent des détails sur les événements susmentionnés. Le Tableau 9 montre les niveaux des stocks, de la production, de la consommation intérieure et des exportations. Entre 1959 et 1976, la production est passée de 176 à 346 millions de livres. La consommation intérieure (les données sur ce point ne sont peut-être pas absolument exactes) a varié entre 100 et 130 millions de livres, alors que le volume des exportations s'est accru graduellement, passant de 48 millions de livres en 1960 à un sommet de 367 millions de livres en 1977. Au cours de toute cette période, le volume des stocks de fin d'année a beaucoup fluctué, passant de 22 millions de livres le 1^{er} janvier 1960 à 329 millions de livres le 1^{er} janvier 1976, la période intermédiaire étant marquée de sommets et de creux.
- 4.31 Les excédents ont été écoulés un peu partout dans le monde, mais certains pays en ont constamment acheté de grandes quantités. Le Tableau 10 montre quels ont été chaque année, entre 1962 et 1978, les principaux pays importateurs de poudre de lait écrémé canadienne. Cuba est demeuré un acheteur important jusqu'en 1976, mais depuis 1969 c'est le Mexique qui constitue notre plus grand marché. Les Philippines, dont les achats ont été assez faibles en 1976, ont pris le troisième rang en 1977 et en 1978.

Tableau 9—
Production, consommation intérieure, exportations et stocks de
poudre de lait écrémé, de 1959 à 1977

<u>Année</u>	<u>Stocks</u> <u>au 1^{er}</u> <u>janv.</u>	<u>Produc-</u> <u>tion</u>	<u>Volume des</u> <u>approvi-</u> <u>sionnements</u> (en millions de lb)	<u>Exporta-</u> <u>tions</u>	<u>Consom-</u> <u>mation</u> <u>inté-</u> <u>rieure</u> a)	<u>Stocks</u> <u>au</u> <u>31 déc.</u>
1959	77.3	176.4	253.8	110.5	121.3	21.9
1960	21.9	172.0	193.9	48.0	122.7	23.2
1961	23.2	213.0	236.2	53.1	153.3	29.9
1962	29.9	192.3	222.2	35.7	133.0	53.5
1963	53.5	176.1	229.6	55.6	153.0	21.0
1964	21.0	203.0	224.0	42.1	153.4	28.5
1965	28.5	222.2	250.7	86.3	138.9	25.5
1966	25.5	263.5	289.0	69.4	163.6	55.9
1967	55.9	316.1	372.1	95.0	139.6	137.5
1968	137.5	360.4	497.9	127.1	161.8	209.0
1969	209.0	395.1	604.1	238.3	212.2	153.6
1970	153.6	362.4	516.0	297.2	133.0	85.9
1971	85.9	301.1	389.0	248.5	100.8	37.6
1972	37.6	343.2	380.9	126.2	91.7	163.0
1973	163.0	309.7	472.7	268.7	113.6	90.5
1974	90.5	302.5	393.0	129.3	127.4	136.3
1975	136.3	411.3	547.6	104.2	114.1	329.4
1976	329.4	350.4	679.8	216.6	143.4	319.8
1977	319.8	346.4	666.3	367.1	175.3	123.9

Source: Statistiques laitières; publication n° 23-201 de Statistique Canada.

a) Selon la C.C.L., à cause du délai de production des rapports de Statistique Canada, il serait plus exact de dire que la consommation intérieure a varié entre 100 et 130 millions de livres qu'entre 100 et 200 millions de livres, comme le donne à penser cette colonne.

Tableau 10—Volume et valeur des exportations de poudre de lait écrémé de 1962 à 1977

<u>Année</u>	<u>Nom du pays</u>	<u>Volume (100 lb)</u>	<u>Valeur (\$)</u>
<u>1962</u>	Cuba	108,810	784,881
	Italie	73,045	463,104
	Venezuela	26,079	229,251
	Jamaïque	20,773	186,032
	Hong Kong	9,387	144,431
	Suisse	21,898	142,219
	Trinité	17,043	132,807
* <u>Total</u>		<u>356,888</u>	<u>2,864,659</u>
<u>1963</u>	Cuba	116,277	928,944
	Pays-Bas	82,481	713,072
	Danemark	49,907	390,968
	Espagne	35,687	341,973
	Italie	26,198	292,950
	Trinité	26,796	273,048
	Venezuela	25,087	238,568
* <u>Total</u>		<u>555,564</u>	<u>5,178,992</u>
<u>1964</u>	Cuba	177,328	2,434,171
	Italie	65,410	944,609
	Venezuela	38,098	520,923
	Pays-Bas	27,123	369,227
	Jamaïque	21,120	312,709
	Trinité	18,112	226,961
	Yougoslavie	13,228	146,490
* <u>Total</u>		<u>421,388</u>	<u>5,735,960</u>

<u>Année</u>	<u>Nom du pays</u>	<u>Volume (100 lb)</u>	<u>Valeur (\$)</u>
<u>1965</u>	Pays-Bas	298,555	4,351,616
	Cuba	253,766	3,865,419
	Italie	106,808	1,574,597
	Venezuela	71,018	1,074,393
	Afrique du Sud	26,432	446,278
	Royaume-Uni	17,459	264,943
	Jamaïque	17,254	272,387
* Total		862,583	12,916,768
<u>1966</u>	Japon	281,928	4,371,000
	Pays-Bas	96,679	1,384,000
	Italie	65,882	1,071,000
	Venezuela	48,284	778,000
	Cuba	44,092	671,000
	Inde	38,358	471,000
	Jamaïque	16,763	299,000
* Total		694,472	10,742,000
<u>1967</u>	Inde	223,721	3,595,000
	Pays-Bas	184,012	3,051,000
	Cuba	106,440	1,673,000
	Italie	87,636	1,479,000
	Venezuela	69,043	1,103,000
	Japon	69,236	1,054,000
	Mexique	57,534	934,000
* Total		949,727	15,539,000
<u>1968</u>	Cuba	331,341	2,209,000
	Belgique-Luxembourg	213,883	1,225,000
	Danemark	82,396	1,142,000
	Italie	123,289	1,105,000
	Venezuela	67,775	935,000
	Jamaïque	51,957	738,000
	Pays-Bas	60,665	650,000
* Total		1,266,882	11,747,000
<u>1969</u>	Mexique	495,640	4,154,000
	Cuba	577,653	3,735,000
	Venezuela	90,930	1,359,000
	Belgique-Luxembourg	256,585	1,358,000
	Espagne	185,053	1,238,000
	Japon	103,156	574,000
	Jamaïque	48,973	551,000
* Total		2,383,009	17,606,000
<u>1970</u>	Mexique	696,126	9,711,000
	Cuba	619,162	4,730,000
	Espagne	413,186	2,867,000
	Suède	171,729	1,742,000
	Venezuela	121,636	1,396,000
	Indonésie	139,194	1,210,000
	Chili	71,607	752,000
* Total		2,971,535	29,095,000
<u>1971</u>	Mexique	520,314	11,151,000
	Cuba	598,676	10,645,000
	Suède	207,235	3,674,000
	Espagne	209,973	2,155,000
	Inde	135,741	1,848,000
	Venezuela	82,634	1,736,000
	Belgique-Luxembourg	145,177	1,717,000
* Total		2,403,960	40,387,000
<u>1972</u>	Mexique	441,788	11,669,000
	Cuba	195,125	5,814,000
	Inde	154,780	4,008,000
	Venezuela	70,489	2,049,000
	Japon	68,057	1,934,000

<u>Année</u>	<u>Nom du pays</u>	<u>Volume (100 lb)</u>	<u>Valeur (\$)</u>
	Colombie	36,776	1,010,000
	Vietnam	20,525	651,000
* <u>Total</u>		<u>1,145,065</u>	<u>30,888,000</u>
<u>1973</u>	États-Unis	800,455	28,082,000
	Cuba	709,072	19,130,000
	Mexique	484,963	12,692,000
	Venezuela	121,572	3,367,000
	Inde	101,997	2,761,000
	Brésil	53,089	1,317,000
	Colombie	47,600	1,299,000
* <u>Total</u>		<u>2,676,327</u>	<u>77,854,000</u>
<u>1974</u>	Mexique	613,310	24,988,000
	Cuba	251,171	11,021,000
	États-Unis	225,063	10,528,000
	Inde	48,523	2,065,000
	Venezuela	39,414	1,857,000
	Uruguay	25,309	1,155,000
	Pakistan	17,748	728,000
* <u>Total</u>		<u>1,291,728</u>	<u>55,358,000</u>
<u>1975</u>	Mexique	257,438	11,326,000
	Cuba	256,849	7,692,000
	Brésil	67,460	1,653,000
	Sénégal	33,712	1,553,000
	Venezuela	25,568	935,000
	Honduras	17,663	700,000
	Japon	22,222	500,000
* <u>Total</u>		<u>801,633</u>	<u>28,865,000</u>
<u>1976</u>	Mexique	507,906	10,417,000
	Espagne	343,491	7,713,000
	Cuba	236,147	5,420,000
	Bulgarie	310,629	5,086,000
	Japon	192,037	2,644,000
	Algérie	66,439	2,302,000
	Brésil	84,547	1,728,000
* <u>Total</u>		<u>2,164,160</u>	<u>44,798,000</u>
<u>1977</u>	Mexique	915,384	18,317,000
	Japon	483,097	7,345,000
	Philippines	300,443	5,949,000
	Espagne	197,170	3,983,000
	Taiwan	216,217	3,958,000
	Thaïlande	130,828	2,610,000
	Chili	117,244	2,354,000
* <u>Total</u>		<u>3,670,631</u>	<u>69,775,000</u>

*Ce chiffre représente la somme de toutes les exportations.

BIBLIOGRAPHIE

- Office des produits agricoles; rapports annuels, 1958 et années suivantes.
- Office de stabilisation des prix agricoles; rapports annuels, 1958 et années suivantes.
- Bray, Carol E.: Canadian Dairy Policy, USDA, ERS, Foreign Agricultural Economic Report No. 127.
- British Columbia Royal Commission on Milk (The Hon. J.V. Clyne); rapport, Queen's Printer, Victoria B.C. 1954-1955.
- Comité consultatif sur l'industrie laitière au Canada; rapport, Ottawa, 1965.
- Commission canadienne du lait; rapports annuels 1968-1978; communiqués 1967-1978.
- Commission canadienne du lait, Politique laitière nationale 1979-1980, Ottawa.
- Conférence canadienne sur l'industrie laitière; documents d'une réunion tenue les 21 et 22 février 1963.
- Carncross, MacFarlane and Wood, An Inquiry into the Marketing and Pricing of Milk in the Province of Ontario, 1961.
- Fédération des producteurs de lait du Canada, Données et chiffres sur l'industrie laitière; 1976, 1977, 1978, 1979, Ottawa.

11. Ministère de l'Agriculture, A Preliminary Report to the Milk Producers' Co-ordinating Board of Ontario on the Dairy Industry Study, Toronto, 1959.
12. Ministère de l'Agriculture, communiqués, 1966-1978.
13. Commission de surveillance du prix des produits alimentaires, Dairy Foods II: Policy, février 1976.
14. McCormick V., «Dairy Price Support in Canada 1962-1972», Canadian Farm Economics, vol. 7, no. 4, octobre 1972, pp 2-7.
15. McCormick, V., «Milk Quotas: What do they Mean?», Canadian Farm Economics, vol. 8, no. 5, octobre 1973, pp 26-31.
16. Mestern, H.J., «The Evolution of Supply Management in the Canadian Dairy Industry», Canadian Farm Economics, vol. 7, n^o5, décembre 1972, pp 12-16.
17. Ontario Milk Industry Inquiry Committee (S.G. Hennessey, J.E. McArthur, F.E. Wood), Report. Queen's Printer 1965.
18. Stonehouse, D. Peter, «Government Policies for the Canadian Dairy Industry», Canadian Farm Economics, vol. 14, n^o 1-2, février-avril 1979, p. 1-11.

ANNEXE 16

ÉNONCÉ DE TÉMOIGNAGE DE MICHEL CHOQUETTE

1. En février 1974, j'ai rencontré M. David Schafer et son fils, M. George Schafer, respectivement président et vice-président de la société Schafer Bros. Ltd., qui m'ont fait part des griefs qu'ils avaient contre la Commission canadienne du lait au sujet de l'exportation de poudre de lait écrémé canadienne.
2. Les Schafer m'ont dit qu'ils croyaient avoir été traités injustement par la Commission canadienne du lait à plus d'une occasion, qu'ils avaient perdu des possibilités d'affaires par suite de ce qu'ils considéraient être une intervention injustifiée de la part d'un organisme gouvernemental et qu'ils croyaient avoir droit à un dédommagement pour les pertes qu'ils avaient ainsi subies.
3. Les Schafer m'ont dit qu'ils ne tenaient pas particulièrement à engager des poursuites contre le gouvernement du Canada, même s'ils croyaient avoir des motifs légitimes de le faire, et qu'ils étaient prêts à considérer l'affaire comme étant plutôt une question de principe d'une question de droit, dans l'espoir que le sentiment de justice l'emporterait et qu'il serait possible d'en arriver à un règlement à l'amiable.
4. Les Schafer m'ont appris qu'ils s'étaient souvent adressés à la Commission canadienne du lait elle-même pour discuter d'un dédommagement, mais que celle-ci avait refusé catégoriquement d'aborder la question.
5. Les Schafer m'ont aussi affirmé qu'ils avaient, eux-mêmes et le député de M. David Schafer aux Communes, l'honorable Warren Allmand, fait des démarches pour que les griefs de la Schafer Bros. soient examinés de près par trois ministres de l'Agriculture successifs, que de son propre aveu le ministère de l'Agriculture s'est fié, dans chaque cas, à ce qu'avaient eu à en dire les hauts fonctionnaires de la Commission canadienne

du lait et que cette façon de procéder ne les avait jusque-là menés à rien de concret.

6. Après avoir examiné une première fois les doléances de la société Schafer Bros. Ltd., j'en suis venu à la conclusion qu'elles étaient suffisamment sérieuses pour justifier leur examen impartial par une entité autre que la Commission canadienne du lait
7. Comme il n'y avait pas d'ombudsman fédéral au Canada, j'ai décidé de porter l'affaire à l'attention du Premier ministre, le très honorable Pierre Elliott Trudeau, et de lui fournir, ainsi qu'à l'honorable Warren Allmand et au ministre de l'Agriculture d'alors, l'honorable Eugene Whelan, toute la documentation que je pouvais rédiger ou rassembler afin de les aider à faire une juste évaluation des griefs de la société Schafer Bros. Ltd.
8. A cette fin, j'ai rédigé ce que j'ai appelé le Résumé A; il s'agit essentiellement d'un relevé chronologique des négociations qu'a eues la société Schafer Bros. Ltd. avec les gouvernements de Cuba et du Mexique et des ventes qu'elle a faites à ces gouvernements, ainsi que des relations d'affaires qu'elle a eues à ce sujet avec la Commission canadienne du lait et l'organisme qui l'a précédée, l'Office de stabilisation des prix agricoles. (Ce document a été déposé devant la Commission d'enquête.)
9. Le Résumé A renferme, à titre de renseignements généraux sur la poudre de lait écrémé, des notes préliminaires portant sur divers sujets, notamment: les méthodes de séchage, d'emballage et d'entreposage; les traitements thermiques (à basse, moyenne ou autre température); les analyses visant à déterminer la teneur du produit en azote protéique de lactosérum; la numération microscopique directe; les règlements d'achat du gouvernement canadien, les tests en laboratoire et le classement; l'entreposage par l'État et les numéros d'enregistrement des lots; les subventions d'exportation offertes aux négociants privés; l'accumulation des excédents; la Loi sur la Commission canadienne du lait; les termes et abréviations couramment utilisés dans le commerce d'exportation; etc.
10. Pour rédiger le Résumé A, je me suis basé sur les sources d'information suivantes:
 - a) les nombreux entretiens que j'ai eus avec les Schafer;
 - b) plusieurs entretiens que j'ai eus avec M. Gilles Choquette (aucun lien de parenté), alors chef de Cabinet du ministre de l'Agriculture, l'honorable Eugene Whelan;
 - c) une multitude de lettres, messages télex et télégrammes reçus ou envoyés par la société Schafer Bros. Ltd.;
 - d) d'autres documents dont la Schafer Bros. Ltd. était en possession;
 - e) de la documentation que j'ai obtenue de Statistique Canada, d'Information Canada, de l'Imprimeur de la Reine, de l'American Dry Milk Institute, de l'American Public Health Association, de la F.A.O., de l'Ambassade du

Canada à Mexico, du gouvernement du Mexique, etc.;

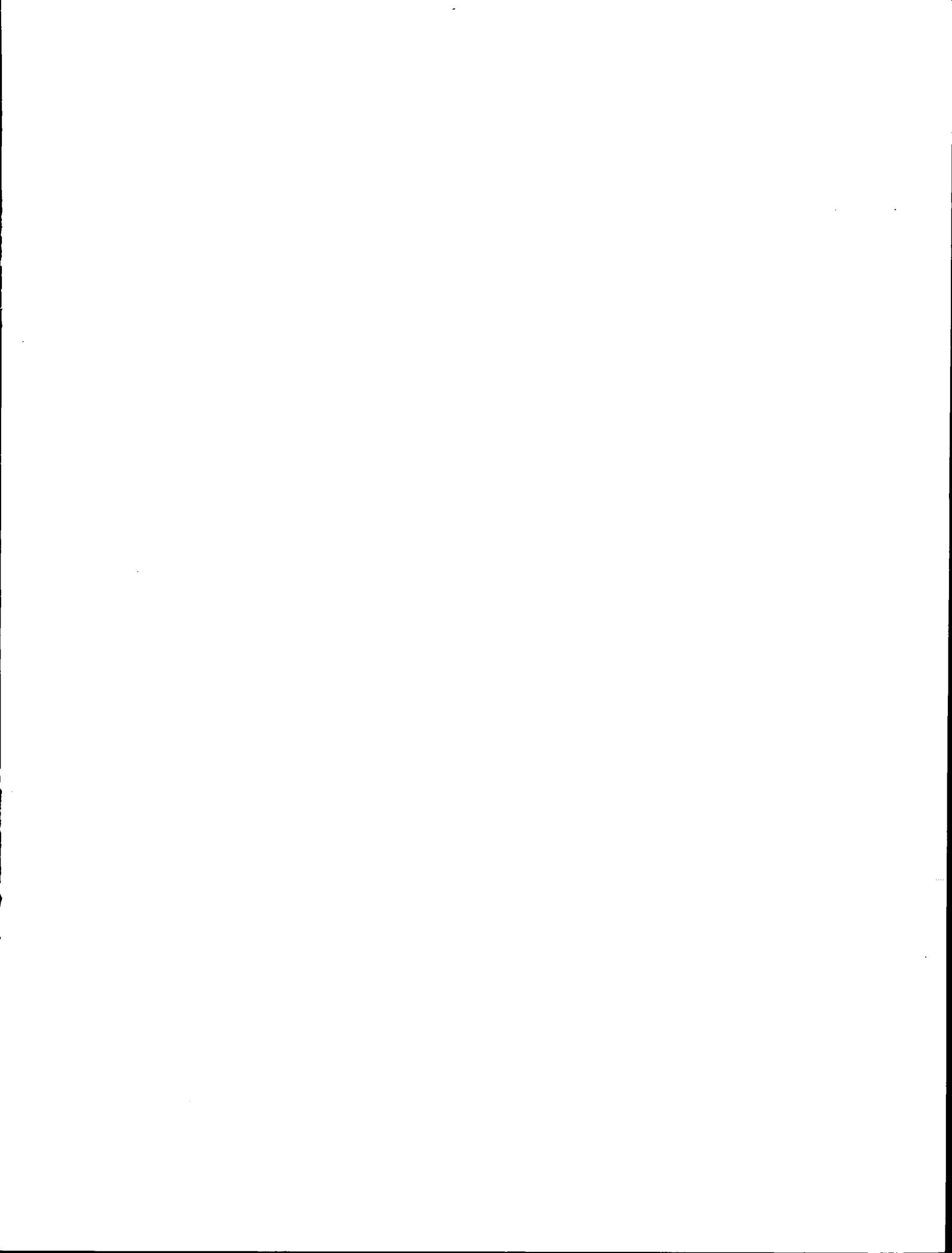
- f) les réponses écrites à certaines questions qu'on a obtenues pour moi, de la Commission canadienne du lait, M. Gilles Choquette, alors chef de Cabinet de M. Whelan;
 - g) les déclarations signées de certains fonctionnaires et citoyens mexicains.
11. Tous les documents mentionnés en c), d), e), f) et g) ci-dessus ont été photocopiés et les copies assemblées dans les trois chemises de documents justificatifs qui accompagnent le Résumé A et qui portent sur les périodes suivantes: 1951-1968, 1969-1970 et 1971-1976. (Ces trois chemises de documents ont été déposées devant la Commission d'enquête.)
 12. En décembre 1975, pendant que j'étais encore à préparer le Résumé A et la documentation qui l'accompagne, j'ai pris connaissance de certains événements entourant la vente possible de poudre de lait aux Philippines par la société Schafer Bros. Ltd. et les relations qu'avait cette dernière, à ce sujet, avec la Commission canadienne du lait. Comme ces événements semblaient indiquer l'existence de problèmes semblables à ceux que les Schafer avaient apparemment déjà connus dans leurs relations antérieures avec la Commission canadienne du lait, j'ai décidé de les documenter à mesure qu'ils se produisaient, dans une série de notes que j'ai adressées à M. Gilles Choquette, alors chef de Cabinet du ministre de l'Agriculture, l'honorable Eugene Whelan.
 13. Pour rédiger ces notes, je me suis basé sur les sources d'information suivantes:
 - a) de longs entretiens que j'ai eus avec les Schafer;
 - b) des conversations que j'ai eues avec M. Gilles Choquette;
 - c) des lettres ou messages télex reçus ou envoyés par la société Schafer Bros. Ltd.;
 - d) d'autres documents que la société Schafer Bros. avait en sa possession.
 14. Ces notes ainsi que les documents pertinents dont il est fait état en c) et d) ci-dessus ont été successivement envoyés à M. Gilles Choquette entre décembre 1975 et septembre 1976, et ces pièces ont toutes, plus tard, été rassemblées dans le Résumé C (qui a été déposé devant la Commission d'enquête).
 15. Quand j'ai eu terminé le Résumé A, que j'ai daté du 12 novembre 1976, j'en ai fait parvenir une copie, ainsi qu'une copie des documents assemblés dans les trois chemises qui l'accompagnent, au Premier ministre, le très honorable Pierre Elliott Trudeau, à l'honorable Warren Allmand et à M. Gilles Choquette, qui venait tout juste d'être nommé président de la Commission canadienne du lait.
 16. Je leur ai aussi envoyé, au même moment, une reliure contenant une reproduction de mes notes à M. Gilles Choquette concernant la possibilité de vente aux Philippines, y compris les documents connexes, reliure que j'ai également datée du 12 novembre 1976 et que j'ai appelée, comme je l'ai dit plus haut, Résumé C. (J'ai choisi d'appeler ce document Résumé C simplement parce que, à ce moment-là, je prévoyais soumettre un autre document que j'aurais appelé Résumé B. J'ai plus tard jugé que le Résumé B n'avait pas suffisamment de rapport avec les griefs de la Schafer Bros. Ltd. contre la Commission canadienne du lait, et j'ai donc décidé de ne pas le soumettre.)
 17. J'ai moi-même rédigé et documenté les Résumés A et C et j'estime qu'ils constituent ensemble un exposé impartial de la position de la société Schafer Bros. Ltd. en ce qui concerne les efforts que cette société a déployés pour ouvrir de nouveaux débouchés pour la poudre de lait écrémé canadienne à Cuba, au Mexique et aux Philippines, et en ce qui concerne les relations d'affaires qu'elle a eues, pour ce faire, avec divers fonctionnaires de l'Office de stabilisation des prix agricoles ou de la Commission canadienne du lait.
 18. En 1975, pendant que j'étais encore à rédiger le Résumé A, M. Gilles Choquette, alors chef de Cabinet du ministre de l'Agriculture, l'honorable Eugene Whelan, m'a demandé de répliquer par écrit à ce que je considérais être des arguments inexacts (concernant les griefs de la société Schafer Bros.) déjà avancés par la Commission canadienne du lait et le ministre de l'Agriculture dans diverses lettres adressées aux Schafer et au député de M. David Schafer aux Communes, l'honorable Warren Allmand.
 19. J'ai donc rédigé, une fois terminés et soumis le Résumé A et le Résumé C, une longue lettre (182 pages), que j'ai intitulée Rapport à M. Gilles Choquette, dans laquelle j'ai répondu individuellement à chacun des arguments et exposé définitivement le cas de la société Schafer Bros. (Ce document, daté du 25 juillet 1977, a été déposé devant la Commission d'enquête.)
 20. Pour rédiger ce Rapport à M. Gilles Choquette, je me suis basé sur les mêmes sources d'information, énumérées ci-dessus, que pour le Résumé A, ainsi que sur d'autres documents mis à ma disposition par le Cabinet du Premier ministre. J'ai joint ces nouveaux documents à mon Rapport — ainsi que ceux des documents déjà compris dans les chemises accompagnant le Résumé A que je considérais les plus importants — dont ils constituent les annexes 2 à 78. L'annexe 1 était une version condensée, et donc plus facile à lire, du Résumé A. (Tous les documents accompagnant le Rapport à M. Gilles Choquette, c'est-à-dire les annexes 1 à 78, ont été déposés devant la Commission d'enquête.)
 21. Quand j'ai eu terminé le Rapport à M. Gilles Choquette, j'en ai fait parvenir copie, ainsi que des documents qui s'y rapportaient, au Premier ministre, le très honorable Pierre Elliott Trudeau, à l'honorable Warren Allmand et, bien sûr, à M. Gilles Choquette, alors président de la Commission canadienne du lait.
 22. Peu de temps après, j'ai rédigé et envoyé aux personnes susnommées, un addenda au Résumé C (Philippines), qui est daté du 11 août 1977. (Cet addenda a été déposé devant la Commission d'enquête.)
 23. Pour rédiger cet addenda au Résumé C, je me suis basé sur les mêmes sources d'information que pour le Résumé C, ainsi que sur d'autres documents mis à ma

disposition par les Schafer. Ces documents étaient joints à l'adenda (et ont été déposés devant la Commission d'enquête).

24. J'ai ensuite rédigé un addenda à mon Rapport à M. Gilles Choquette. Cet addenda, qui est daté du 15 août 1977 et qui est en fait une note adressée à M^{lle} Mary E. Macdonald, alors adjointe administrative du Premier ministre, l'honorable Pierre Elliott Trudeau, a été envoyé à M^{lle} Macdonald ainsi qu'au Premier ministre, à l'honorable Warren Allmand et, je crois, à M. Gilles Choquette. (Cet addenda a été déposé devant la Commission d'enquête.)
25. Pour rédiger cet addenda, je me suis basé sur les mêmes sources d'information que pour le Résumé A et mon Rapport à M. Gilles Choquette, ainsi que sur des conversations que j'avais eues avec M^{lle} Macdonald et M. Gilles Choquette, et des documents que m'avait montrés M. Choquette et d'autres documents mis à ma disposition par le Cabinet du Premier ministre. Ces nouveaux documents ont été joints à l'addenda du 15 août 1977 (et ont été déposés devant la Commission d'enquête).
26. J'ai ensuite rédigé une note au Premier ministre, le très honorable Pierre Elliott Trudeau, au sujet des réponses que je n'étais pas parvenu à obtenir de la Commission canadienne du lait. Cette note, datée du 30 août 1977, a été envoyée, à ce moment-là, au Premier ministre et à l'honorable Warren Allmand. (Ladite note a été déposée devant la Commission d'enquête.)
27. Pour rédiger cette note, je me suis basé sur les mêmes sources d'information que pour le Résumé A et mon Rapport à M. Gilles Choquette, y compris des conversations que j'avais eues avec M. Choquette. J'ai joint à cette note certains documents qui avaient déjà été joints au Résumé A et au Rapport à M. Gilles Choquette. (Ces documents, comme je l'ai dit plus haut, ont été déposés devant la Commission d'enquête.)
28. J'ai plus tard rédigé une note à M. J.S. Milligan, avocat au ministère de la Justice, concernant d'autres événements plus récents ayant un rapport avec les efforts constamment déployés par la société Schafer Bros. Ltd. pour exporter de la poudre de lait canadienne et avec les relations d'affaires qu'avait eues ladite société avec la Commission canadienne du lait, car je considérais que ces événements étaient semblables de par leur nature à ceux que j'avais décrits dans certaines de mes communications précédentes. Cette note, qui est datée du 30 novembre 1977, a, à ce moment-là, été envoyée à M. Milligan, ainsi qu'au Premier ministre, le très honorable Pierre Elliott Trudeau, et à l'honorable Warren Allmand (et a été déposée devant la Commission d'enquête).
29. Pour rédiger cette note, je me suis basé sur des entretiens que j'avais eus avec les Schafer ainsi que sur de nouveaux documents qu'ils m'avaient transmis. Ces documents ont été joints à la note du 30 novembre 1977 (et ont été déposés devant la Commission d'enquête).
30. J'ai aussi envoyé à M. Milligan, à peu près au même moment, un relevé des montants d'indemnisation suggérés par la société Schafer Bros. Ltd. (Ce document a été déposé devant la Commission d'enquête.)
31. J'ai plus tard écrit une lettre au Premier ministre, le très honorable Pierre Elliott Trudeau, lettre qui est datée du 19 septembre 1978. (Cette lettre a été déposée devant la Commission d'enquête.)
32. Pendant les cinq années au cours desquelles j'ai préparé les documents susmentionnés et l'année presque entière qui s'est écoulée depuis, je n'ai reçu, directement ou indirectement, aucun honoraire, salaire, traitement ou autre forme de rémunération des Schafer ou de toute autre personne, société, corporation ou organisation pour le temps que j'ai consacré à cette affaire. Je n'entends pas non plus réclamer ultérieurement quelque paiement que ce soit, même si les Schafer obtenaient une indemnisation du gouvernement du Canada. J'ai d'ailleurs signé à ce sujet un affidavit, daté du 13 décembre 1977, que j'ai fait parvenir immédiatement à M. J.S. Milligan du ministère de la Justice.
33. Toutefois, les Schafer m'ont remboursé la plupart des débours — dactylographie, reproduction photographique, papeterie, voyages aller et retour à Ottawa, appels téléphoniques, services de messagerie, etc. — que j'avais dû faire pour leur compte, depuis 1974, afin de produire les documents susmentionnés.
34. De plus, en considération du fait que de 1974 à 1978 le travail que j'effectuais pour leur compte occupait presque tout mon temps et, par conséquent, me privait d'autres possibilités de revenus, pendant cette période, MM. David et George Schafer ont garanti le remboursement d'un prêt d'environ \$12 000 que m'avait consenti la Banque de Montréal, et M. George Schafer, celui d'un prêt de \$1 500 que j'avais obtenu de la Banque de Nouvelle-Écosse. Ces garanties ne constituaient d'aucune façon des arrangements destinés à tenir lieu de compensation. Je n'ai aucunement l'intention de laisser les Schafer rembourser ces emprunts à ma place et je compte le faire moi-même dès que ma situation financière me le permettra. En fait, j'ai déjà commencé à rembourser ces emprunts aux banques en question.
35. Je n'ai jamais, à quelque titre que ce soit, été engagé par la société Schafer Bros. Ltd., ni par M. David Schafer ou M. George Schafer en tant que particuliers.
36. Je n'ai jamais eu de relations d'affaire, de quelque nature que ce soit, avec la société Schafer Bros. Ltd. ni avec MM. David ou George Schafer en tant que particuliers, et je n'ai pas plus l'intention d'en avoir à l'avenir.
37. Les affirmations qui précèdent sont fondées sur des faits et non sur mon seul point de vue.
38. Je suis disposé, si on me le demande, à me présenter devant la Commission d'enquête et à me soumettre à un interrogatoire et à un contre-interrogatoire.

MICHEL CHOQUETTE

Montréal (Québec)
Le 11 janvier 1980



PRIVY COUNCIL LIBRARY
BIBLIOTHEQUE DU CONSEIL PRIVÉ



000912

PROPERTY OF - PROPRIÉTÉ DU
PRIVY COUNCIL OFFICE
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ
LIBRARY
BIBLIOTHÈQUE

DUE DATE

HD9275/.G5214
Gibson, Hugh F.
La Commission d'enquête
sur certaines allégations
ACXF c. 2 aa PCO

