

NELLES, H. V., *The Politics of Development — Forests, Mines & Hydro-Electric Power in Ontario 1849-1941*. Macmillan of Canada, 1974. 514 p. \$21.00, relié.

Robert Armstrong

Volume 29, Number 4, mars 1976

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/303496ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/303496ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut d'histoire de l'Amérique française

ISSN

0035-2357 (print)

1492-1383 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Armstrong, R. (1976). Review of [NELLES, H. V., *The Politics of Development — Forests, Mines & Hydro-Electric Power in Ontario 1849-1941*. Macmillan of Canada, 1974. 514 p. \$21.00, relié.] *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 29(4), 595–599. <https://doi.org/10.7202/303496ar>

NELLES, H.V., *The Politics of Development — Forests, Mines & Hydro-Electric Power in Ontario 1849-1941*. Macmillan of Canada, 1974. 514 p. \$21.00 relié.

Les origines de la législation ontarienne réglementant l'exploitation des richesses naturelles au 20^e siècle remontent à la période impériale préindustrielle, époque où l'activité économique faisait déjà l'objet d'un contrôle de la part du gouvernement. Tout comme les commerçants d'alors, les industriels ontariens utilisent le pouvoir politique pour protéger et promouvoir leurs intérêts et bénéficier de services clefs aux frais de la population. Favorables à une politique d'échange continentale, ils cherchèrent toutefois, par voie de législation, à opérer le maximum de transformation des matières premières en Ontario. Cette attitude ne fut ni comprise, ni appuyée par le gouvernement fédéral jusqu'aux années 1930. Les structures gouvernementales mises sur pied en Ontario, au cours de la période 1849-1941, accélèrent la concentration des pouvoirs dans le cabinet ontarien vis-à-vis de la législature, et réduisent le rôle du gouvernement à celui de simple client du monde des affaires. Telles sont les principales conclusions de cette excellente thèse doctorale de H.V. Nelles, concernant l'impact des produits de base après 1849 sur leur processus politique en Ontario. Ainsi l'auteur constate la simili-

tude de deux systèmes économiques impériaux: le mercantilisme franco-britannique d'avant 1846, et le continentalisme américain du 20^e siècle.

Ni histoire politique, ni histoire économique ou commerciale, cet ouvrage d'économie politique décrit les relations dialectiques entre la structure politique ontarienne et l'exploitation des principales ressources naturelles de l'époque. Trouvant ses origines dans les travaux des années 1920 et 1930 de Innis, Creighton et Lower, l'étude se limite aux relations industrie-gouvernement, en ce qui concerne les forêts, les minéraux et l'énergie hydro-électrique. Son orientation est à la fois chronologique et problématique. Chaque chapitre traite un problème particulier; l'attitude gouvernementale envers l'industrie manufacturière pendant les années 1890 par exemple, ou la question de l'intégration économique continentale pendant la deuxième décennie du vingtième siècle. Cependant, l'auteur n'accorde pas la même importance à chaque époque, les années clefs 1890-1914 le préoccupant davantage et prenant 60 pour cent du volume. D'après le chapitre bibliographique succinct, la documentation provient en grande partie des documents de premiers ministres, déposés aux Archives publiques de l'Ontario, de collections politiques et commerciales aux Archives publiques du Canada, de documents ministériels, de publications officielles, de documents de la session, d'enquêtes et de rapports, de revues professionnelles et commerciales, de journaux financiers et de quotidiens. L'ouvrage propose essentiellement une description des données et les conclusions théoriques procèdent d'un raisonnement analytique inductif.

Le premier chapitre, traitant de l'histoire des lois réglementant jusqu'en 1890 les trois industries concernées, sera d'un intérêt particulier aux historiens du Québec. Dans le secteur minier, le système seigneurial français et le système britannique de franc et commun soccage, tels qu'appliqués en Amérique du Nord, établissent une nette distinction entre la possession des droits de surface et la propriété de minéraux. En Nouvelle-France, tout métal, précieux ou non, était propriété royale et ne pouvait être exploité que par monopole royal. De même, la pénurie de bois entrant dans la construction des navires, amena le gouvernement français à s'assurer l'exclusivité des droits d'exploitation du chêne et du pin de la colonie. Sous le régime britannique, des lois minières et forestières furent imposées pour atteindre les mêmes objectifs. Les directives au Quebec Land Office en 1789 donnèrent un mandat général, et les instructions à Lord Dorchester en 1791 spécifièrent la réservation à la Couronne du bois maritime, de l'or et l'argent, du charbon, du cuivre, de l'étain, du fer et du plomb, ainsi que les droits maritimes sur les rivières, navigables ou non.

Quoique, en pratique, les politiques minières coloniales furent souvent délaissées, les principes légaux sous-jacents furent maintenus presque sans changements et constituèrent la base des lois ontariennes après la Confédération. La faiblesse, ou plutôt l'inexistence de l'industrie minière entrava une continuité des principes pendant un certain temps. En 1864 la ruée vers l'or dans la région de la Chaudière, donna naissance à une loi, le Gold Mi-

ning Act, qui permit la vente pure et simple des terrains aurifères dans les deux Canadas. Cette ruée de courte durée amena les gouvernements à conclure que l'industrie minière était d'une rentabilité économique douteuse. Le Gold Mining Act fut donc radicalement élargi afin de permettre la vente des droits miniers sur toutes les propriétés ontariennes au prix d'un dollar l'acre. Le General Mining Act of Ontario de 1869 eut pour résultat l'exploitation d'environ 33 millions d'or, d'argent, de cuivre et de nickel au cours des trente années suivantes, sans qu'aucun droit ne fût versé au gouvernement. C'est la découverte d'un gisement énorme de nickel et de cuivre près de Sudbury en 1883 et son acquisition par l'américain Samuel J. Ritchie au prix d'un dollar l'acre qui réveilla le gouvernement Mowat et aboutit dès 1891 à une législation constituant un retour à l'imposition de royautés et à la séparation stricte entre droits de surface et droits souterrains.

Dans le domaine forestier, la séparation des régions agricoles et forestières assura la continuité du principe de propriété de la Couronne au 19^e siècle. À partir de 1849, le Crown Timber Act jeta les bases juridiques de l'industrie forestière ontarienne, tandis qu'elle s'orientait vers le marché américain et que le bois scié remplaçait le bois équarri. La location de terrains forestiers permit au gouvernement ontarien d'équilibrer les forces concurrentielles des forestiers et des colonisateurs, tout en retirant le maximum de revenus.

Dans le cas de l'hydro-électricité, c'est l'expérience acquise aux chutes du Niagara qui établit le principe capital de la propriété et du contrôle étatique. Suite à l'incorporation du parc Queen Victoria Niagara Falls, en 1887, pour sauvegarder la beauté des chutes, des avancées révolutionnaires dans la technologie hydro-électrique ont transformé le parc en une concession extrêmement lucrative. La participation américaine dans la compagnie Canadian Niagara Power détermina les règlements de 1898 établissant le principe d'aliénation par bail au lieu de l'aliénation par vente. Cependant, la portée de ces règlements fut réduite par l'octroi de baux exclusifs aux intérêts privés jusqu'à l'établissement de l'Ontario Hydro-Electric Commission, en 1910.

Selon Nelles, quatre éléments majeurs retardèrent le développement d'industries de transformation des produits forestiers et miniers. À la fin du 19^e siècle, l'absence d'une forte demande et les coûts relativement élevés de production à petite échelle empêchèrent l'établissement d'industries en Ontario. Malgré le changement des conditions au début du 20^e siècle, les caractéristiques de l'offre et de la demande demeurèrent un élément nécessaire, mais non suffisant, à l'industrialisation de la province. Le manque de coordination politique interprovinciale fut aussi une des causes de l'absence d'une politique cohérente des industries de transformation au Canada. Une répartition différente des forces politiques au Québec, par exemple, empêcha jusqu'en 1913 une politique commune aux deux provinces concernant l'exportation du bois scié et de la pulpe. De plus, les industries à coefficient de capital élevé caractérisées par une technologie complexe résistèrent farouchement à la mobilité.

Les propriétaires américains d'une raffinerie de nickel ou d'un moulin à pulpe, deux secteurs exigeant des connaissances techniques avancées, profitèrent de l'ignorance du public et des gouvernements pour annihiler leurs critiques, tâches que facilitaient par ailleurs la puissance et le quasi-monopole dont ils jouissaient. Ainsi la Cie Orford Copper, devenue plus tard International Nickel, illustra les dangers d'une concentration du pouvoir économique. Lors du conflit qui la mit aux prises avec le gouvernement ontarien en 1901, la puissante entreprise américaine réussit à convaincre le gouvernement fédéral d'intervenir pour décourager l'adoption d'une loi provinciale obligeant la transformation du nickel en Ontario.

Ces difficultés n'empêchèrent pourtant point le gouvernement de l'Ontario d'exercer un contrôle accru sur les richesses naturelles au 20^e siècle. Le gouvernement élabora tout un ensemble de mesures politiques allant de l'étatisation dans le cas de l'hydro-électricité, jusqu'à l'aliénation totale des droits de la Couronne et à la réglementation par taxes et royautés dans le cas des minerais, en passant par la location à long terme de terrains forestiers. Les entrepreneurs et les financiers opposés à ces politiques furent souvent obligés de passer par le gouvernement fédéral pour se faire entendre. Cependant, on ne peut conclure pour autant que les intérêts mercantiles aient constamment triomphé des intérêts de l'industrie domestique. Vers les années 1930, des compagnies aussi diverses que l'Algoma Steel, Great Lakes Paper, McIntyre-Porcupine Gold Mines, General Motors, et Ontario Hydro ont déterminé dans une large mesure la politique publique en Ontario.

Comment se fait-il que l'hydro-électricité fut nationalisée en Ontario bien avant le reste de l'Amérique du Nord? Nelles l'attribue au manque d'organisation des syndicats industriels et de la gauche ontarienne. Dans cette atmosphère dénuée d'opposition organisée, les industriels progressistes pouvaient promouvoir l'étatisation de l'hydro en vue d'obtenir l'énergie électrique à bon marché sans être identifiés au socialisme et à la nationalisation des moyens de production. Sur cette question de grand intérêt public, la haute bourgeoisie financière (investisseurs, courtiers, banquiers, compagnies d'assurance) fut incapable de contrer la politique prônée par la petite bourgeoisie industrielle. Signalons, au passage, que la distinction établie par l'auteur entre « haute » et « petite » bourgeoisie est inexacte, étant donné ses propres propos concernant la dominance de compagnies industrielles à l'époque.

On aurait aimé que l'auteur fasse état de l'histoire ouvrière au 20^e siècle afin d'expliquer l'absence relative de conflits industriels jusqu'au milieu des années 1930 dans la province la plus industrialisée du Canada. Les gains temporaires de la Workers'Unity League dans les industries forestières et minières au début des années 30, furent-ils uniquement un produit de la grande dépression? Comment expliquer qu'à partir de 1937, pendant que les industries primaires devenaient de plus en plus syndiquées, l'Ontario est devenue le point de concentration de conflits industriels au Canada? Stuart

Jamieson nous informe, dans *Times of Trouble: Labour Unrest and Industrial Conflict in Canada, 1900-66*, que l'attitude extrêmement antisyndicaliste du premier ministre Mitchell Hepburn fut appuyée par les propriétaires de mines ontariens (entre autres George McCulloch, éditeur du *Globe and Mail*). Ces derniers appuyèrent la ligne dure adoptée par General Motors au cours de la grève d'Oshawa de 1937, craignant qu'une attitude plus conciliante de la part de GM n'amenât leurs propres ouvriers à rejoindre les rangs du CIO. La réussite de la campagne de Hepburn contre le CIO, avec l'appui des libéraux fédéraux lors des élections de 1937, a sûrement retardé l'entrée du syndicalisme dans les industries primaires en Ontario et au Canada pendant plusieurs années.

L'intervention étatique dans l'économie ontarienne a-t-elle affecté l'allocation des ressources naturelles d'une façon très différente du reste de l'Amérique du nord? Avec la seule exception de l'hydro, Nelles répond que non. Le provincialisme économique de l'Ontario fut contrebalancé par le continentalisme fondamental du gouvernement fédéral. L'hydro-électricité étant un agent clef de l'expansion industrielle, elle ne fut pas laissée au contrôle du capital monopoliste privé, canadien ou américain. Mais, l'Hydro-Ontario n'a jamais entrepris de véritable critique du capitalisme industriel. Au contraire, la Commission dirigeante de l'Hydro s'est séparée autant que possible du processus politique et ne s'est jamais présentée comme exemple de l'industrie socialisée. Faisant référence à l'étude de Ralph Miliband, *L'état dans la société capitaliste*, Nelles conclut que l'intervention étatique dans l'économie ontarienne fut conçue et exécutée au profit de l'entreprise privée.

La politique des gouvernements du Québec est rarement mentionnée, sauf dans le cas de l'exportation de la pulpe aux États-Unis. Cependant, ce furent les industries communes, telles les mines, le papier journal et l'hydro, qui consolidèrent l'axe Hepburn-Duplessis après la grande crise et permirent la collaboration étroite entre les hommes d'affaires et les politiciens des deux provinces durant les années 40 et 50. Comment le rôle précis du secteur public dans l'exploitation des ressources naturelles a-t-il été déterminé? De quelle façon l'État a-t-il exercé son autorité pour promouvoir et surveiller l'industrialisme naissant? Comment ce processus de développement a-t-il affecté les traditions politiques existantes? De quelle manière les gouvernements ont-ils perçu la question de l'intégration économique continentale? Comment le système politique s'est-il ajusté à ses responsabilités vis-à-vis du monde des affaires au vingtième siècle? Ce sont les importantes questions que Nelles pose au début de son étude et elles méritent d'être reprises dans le contexte québécois.

Université du Québec à Trois-Rivières
Trois-Rivières

ROBERT ARMSTRONG