

# Nourrir le monde, fournir l'industrie : les agriculteurs sous le regard des commissions d'enquête sur le prix des aliments, 1915-1976

CAROLINE DURAND\*

*Cette note de recherche examine de quelle façon cinq commissions d'enquête sur le prix des aliments peuvent être représentatives des agriculteurs et des intermédiaires dans le système agroalimentaire canadien. Cette analyse préliminaire montre qu'à partir des années 1950, les cultivateurs sont de plus en plus perçus comme des entrepreneurs devant s'adapter aux nouvelles exigences de la transformation et du commerce alimentaire, tandis que la place des intermédiaires est normalisée et valorisée. Mais dans les années 1970 il se produit une rupture, la Commission de surveillance du prix des produits alimentaires dressant un portrait négatif des producteurs agricoles ainsi que des gens qui expriment de la sympathie à leur égard.*

*This research note examines how five food price commissions of enquiry can be representative of farmers and intermediaries in the Canadian agri-food system. This preliminary analysis shows that from the 1950s onwards, farmers were increasingly seen as entrepreneurs who had to adapt to the new demands of food processing and trade, while the place of intermediaries was normalized and valued. But in the 1970s there was a break, when the Food Prices Review Board painted a negative picture of agricultural producers and the people who expressed sympathy for them.*

LE RAPPROCHEMENT entre la ferme et la table est au cœur de la vision d'avenir proposée par les mouvements pour une alimentation locale, durable ou alternative. Souvent, cet objectif est présenté dans des documentaires portant sur le secteur agro-alimentaire très remarqués par le public ou les critiques. Citons, à titre d'exemples canadiens, les oeuvres *Les Dépossédés*, de Mathieu Roy et *Bacon, le film*, d'Hugo

\* Caroline Durand est professeure associée au Département d'histoire de l'Université Trent. Elle remercie Ben Bradley, Jodey Nurse-Gupta et l'évaluateur de cette note de recherche.

Latulippe<sup>1</sup>. Plusieurs de ces productions dressent un portrait sombre de l'agriculture moderne, dévoilent les conséquences désastreuses de certaines pratiques sur l'environnement, dénoncent le contrôle exercé par les grandes multinationales et la complaisance des États à leur égard et décrivent la misère dans laquelle de nombreux paysans sont plongés. Mais elles proposent aussi un idéal où les individus peuvent reconnecter la consommation et la production des aliments, ce qui leur permettra de manger mieux tout en respectant davantage la nature et les autres<sup>2</sup>. Les personnes qui s'abonnent à un panier de produits biologiques auprès d'une ferme locale, qui jardinent chez eux ou au jardin communautaire et qui fréquentent les marchés publics témoignent également de cette volonté de reconstruire le lien que le capitalisme a détruit entre la ferme et la table.

Cette distance croissante entre producteurs agricoles et consommateurs se mesure de différentes manières. Les statistiques indiquent que la proportion des travailleurs dont l'agriculture représente la principale occupation a diminué au fil d'un long processus d'urbanisation et d'industrialisation qui s'est amorcé au XIX<sup>e</sup> siècle et s'est accéléré dans la seconde partie du XX<sup>e</sup>. Au Canada, la population rurale surpassait les effectifs urbains jusqu'au recensement de 1921, avec des variations importantes selon les provinces et les régions<sup>3</sup>. Parmi les ruraux, la population dite agricole domine jusqu'aux années 1950. Mais dans la seconde partie du XX<sup>e</sup> siècle, les cultivateurs deviennent une très petite minorité. Selon le recensement de 1976, sur près de 23 millions de Canadiens, on ne dénombre plus que 5 625 635 ruraux, parmi lesquels la population agricole ne compte que pour un individu sur cinq, soit environ un million de citoyens<sup>4</sup>. En 2016, les agricultrices et les agriculteurs représentaient 592 975 personnes, soit à peine 1,7 % des habitants du pays<sup>5</sup>.

Ces changements démographiques s'accompagnent d'un remodelage complet de la chaîne alimentaire. La quantité de fermes diminue et leur superficie moyenne augmente. Elles sont exploitées selon des méthodes modernes et scientifiques et, dans certains secteurs, par une main-d'œuvre saisonnière et précaire. Les acheteurs de denrées agricoles deviennent des entreprises de plus en plus grandes. Ces entreprises fusionnent, ce qui en réduit le nombre et accroît le pouvoir de celles qui dominent sur les agriculteurs, les marchands et les consommateurs. L'émergence des chaînes de supermarchés, qui pratiquent elles aussi l'intégration et la concentration,

1 Mathieu Roy, *Les Dépossédés*, Office national du film du Canada, 2017, 3h02; Hugo Latulippe, *Bacon*, le film, Office national du film du Canada, 2001, 1h22; films visibles en ligne ([www.onf.ca](http://www.onf.ca)).

2 Michael Mikulak, *The Politics of the Pantry: Stories, Food, and Social Change*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2013, p. 5, 110-128; pour une critique du locavorisme, voir Pierre Desrochers, « Lies, Damned Lies, and Locavorism: Bringing Some Truth in Advertising to the Canadian Local Food Debate », dans Charlene Elliott (dir.), *How Canadians Communicate VI: Food Promotion, Consumption, and Controversy*, Edmonton, Athabasca University Press, 2016, p. 229-250.

3 Pour des nuances et des comparaisons sur le Canada rural de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et du début du XX<sup>e</sup>, voir Ruth Sandwell, *Canada's Rural Majority: Households, Environments, and Economies, 1870-1940*, Toronto, University of Toronto Press, 2016.

4 Statistiques Canada, *Statistiques historiques Canada*, 1983, Section A – Population et migration, séries A67-69 et A75-77, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/catalogue/11-516-X>, consulté le 26 février 2021.

5 Statistiques Canada, *Le portrait socioéconomique de la population agricole changeante du Canada*, 2016, diffusé à 8h30, heure de l'Est dans *Le Quotidien*, le mardi 27 novembre 2018, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/daily-quotidien/181127/dq181127b-fra.pdf?st=pszbXG8x>, consulté le 7 octobre 2020.

reconfigure la vente en gros et au détail et tout le système de distribution<sup>6</sup>. La mondialisation de l'économie affecte aussi profondément le monde agricole. Si les traités économiques internationaux ont longtemps permis aux États de protéger la place de leurs producteurs sur leur marché national respectif, les choses changent dans les années 1970 et 1980. À cette époque, certains acteurs économiques, les États-Unis et les grandes multinationales de l'agroalimentaire en tête, souhaitent déréguler la production et le commerce de la nourriture pour en faire un objet de consommation comme les autres. Le gouvernement du Canada et celui du Québec élaborent des politiques qui favorisent la compétition et la productivité, ce qui accélère le déclin rural<sup>7</sup>. Bien que la ferme demeure le point de départ de la vaste majorité des aliments consommés, sa place dans le système agroalimentaire change d'une manière remarquable et, pour certains, inquiétante.

Loin d'assister passivement à ces transformations, les agriculteurs s'organisent. Parmi les exemples répertoriés dans l'historiographie, notons la présence, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, de nombreux mouvements agraires et ruralistes, fondés sur la prise de conscience que l'agriculture constitue un mode de vie unique et une occupation indispensable à la prospérité nationale. Plusieurs associations inspirées par cet idéal existent aux États-Unis et au Canada : songeons à La Grange, une association active aux États-Unis et dans certaines provinces canadiennes, aux Fermiers unis de l'Ontario et à ceux de l'Alberta ou encore, à l'Union des cultivateurs catholiques du Québec (UCC) et à la Fédération canadienne de l'agriculture<sup>8</sup>. À ces organisations, nous pourrions ajouter une myriade de partis politiques qui ont courtisé le vote rural et qui ont soutenu certaines mesures, parfois vivement controversées, visant à stabiliser les revenus des agriculteurs, à les protéger contre divers risques et à atténuer les effets de la concurrence américaine. Certaines de ces mesures ont été prises par le gouvernement fédéral, mais comme Ottawa et les provinces se partagent la responsabilité de l'agriculture, il y a eu aussi des initiatives provinciales et, parfois, régionales. Mentionnons par exemple les programmes de crédit agricole et les plans

6 Don Mitchell, *The Politics of Food*, Toronto, Lorimer, 1975; Michel Morisset, *L'agriculture familiale au Québec*, Paris, L'Harmattan, 1987; Anthony Winson, « The Uneven Development of Canadian Agriculture: Farming in the Maritimes and Ontario », *The Canadian Journal of Sociology/Cahiers canadiens de sociologie*, vol. 10, n° 4, 1985, p. 411-438; Anthony Winson, *The Intimate Commodity: Food and the Development of the Agro-Industrial Complex in Canada*, Toronto, Garamond Press, 1993.

7 Harriet Friedmann, « The Political Economy of Food: a Global Crisis », *New Left Review*, n° 197, p. 29-57; K. Murray Knuttila, « From the National Policy to Continentalism and Globalization: The Shifting Context of Canadian Agricultural Policies » et Alan Hall, « Canadian Agriculture Policy: Liberal, Global, and Sustainable », dans Jane Adams (dir.), *Fighting for the Farm: Rural America Transformed*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 2003, p. 47-74 et 209-228; Lyne Nantel, « L'agriculture », dans Simon Tremblay-Pépin (dir.), *Dépossession. Une histoire économique du Québec contemporain*, tome 1, *Les ressources*, Montréal, Lux Éditeur, 2015, p. 25-68; Grace Skogstad, *The Politics of Agricultural Policy-Making in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 27-36.

8 Darren Ferry, « "Severing the Connections in a Complex Community": The Grange, the Patrons of Industry and the Construction/Contestation of a Late 19<sup>th</sup>-Century Agrarian Identity in Ontario », *Labour/Le Travail*, vol. 54, 2004, p. 9-47; Terry Crowley, « J.J. Morrison and the Transition in Canadian Farm Movements during the Early Twentieth Century », *Agricultural History*, vol. 71, n° 3, 1997, p. 330-356; Gerald Friesen, *The Canadian Prairies: A History*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 339-460; Jean-Pierre Kesteman, Guy Boisclair, Jean-Marc Kirouac et Jocelyn Morneau, *Histoire du syndicalisme agricole au Québec, UCC-UPA, 1924-2004*, Montréal, Boréal, 2004; Ian MacPherson, « An Authoritative Voice: The Reorientation of the Canadian Farmers' Movement, 1935 to 1945 », *Historical Papers/Communications historiques*, vol. 14, n° 1, 1979, p. 164-181.

conjointes de mise en marché et de gestion de l'offre dans des secteurs tels que le blé, l'élevage bovin et porcin, le lait, la volaille, les œufs et la pomme de terre<sup>9</sup>. Entre la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et la fin du XX<sup>e</sup> siècle, l'agriculture et l'alimentation ont ainsi été bouleversées par de profonds changements induits par le contexte économique et souvent justifiés par la promesse d'offrir à la population une nourriture abondante à bas prix.

Toutefois, les consommateurs et les consommatrices ont manifesté leur inquiétude quant à l'impact de ces changements et se sont fréquemment préoccupés de la hausse du prix des aliments<sup>10</sup>. Le gouvernement fédéral leur a répondu en tenant cinq commissions royales d'enquête entre les années 1910 et 1970. Ces enquêtes portaient sur l'inflation, le coût de la vie, le prix des aliments et l'écart entre les prix versés aux producteurs primaires et ceux payés en magasin. Lors de ces exercices, les commissaires offrent à la population un regard plus ou moins critique sur l'approvisionnement agroalimentaire au Canada. Selon le cas, ils traitent de la situation économique des agriculteurs, de leurs besoins en matière d'accès aux capitaux et en main-d'œuvre, de leur capacité de s'adapter, de leur niveau de productivité, du bien-fondé de leur association en coopératives ou de la création de plans conjoints de commercialisation. Ils interrogent aussi certaines interventions gouvernementales comme la colonisation dans les Prairies au début du XX<sup>e</sup> siècle, les subventions accordées pour certains producteurs à partir des années 1940, et même le rôle du ministère de l'Agriculture en 1976. Cette note de recherche présente nos observations sur le regard porté par ces commissions sur les agriculteurs et sur les intermédiaires qui interviennent entre ceux-ci et les consommateurs.

Nous avançons ici des résultats préliminaires qui constituent, en quelque sorte, un pont entre deux champs de recherche. Auparavant nous avons analysé les conseils de consommation émis par deux de ces commissions d'enquête dans le cadre de nos travaux sur l'usage politique des connaissances diététiques. La Commission d'enquête sur le coût de la vie (1915) nous a servi d'exemple parmi d'autres pour décrire comment le gouvernement canadien utilisait certains conseils

9 Skogstad, *The Politics of Agricultural Policy-Making et Internationalization and Canadian Agriculture: Policy and Governing Paradigm*, Toronto, University of Toronto Press, 2008; Jodey Nurse, « "Milk is Milk": Marketing Milk in Ontario and the Origins of Supply Management », *Journal of the Canadian Historical Association/Revue de la Société historique du Canada*, vol. 28, n° 1, 2017, p. 127-156.

10 À titre d'exemples du traitement de cette question dans l'historiographie, voir Mourad Djebabla-Brun, *Combattre avec les vivres. L'effort de guerre alimentaire canadien en 1914-1918*, Québec, Septentrion, 2015, p. 302-329; Ian Mosby, *Food Will Win the War: The Politics, Culture, and Science of Food on Canada's Home Front*, Vancouver, UBC Press, 2014, p. 61-96, 164-185; Magda Fahmi, *Household Politics: Montreal Families and Postwar Reconstruction*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 108-123; Julie Guard, *Radical Housewives: Price Wars and Food Politics in Mid-Twentieth-Century Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2019; Bettina Liverant, *Buying Happiness The Emergence of Consumer Consciousness in English Canada*, Vancouver, UBC Press, 2018; David Monod, *Store Wars: Shopkeepers and the Culture of Mass Marketing, 1890-1939*, Toronto, University of Toronto Press, 1996; Marilynne Brisebois, « "La maman est l'économe de la maison" : la Ligue ouvrière catholique et la consommation quotidienne au Québec, 1939-1954 », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 70, n°s 1-2, 2016, p. 139-161; Stéphanie O'Neill, *L'argent ne fait pas le bonheur. Les discours sur la société de consommation et les modes de vie à Montréal, 1945-1975*, thèse de doctorat, Département d'histoire, Université de Montréal, 2016.

nutritionnels en temps de guerre et d'inflation<sup>11</sup>. Nous nous sommes davantage intéressés à la Commission de surveillance du prix des produits alimentaires (CSPPA 1973-1976) qui s'est tenue durant la crise économique du début des années 1970<sup>12</sup>. Menée par Beryl Plumptre, présidente de l'Institut Vanier sur la famille et ancienne dirigeante de l'Association des consommateurs du Canada, la CSPPA fut controversée et conflictuelle. Le ministre fédéral de l'Agriculture, Eugene Whelan, avait refusé d'y participer et s'était vigoureusement élevé contre les critiques de la gestion de l'offre émises par Plumptre. En lisant le rapport final de la CSPPA, nous avons remarqué que sa sévérité à l'égard des agriculteurs semblait fort différente des propos exprimés en 1915. Nous avons donc voulu vérifier si le jugement de Mme Plumptre se distinguait de celui de ses prédécesseurs et si les années 1970 constituent un point de rupture dans la manière dont les agriculteurs sont perçus et décrits dans les enquêtes sur le prix des aliments.

Cette note de recherche s'inscrit également dans un nouveau projet. Intitulée *L'agriculture dans un Québec moderne, 1945-2000*, cette étude s'intéresse à l'histoire du système agroalimentaire qui y prévaut et à la manière dont il a été promu, mis en place, accepté et contesté sur la ferme et au-delà. Nos recherches se penchent notamment sur la façon dont les producteurs agricoles se définissent et sur les images de la ferme et des cultivateurs qui sont proposées au reste de la population. Quoique ces travaux se fondent principalement sur des sources québécoises francophones, nous souhaitons situer cette histoire dans son contexte canadien et nord-américain. En particulier, nous nous penchons sur la terminologie employée par différents auteurs pour parler de la ferme et des gens qui y travaillent. Comme d'autres chercheurs, nous considérons que, loin d'être neutres, les mots choisis reflètent une certaine vision de l'agriculture. Par exemple, aux États-Unis, après 1945, l'usage des termes *agribusiness* et *family farm* s'inscrit dans un vaste débat sur l'intervention de l'État, alors que des organisations du monde des affaires remettent en question les politiques initiées dans le cadre du *New Deal*. Les tenants de l'agribusiness souhaitent favoriser les grandes entreprises intégratrices, la concentration et l'adoption des nouvelles technologies. Les représentations de l'agriculteur comme technocrate ou comme homme d'affaires apparaissent aussi fréquemment dans divers médias et, notamment, dans les publicités destinées aux producteurs<sup>13</sup>. Ceux qui tentent de résister au mouvement recourent de plus en plus au vocable de *family farm* pour désigner une agriculture à protéger : celle faite de fermes de taille modeste, chacune assurant la subsistance d'un ménage<sup>14</sup>. Au Québec, les cultivateurs ont longtemps entretenu une identité catholique et conservatrice, mais ce traditionalisme n'empêchait pas certains observateurs de

11 Caroline Durand, *Nourrir la machine humaine. Nutrition et alimentation au Québec, 1860-1945*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2015, p. 131-134.

12 Caroline Durand, « La Commission de surveillance du prix des produits alimentaires et le panier d'épicerie des familles canadiennes, 1973-1976 », dans Florent Le Bot, Thierry Nootens et Yvan Rousseau (dir.), *L'argent des familles. Pratiques et régulations sociales en Occident aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*, Trois-Rivières et Québec, Centre interuniversitaire d'études québécoises, 2019, p. 147-161.

13 J. L. Anderson, « "You're a Bigger Man": Technology and Agrarian Masculinity in Postwar America », *Agricultural History*, vol. 94, n° 1, 2020, p. 1-23.

14 Shane Hamilton, « Agribusiness, the Family Farm, and the Politics of Technological Determinism in the Post-World War II United States », *Technology and Culture*, vol. 55, n° 3, 2014, p. 560-590.

les montrer comme des gens ouverts à la modernité scientifique et technique<sup>15</sup>. En 1972, au terme d'une démarche de reconnaissance syndicale, l'UCC est rebaptisée et devient l'Union des producteurs agricoles. Ce nom signale aussi la modernisation, la professionnalisation, la commercialisation et la capitalisation de ce secteur d'activité<sup>16</sup>. Ces phénomènes se manifestent également par l'usage de termes nouveaux pour décrire le travail effectué sur la ferme, comme « gestion » ou « biotechnologie »<sup>17</sup>. Lorsqu'en 2001 des agriculteurs et des citoyens décident de s'opposer à l'agriculture industrielle, ils s'en distinguent en se nommant l'Union paysanne. Le vocable choisi illustre leurs objectifs, à savoir encourager les petites fermes et privilégier une économie rurale diversifiée, basée sur le commerce de proximité, la protection de l'environnement, le bien-être animal et la démocratie locale<sup>18</sup>. Comme nous le constaterons, dans les commissions d'enquête sur le prix des aliments, la ferme et l'agriculture sont dépeintes d'une façon changeante qui reflète des visions différentes de la manière idéale de produire des aliments.

Les commissions royales d'enquête sur le prix des aliments, l'inflation, le coût de la vie ou l'écart des prix seront analysées chronologiquement sous deux angles principaux. Tout d'abord, nous nous pencherons sur leurs représentations des agriculteurs et les opinions exprimées à leur sujet. Leur travail est-il valorisé? Devraient-ils revoir leurs pratiques? Les blâme-t-on pour la hausse du prix des aliments? Sont-ils encouragés à exercer davantage d'actions collectives, et les autres Canadiens sont-ils à leur tour invités à considérer que ces actions sont bénéfiques au-delà de la ferme? Ensuite, ces enquêtes évaluent plusieurs produits et services vendus entre la ferme et la table. Elles portent des jugements sur l'honnêteté de certaines entreprises, sur l'utilité de nouveaux services ou sur l'apport de certains outils de mise en marché. C'est ce qui nous permet de les analyser aussi pour comprendre comment les commissaires perçoivent la distance entre producteurs et consommateurs.

### **Des commissions royales d'enquête comme corpus de sources**

Chacune de ces commissions d'enquête mériterait une contextualisation plus riche que ce que nous effectuerons ici et pourrait faire l'objet d'une vaste analyse. Il serait possible de considérer en détail leur genèse, le choix des présidents et des commissaires et la méthodologie privilégiée dans chaque cas, par exemple. Une étude de leur réception dans les médias, des réactions de la population et de l'usage de leurs recommandations par le gouvernement serait également à faire. Notre objectif n'étant pas de relater toute l'histoire de ces cinq commissions, mais bien de décrire les changements dans la manière dont les agriculteurs y sont représentés, nous les introduisons brièvement. Nous nous attardons surtout aux présidents et

15 Marc-André Robert, *Dans la caméra de l'abbé Proulx. La société agricole et rurale de Duplessis*, Québec, Septentrion, 2013, chapitres 2 et 3.

16 Kesteman et al., *Histoire du syndicalisme agricole au Québec*, p. 325-330.

17 Jacques Brodeur, « Du gestionnaire d'hier à l'habitant d'aujourd'hui : réflexions sur l'évolution des valeurs dans le monde rural », dans Bernard Vachon et coll. (dir.), *Le Québec rural dans tous ses états. Textes produits aux États généraux du monde rural*, Montréal, Boréal, 1991, p. 67-77.

18 Déclaration de principe de l'Union paysanne, <https://unionpaysanne.com/declaration-de-principe/>, consulté le 12 octobre 2020.

aux commissaires : ces gens, choisis par le gouvernement, représentent en quelque sorte des figures d'autorité et d'expertise et révèlent quelles voix sont estimées légitimes dans les discussions sur le prix des aliments.

En 1913, le Premier ministre Robert Borden confie la Commission d'enquête sur le coût de la vie aux ministres John McDougald, Charles Canniff James et Robert Hamilton Coats. Ils sont respectivement ministre des Douanes, ministre de l'Agriculture et chef de la Branche des statistiques du ministère du Travail. Ils disposent donc d'une certaine expertise sur la production alimentaire, le commerce international et la situation économique des ouvriers urbains<sup>19</sup>. Robert Coats apporte une contribution indispensable à titre de statisticien en fournissant des données, mais il ne signe pas le rapport principal, publié en 1915. Il en présente plutôt un second, dit « supplementary report<sup>20</sup> », soumis dans un volume distinct. Cette commission répond au mécontentement soulevé par une longue période de hausse des prix étudiée précédemment par Coats, qui avait rédigé le rapport *Wholesale Prices in Canada, 1890-1910* pour le ministère du Travail en 1910. Cette situation affectait les membres de la classe ouvrière, qui peinaient à se procurer une alimentation suffisante<sup>21</sup>.

La Commission sur les écarts de prix (1935) fut d'abord dirigée par le ministre du Commerce Henry Herbert Stevens, puis à la suite de son départ du Parti conservateur et à la formation du Parti de la reconstruction, par William Walker Kennedy. Elle s'est préoccupée de l'impact général de la concentration économique et de ses effets sur l'agriculture et l'alimentation. Elle comptait dix commissaires et un président, tous députés. Selon nos recherches effectuées dans la banque de données concernant les parlementaires canadiens<sup>22</sup>, la moitié de ces députés siégeaient en tant que conservateurs, mais il s'y trouvait également quatre libéraux et un membre des United Farmers of Alberta. Marc Senn, Edward James Young et Donald MacBeth Kennedy déclaraient que l'agriculture faisait partie de leurs autres occupations, mais dans la liste des professions et métiers exercés par les commissaires, on trouve aussi le droit, le journalisme, le commerce, la pharmacie et l'enseignement. On constate une certaine diversité des allégeances politiques et des expériences personnelles, mais ce qui caractérise les membres est leur statut d'élus.

En 1949, c'est au professeur Clifford Austin Curtis, un économiste de l'Université Queen's, à Kingston, que le gouvernement de Louis St-Laurent confie la mission d'étudier la hausse des prix. Curtis s'attelle à cette tâche avec l'aide du commissaire Henri Charles Bois et de Mary Sutherland. Henri Bois est alors président du Conseil canadien de la coopération et sénateur libéral. Il a également exercé les fonctions de vice-président de l'UCC de 1940 à 1947, enseigné

19 *Rapport de la Commission d'enquête sur le coût de la vie*, vol. 1, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1915, p. 5.

20 Nous n'en avons pas retrouvé de version française.

21 Durand, *Nourrir la machine humaine*, p. 47-51.

22 Recherche effectuée à l'été 2020 sur le site Internet du Parlement du Canada, *Parlinfo* ([https://bdp.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr\\_CA/Personnes/parlementaires](https://bdp.parl.ca/sites/ParlInfo/default/fr_CA/Personnes/parlementaires)), où l'on trouve de l'information sur tous les élus fédéraux.

l'agronomie et occupé la mairie de la municipalité de Saint-Bruno, au Québec<sup>23</sup>. Mary Sutherland, pour sa part, est connue pour son leadership auprès d'associations féminines dans les Prairies et son travail journalistique au *Leader-Post* de Régina. Elle siège aussi au Conseil des gouverneurs de la Société Radio-Canada et, à partir de 1949, elle dirige une station de radio à Nanaimo<sup>24</sup>. Le gouvernement mise donc sur les connaissances de deux hommes détenant une expertise en économie et en agronomie; quant au choix de Mary Sutherland, il s'explique probablement par la contribution importante des associations féminines canadiennes dans la surveillance des prix lors de la Deuxième Guerre mondiale, de même que par leur militantisme pour le maintien du contrôle du prix des aliments après le conflit<sup>25</sup>.

La commission suivante, créée à la fin de 1957 par le Premier ministre John Diefenbaker, enquête sur la différence entre les prix perçus par les producteurs pour les denrées et ceux payés par les consommateurs. Elle est confiée à un panel un peu plus vaste que lors de l'exercice précédent. Le président, Andrew Stewart, est alors à la tête de l'Université de l'Alberta. Il est spécialiste en économie agricole et, à compter de 1959, président du Bureau des gouverneurs de la Radio et de la Télévision<sup>26</sup>. Stewart contribua aussi à la Commission Gordon, sur les perspectives économiques du Canada, qui a déposé son rapport en 1955. Il est appuyé par Dorothy Walton, identifiée comme une ménagère de Toronto et membre de l'Association canadienne des consommateurs; Howard MacKichan, gérant de l'Union des pêcheurs des Maritimes d'Halifax; Roméo Martin, gérant des Coopératives fédérées du Québec; W.M. Drummond, de Guelph, président national du radio-forum agricole; Cleve Kidd, président de la Fédération du travail de l'Ontario; et Bernard Couvrette, président de Couvrette-Sauriol Limité, épiciers en gros<sup>27</sup>.

La Commission de surveillance du prix des produits alimentaires, la dernière à l'étude, est menée par Beryl Plumptre. Les commissaires Gordon L. Burton, économiste et éleveur de bétail, Grant Thompson, expert en comptabilité et en économie, Louis Lorrain, vice-président du Congrès du travail du Canada et Evelyn Root, journaliste de Vancouver, complètent l'équipe formée en 1973<sup>28</sup>. Plus tard, M. Lorrain démissionne. Julien Major le remplace d'abord, mais Bruno Meloche, un avocat syndicaliste, lui succède<sup>29</sup>. Première commission de la série à être confiée à une personne représentant les intérêts des consommateurs et consommatrices, certains considèrent qu'elle est fortement biaisée en leur faveur<sup>30</sup>. Elle provoque l'ire du secteur agricole, et elle ne nous semble pas très bien reçue par les membres

23 *Parlinfo*; « La nomination de M. H.C. Bois à la Commission Royale des Prix », *La Gazette des campagnes*, 3 août 1948, p. 5; Kesteman et al., *Histoire du syndicalisme agricole au Québec*, p. 135.

24 « Mme T.W. (Mary) Sutherland », *Le Droit*, 30 octobre 1950, p. 12.

25 Mosby, *Food Will Win the War*; Fahrni, *Household Politics*; Guard, *Radical Housewives*.

26 Pierre Dufresne, « M. Andrew Stewart compare son nouveau rôle à celui d'une commission royale », *Le Soleil*, 7 janvier 1959, p. 17.

27 « Une enquête royale sur les prix des produits alimentaires. Une commission de sept membres », *Le Soleil*, 11 décembre 1957, p. 42.

28 « Mme Plumptre préside la commission des prix », *Le Devoir*, 29 mai 1973, p. 3.

29 « Food Prices Review Board trashed by opposition », *The Sherbrooke Record*, 20 juin 1974, p. 12;

« B. Meloche nommé à la commission Plumptre », *La Presse*, 19 février 1975, p. A14.

30 Don Mitchell, *The Politics of Food*, p. 9; Barry K. Wilson, *Farming the System: How Politicians and Producers Shape Canadian Agricultural Policy*, Saskatoon, Western Producer Prairie Book, 1990, p. 150-166.



les plus à gauche du milieu coopératif québécois. Par exemple, dans les pages de la revue *Le réveil du consommateur*, dont les membres de la rédaction critiquent constamment le capitalisme et le gouvernement canadien, la CSPPA inspire surtout de la méfiance et du cynisme<sup>31</sup>.

Les commissions royales d'enquête peuvent servir une multitude d'objectifs et leur impact peut aller d'une révision profonde de l'intervention de l'État à l'absence complète de réponse gouvernementale. Elles peuvent lancer, promouvoir ou valider des idées, favoriser quelques interprétations d'une situation ou accorder la préséance à certains groupes et identités collectives<sup>32</sup>. Elles s'interrogent sur des secteurs d'activité, calment le mécontentement populaire, contribuent à la paix sociale ou atténuent certains risques. Elles accumulent les données et les connaissances permettant au gouvernement d'intervenir ou au contraire, d'expliquer son immobilisme<sup>33</sup>. De manière plus fondamentale, elles constituent, pour l'État, une façon d'exercer son pouvoir, de réfléchir à sa gouvernementalité et de se représenter comme une institution légitime, capable de veiller au bien commun<sup>34</sup>. Évidemment, les commissions qui se penchent sur le prix des aliments, le coût de la vie ou les écarts de prix ne comblent que quelques-uns de ces objectifs. Elles expliquent d'abord à la population certains mécanismes qui déterminent les prix dans une économie de marché. Elles constituent aussi un exercice par lequel l'État évalue si le système économique est équitable, s'il exploite certains groupes sociaux, s'il fonctionne raisonnablement bien ou s'il risque d'exacerber des tensions. Certaines, comme la Commission Stevens, mandatée durant la crise des années 1930, confirment à la population que sa colère contre le capitalisme est justifiée et affirment que l'État devrait remédier à certaines injustices. D'autres, comme la Commission Curtis, tenue après la Seconde Guerre mondiale, expliquent pourquoi Ottawa ne poursuivra pas certaines interventions pourtant plutôt populaires, comme le contrôle des prix, et tentent de rassurer la population en montrant que l'inflation fait partie du cours normal des choses. Dans son ouvrage de 1975, *The Politics of Food*, Don Mitchell aborde brièvement quatre des cinq commissions que nous étudions. Il affirme qu'elles représentent surtout une manière, pour le gouvernement, de donner l'impression d'agir alors qu'au fond, l'intention est toujours de maintenir le statu quo<sup>35</sup>. Notre objectif n'est pas de prouver que Mitchell a tort, mais plutôt d'utiliser ces commissions pour voir comment elles ont permis au gouvernement

31 Caroline Durand, « Consommateur exploité, coopérateur libéré? L'idéal coopératif contre le capitalisme dans les discours de l'Institut de protection du consommateur, 1969-1979 », dans Martin Petitclerc, Louise Bienvenue, David Niget, Martin Robert et Cory Verbauwede (dir.), *Question sociale et citoyenneté. La dimension politique des régulations sociales (XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles)*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2020, p. 232.

32 Neil Bradford, « Writing Public Philosophy: Canada's Royal Commissions on Everything », *Journal of Canadian Studies/Revue d'études canadiennes*, vol. 34, n° 4, 1999, p. 137-139.

33 Émilie Guilbault-Cayer et Valérie Lapointe-Gagnon, « Faire l'histoire du Québec et du Canada, une commission d'enquête à la fois », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 23, n° 3, 2015, p. 14-17; Adam Ashforth, « Reckoning Schemes of Legitimation: On Commissions of Inquiry as Power/Knowledge Forms », *Journal of Historical Sociology*, vol. 3, n° 1, 1990, p. 2-4.

34 Ashforth, « Reckoning Schemes », p. 4, 8-12; Bruce Curtis, « La commission d'enquête comme réflexivité gouvernementale », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 23, n° 3, 2015, p. 21.

35 Mitchell, *The Politics of Food*, p. 169-175.

canadien de construire, justifier et normaliser une certaine vision du secteur de l'agroalimentaire et du rôle des cultivateurs dans celui-ci.

### **De fermier à producteur agricole**

Les changements observés se manifestent d'abord dans la terminologie. À partir des fichiers numériques des rapports finaux analysés<sup>36</sup>, nous avons pu dénombrer les occurrences de plusieurs vocables. Soulignons les limites de l'exercice : les rapports varient beaucoup en longueur et dans leur contenu. Certains citent abondamment des données ou des témoins alors que d'autres y réfèrent en annexe. La CSPPA soumet un bref rapport final, mais celui-ci est précédé d'une soixantaine de publications. Dans tous les cas, la version française, que nous avons employée, est une traduction de l'anglais, et il est possible que l'usage en vigueur chez les francophones n'y soit pas exactement rendu. De plus, il n'est pas possible d'extrapoler nos observations sur le vocabulaire aux versions anglaises de nos sources, car la connotation et l'usage de mots qui peuvent sembler directement traduisibles diffèrent d'une langue à l'autre. Par exemple, les Egg Farmers of Canada se nomment en français Les Producteurs d'œufs du Canada<sup>37</sup>; le nom « fermiers d'œufs » du Canada ne conviendrait pas. Nous avons limité notre décompte à une seule occurrence par page parce que les rapports qui utilisent des données brutes répètent parfois un terme à plusieurs reprises. Ainsi, dans un tableau, le même mot peut se retrouver en tête de plusieurs colonnes. Nos observations générales et préliminaires sur le lexique montrent toutefois deux tendances claires : d'une part, le vocable « fermier » tombe rapidement en désuétude ; d'autre part, celui de « producteur agricole » augmente considérablement. Les termes « agriculteur » et « cultivateur », pour leur part, semblent utilisés de manière assez stable et interchangeable, tandis que « paysan » et « habitant » n'apparaissent que très rarement. Ainsi, le rapport McDougald de 1915 parle des « fermiers » dans au moins 26 pages et de « producteurs agricoles », dans 16 pages. Le rapport Kennedy de 1935 ne mentionne jamais de « fermiers », mais se sert de « producteur agricole » dans 76 pages. En 1949, le rapport Curtis parle de « fermiers » à cinq endroits et de « producteurs » dans 45 pages. Le rapport Stewart n'évoque jamais les « fermiers », mais les « producteurs » figurent sur 85 pages. Enfin, dans le rapport final de la CSPPA, le terme « fermier » apparaît sur deux pages et celui de « producteur agricole », sur 56. La spécialisation et la professionnalisation de ce secteur d'activité contribuent certainement à ce changement de lexique, et il sera nécessaire de compléter cette observation par une étude approfondie de la manière dont les agriculteurs parlent d'eux-mêmes. Dans notre texte, en dehors des citations, nous avons choisi d'employer surtout les termes agriculteurs, cultivateurs et producteurs agricoles. Les deux premières dénominations sont utilisées de façon assez stable dans le temps et paraissent plutôt neutres ; quant à la troisième, elle est aujourd'hui très répandue pour désigner des fermes commerciales qui approvisionnent la population. Comme c'est à ce type

36 Ces documents sont tous disponibles pour téléchargement sur le site Internet du Bureau du conseil privé du gouvernement du Canada, <https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/services/commissions-enquete.html>, consulté le 12 octobre 2020.

37 <https://www.eggfarmers.ca/> et <https://www.producteursdoeufs.ca/>, consultés le 14 décembre 2020.

de fermes que les commissions d'enquête s'intéressent le plus, il nous semble approprié.

### 1915 et 1935

En 1915, la Commission d'enquête sur le coût de la vie, présidée par McDougald, place les agriculteurs au coeur de la société canadienne : son rapport final les investit de la mission de « nourrir le monde<sup>38</sup> ». Les causes de l'inflation exposées par la Commission concernent alors en grande partie les relations entre les mondes urbain et rural : les villes croissent tandis que dans plusieurs provinces, les campagnes déclinent. Le Canada, pourtant défini comme un pays agricole, ne produirait simplement pas suffisamment de denrées pour les nouveaux urbains<sup>39</sup>. Moralisateur, le président associe l'inflation au goût du luxe de la population. Certaines des raisons qu'il cite pour expliquer l'exode rural montrent que, selon lui, certains agriculteurs portent une partie du blâme : ils cherchent des revenus plus élevés, une semaine de travail moins lourde, des congés et des divertissements. Il distingue en quelque sorte de bons et de mauvais cultivateurs, ces derniers étant représentés comme exploitant une monoculture de grains mécanisée dans les Prairies. Selon lui, ce modèle constitue un véritable gaspillage de ressources, notamment parce que certains producteurs de blé achèteraient tous leurs aliments, y compris la farine, devenant finalement des consommateurs ou même des spéculateurs qui ne font que semer et attendre la récolte<sup>40</sup>. Pour McDougald, l'Ouest n'atteindra son plein potentiel que si les cultivateurs se tournent vers une production mixte combinant le blé et l'élevage de bétail, base d'une agriculture dite industrielle, prospère et susceptible de mieux nourrir la population<sup>41</sup>. Cette enquête décrit le bon agriculteur comme celui qui persévère ou qui colonise, qui s'adonne à des cultures variées et qui investit pour augmenter son rendement. McDougald envisage quelques mesures pour hausser la productivité. Par exemple, il encourage les éleveurs de porc et de mouton à adopter ou à développer de meilleures races, et les producteurs de bœuf à intensifier leurs activités<sup>42</sup>. Il compte sur les ministères de l'Agriculture des provinces pour accroître l'éducation offerte aux agriculteurs. Il estime aussi que le crédit agricole pourrait être facilité et employé pour convertir des exploitations spécialisées en fermes mixtes. Enfin, il s'intéresse à la coopération, qui fait l'objet de quatre annexes au rapport final et qui est citée comme une manière possible d'améliorer la distribution des produits de la ferme<sup>43</sup>. Les critiques et suggestions faites par McDougald ne constituent cependant pas une remise en question fondamentale de l'agriculture telle qu'elle est pratiquée dans l'est du pays, et il malmène surtout les grandes fermes des Prairies. Le contexte explique en partie cette vision des choses : leur poids démographique donne aux cultivateurs une influence politique importante,

38 *Rapport de la Commission d'enquête sur le coût de la vie*, vol. 1, p. 50.

39 *Rapport de la Commission d'enquête sur le coût de la vie*, vol. 1, p. 16, 42.

40 *Rapport de la Commission d'enquête sur le coût de la vie*, vol. 1, p. 11, 76-77.

41 *Rapport de la Commission d'enquête sur le coût de la vie*, vol. 1, p. 76-77.

42 *Rapport de la Commission d'enquête sur le coût de la vie*, vol. 1, p. 48, 50.

43 *Rapport de la Commission d'enquête sur le coût de la vie*, vol. 1, p. 90.

et certaines idées, dont le ruralisme et la modernisation des campagnes, jouissent d'une bonne popularité<sup>44</sup>.

Déjà, le rapport final de cette première commission aborde la question de la multiplication des marchands, des courtiers et des agents qui interviennent entre la ferme et la table, mais sa position à ce sujet est ambiguë. On estime d'abord nécessaire de rapprocher le producteur des consommateurs et d'éliminer le plus grand nombre possible d'intermédiaires pour favoriser les ventes directes<sup>45</sup>. À cet effet, la Commission a sollicité des renseignements sur les marchés publics dans une trentaine de villes canadiennes, obtenant des informations sur les activités commerciales qu'on y pratique et, notamment, sur la distance qui sépare ce marché de la gare de chemin de fer<sup>46</sup>. Mais le rapport comporte aussi trois annexes qui concernent les entrepôts frigorifiques refroidis par des moyens mécaniques (un type d'installations introduites au Canada en 1894 qui connaissent alors une forte croissance), tant pour les entrepôts dits publics — où des entreprises peuvent louer de l'espace —, que pour ceux construits par des entreprises privées, comme les abattoirs. Ces annexes proviennent de la Swift Canadian Company, de la *New York Produce Review* et du Commissaire de la laiterie et de l'entrepôt frigorifique, J. A. Ruddick. Elles mentionnent que la population craint que leur usage n'ouvre la porte à la spéculation et ne diminue la qualité de certaines denrées. Les auteurs de ces documents, pour leur part, jugent que ces entrepôts stabilisent les prix pour les producteurs et pour les consommateurs. Ils pensent que certains intermédiaires améliorent l'approvisionnement alimentaire et que des innovations comme les entrepôts frigorifiques sont un « bienfait pour l'humanité<sup>47</sup> ». Le rapport final soutient aussi cette perspective et estime, en somme, qu'une part du commerce alimentaire ne saurait se passer d'intermédiaires, mais que des infrastructures adéquates devraient quand même faciliter les ventes directes.

L'enquête débutée par Stevens en 1934 s'inscrit dans une crise qui remet profondément en question le capitalisme et le rôle de l'État dans l'économie. Certaines observations effectuées dans le cadre de cette commission royale sont au cœur des débats de la campagne électorale de 1935 et justifient en partie la création du New Deal<sup>48</sup>. De tous les rapports étudiés ici, c'est celui qui se porte le plus ouvertement à la défense des cultivateurs, identifiés comme les plus grandes victimes de la dépression. La sympathie des commissaires à leur endroit transparaît dans leur analyse et dans le choix des termes utilisés, fortement connotés. L'exposé final soulève souvent la question de la justice sociale et cherche à démontrer que

44 Linda M. Ambrose, « "Better and Happier Men and Women": The Agricultural Instruction Act, 1913-1924 », *Historical Studies in Education/Revue d'histoire de l'éducation*, vol. 16, n° 2, p. 257-285; Terry Crowley, « J.J. Morrison and the Transition in Canadian Farm Movements »; Michel Morisset, *L'agriculture familiale au Québec*, p. 16-35; James Murton, *Creating a Modern Countryside: Liberalism and Land Resettlement in British Columbia*, Vancouver, UBC Press, 2007, p. 27-35; W.R. Young, « Conscriptio, Rural Depopulation, and the Farmers of Ontario, 1917-1919 », *The Canadian Historical Review*, vol. 53, n° 2, 1979, p. 289-320.

45 *Rapport de la Commission d'enquête sur le coût de la vie*, vol. 1, p. 63.

46 *Rapport de la Commission d'enquête sur le coût de la vie*, vol. 1, p. 844-849.

47 *Rapport de la Commission d'enquête sur le coût de la vie*, vol. 1, p. 712, 733.

48 Liverant, *Buying Happiness*, p. 102-109; Stéphane Kelly, « Les origines antilibérales du New Deal canadien », *Recherches sociographiques*, vol. 45, n° 2, 2004, p. 259-287.

l'accapement du pouvoir économique par un nombre restreint de « puissants » mène à des pratiques déloyales qui, à leur tour, affectent les « faibles »<sup>49</sup>. Du côté de l'offre, les agriculteurs seraient des concurrents exemplaires : aucun ne produirait en quantité suffisante pour déterminer les prix. Du côté de la demande, ils seraient victimes de la concentration du capital et de l'émergence d'importantes industries agroalimentaires capables d'abaisser fortement les prix versés aux cultivateurs qui, eux, n'ont souvent pas d'autre option que de les accepter<sup>50</sup>.

Le rapport soutient ces observations à l'aide de plusieurs exemples. Face aux grands transformateurs de viande ou aux fabriques de conserves, les éleveurs et les maraîchers seraient souvent obligés de vendre leur récolte à un prix trop bas. En tant que consommateurs de machinerie et d'engrais chimiques, les agriculteurs occupent aussi une position inférieure. Ces deux secteurs voient la concentration restreindre l'offre de sorte que le coût des instruments aratoires, des machines et des engrais ne baisse que très peu, voire pas du tout<sup>51</sup>. « Sans défense » et victime « d'exploiteurs avides », l'agriculteur gagnerait à joindre une coopérative pour participer au « marchandage collectif », au contrôle de l'offre, des prix, et de la mise en marché — des mesures que l'État devrait encourager et même forcer, dans certains cas<sup>52</sup>. Selon cette Commission, les exploiters opéreraient entre la ferme et la table : « Entre le cultivateur et le consommateur, il existe un immense vide comblé par toute une série d'intermédiaires dont chacun soutire une partie du dollar du consommateur<sup>53</sup> ». Le consommateur aurait donc raison de se plaindre, mais les cultivateurs demeurent à l'abri des critiques tandis que les intermédiaires profitent à la fois des faibles prix versés aux producteurs et des coûts exigés par les détaillants<sup>54</sup>.

Malgré ses prises de position sans équivoque, cette commission d'enquête n'a pas eu d'effets durables. La *Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*, votée en 1934 par les députés conservateurs fédéraux, permettait bien la création de commissions locales visant à réguler le commerce des produits agricoles, mais le Conseil privé de Londres l'a déclarée inconstitutionnelle en 1937<sup>55</sup>. Toutefois, certaines provinces, comme l'Ontario et la Colombie-Britannique, ont voté leurs propres lois permettant la mise en place de plans de commercialisation. Certaines initiatives prises dans les années 1930 suggèrent qu'une partie de la population s'interrogeait sur la manière de rapprocher la ferme et la table. Par exemple, dans la région de Toronto, six agriculteurs et un groupe de consommateurs se réunissent pour former une coopérative permettant aux premiers de livrer directement leur récolte aux seconds<sup>56</sup>. La popularité du mouvement coopératif en milieu agricole,

49 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les écarts de prix*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1935, p. 5.

50 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les écarts de prix*, p. 11-13.

51 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les écarts de prix*, p. 67, 82-84.

52 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les écarts de prix*, p. 155-157.

53 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les écarts de prix*, p. 158.

54 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les écarts de prix*, p. 254-269.

55 Kelly, « Les origines antilibérales », p. 276-279; John C. McMurchy, « Une brève histoire de la Loi sur la commercialisation des produits agricoles en Ontario », Ministère de l'Agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales de l'Ontario, 1990, <http://www.omafra.gov.on.ca/french/farmproducts/factsheets/1history.htm>, consulté le 26 octobre 2020.

56 Guard, *Radical Housewives*, p. 25.

à partir des années 1930, montre que la crise marque un tournant dans la popularité de ce type d'actions collectives<sup>57</sup>. La fondation de la Co-operative Commonwealth Federation et la publication du *Manifeste de Régina* témoignent, pour leur part, de la volonté de créer une alliance entre producteurs agricoles et membres de la classe ouvrière contre la grande entreprise capitaliste<sup>58</sup>. En somme, si le rapport final de la Commission Kennedy n'apporte pas de changements directs, ses propos concordent avec d'autres analyses économiques et politiques de l'époque.

### 1949 et 1959

Les deux rapports suivants signalent certains changements dans la perception des cultivateurs et des intermédiaires. Les commissions d'enquête qui terminent leurs travaux en 1949 et en 1959 expriment toujours de la sympathie et de la compréhension pour les agriculteurs. Mais ils en valorisent certains plus que d'autres, et ils n'adoptent plus un vocabulaire négatif pour décrire les activités des industries de la transformation alimentaire. Le rapport de la Commission Curtis, publié en 1949, n'accuse pas les cultivateurs de causer l'inflation ou d'en profiter injustement même si, depuis la fin des années 1930, les prix agricoles ont augmenté un peu plus que la moyenne et même s'« ils exercent une influence vitale sur la spirale des prix et des salaires<sup>59</sup> ». Curtis estime en fait que si les agriculteurs vendaient leurs produits à des prix inférieurs, cela ne ferait que laisser de l'espace pour accroître les gains de l'industrie de la transformation et des détaillants, qui engrangent déjà le produit des plus grandes hausses de profits<sup>60</sup>. Il rappelle d'ailleurs que les agriculteurs ont beaucoup souffert de la crise économique des années 1930, que les coûts de certains intrants, comme les engrais chimiques et les grains d'alimentation, montent, et que l'avenir demeure incertain en raison de la fluctuation du prix des denrées<sup>61</sup>. En outre, le tome trois du rapport traite de plusieurs secteurs, comme le lait, l'élevage et la production maraîchère, où les cultivateurs, contraints par le manque de concurrence en aval, sont forcés d'accepter le prix qu'on leur offre. Les hausses de prix demandées par les agriculteurs sont donc justifiables et sont comparées aux augmentations salariales réclamées par les travailleurs manufacturiers<sup>62</sup>. Cependant, Curtis ne fait pas qu'associer les cultivateurs aux salariés : il les décrit également comme des entrepreneurs qui doivent investir pour acquérir des machines, moderniser leurs méthodes, adopter de nouvelles variétés de plantes et des races d'animaux plus performantes.

Mais contrairement à son prédécesseur, il ne s'attaque pas à la concentration dans les secteurs de la transformation ou de la vente au détail. Il reconnaît que le pouvoir économique croissant de certains intermédiaires amoindrit celui des agriculteurs, mais cela est présenté comme une contrainte liée à des changements

57 Kesteman et al., *Histoire du syndicalisme agricole*, p. 157-171.

58 Winson, *The Intimate Commodity*, p. 43-65.

59 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les prix*, tome 2, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1949, p. 227.

60 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les prix*, tome 1, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1949, p. 26.

61 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les prix*, tome 1, p. 27-28; *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les prix*, tome 2, p. 12; *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les prix*, tome 3, Imprimeur du Roi, 1949, p. 81, 91-95, 171-193.

62 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les prix*, tome 2, p. 52.

structurels. Il affirme en outre que les impacts sont aussi positifs que négatifs<sup>63</sup>. Alors que le rapport Stevens de 1935 concluait que l'intégration des activités au niveau de la mise en conserve nuisait fortement aux cultivateurs en limitant les débouchés, Curtis estime que les producteurs de fruits et de légumes bénéficient de marchés plus étendus (sans le démontrer) tout en offrant aux consommateurs un approvisionnement plus stable au cours de l'année. Curtis mentionne l'existence de contrats liant maraîchers et conserveries, qui permettent aux transformateurs de surveiller la production, mais il ne critique pas cette pratique<sup>64</sup>. La Commission Stevens se montrait beaucoup plus sévère en affirmant que ces contrats facilitaient l'exploitation des agriculteurs par les conserveries, notamment parce qu'ils incluaient des clauses qui les empêchaient de fournir plus d'un client<sup>65</sup>. À l'aide de quelques autres études de cas, il atteste du peu de pouvoir économique dont jouissent les agriculteurs, mais conclut que cela est justifiable par l'importance du reste de la chaîne agroalimentaire. En somme, Curtis juge que les fabricants d'engrais chimiques, les abattoirs, les laiteries et les conserveries exercent des fonctions indispensables et il ne propose pas de changer le rapport de force entre ces industries et les cultivateurs<sup>66</sup>.

De plus, il se montre prudent au sujet de la façon dont l'État devrait protéger les agriculteurs contre les perturbations économiques. Il remarque qu'« il n'est peut-être pas très sage de laisser déterminer les prix des produits agricoles uniquement par le jeu du marché libre, en inflation<sup>67</sup> » et ne voit pas d'un mauvais œil l'existence de la Commission canadienne du blé ou celle de plans provinciaux d'écoulement des produits laitiers, des fruits et des légumes<sup>68</sup>. Toutefois, le rapport Curtis estime que les prix doivent aussi être réglés par le degré d'efficacité dans la production agricole, qui peut changer rapidement avec, par exemple, l'adoption de nouvelles technologies ou de nouvelles variétés de grains. Si une efficacité accrue peut réduire le coût des denrées, il considère nécessaire d'en faire bénéficier les consommateurs en baissant les prix<sup>69</sup>. Il conclut qu'à la fin des années 1940, les agriculteurs sont victimes d'un déséquilibre économique temporaire et qu'ils ont besoin de certaines structures de négociation collective des prix à la ferme, mais il ne propose pas de réformes profondes.

Le rapport soumis par Andrew Stewart en 1959 montre, quant à lui, que les agriculteurs demeurent inquiets de leur situation car, malgré la hausse de leur productivité, les prix accusent une forte baisse entre 1951 et 1957. Dans toutes les régions du Canada, leurs revenus réels ont diminué tandis que ceux des salariés canadiens ont monté. Stewart explique en partie la baisse des prix agricoles par une surproduction causée par l'accroissement rapide du rendement des cultivateurs, qui ont collectivement investi des centaines de millions de dollars pour moderniser

63 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les prix*, tome 2, p. 228-229.

64 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les prix*, tome 3, p. 115-121.

65 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les écarts de prix*, p. 165-169.

66 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les prix*, tome 3, p. 45-51, 79-85, 182.

67 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les prix*, tome 2, p. 245.

68 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les prix*, tome 2, p. 242-243.

69 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les prix*, tome 2, p. 246.

leurs fermes<sup>70</sup>. Stewart qualifie le « problème du cultivateur » d'« insoluble »<sup>71</sup> car ses coûts de production et son endettement augmentent, alors que les prix baissent. Qu'il les compare à des ouvriers ou à des entrepreneurs<sup>72</sup>, il considère les agriculteurs comme un groupe qui a besoin de subventions et qui bénéficie d'actions communes, comme les coopératives. Stewart ne commente par ailleurs que brièvement les offices de commercialisation. Il remarque que leur objectif n'est pas de réduire l'écart entre les prix versés aux producteurs primaires et ceux payés par les consommateurs, et que dans plusieurs cas, ils ont amélioré les revenus des premiers. Il juge d'ailleurs que la réglementation provinciale de la vente du lait opère « presque à titre d'utilité publique<sup>73</sup> » car elle régule aussi les prix au détail. Bref, Stewart décrit les cultivateurs comme une classe à part et estime que les mesures de protection dont ils bénéficient ne nuisent pas aux consommateurs, même si le coût des aliments au détail a augmenté.

Malgré cette sympathie, le rapport Stewart propose une image ambiguë du rôle des agriculteurs dans le système agroalimentaire. Leurs denrées sont absorbées dans une économie complexe où elles changent de mains — et de forme — à de multiples reprises avant d'atteindre le consommateur. Selon les commissaires, les produits de la ferme peuvent subir tant d'altérations et servir à tant d'usages qu'il n'y a parfois plus qu'un lien ténu entre un aliment offert au détail et le fruit des efforts des cultivateurs<sup>74</sup>. Souvent, comme dans le cas du blé, leur travail ne devient visible qu'au moment de la livraison de la récolte<sup>75</sup>. Le rapport Stewart, par sa description du système agroalimentaire, confirme et normalise la dévalorisation du métier de cultivateur. Il consacre beaucoup d'espace à présenter les modifications survenues en aval de la ferme et multiplie les explications sur les transformations, conditionnements, produits et services qui sont soi-disant appréciés du public. L'exemple des œufs illustre l'impact de certains changements : les gens n'en achètent pas plus même lorsque leurs revenus s'accroissent, mais ils acceptent de les payer plus cher si le transport, le classement, la conservation et l'emballage leur donnent un produit plus frais et plus pratique<sup>76</sup>. Sa description de l'industrie du poulet, profondément altérée par l'intégration et la modernisation à l'échelle nord-américaine<sup>77</sup>, montre qu'il estime que cette forme d'agriculture bénéficie à l'ensemble de la population en stabilisant une production autrefois saisonnière et

70 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les écarts de prix des denrées alimentaires*, vol. 2, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1959, p. 1-24.

71 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les écarts de prix des denrées alimentaires*, vol. 1, p. 66.

72 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les écarts de prix des denrées alimentaires*, vol. 1, p. 44-45.

73 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les écarts de prix des denrées alimentaires*, vol. 2, p. 88.

74 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les écarts de prix des denrées alimentaires*, vol. 2, p. 155-164.

75 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les écarts de prix des denrées alimentaires*, vol. 2, p. 26.

76 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les écarts de prix des denrées alimentaires*, vol. 2, p. 164.

77 Margaret Derry, *Art and Science in Breeding: Creating Better Chickens*, Toronto, University of Toronto Press, 2012; William Boyd, « Science, Technology, and American Poultry Production », *Technology and Culture*, vol. 42, n° 4, 2001, p. 631-664; Nathan Pelletier, Maurice Doyon, Bruce Muirhead, Tina Widowski, Jodey Nurse-Gupta et Michelle Hunniford, « Sustainability in the Canadian Egg Industry: Learning from the Past, Navigating the Present, Planning for the Future », *Sustainability*, vol. 10, n° 10, 2018, p. 1-24, en ligne (<https://doi.org/10.3390/su10103524>).



irrégulière<sup>78</sup>. De même, il note le « progrès phénoménal de l'épicerie géante<sup>79</sup> » et l'explique par l'adaptation des grandes chaînes à la croissance démographique, à l'urbanisation, à l'adoption massive de l'automobile, aux désirs des consommateurs et à leur capacité d'influer sur la demande par la publicité, les réclames, les offres spéciales, les concours et les primes. En somme, même s'ils fournissent des matières de base à l'industrie, ce sont rarement les producteurs qui peuvent se prévaloir de la satisfaction des consommateurs. Ceux qui y parviennent se spécialisent, se modernisent et se conforment aux exigences de la concentration dans leur secteur d'activité.

### 1973-1976

La CSPPA se situe dans la continuité de la Commission Stewart sur ce dernier aspect : les deux enquêtes définissent les agriculteurs comme des acteurs subordonnés de l'agroalimentaire. La CSPPA rompt toutefois avec les études précédentes en accusant directement les cultivateurs de profiter de l'inflation. Aucune autre auparavant n'avait émis de jugement aussi négatif à leur endroit. La présidente Beryl Plumtre coiffe son rapport final d'un sous-titre éloquent : *La réalité sans détour* (*Telling it like it is*, dans sa version anglaise). Cette réalité, c'est la répugnance des hommes politiques à poser tout geste qui risque de leur mettre à dos les agriculteurs. Plumtre se montre satisfaite d'avoir révélé qu'en raison de règles qui les avantagent, telles que les plans conjoints avec contrôle de l'offre, les cultivateurs sont ceux qui bénéficient le plus de l'inflation. Elle dénonce également l'attitude des consommatrices et des consommateurs, dont elle juge la colère contre les commerçants et les sociétés d'alimentation irrationnelle, et l'indulgence envers les agriculteurs excessive<sup>80</sup>. Le rapport final de la CSPPA va au-delà de l'analyse des causes de l'inflation et des solutions possibles : il cherche à discréditer la solidarité qui existe parfois entre les deux groupes. Selon Plumtre, les consommateurs se trompent lorsqu'ils situent les agriculteurs dans une classe à part des autres entrepreneurs et lorsqu'ils acceptent que le gouvernement leur accorde des protections économiques particulières.

La CSPPA va même jusqu'à critiquer les ministères de l'Agriculture (fédéral et provinciaux), avec qui elle dit avoir eu des relations conflictuelles durant toutes ses activités, en affirmant que leur pouvoir conduit à la surreprésentation des producteurs au sein de l'État. Cette position privilégiée aurait plusieurs conséquences négatives : en plus de faire de l'agriculture un tabou politique au Canada, elle permet aux cultivateurs de bénéficier d'offices de mise en marché et de gestion de l'offre de leurs produits. Pour Plumtre, ces organismes sont comparables à de l'intégration horizontale et fonctionnent comme des monopoles. Elle en suggère l'abolition et le remplacement par des assurances, auxquelles les producteurs devraient cotiser<sup>81</sup>.

<sup>78</sup> Rapport de la Commission royale d'enquête sur les écarts de prix des denrées alimentaires, vol. 2, p. 28.

<sup>79</sup> Rapport de la Commission royale d'enquête sur les écarts de prix des denrées alimentaires, vol. 2, p. 43.

<sup>80</sup> Commission de surveillance du prix des produits alimentaires (CSPPA), *Rapport final : la réalité sans détour*, Ottawa, 1976, p. 34, 36, 39, 41.

<sup>81</sup> CSPPA, *Rapport final : la réalité sans détour*, p. 37, 46-49, 74.

Dans son rapport final, les agriculteurs apparaissent donc comme des acteurs économiques inadéquats qui refusent de se faire concurrence entre eux. Ils contribuent à la hausse des prix en les fixant et ils restreignent la croissance de la production alimentaire par des quotas qui nuisent à l'entrée de nouveaux joueurs et qui limitent l'accroissement de l'efficacité de ceux qui mènent déjà une exploitation. Pire encore : leur influence, doublée d'une méconnaissance généralisée du fonctionnement de l'économie, rendrait les gens trop sympathiques à leur cause et trop sévères à l'égard des commerçants et des sociétés de transformation. La CSPPA estime injuste et irrationnelle l'acceptation populaire et politique des systèmes de fixation des prix et de quotas, comme les plans conjoints de mise en marché, car dans d'autres secteurs, de telles pratiques sont interdites. La Commission se désole de constater que le grand public souscrit à l'idée voulant que les agriculteurs méritent une « juste rémunération ». Soulignant que la description d'une juste rémunération est floue et très variable selon la taille de la ferme, le rapport final affirme que cet accord entre la population et les producteurs explique pourquoi les seconds évitent l'opprobre alors qu'ils profitent de l'escalade des prix.

Par de nombreux aspects, la CSPPA accrédite une vision différente des agriculteurs que celle des commissions précédentes. Elle les perçoit comme des investisseurs et des entrepreneurs qui devraient se faire concurrence sans bénéficier de privilèges ou de protections particulières. Reprenant les conclusions du rapport *L'agriculture au Canada au cours des années 1970*, publié en 1969 par un groupe d'études spéciales sur l'agriculture, la CSPPA croit que malgré la diminution constante du nombre de fermes survenue au Canada, il reste un surplus d'exploitations agricoles vouées à disparaître<sup>82</sup>. Pour les cultivateurs, le choix devrait être de croître, d'investir et de faire des profits, ou de laisser la place à ceux qui rencontrent plus de succès commercial. La CSPPA compare les organismes de mise en marché collectifs aux stratégies d'intégration des firmes capitalistes ou aux monopoles, montrant qu'elle estime que les agriculteurs devraient réussir individuellement. La Commission remarque qu'il existe une certaine solidarité entre les producteurs et les consommateurs, mais elle juge nécessaire d'y mettre fin. En somme, Plumptre marginalise les agriculteurs et conclut que leur travail « constitue une part importante du système de l'alimentation, mais [que] ce n'en est qu'une partie<sup>83</sup> ».

Alors qu'elle commente abondamment les habitudes des consommateurs et les pratiques des agriculteurs, la CSPPA parle peu des intermédiaires dans son rapport final. Elle affirme avoir manqué de temps pour étudier l'intégration et la concentration dans l'industrie de l'alimentation et s'en remet à la Commission royale d'enquête sur la concentration des sociétés<sup>84</sup> pour une analyse de la situation et des recommandations à ce sujet<sup>85</sup>. Cela explique probablement en partie pourquoi elle ne prête pas attention au double phénomène de la hausse des coûts de production

82 CSPPA, *Rapport final : la réalité sans détour*, p. 7.

83 CSPPA, *Rapport final : la réalité sans détour*, p. 51.

84 Une commission mise en place en 1975 et présidée par Robert B. Bryce, qui a remis son rapport final en 1978.

85 CSPPA, *Rapport final : la réalité sans détour*, p. 42.

et de l'endettement d'un côté, et de la diminution des prix à la ferme de l'autre. Plusieurs associations d'agriculteurs rapportent pourtant que ce resserrement de l'étau coûts/prix cause une crise profonde parmi leurs membres<sup>86</sup>. La CSPPA affirme tout de même que les sociétés d'alimentation n'ont pas réalisé de bénéfices excessifs au cours des dernières années, basant ce jugement sur le fait que les profits ont augmenté plus rapidement dans d'autres secteurs économiques<sup>87</sup>. La CSPPA s'est penchée sur le cas des commerçants et de la publicité, et elle a étudié d'un peu plus près la vente au détail sur certains marchés où l'absence de concurrence aggrave l'inflation, comme à Terre-Neuve et dans le Grand Nord. Mais dans son rapport final, elle formule peu de recommandations pour les manufacturiers, les grossistes et les détaillants. Il n'y a que deux marchandises pour lesquelles elle croit que les manufacturiers et les détaillants pourraient réduire leurs marges de profits : le pain et les produits laitiers. Dans ces deux cas, ces intermédiaires devraient absorber une plus forte part de la hausse du prix des matières premières, réduire le prix de certaines marchandises, rationaliser les systèmes de distribution et de livraison à domicile et éviter de multiplier les formats ou d'utiliser des emballages superflus<sup>88</sup>.

Cette vision des choses rencontre de la résistance sur la ferme et ailleurs, comme le montrent les inquiétudes de certains consommateurs canadiens au sujet de l'alimentation industrielle et les remises en question radicales effectuées, par exemple, par les tenants de la contreculture des années 1960 et 1970<sup>89</sup>. En témoigne aussi la création de la People's Food Commission en 1977 qui, imitant le modèle des commissions d'enquête de l'État, tient des audiences publiques et publie son propre rapport, *The Land of Milk and Money*. Cet ouvrage, paru en 1980, réitère la position à laquelle Plumtre s'oppose : il critique la grande industrie et le commerce de détail et recherche des stratégies pour rapprocher les agriculteurs et les consommateurs<sup>90</sup>. Même si la CSPPA est la dernière commission d'enquête à se pencher sur le coût des aliments, le débat se poursuit.

## Conclusion

Comme certains le remarquent avec cynisme dans les années 1970, la Commission Plumtre consacre le pouvoir économique détenu par les intermédiaires du secteur de l'alimentation sans le remettre en question<sup>91</sup>. Si sa vision est plus radicale que celle de ses prédécesseurs, elle est toutefois ancrée dans une certaine continuité. Dès les années 1910, la Commission McDougald estimait impossible de se passer des intermédiaires, et depuis les années 1930, aucune commission d'enquête sur le prix des aliments n'a remis en cause leur place dans la chaîne alimentaire. De même, l'image de l'agriculteur-entrepreneur qui se limite à fournir des matières premières

86 Kesteman et al., *Histoire du syndicalisme agricole au Québec*, p. 380-384; Skogstad, *The Politics of Agricultural Policy-Making in Canada*, p. 28-29.

87 CSPPA, *Rapport final : la réalité sans détour*, p. 82.

88 CSPPA, *Rapport final : la réalité sans détour*, p. 108, 114.

89 Catherine Carstairs, « Food, Fear, and the Environment in the Long Sixties », dans Lara Campbell, Dominique Clément et Gregory S. Kealey (dir.), *Debating Dissent: Canada and the Sixties*, Toronto, University of Toronto Press, 2012, p. 29-45; Jean-Philippe Warren et Andrée Fortin, *Pratiques et discours de la contreculture au Québec*, Québec, Septentrion, 2015, p. 157-203.

90 The People's Food Commission, *The Land of Milk and Money*, Toronto, Between the Lines, 1980.

91 Mitchell, *The Politics of Food*, p. 191.

à bas prix à l'industrie agroalimentaire domine certains discours émanant d'Ottawa dans les années 1960 et 1970, mais elle émerge déjà dans les rapports Curtis et Stewart. À l'exception du rapport soumis dans les années 1930, la série d'enquêtes que nous avons étudiée présente l'évolution du secteur agroalimentaire canadien comme un processus inéluctable et généralement positif. Si les changements causent certains problèmes chez les cultivateurs et inquiètent les consommateurs, aucune de ces commissions n'a conduit à des changements radicaux, même si certains rapports en recommandaient parfois.

Ce qui est remarquable dans le rapport signé par Beryl Plumptre, c'est la véhémence avec laquelle elle s'attaque au secteur agricole et le regard somme toute peu critique qu'elle porte sur l'industrie et le commerce agroalimentaire. Ce point de vue est encore exprimé aujourd'hui. Au Québec, le pouvoir politique et économique de l'UPA est contesté par plusieurs, dont les membres de l'Union paysanne. La gestion de l'offre, soutenue par l'UPA et d'autres associations agricoles, est parfois vilipendée, notamment par le professeur Sylvain Charlebois, qui estime que le public comprend mal ce système qui ne protège qu'une petite « élite agricole »<sup>92</sup>. Est-ce que la sympathie du public pour l'agriculteur, rapportée et dénoncée par la CSPPA, s'exprime encore aujourd'hui, et est-elle fondée sur une perception juste de l'agriculture? Si tel est le cas, qui participe à la construction et à la diffusion de cette image, et pourquoi la population y adhère-t-elle? Nos recherches actuelles visent, entre autres choses, à éclairer ces questions.

Il reste beaucoup à faire pour mieux comprendre comment se redessinent les relations entre les producteurs, les consommateurs, et tous ceux qui opèrent entre ces deux groupes durant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Les représentations de la ferme, des agriculteurs et de leurs produits témoignent de l'existence d'une multitude de modèles agricoles, certains proches de l'industrie et d'autres de l'artisanat. Elles révèlent aussi des préoccupations, des jugements de valeur, des idéaux et des tensions au sujet du système agroalimentaire industriel et mondial qui domine aujourd'hui. L'histoire de ces représentations nous semble cruciale pour comprendre, en partie, comment se nouent ou se dénouent des alliances entre producteurs et consommateurs. Elle permettra aussi de mieux expliquer pourquoi certains modèles agroalimentaires parviennent à s'imposer non seulement dans l'économie, mais aussi dans la société et la culture.

92 Sylvain Charlebois, « La gestion de l'offre, qu'est-ce que ça mange en hiver? », *La Presse* +, 6 septembre 2019, section Débats, écran 8, [https://plus.lapresse.ca/screens/83210aa6-6df9-414d-80e6-7631713ab78c\\_\\_7C\\_\\_0.html?utm\\_medium=Facebook&utm\\_campaign=Internal+Share&utm\\_content=Screen](https://plus.lapresse.ca/screens/83210aa6-6df9-414d-80e6-7631713ab78c__7C__0.html?utm_medium=Facebook&utm_campaign=Internal+Share&utm_content=Screen).