Document generated on 10/12/2024 5:22 a.m.

Recherches sociographiques

La condition nord-américaine des provinces britanniques et l'impérialisme économique du régime Durham-Sydenham, 1839-1841

Albert Faucher

Volume 8, Number 2, 1967

URI: https://id.erudit.org/iderudit/055354ar
DOI: https://doi.org/10.7202/055354ar

See table of contents

Publisher(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (print)
1705-6225 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Faucher, A. (1967). La condition nord-américaine des provinces britanniques et l'impérialisme économique du régime Durham-Sydenham, 1839-1841. *Recherches sociographiques*, *8*(2), 177–209. https://doi.org/10.7202/055354ar

Article abstract

En 1839, Lord Durham recommanda l'union législative des deux Canadas comme solution aux problèmes économiques et politiques de ces provinces. La même année, Lord John Russell, Secrétaire aux colonies, faisait part de ce projet à ses collègues de la Chambre des Communes. Le *Bill* de l'Union fut présenté le 23 mars et voté le 23 juillet 1840. La Loi d'Union des deux Canadas (3 et 4 Victoria, ch. 35) entra en vigueur après une proclamation officielle du 5 février 1841. La proclamation fut transmise à l'Assemblée canadienne par Lord Sydenham, le 10 février de la même année. C'est ainsi qu'entre la publication du Rapport de Lord Durham, à l'automne de 1839, et la proclamation de la Loi d'Union, en 1841, s'est déroulé le stratagème politique qui aboutit à l'union effective de deux Canadas, prélude à la Confédération de 1867.

Lord Durham et Lord Sydenham ont été les personnages-clés de ce drame impérial qui eut pour théâtre l'Amérique du Nord. L'un et l'autre y ont joué des rôles différents mais complémentaires : Durham en tant qu'enquêteur et architecte, Sydenham en qualité d'exécutant. Le plan Durham fut conçu dans la perspective de la juridiction impériale, en fonction de l'intégrité du territoire canadien, sans égard pour la population francophone. Celle-ci devait, dans le cadre politique d'un Canada unique, être assimilée par la population anglophone et impérialisante. Le plan d'action de Sydenham ne réservait aucune place à la consultation des Canadiens français ; il méprisait même l'opinion des factions réformistes du Haut-Canada ; il s'affirmait comme impérial et supracolonial.

Cette étude veut rappeler les recommandations économiques du Rapport de Lord Durham, mesurer les dimensions du plan de Sydenham, évaluer la condition nord-américaine des provinces britanniques et leur évolution en tant que limites ou obstacles à ce plan et à la volonté de son exécutant.

Tous droits réservés © Recherches sociographiques, Université Laval, 1967

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

LA CONDITION NORD-AMÉRICAINE DES PROVINCES BRITANNIQUES ET L'IMPÉRIALISME ÉCONOMIQUE DU RÉGIME DURHAM-SYDENHAM, 1839-1841

En 1839, Lord Durham recommanda l'union législative des deux Canadas comme solution aux problèmes économiques et politiques de ces provinces.[1] La même année, Lord John Russell, Secrétaire aux colonies, faisait part de ce projet à ses collègues de la Chambre des Communes. Le *Bill* de l'Union fut présenté le 23 mars et voté le 23 juillet 1840. La Loi d'Union des deux Canadas (3 et 4 Victoria, ch. 35) entra en vigueur après une proclamation officielle du 5 février 1841. La proclamation fut transmise à l'Assemblée canadienne par Lord Sydenham, le 10 février de la même année. C'est ainsi qu'entre la publication du Rapport de Lord Durham, à l'automne de 1839, et la proclamation de la Loi d'Union, en 1841, s'est déroulé le stratagème politique qui aboutit à l'union effective de deux Canadas, prélude à la Confédération de 1867.

Lord Durham et Lord Sydenham ont été les personnages-clés de ce drame impérial qui eut pour théâtre l'Amérique du Nord. L'un et l'autre y ont joué des rôles différents mais complémentaires : Durham en tant qu'enquêteur et architecte, Sydenham en qualité d'exécutant. Le plan Durham fut conçu dans la perspective de la juridiction impériale, en fonction de l'intégrité du territoire canadien, sans égard pour la population francophone. Celle-ci devait, dans le cadre politique d'un Canada unique, être assimilée par la population anglophone et impérialisante. Le plan d'action de Sydenham ne réservait aucune place à la consultation des Canadiens français ; il méprisait même l'opinion des factions réformistes du Haut-Canada ; il s'affirmait comme impérial et supracolonial.[2]

Cette étude veut rappeler les recommandations économiques du Rapport de Lord Durham, mesurer les dimensions du plan de Sydenham,

---

1 *Report of the Affairs of British North America from the Earl of Durham, Her Majesty's High Commissioner*, 1839.

2 Denis VAUGEOIS, *L'Union des deux Canada*, Montréal, 1962 ; Mason WADE, *Les Canadiens français, de 1760 à nos jours*, Montréal, Le Cercle du livre de France, 1963, Tome I, ch. V ; Fernand OUELLET, *Histoire économique et sociale de la Province de Québec, 1760-1850*, Montréal, Fides, 1966, ch. XIV, XV.

évaluer la condition nord-américaine des provinces britanniques et leur évolution en tant que limites ou obstacles à ce plan et à la volonté de son exécutant.

I. LA SITUATION ÉCONOMIQUE CANADIENNE AVANT DURHAM

Le développement économique des pays neufs

Adam Smith a défini les conditions générales du développement économique des pays neufs.[1] Les ressources du sol et de la forêt s'y trouvent en abondance, dit-il, mais que représentent ces ressources de la terre sans les autres facteurs, sans le génie d'adaptation et d'invention et sans la liberté d'action politique ? Les richesses de la nature, en effet, n'existent pas comme telles. Elles n'acquièrent de réalité que par les efforts et les artifices qu'on y applique pour en tirer des valeurs. Elles résultent d'une combinaison de facteurs. Elles sont, en définitive, le produit de l'entreprise. Parmi ces facteurs, le plus important, selon Durham et Sydenham, aurait été le capital d'infrastructure tel que les routes et les voies navigables. Sans cette espèce de capital, on ne savait que faire des autres facteurs de la richesses, si abondants fussent-ils. L'élément humain est également important, étant donné que l'outillage n'a aucune valeur sans la présence d'une population ni sans l'aide d'une main-d'œuvre adéquate. Dans une région neuve comme la province du Canada, les facteurs rares sont le capital et la population, alors que les terres sont abondantes. C'est cette situation de déséquilibre qui définit le niveau de pré-développement où se trouvent les provinces britanniques du Canada après les troubles de 1837-1838. Pour sortir l'économie de la stagnation à laquelle l'a réduite ce déséquilibre, il s'agit de rien moins que d'améliorer le dosage des facteurs de la richesse collective, — en l'occurrence, intensifier le capital et accélérer le peuplement. On voit ainsi s'imposer les deux conditions fondamentales de la mise en valeur des richesses naturelles en pays neufs : l'organisation des moyens de transport et de communication ; l'immigration.

Les besoins de l'économie canadienne avant 1837

Les voies de transport prennent dans les pays incultes une importance primordiale. Elles sont dans ces pays ce qu'est la défense dans les pays évolués. Adam Smith avait déjà indiqué l'importance de la défense dans l'économie des vieux pays : « of much more importance than opulence ». Durham estime que l'axiome perd son sens lorsqu'on veut l'appliquer aux pays neufs et qu'il vaut mieux donner priorité à l'organisation de l'espace : « war on wilderness ». Avant même que Durham ne l'ait constaté, les

[1] Adam SMITH, *The Wealth of Nations*, Book IV, ch. VII, part II.

politiciens coloniaux avaient compris l'importance que les Canadiens accordaient à cette question de routes et de ponts, tant dans le Haut-Canada que dans le Bas-Canada. C'était l'efficacité gouvernementale en matière de travaux publics qui comptait avant tout dans l'attitude des citoyens à l'égard du pouvoir public. Or les travaux publics pouvaient revêtir plusieurs formes, de la grande entreprise de canalisation au petit pont de paroisse.

À l'époque où Durham mena son enquête, un des grands problèmes politiques consistait dans le fait que les travaux publics de toute espèce relevaient des administrations provinciales, par suite du manque d'organisation municipale. Dans aucune province, il n'existait de système d'administration municipale, en sorte que l'Assemblée s'occupait de besognes qui normalement auraient dû relever des paroisses. En outre, à cette époque, les députés avaient le privilège de proposer à la Chambre des mesures qui engageaient la responsabilité financière du gouvernement. On s'explique ainsi facilement la tendance à sacrifier les grands projets aux affaires locales qui pesaient davantage dans la balance électorale, ou encore, la tendance à diminuer certaines dépenses civiles en vue de satisfaire les demandes locales de travaux publics. Durham le rappelle en termes pittoresques : « When we want a bridge, we take a judge to build it ».

Ainsi, faute d'un système municipal qui eût prélevé les sommes nécessaires à l'entretien des routes, les deux gouvernements provinciaux se voyaient contraints de voter des subsides à des travaux de caractère local, subsides que l'on attribuait souvent de façon arbitraire ou, à tout le moins, sans tenir compte d'une hiérarchie des besoins.[1]

De cette situation découlait un double inconvénient. Premièrement, les deux provinces se trouvaient non seulement opposées l'une à l'autre, Haut-Canada, Bas-Canada, mais chacune était divisée en deux clans sur la question de l'emploi des deniers publics : l'un donnait priorité aux travaux de caractère local ; l'autre aux travaux d'importance générale et que l'on disait commune à l'ensemble de la population. En second lieu, ces deux provinces ne s'entendaient pas sur un plan général d'aménagement. La province du Bas-Canada, faut-il s'en étonner, se montrait assez peu enthousiaste à l'égard des grands projets de canalisation. Elle inclinait plutôt à favoriser la classe rurale en exécutant des travaux de caractère paroissial. Ses commerçants, jouissant déjà d'un débouché sur la mer, n'éprouvaient pas, comme leurs congénères du Haut-Canada, le besoin d'un plan général de canalisation. De leur côté, les commerçants de Montréal demeuraient réticents devant un plan de canalisation susceptible de compromettre leur hégémonie dans le commerce océanique.

---

[1] *Journaux de l'Assemblée Législative* (ci-après JAL), Canada, 1841, Message de son Excellence le Gouverneur, 20 août 1841.

Objectifs économiques et besoin d'un centre de décision : Un Bas-Canada préjudiciable au plan britannique ?

Enfin, cette division d'intérêts soulevait la question du pouvoir de décision économique. Qui sera l'entrepreneur en ce domaine de l'aménagement d'un espace commercial ? Déjà en 1838, il était reconnu que les intérêts privés seuls ne pouvaient réaliser pareil programme. Au gouvernement incombait donc l'initiative du plan et sa réalisation. Mais quel gouvernement ? Le gouvernement de la province du Haut-Canada ? Sa finance était délabrée ; il fallait trouver avant tout un moyen de la restaurer. De plus, à cause de sa situation géographique, le Haut-Canada ne pouvait éluder un certain contrôle de la part du Bas-Canada, celui-ci lui barrant géographiquement la route. On ne pouvait aménager une voie de navigation complète jusqu'aux Grands Lacs sans l'assentiment ou sans le concours du Bas-Canada. Pouvait-on compter sur la collaboration de l'Assemblée du Bas-Canada ? Déjà en 1838, Lord Grey écrivait à Durham, comme pour le mettre en garde contre une telle anticipation :

> « En examinant l'histoire déjà longue des dissensions dans le Bas-Canada, il convient de se rappeler qu'un des principaux sujets de grief de la minorité contre la majorité de l'Assemblée a été la législation d'inspiration anti-commerciale de cette majorité, ou sa soi-disant indifférence à l'égard de mesures visant à promouvoir l'industrie de la colonie et le développement de ses richesses naturelles. »[1]

La même attitude devenait pernicieuse à l'ensemble des deux provinces, ou du moins elle était considérée comme telle « par les habitants du Haut-Canada, étant donné que cette province est absolument dépendante de la législation du Bas-Canada en tout ce qui touche le commerce extérieur ».[2]

On avait envisagé diverses solutions à ce problème d'un Bas-Canada faisant obstacle à la réalisation des plans du grand commerce : l'indépendance des Canadiens français ; l'annexion de Montréal à la province du Haut-Canada ; la fusion des deux provinces.[3] Naturellement, la solution la plus acceptable devait être celle qui postulerait le maintien de la souveraineté britannique et la primauté des intérêts de l'Empire britannique dans les relations commerciales. En toute justice pour Lord Durham et Lord Sydenham, ne convient-il pas de les juger dans cette perspective de la souveraineté britannique et de l'objectif mercantiliste ? Car tel nous paraît être le premier critère de leur efficacité. De plus, ne convient-il pas d'envisager leur plan de développement économique à partir de la vision d'une *Greater England* ? En effet, une fois admise la solution politique

---

[1] *Archives Publiques du Canada* (ci-après *APC*), Grey of Howick Collection, Film A 403, Grey à Durham, 6 janvier 1838.

[2] *Ibidem.*

[3] *APC, Durham Papers*, M. G. 24, Glenelg to Durham, 20 janvier 1838.

du problème, que restait-il à faire sinon de « restaurer la prospérité », c'est-à-dire de relancer l'économie dans la voie du développement normal ?

Essayons de dégager les grandes lignes du plan qui va s'élaborer. Reprenons le schéma des principaux facteurs de production esquissé ci-haut pour expliquer les conditions générales de développement économique dans les pays neufs, par opposition au développement dans les pays évolués. La rareté de la main-d'œuvre et du capital, associée à l'abondance des terres, est caractéristique des pays neufs. Comment attirer de la main-d'œuvre sur ces terres, comment y appliquer un travail productif ? Le Rapport Durham faisait mention des possibilités énormes de peuplement, mais il n'avait pas expliqué comment, à toute fin pratique, on pouvait organiser le peuplement.

Charles Buller, le secrétaire de la Commission Durham, n'en était pas moins sympathique aux théories d'Edward Gibbon Wakefield sur la colonisation. Wakefield avait d'ailleurs accompagné Buller au Canada. Or, au sujet des pays neufs au sens économique où nous les avons définis, pour ce qui est du dosage des fonds productifs, Wakefield avait suggéré que ces pays pourraient, par la seule vente des terres, défrayer le coût de l'immigration, suggestion qui inspire certaines recommandations du Rapport Durham. Mais, en homme d'affaires qu'il était, Sydenham crut plutôt voir là un raisonnement en cercle vicieux : la vente des terres ne rapporte guère au trésor ; l'abondance de terres déprécie les terres ; la situation en est une d'où on ne peut sortir sans importer du capital, — à moins qu'on ne veuille répéter en Amérique le processus de paupérisation qui eût permis d'amorcer une accumulation de capital. Si l'on ne trouve pas de capitalistes pour exploiter les terres et, en conséquence, provoquer une hausse du prix des terres, celles-ci demeurent facilement accessibles aux immigrés. Ceux-ci, en ce cas, de simples manœuvres qu'ils sont, deviennent vite des propriétaires, de petits propriétaires qui n'emploient pas eux-mêmes de manœuvres. Ce procédé ne crée pas un marché du travail qui permette d'employer les immigrants dès leurs arrivée. Pour constituer un marché du travail, et même un marché des terres, il faut des capitalistes, il faut des pauvres et des capitalistes qui les utilisent à bon escient. Ce n'est pas le lieu ici d'aborder cette question de l'accumulation de capital en pays neuf. Nous en traiterons en une autre occasion.

L'importance des voies de transports dans un pays vaste et inculte : le rôle de l'État comme entrepreneur

Avec Sydenham, posons la question : « Comment organiser un fonds d'immigration par la vente des terres publiques alors que celles-ci n'ont aucune valeur marchande » ? Pour que les terres acquièrent de la valeur, c'est-à-dire, pour qu'il y ait un marché des terres, il faut du capital, il faut

de la main-d'œuvre. Il faut également des routes qui rendent possible une certaine mobilité géographique de cette main-d'œuvre. Il faut des voies navigables à l'échelle du pays qui permettent la pénétration des immigrants, qui assurent une demande bien répartie des terres et qui procurent un marché aux produits des terres cultivées. Autrement, comment les provinces britanniques pourraient-elles compter sur le produit de la vente de leurs terres, puisque celles-ci, dans le Haut-Canada et dans le Bas-Canada, ne rapportent guère plus de vingt mille livres sterling par année — ce qui défraie à peine le transport de 3,000 colons ? Décidément, selon Sydenham, il ne fallait pas s'illusionner sur la demande effective de main-d'œuvre au Canada.

Ainsi, la suggestion de Durham demeurait une proposition théorique. Pour stimuler la demande de travail, pour rendre pratique la proposition de Durham, il fallait recourir à quelque formule novatrice, provoquer un éclatement du cercle qui empêchait les provinces de franchir l'étape décisive de leur évolution.

Écoutons Sydenham lui-même exprimer ce qu'il pense, pour le Canada, d'une demande de main-d'œuvre qui eût permis d'anticiper, par ricochet, une demande de terres de colonisation :

> « C'est vrai qu'on fait de la grande réclame pour avoir de la main d'œuvre, et encore de la main-d'œuvre ; mais vient le temps d'engager cette main-d'œuvre, qu'arrive-t-il ? Aucune demande effective, à moins que ce ne soit durant les récoltes. En dehors de cette période, les fermiers du Haut-Canada vous diront qu'ils sont incapables de les payer. Cette année même, 22,000 immigrants sont entrés et la moitié de cet effectif n'aurait pas trouvé d'emploi ou s'en serait allée aux États-Unis, s'il n'y avait pas eu, grâce à mon intervention, de travaux publics. » [1]

Ce « grâce à mon intervention » (*But for the public works I was carrying on*) énonce, nous n'en doutons pas, ce que Sydenham croyait être une tâche normale de l'État.

C'est donc dans l'intervention de l'État que Sydenham va chercher la solution au problème de l'immigration et de l'utilisation de nouvelle main-d'œuvre en colonie canadienne. Que les migrations soient libres, d'accord, mais, au Canada, il faut que les immigrants puissent trouver de l'emploi dès leur arrivée. Or, la meilleure façon de procurer de l'emploi aux arrivants, c'est de les rendre jusqu'au marché du travail, c'est-à-dire, chez ceux qui peuvent effectivement les employer.

On a pensé à la possibilité de distribuer gratuitement des terres à des colons *bona fide*, à condition qu'ils coopèrent à la construction des routes. Il ne restait cependant plus de terres à donner, sauf des terres rendues

---

[1] SYDENHAM, *Lettres*, Montréal, 23 novembre 1840, dans G. Poulett SCROPE, M. P., *Memoirs of the Life of Charles Lord Sydenham*, London, 1843, 207. Charles Poulett-Thompson fut élevé à la pairie durant son séjour au Canada et prit le nom de Baron Sydenham. Pour faire plus bref, nous l'appelons immédiatement Lord Sydenham.

inaccessibles par l'encerclement des propriétés des spéculateurs (*land jobbers*). Une politique de concession inconsidérée des terres à quelques individus avait singulièrement compliqué la colonisation des deux provinces. Dans le Haut-Canada, la seule province qu'il convenait de coloniser, selon Sydenham, les trois-quarts de la superficie colonisable étaient devenus inaccessibles. On avait fait des concessions à deux grandes compagnies, sans y mettre de conditions de peuplement, et ces deux compagnies avaient investi le produit de leurs ventes dans l'achat de terres nouvelles. Sydenham aurait été en faveur d'un prélèvement d'une taxe impériale mais il s'est vite rendu compte qu'une telle taxe n'aurait pas été acceptée par les colonies. C'est pourquoi il a songé à l'organisation de conseils de district qui se seraient chargés de prélever un impôt sur les terrains vacants, ce qui eût permis à ces districts d'entretenir leur voirie.

Tel nous paraît être l'ordre des problèmes auxquels ont fait face les administrations de Durham et de Sydenham. Ces deux administrations nous apparaissent comme les deux étapes de la réalisation d'un même programme. Elles constituent, à notre avis, une phase décisive de la survivance canadienne dans le contexte nord-américain. Durant cette phase, les mesures d'intervention du gouvernement, la façon de les justifier, la manière de les préparer et de les appliquer, allaient marquer la politique économique du Canada de pragmatisme et d'opportunisme.

Nous tenterons maintenant de comprendre les vues de Durham sur l'économie des deux Canadas et de rappeler, autant que possible dans ses propres termes, les points de son Rapport qui nous paraissent avoir valeur de recommandations économiques. Quant à Sydenham, nous essaierons d'abord de comprendre sa façon d'envisager les solutions possibles. Nous tâcherons ensuite de dégager, s'il s'en trouve, les éléments d'une économie politique inhérents aux décisions majeures de son régime.

II. LES RECOMMANDATIONS ÉCONOMIQUES DU RAPPORT DURHAM

Les provinces du Canada manquent de capital

Afin de mieux apprécier l'immensité de la tâche de Lord Sydenham, essayons de recueillir et d'assembler les éléments d'une description de l'économie canadienne vers 1840, éléments que nous trouvons dans le célèbre Rapport de son prédécesseur, Lord Durham.

La crise financière et commerciale de 1837 et les troubles qui l'ont accompagnée, la situation pitoyable de l'agriculture dans le Bas-Canada, le détraquement financier du Haut-Canada, tout cela avait plongé l'économie canadienne dans un état de crise. Le Bas-Canada avait contribué à la construction du canal Lachine grâce à un subside du gouvernement impérial de £10,000 pour un droit de passage libre des cargaisons militaires. Ce

Bas-Canada, qui avait même consenti un prêt à l'entreprise du canal Welland, s'était détourné de toute entreprise commune aux deux provinces et il s'était, au dire de Lord Durham, replié sur lui-même et absorbé dans le problème de la résistance « raciale ».

Le Haut-Canada, de son côté, avait entrepris plus qu'il n'était capable de payer et il avait compromis l'avenir de ses ressources financières. Le gouvernement supportait un déficit annuel de £75,000, montant qui dépassait son revenu. Tous les travaux publics étaient suspendus, le flot d'immigration était interrompu et la valeur de la propriété avait décliné de cinquante pour cent. Dans cette province, on avait exécuté de grands travaux jusqu'à la crise de 1837. À ce moment, dans l'opinion de Keefer, « canal mania reached its height », lorsque le gouvernement donna l'autorisation de souscrire £245,000 pour l'achèvement du canal Welland et £930,000 pour divers travaux d'aménagement. La construction du canal Cornwall, aux rapides du Long Sault, commencée en 1834, fut interrompue en 1837.

Le Bas-Canada, stratégiquement bien situé pour le grand commerce étant donné qu'il en contrôlait l'entrée, se refusait à toute collaboration. Il la considérait comme un obstacle au développement économique. Et pourtant, il fallait relancer l'économie dans la voie du progrès. La solution était d'agrandir l'aire des entreprises, d'accepter un plan d'ensemble, c'est-à-dire, un engagement commun aux deux provinces. C'est dans cette perspective que fut proposé l'Acte d'Union. Toutes les raisons alléguées en faveur de l'union des deux provinces, dit Sydenham, peuvent se ramener, dans la conjoncture de 1840, à cet objectif vital : la restauration de la prospérité.

Cette vue d'ensemble nous permet de cerner de plus près certaines observations de Lord Durham et de dégager de son Rapport des propositions qui ont tous les caractères de recommandations économiques.

Durham évoque la notion fondamentale de « capital ». En effet, sa principale observation porte sur un défaut de structure qui résulte d'une insuffisance chronique de capitalisation. De la sous-capitalisation dans le Haut-Canada, il écrit en ces termes :

« Une section très considérable de la province n'a ni chemins ni bureaux de postes, ni moulins, ni écoles, ni églises. Les gens peuvent économiser assez pour leur propre subsistance, voire jouir d'une abondance grossière et sans confort, mais ils peuvent rarement acquérir la fortune. Même les riches propriétaires terriens ne peuvent pas empêcher leurs enfants de grandir dans l'ignorance et dans la rusticité, pour leur léguer une condition morale, intellectuelle et sociale de beaucoup inférieure à la leur. Les facilités de communications entre eux et avec les villes principales de la province sont limitées et incertaines. À l'exception de la classe ouvrière, presque tous les émigrés qui sont établis depuis dix ans sont plus pauvres aujourd'hui qu'ils ne l'étaient au moment de leur arrivée dans la province. Il n'y a pas de cotisations locales pour faire progresser les moyens de communications. Les fonds votés de temps en temps pour cette fin, d'après le système actuel, sont à la disposition

de l'Assemblée . . . (et) ont presque tous servi à cette partie du pays où le besoin était le moindre. » [1]

En somme, Durham observe qu'on manque de capital, que la plupart des gens vivent au niveau de la subsistance et qu'ils ne peuvent pas assez épargner pour se donner des cadres de vie meilleure. Peut-être l'épargne aurait-elle été suffisante pour s'organiser au moins localement, dans le cadre municipal. Mais la plupart des citoyens voyaient d'un mauvais œil l'organisation municipale parce que celle-ci exigeait des prélèvements fiscaux sous forme de taxation directe. C'est là, dit Durham, de la fausse économie. « Si les habitants du Bas-Canada avaient été soumis, ou plutôt avaient appris à se soumettre, à un système plus onéreux de taxation, ils seraient aujourd'hui un peuple plus riche, beaucoup mieux gouverné, beaucoup mieux civilisé et beaucoup mieux satisfait. » [2]

On peut toutefois se demander, bien que Durham lui-même ne se pose pas la question, si les habitants du Bas-Canada s'apitoyaient vraiment sur leur sort ou si, tout simplement, ils ne s'indignaient pas de ce que la politique officielle, en grande partie représentée par une minorité puissante, s'affairait trop à modifier leur destinée.

Cette situation de pauvreté relative des habitants du Bas-Canada ne lui est pas exclusive. Il règne une pauvreté semblable dans le Haut-Canada. Là, cependant, l'état de pauvreté est dissimulé par l'activité d'un petit groupe de riches. Avec les dons de terres pour fins d'éducation, on a bâti un collège à York, — un collège que seuls les enfants des riches peuvent fréquenter, les frais annuels de scolarité étant de £50 par élève. Dans les régions populeuses, le nombre des écoles est restreint et leur qualité est inférieure. Dans les régions éloignées, il n'y a pas d'école du tout. La présence d'îlots de richesse dans une province pauvre accentue davantage les malaises de structure et le phénomène de sous-développement.

Dans le Haut-Canada, le régime constitutionnel fut longtemps

« sous la tutelle d'un parti qu'on désigne d'ordinaire dans la province sous le nom de ‹ Family compact ›, une étiquette qui ne convient guère aux désignations habituelles de partis, d'autant qu'à la vérité, il existe très peu de liens de consanguinité entre les personnes du groupe . . . Le banc, la magistrature, les hautes fonctions de l'Église épiscopale, en grande partie du barreau, tout est occupé par les adhérents à ce parti. Au moyen d'octrois ou d'achats, ils ont acquis presque toutes les terres incultes de la province ; ils sont tout-puissants dans les banques à charte, et jusqu'à ces derniers temps, ils ont partagé à l'exclusivité entre eux, les postes de confiance et de rémunération. L'ensemble de ce parti est composé de gens nés dans la colonie ou d'émigrés qui s'y sont établis avant la dernière guerre avec les États-Unis. Ses membres principaux appartiennent à l'Église d'Angleterre. La défense des prérogatives de cette Église a toujours été l'une de ses marques distinctives. » [3]

---

[1] *Le Rapport de Durham,* Marcel-Pierre HAMEL, éd., Québec, 1948 (ci-après *RD*), 214-215.

[2] *RD,* 182.

[3] *RD,* 186-187.

Les *Clergy Reserves* affectaient un septième des terres à l'entretien du clergé officiel, l'Église d'Angleterre. On comprend la sollicitude du *Family Compact* envers cette Église. On comprend aussi l'indignation populaire. Lorsque Colbone établit 42 rectorats pour le seul bénéfice de l'Église d'Angleterre, il jouait avec de la dynamite. Ce que voulait le parti populaire, c'était un traitement égal pour toutes les Églises (plusieurs confessions religieuses avaient en effet immigré au Canada) ainsi que l'affectation d'une partie du revenu des terres aux dépenses courantes du gouvernement et à un système général d'éducation.[1]

Durham a aussi insisté sur l'absence d'organisation fiscale dans le Bas-Canada. Il déplore cette situation, mais les citoyens du Bas-Canada ne voyaient pas la chose du même œil. Ils se vantaient plutôt de l'absence de fisc sous forme de taxe directe. Ils se réjouissaient également du manque d'organisation municipale, alléguant qu'ils réalisaient ainsi des économies dans l'administration publique. Ils croyaient que l'exemption de taxes, jusqu'à la limite du possible, constituait une forme recommandable d'épargne. Et pourtant, les économies réalisées par l'exemption de taxes directes dont semblaient se réjouir les politiciens auprès de leurs commettants caractérisaient, selon Durham, une politique à courte vue :

« ... L'épargne manifeste des deniers publics n'est due qu'à l'absence de nombreuses institutions que toute société policée s'honore de posséder. On ne peut pas féliciter un peuple de s'être procuré à peu de frais une administration de la justice primitive et imparfaite, un fantôme de police, un système d'instruction publique nul, aucun éclairage des rues, des mauvais pavages dans les villes, des moyens de communication si rudimentaires que la perte du temps et l'usure des voitures, qui vont au marché, peuvent s'estimer dix fois la dépense pour la construction de bons chemins. Si les habitants du Bas-Canada avaient été soumis, ou plutôt avaient appris à se soumettre à un système plus onéreux de taxation, ils seraient aujourd'hui un peuple beaucoup plus riche, beaucoup mieux gouverné, beaucoup mieux civilisé et beaucoup plus satisfait. »[2]

La situation financière du Haut-Canada résulte de l'insuffisance des sources de revenu et celle-ci est caractéristique d'un stade de développement économique et social. La province a pu rejeter sur certaines organisations locales l'achèvement de quelques travaux publics. L'insuffisance persistait quand même et force était soit de recourir à la taxation directe, soit d'augmenter le tarif douanier, ce qui ne pouvait se faire sans le consentement du Bas-Canada. Il était inutile de songer à pareille entente avec le Bas-Canada depuis la suspension de la Constitution.[3] Rappelons ce que dit Durham à ce sujet :

« Les relations financières des deux provinces sont une source de difficultés croissantes. Comme la plus grande partie, presque la totalité des importations du Haut-Canada, par-

---

1 Aileen DUNHAM, *Political Unrest in Upper Canada, 1815-1836*, The Carleton Library, n° 10, 1963, c. VI.

2 *RD*, 182.

3 *RD*, 218.

viennent aux ports du Bas-Canada, la province supérieure a réclamé une proportion des droits perçus dans le Bas-Canada. La proportion est déterminée de temps à autre par des commissaires nommés dans chaque province. Le Bas-Canada touche aujourd'hui les trois cinquièmes et le Haut-Canada, les deux cinquièmes du revenu. Ce n'est pas encore là la grande difficulté. Le revenu actuel du Haut-Canada ne suffisant pas à faire face aux dépenses, le seul moyen qui reste à cette province de payer les intérêts de sa dette, c'est de hausser le tarif des douanes. Comme presque tous les droits sont perçus dans le Bas-Canada, l'opération ne peut s'effectuer sans élever également le tarif pour les habitants de cette province, laquelle possède déjà un excédent de revenu. C'était pour rajuster cette différence que fut proposée en 1822, l'Union des deux Canada. »[1]

Autre source possible de revenu : les postes. Or celles-ci sont subordonnées au Bureau général des postes en Angleterre. L'excédent budgétair des postes que les provinces remettent à l'Angleterre chaque année s'élève à quelque dix mille livres. Durham est d'avis :

« que si l'on n'adopte pas un régime quelconque de gouvernement fédéral pour les provinces, on devrait laisser à la colonie le contrôle et le revenu du bureau des postes. »[2]

Trafic, douanes, relations inter-régionales, fiscalité

Une autre observation de Durham porte sur les difficultés du trafic commercial et insiste sur les liens de dépendance du Haut-Canada envers le Bas-Canada. Dans les structures de l'époque, le Haut-Canada ne pouvait se donner un régime de transport adéquat sans le consentement, sans l'engagement même, de la province voisine. Dans le dessein de vaincre les obstacles à la navigation, la Chambre d'Assemblée du Haut-Canada

« acquit une grande partie des actions du canal Welland commencé par des particuliers entreprenants. On entreprit alors le grand canal de Cornwall, afin d'éviter aux vaisseaux à gros tirant d'eau les rapides du Long-Sault. Les travaux furent presque complétés, mais avec des frais immenses. On dit qu'il y eut beaucoup de mauvaise administration et d'agiotage dans le maniement des fonds et dans l'exécution des travaux. Mais la grande erreur, ce fut d'avoir commencé les travaux dans le Haut-Canada sans s'assurer de leur continuation dans le Bas. Car cet ouvrage de la province supérieure, une fois achevé, sera tout à fait inutile, s'il n'est pas continué sur le St-Laurent entre la frontière de la province et Montréal. La Chambre d'Assemblée du Bas-Canada refusa négligemment d'y apporter sa collaboration : les travaux du canal Cornwall sont aujourd'hui presque suspendus, parce qu'il semble inutile de les compléter. »[3]

Durham ne pouvait être plus clair : on ne canalise point à moitié. À quoi servirait, en effet, une section du pays bien aménagée, sans le concours de l'autre section qui en est la continuation géographique ? Il faut un plan. Il faut un centre unique de décision économique. Les marchands et les Britannisants de calibre anti-*yankee* et anti-canadien-français (qui des

---

1 *RD*, 181.
2 *RD*, 182.
3 *RD*, 218.

Britanniques ne l'était point de quelque façon ?) se prononçaient en faveur d'une telle centralisation.

Évoquons le problème auquel faisaient face les marchands importateurs et exportateurs. Les échanges du Haut-Canada avec les marchés d'outre-atlantique se faisaient par la voie de l'Outaouais. Or, cette voie est longue, elle expose à de coûteux délais, elle exige un capital de roulement démesurément lourd. Parce que cette voie coûte cher, le grand commerce qui l'emprunte devient le privilège des agents riches. En conséquence, les marchandises importées se vendent cher. D'où, la tendance du Haut-Canada à utiliser la nouvelle voie américaine de l'Érié,[1] tendance d'autant plus forte que les investisseurs américains dans la vallée de l'Outaouais avaient créé un courant commercial avec les États limithrophes. L'embranchement Oswego du canal Érié facilitait le courant des échanges commerciaux nord-sud.

Avec des ouvertures vers le sud par l'Oswego et l'Érié, vers le nord par le canal Rideau, le lac Ontario était devenu un carrefour. Les îlots de colonisation agricole ayant accès au lac directement ou, indirectement par les tributaires et par le canal Rideau, pouvaient écouler un surplus agricole sur un marché croissant. Au point de vue technique, il était toutefois plus facile d'accéder à un port maritime par la voie américaine que par la voie canadienne. Au point de vue économique, il n'était pas tellement avantageux d'importer par les États-Unis, par suite des droits d'entrée. Par ailleurs, en empruntant, par l'Outaouais, la voie du nord-est, on s'assujettissait au monopole des expéditeurs-importateurs de Montréal.[2]

Devant ces difficultés économiques, on s'était déjà demandé si on ne devrait pas négocier avec les États-Unis un régime de transit. Il répugnait d'ailleurs aux Britanniques du Haut-Canada d'accepter la tutelle des marchands de Montréal ou de se soumettre au contrôle de la province voisine. Étant donné les difficultés dans la perception des douanes et l'avantage du Bas-Canada sur le Haut-Canada à cet égard, on avait demandé, dès 1822, un redressement de la situation en proposant l'union des deux Canadas.[3]

Les Britanniques du Haut-Canada se sentaient prisonniers d'un espace géographique sans issue vers la mer ou débouchant sur la mer par des voies dont ils n'avaient pas le contrôle. Il était pourtant normal qu'ils s'orientent vers la voie du Saint-Laurent en territoire britannique :

« Les impôts sur les marchandises en provenance américaine, quelle que soit leur nature et d'où qu'elles viennent, sont actuellement tels que les importateurs sont obligés

---

1 *RD*, 216-217.

2 *RD*, 217. Pour une vue générale de ce problème, voir Albert FAUCHER, « L'émigration des Canadiens français », *Recherches sociographiques*, *V*, 3, sept.-déc. 1964, 277-317.

3 *RD*, 181.

de faire commerce par la voie du Saint-Laurent ... le système actuel place le monopole aux mains d'agents expéditeurs sur le Saint-Laurent et sur le canal Rideau. »[1]

Durham estime, lui aussi, qu'on devrait négocier avec les États-Unis un régime de transit. Ce régime allait d'ailleurs se réaliser quelque dix ans plus tard. Durham avait pressenti la force des déterminismes géographiques dans les pays neufs et il avait compris qu'ils s'exercent dans une proportion inverse au degré de développement technologique. Même s'ils ne dominent pas entièrement l'activité humaine, ces déterminismes lui imposent des modalités et stimulent le génie d'adaptation dynamique des commerçants et des politiques.[2] Dans le contexte où ils se trouvaient placés, les Canadiens du Haut-Canada qui avaient à cœur de conserver leur identité britannique contre les sollicitations américaines se devaient de rechercher une solution « britannique » à leur problème.

De ce côté, toutefois, ils avaient un obstacle à surmonter : le Bas-Canada. Les Canadiens du Bas-Canada n'envisageaient pas les travaux de canalisation de la même façon, ils n'étaient pas économiquement motivés par les mêmes objectifs, ils n'envisageaient pas le problème de l'immigration du même œil. Pour surmonter l'obstacle, il fallait « britanniser » le Bas-Canada en le fusionnant avec le Haut-Canada dans une union législative. Quel mal y aurait-il à cela ? Si on ne le britannise pas, le Bas-Canada va s'américaniser. Laissé à lui-même, il deviendra simplement un État dans l'Union américaine. Et d'ailleurs, le Haut-Canada lui-même sera absorbé par les États-Unis si le gouvernement britannique décide d'abandonner ses colonies.

Le voisinage des États-Unis : Les Anglais ont peur des Américains

On ne saurait trop le répéter : Durham accorde une grande importance au voisinage des États-Unis. Pour lui, l'évolution économique, sociale et politique des colonies britanniques de l'Amérique porte la marque de ce voisinage. L'attrait des immigrants européens pour les États-Unis est indéniable et le système américain d'attribution des terres justifie pour une bonne part cet attrait :

« Le système américain paraît réunir les conditions essentielles de la plus grande efficacité ... Le système a déclenché une immigration dont l'histoire du monde n'offre aucun autre exemple ; il a procuré aux États-Unis un revenu annuel et moyen d'environ un demi-million de livres sterling, lequel s'est haussé une fois en douze mois à quatre millions de livres, soit plus que toutes les dépenses du gouvernement fédéral. »

« Dans les colonies de l'Amérique du Nord, il n'y a jamais eu de système quelconque ... Il n'y eut uniformité qu'en un seul point : partout a régné la prodigalité excessive ... Néanmoins, dans toutes les colonies jusqu'à tout récemment, et encore maintenant dans

1 *RD*, 216-217.

2 Albert FAUCHER, *loc. cit.*

quelques-unes, il est très difficile, sinon impossible, à une personne sans influence d'obtenir des terres publiques. »[1]

Les jeunes gens ont tendance à s'en aller aux États-Unis où ils trouvent facilement de l'emploi. Le capital déserte le Bas-Canada. Dans le Haut-Canada même, des colons ont abandonné leurs fermes.[2] Nombre de loyalistes du Bas-Canada ont vendu leurs terres à bon marché à des riches du Haut-Canada.[3] De là, les immenses étendues de terres incultes possédées par des citoyens absents. Le manque de routes, la faible densité du peuplement et du défrichement font que les immigrants se détournent du Canada. La question est capitale. Elle est étroitement liée au problème de la colonisation par les immigrants.[4] À moins qu'on ne résolve ce problème d'attribution de terres aux colons, inutile de songer aux autres réformes.[5]

Telles paraissent être les principales observations de Durham sur les problèmes des provinces britanniques du Canada. Il faut insister sur celles qui ont une portée économique et financière.

Après les épreuves des années 1830, le Haut-Canada et le Bas-Canada se trouvaient dans un état de prostration économique qu'on ne peut imputer entièrement aux troubles récents. Les troubles politiques et les impasses financières qu'on associe ordinairement à la révolte de 1837 révélaient des malaises chroniques et des défauts de structure. À preuve, la question des subsides.

Retenons aussi que Durham a particulièrement insisté sur le voisinage des États-Unis et sur l'organisation économique et sociale. Le voisinage des États-Unis invite l'observateur à la comparaison et fait ressortir la pauvreté relative du Canada. Cette pauvreté se manifeste dans l'urgence des travaux publics, c'est-à-dire, dans un manque de capital au sens où l'entend le Rapport de Durham, à savoir qu'une « section très considérable de la province n'a ni chemins, ni bureaux de poste, ni moulins, ni écoles, ni églises », et qu'on n'y dépasse guère le niveau de la subsistance : l'épargne est nulle. Dans le Bas-Canada, absence de « nombreuses institutions que toute société policée s'honore de posséder ». La justice possède une administration primitive et imparfaite ; l'instruction, un système presque nul ; les villes sont inorganisées ou délabrées ; la voirie est insuffisante ou simplement inexistante. En définitive, dans les deux Canadas, absence ou insuffisance de capital d'infrastructure, impossibilité d'édifier une richesse puisque les fondations manquent.

---

1 *RD*, 234-235.
2 *RD*, 292-293.
3 *RD*, 246.
4 *RD*, 337.
5 *RD*, 262.

Au sujet des provinces de l'Est, Durham dit qu'elles ne jouissent pas d'une meilleure santé que les autres provinces britanniques. Le gouvernement représentatif y est associé à un exécutif irresponsable ; l'organisation municipale fait défaut ; le gouvernement impérial intervient constamment. En général, beaucoup de ressources, pas de richesses : « leurs ressources multiples et variées tournent à peu de choses ... » Et de l'autre côté de la frontière politique ? De bons chemins, de bonnes écoles et des fermes florissantes « présentent un contraste violent avec la condition lamentable dans laquelle un sujet britannique trouve les possessions voisines de la Couronne ». Du côté canadien, « partout où l'on découvre des conditions meilleures, le progrès est attribuable à l'immigration des colons ou des hommes d'affaires américains ».[1]

Dans la vallée de la Saint-Jean, le capital d'exploitation forestière vient de l'Angleterre : les riches commerçants de Halifax préfèrent placer leurs épargnes aux États-Unis plutôt qu'au Nouveau-Brunswick. Quant à Terre-Neuve, il faudrait l'incorporer dans une agglomération de provinces. D'ailleurs, signale Durham, les trois provinces de l'Est ont demandé d'étudier « les principes et les détails d'un projet de gouvernement unique pour toutes les colonies de l'Amérique du nord britannique. »[2]

En somme, toutes les provinces britanniques souffrent d'une insuffisance de cadre technique et de capital social. Elles manquent d'institutions locales qui permettraient aux citoyens de s'initier à la pratique de la démocratie. Elles éprouvent de la difficulté à faire admettre le principe de l'organisation municipale à cause de l'opposition populaire à la taxation directe. « No taxation without representation » ? ... Mais alors, pourquoi la représentation lorsqu'il n'y a pas de taxation ? Cette insuffisance d'organisation fait dire à Durham que les Canadiens ont été initiés au gouvernement représentatif par le mauvais bout : ils n'ont pas pratiqué la représentation au niveau local. L'absence de taxation que les Canadiens français regardaient comme le critère d'un gouvernement efficace finit par tourner en leur défaveur. Le manque de capital social ou technique qui en résultat les voua à la stagnation économique. L'appauvrissement des colons rendait plus difficile encore de leur imposer la taxation directe.

Le Rapport de Durham insiste sur le voisinage américain. Il insiste surtout sur le conflit ethnique qui divise le Bas-Canada, sans toutefois ignorer l'importance des déterminismes du milieu géographique et commercial. C'est par delà cette insistance sur le conflit qu'il faut chercher la pondération qu'il réserve aux facteurs techniques et financiers. Ainsi, Durham observe qu'il y a absence de réseau interne de transport, donc sous-capitalisation sur le plan de l'organisation générale. Le Bas-Canada avait

---

1 *RD*, 225.
2 *RD*, 220-221.

construit le canal Lachine ; le Haut-Canada avait construit le canal Welland ; les travaux avaient été interrompus, à l'occasion des troubles, dans la région de Cornwall. Durham affirme : il faut reprendre les travaux publics « selon un plan d'ensemble » ; il n'y a pas d'autre moyen de relancer l'économie dans la voie du développement. À cette fin, il faut créer un cadre fiscal, une armature financière, une province, un système financier. La province du Canada, nécessité économique, sera le cadre d'exécution d'un plan de travaux publics. La province du Canada, création politique, aura la capacité de négocier avec le gouvernement impérial. C'était reconnaître que la division politique en Haut-Canada et Bas-Canada était devenue économiquement nuisible. C'était accepter un cadre administratif plus conforme aux réalités économiques. Il semble bien que, par delà les problèmes financiers, par delà l'idée d'absorption des Canadiens français dans la masse britannique, l'union des provinces se soit imposée à l'esprit de Durham comme la condition d'un programme de travaux publics :

> « L'union favoriserait l'achèvement des travaux publics projetés et nécessaires. L'accès à la mer serait assuré au Haut-Canada. L'épargne des deniers publics, garantie par l'union des divers établissements dans les deux provinces, donnerait les moyens d'administrer le gouvernement général sur une échelle plus efficace qu'il ne l'a été jusqu'à ce jour. » [1]

Bien sûr, l'union était aussi un moyen d'envisager l'absorption ou la « britannisation » des Canadiens français. Durham, d'ailleurs, l'affirme sans ambages. Et l'historiographie canadienne ne manque pas de nous le rappeler copieusement ...

L'Union, cadre d'opération économique : le point de vue est britannique et anti-américain

À vouloir trop insister sur l'aspect technique de la question, comme nous y invite le Rapport de Durham lui-même, on court le risque de minimiser l'importance des raisons économiques, mercantiles et pragmatiques, des décisions politiques. On esquive une grande partie de la question. En effet, l'Union ne visait-elle pas aussi à constituer une barrière efficace contre l'américanisation ? Ne fallait-il pas protéger l'intégrité du caractère britannique du colon du Haut-Canada comme du Bas-Canada ? Car « l'influence des États-Unis l'encercle de toute part et lui est toujours présente ».[2] Dans le cadre nouveau de l'Union, il devenait normal que les citoyens pûssent répondre eux-mêmes de leur engagement financier. C'est pourquoi, l'idée de responsabilité ministérielle survient dans le schéma de Durham comme corollaire de la responsabilité financière.

---

[1] *RD*, 323.

[2] *RD*, 325. Le voisinage des États-Unis est un donné dont il faut tenir compte politiquement, économiquement, démographiquement. Voir *RD*, 313, 236, 237, 283, 287, 288, 292, 293.

Il faut enfin signaler qu'aux réflexions de Durham sur le mode d'attribution des terres auxquelles nous avons déjà fait allusion, s'ajoutent les éléments d'un plan de colonisation. Au fait, peut-on trouver dans le Rapport Durham un plan de colonisation ? Chez Durham lui-même, rien de bien explicite. Le plan de colonisation se dessine plus nettement chez Sydenham qui en discute avec Buller et avec Wakefield en rapport avec les problèmes d'immigration et de travaux publics. Néanmoins, nous trouvons dans le Rapport Durham les principaux éléments de la discussion. Essayons de rassembler ces éléments.

Le programme de Durham repose sur un système d'administration des terres susceptible d'attirer les immigrants et qui réaliserait les conditions suivantes :

a) fournir des fonds d'aide à l'émigration britannique ;

b) créer ou améliorer des voies de transport dans les deux provinces centrales ou dans la région d'un futur Canada uni ;

c) assurer de l'emploi aux immigrants dès leur entrée au pays ;

d) encourager l'investissement de capitaux au pays ;

e) favoriser la consommation de produits britanniques ;

f) accroître le pouvoir d'achat des colons canadiens.

Voilà ce qui semble constituer les éléments d'un programme économique que Sydenham s'appliquera à exécuter. L'Angleterre endosserait ce programme comme solution à son problème d'émigration et, ainsi, l'émigration « ... n'entraînerait de dépenses ni pour les colonies ni pour la mère-patrie ».[1]

Retenons l'idée d'une colonisation « payante » (celle de Buller et de Wakefield, en somme). L'exposé de Durham sur ce point est incomplet et il implique un raisonnement *ex ante*, non explicite, en ce sens qu'il n'établit pas la preuve de la possibilité d'une colonisation « payante », ce qui le rend à la fois obscur et intéressant. Il situe Durham dans la lignée des visionnaires, avec Sydenham et d'autres qui le suivront et qui verront dans le « transcontinentalisme » canadien une entreprise rentable au minimum, c'est-à-dire, qui se paierait d'elle-même (*self-liquidating*, comme on dira plus tard au sujet de l'Ouest canadien).

Quelles sont les recommandations de portée économique du Rapport Durham ? Disons qu'elles se ramènent à cinq thèmes majeurs :

1. Il faut tenir compte du voisinage des États-Unis. C'est là une constante de la pensée politique jusqu'en 1839. Le Canada a besoin d'immigrants, mais à quoi sert d'en recevoir s'ils s'en vont aux États-Unis ? L'épargne canadienne même s'en irait aux États-Unis.[2]

---

1 *RD*, 337.

2 *RD*, 288.

2. Il faut un système municipal. Il ne faudrait pas que le parlement provincial s'occupe d'affaires de paroisse.

3. Il faut unir les deux provinces. Durham a pensé à deux sortes d'union.[1] En arrivant en Amérique, il envisageait une fédération des provinces britanniques. Par la suite, il a pensé qu'il suffirait d'unir les deux provinces centrales sous une législature unique. Il a dit du régime fédéral qu'il aurait été un régime faible et encombrant. Immédiatement, il fallait utiliser les excédents budgétaires du Bas-Canada à bon escient : cela signifiait que les surplus du Bas-Canada devraient servir à compenser les déficits du Haut-Canada.

4. Il faut poursuivre de grands travaux publics dans les cadres de l'Union législative : » ... Les grands travaux publics ... intéressent l'une et l'autre province ... »

« L'Union favoriserait l'achèvement des travaux publics projetés et nécessaires. L'accès à la mer serait assuré au Haut-Canada. L'épargne des deniers publics, garantie par l'union des divers établissements dans les deux provinces, donnerait les moyens d'administrer le gouvernement général sur une échelle plus efficace qu'il l'a été jusqu'à ce jour ... »

« Je me demande si on ne réussirait pas mieux encore en étendant cette Union législative à toutes les provinces de l'Amérique du Nord et si les avantages que je prévois pour deux d'entre elles ne pourraient pas et ne devraient pas en justice s'étendre à toutes. »[2]

Une union forte protégerait l'intégrité du caractère britannique du colon. En effet, « l'influence des États-Unis l'encercle de toute part et lui est toujours présente ».[3]

5. Il faut un système de colonisation axé sur la mise en valeur des terres, ce qui exige d'abord une réforme de l'administration des terres.

III. LA POLITIQUE DE SYDENHAM

L'inquiétude des Canadiens et la problématique des Anglais

Lorsque Sydenham arriva à Québec le 19 octobre 1839, comme gouverneur général du Canada, l'inquiétude politique était générale. Papineau était en exil. Quelques-uns de ses amis étaient en prison. La constitution avait été suspendue. La province était gouvernée par un Conseil spécial nommé par la Couronne. Les Canadiens français étaient considérés comme des rebelles. Dans le Haut-Canada, Mackenzie avait fui ; le peuple était hostile au *Family Compact,* les Protestants aux Catholiques, les Wesleyens aux Anglicans. Baldwin réclamait le gouvernement responsable mais les dirigeants politiques croyaient que le temps n'était pas encore venu de

1 *RD,* 319-320.
2 *RD,* 323.
3 *RD,* 325.

l'accorder. Aux États-Unis, le sentiment anti-britannique semblait s'accentuer. Sur la scène internationale, la tension existait déjà entre la France et l'Angleterre.[1] Sydenham n'était cependant pas un nouveau venu en politique. Il avait fait parti du gouvernement Melbourne. Il avait surtout été au *Board of Trade* durant huit ans. Il connaissait bien les disputes qui, depuis 1836, s'étaient déroulées en Angleterre sur les façons possibles de régler la question du conflit des civilisations au Canada et il n'en sous-estimait pas l'importance.

Déjà en 1836, devant l'imminence d'une révolte des Canadiens français, les dirigeants britanniques avaient réfléchi sur l'hypothèse de l'indépendance du Bas-Canada et sur ses conséquences éventuelles. On avait jugé une telle solution irrecevable pour plusieurs raisons : l'indépendance du Bas-Canada pourrait susciter des troubles dans les autres colonies ; l'indépendance n'éliminerait pas les conflits entre Anglais et Français à l'intérieur de la province ; enfin, l'indépendance pourrait entraîner l'annexion du Bas-Canada à l'Union américaine. De toute façon, il en résulterait un démembrement de l'Empire et une humiliation du pouvoir souverain.[2] Ces messieurs du *Colonial Office* étaient donc d'avis qu'il fallait tenir tête aux Canadiens français et ils envisageaient diverses modalités de résistance. Suspendre la constitution ? C'eût été imposer la dictature. Les troubles n'en seraient que différés. Mieux valait compter sur la force d'inertie : les pacifistes, les timides, la masse en somme, travailleraient en faveur des Britanniques. Modifier la constitution de façon à diminuer l'influence de Papineau ? Ce serait violer la constitution. Proposer au Parlement l'abrogation de la Loi des subsides transférant à l'Assemblée l'appropriation des droits prélevés en vertu de la loi de 1774 ? L'Assemblée n'en demeurait pas moins puissante.[3] L'union des deux provinces ? Elle serait, disait-on, impopulaire dans les deux provinces : Quelle cohérence pourrait avoir une assemblée composée d'éléments aussi hétérogènes ?

On s'arrêta ensuite à une autre solution possible, plus acceptable que la précédente, la division du Bas-Canada en deux provinces auxquelles on offrirait la constitution suivante :

> « En prenant le Saint-Laurent comme frontière commune, le territoire du Sud, ou Canada-sud, contiendrait la grande masse des colons anglais. Le territoire du Nord, ou Canada-nord, contiendrait la grande masse des habitants français. Le Canada-nord serait ensuite subdivisé vers le Nord, de façon à en soustraire les vastes régions encore inoccupées entre le Saint-Laurent et les lacs. C'est cette dernière subdivision qu'on ouvrirait à la colonisation britannique. »[4]

---

1 Paul KNAPLUND, *Letters from Lord Sydenham*, London, 1931, 28 ; Edgar MCINNIS, « The European Background of the 1840's », *Canadian Historical Association, Report*, 1938.

2 *APC*, Grey of Howick Collection, Film A-403, 30-31.

3 *Ibid.*, 32-34.

4 *Ibid.*, 39.

Telle était la façon dont le *Colonial Office* concevait la division du Bas-Canada en trois sections : les terres seigneuriales, les terres en commun socage du sud, les terres en commun socage du nord.[1] Les avantages d'une pareille division étaient manifestes aux yeux des Britanniques. L'influence des Canadiens français aurait été réduite à des proportions insignifiantes. En outre, grâce à cette division, il aurait été possible de modifier, au besoin, la constitution du Canada-Nord (subdivision réservée aux habitants canadiens-français), sans choquer les colons anglais. Enfin, les colons du Canada-Sud cesseraient de songer à l'annexion aux États américains comme un moyen d'échapper à la domination canadienne-française.

Ces idées avaient cours en Angleterre lorsque Lord Durham arriva comme haut-commissionnaire au Canada mais elles avaient perdu de leur poids. Elles cédaient à la pression des intérêts économiques. En 1837, les financiers de la petite Angleterre nord-américaine, représentants des banques Glyn et Baring, ont leur mot à dire. On est engagé dans un épisode décisif de l'histoire coloniale [2] et, dans cet épisode, George Glyn et Francis Baring, jouent à plusieurs titres un rôle capital.

La détresse financière qui a pesé sur le mécanisme des décisions politiques autour de 1840 prend sa source dans l'endettement de la province du Haut-Canada. Celle-ci est endettée envers des fiduciaires étroitement associés, de façon politique ou autre, aux destinées de l'Empire britannique en Amérique du Nord. Parce qu'elle était la plus progressive des provinces pour le taux de peuplement et de colonisation, la province du Haut-Canada était aussi la plus endettée. En 1835, elle contractait à Londres un emprunt de £400,000, espérant que les revenus de ses douanes (perçues, comme nous l'avons rappelé, dans le port de Québec) allaient suffire à payer les intérêts de l'emprunt. Ce sont les maisons Baring et Wilson & Co. qui négocièrent cet emprunt. Or, la maison Wilson & Co., profondément engagée dans le commerce anglo-américain, ne put survivre à la crise commerciale de 1837. Elle fit faillite et ferma ses portes le 2 juin de cette année-là. Cette maison Wilson partageait avec la maison Baring l'agence financière de la province du Haut-Canada. Elle était aussi l'agence londonienne de la *Bank of Upper Canada*. Mais juste avant la faillite de Wilson, en 1837, la *Bank of Upper Canada* avait transféré son agence à la maison Glyn. Ainsi, à compter de ce moment, la maison Glyn devait partager avec la maison Baring l'agence financière du Haut-Canada. D'où, l'inévitable intrusion de ces deux maisons de finance dans les affaires du Canada à compter des faillites économiques de 1837.

---

1 *Ibid.*, 3, Colonial Office, Jan. 1837, point 7 of « The Proposed Canada Act ».

2 Albert FAUCHER, « Some Aspects of the Financial Difficulties of the Province of Canada », *Canadian Journal of Economics*, XXVI, n° 4, 1960 ; aussi, *The Three Banks Review*, n° 49, March 1961.

L'impact de l'endettement

Dans une lettre à Sir George Grey, sous-secrétaire d'État aux colonies George Carr Glyn semble à la fois se réjouir et s'étonner de la tournure des événements : non seulement, disait-il, nous devenons les agents des banques, nous assumons aussi les responsabilités de Wilson & Co. en tant qu'agence financière du gouvernement. À ce dernier titre, la maison Glyn se devait de payer les dividendes sur les obligations canadiennes de la maison Wilson & Co. Le Receveur général du Canada, décontenancé par la conjoncture banqueroutière, s'était acheminé vers Londres. Pendant qu'il faisait route, Glyn et Grey se rencontraient. On était au 11 juin 1837. Qu'avaient-ils conclu ? Que Glyn accepterait les obligations assumées par Wilson & Co. et que le Receveur général du Canada n'avait plus le choix d'une nouvelle agence : Baring et Glyn allaient s'occuper de ses affaires. Heureuse nouvelle peut-être, au sens comptable, mais nouvelle qui devait laisser l'impression que le Canada était encore le fruit vert, indétachable de l'arbre impérial. C'est la nouvelle que le Receveur général devait apprendre en débarquant en Angleterre. On peut aisément imaginer sa réaction.

C'est dans cette conjoncture que Lord Durham assuma ses fonctions de gouverneur plénipotentiaire. À la fin de son mandat, l'idée de morceler le Canada était périmée et Durham lui-même recommandait d'unir les deux Canadas. L'année suivante, un ami de George C. Glyn, C. Poulett-Thomson, fut nommé gouverneur du Canada Uni et élevé à la pairie sous le titre de baron Sydenham (Sydenham et Toronto). Entre-temps, Francis Baring, politicien et financier, l'associé de Glyn dans les affaires canadiennes, s'était familiarisé avec la théorie de la nouvelle colonisation élaborée par Edward Gibbon Wakefield.[1] Toutes les propositions précédentes, y compris l'annexion de la ville de Montréal au Haut-Canada, furent rejetées, sauf l'union législative. On retint celle-ci comme la plus conforme aux nécessités financières.[2] Malgré l'opposition, Durham avait choisi la solution la plus simple et la plus pratique à la fois. Les autres solutions par voie de sectionnement ou de morcellement ne répondaient pas à l'objectif principal, à savoir, le contrôle d'un port maritime sur le Saint-Laurent. Pour les financiers qui devaient compter sur les revenus des douanes, il était normal de s'assurer le contrôle politique de ces revenus et de faciliter le trafic d'importation en reliant directement la région des Grands Lacs à un port maritime. Pour Sydenham, les jeux étaient faits. Il s'agissait d'exécuter. Il insista sur l'importance d'une intervention énergique du gouvernement impérial. Il demanda au gouvernement impérial de voter

---

1 Edward Gibbon WAKEFIELD, *England & America*, New York, 1834.

2 *APC, Durham Papers*, M. G. 24, Glenelg to Durham, 20 janvier 1838.

la Loi de l'Union des deux provinces. Tel était, en effet, le meilleur moyen de répartir la dette et d'élargir l'assiette de l'impôt.[1]

Le prix de la restauration économique

Il fallait relancer l'économie, prétendait Sydenham, en utilisant les terres à des fins de colonisation et en organisant la colonisation en fonction de l'émigration britannique. Comme condition fondamentale, il fallait préparer l'infrastructure essentielle à la rentabilité de l'entreprise : investir dans les moyens de transport. Il fallait une politique des terres, une politique d'immigration, une politique d'investissement et, comme condition générale, un gouvernement fort. Il fallait l'union législative pour mater l'opposition et mener à terme l'impérialisation de l'économie.[2] Les espoirs d'une restauration économique reposaient, selon Sydenham, sur des décisions du gouvernement impérial : une décision positive et énergique dans le règlement des terres du clergé, une aide financière favorable au développement des ressources de la province.

Le plan d'immigration de Sydenham s'articulait à une politique de distribution de terres. De façon immédiate, il s'articulait à une politique d'emploi. Il fallait procurer de l'emploi aux colons dès leur arrivée, sans quoi ils ne pourraient demeurer. Sydenham en avait pour preuve l'expérience récente d'une colonie irlandaise qui avait été dirigée vers le Haut-Canada par le Colonel Wyndham et dont le récit était consigné dans le rapport A. B. Hawke, en date du 31 décembre 1839. Qu'était-il advenu des immigrants envoyés par le colonel Wyndham au cours de l'été de 1839? Comment les avait-on employés, comment étaient-ils établis aujourd'hui? Telles étaient les principales questions que Hawke avait adressées à ses agents locaux.[3] L'expédition Wyndham comprenait 27 chefs de famille, 14 jeunes hommes, 14 jeunes femmes et un certain nombre d'enfants. De tous ces immigrants, trois seulement seraient restés dans le Haut-Canada, les autres seraient allés travailler aux États-Unis.[4] Selon Hawke, la désertion des colons britanniques aurait été imputable au fait qu'il n'y avait pas de travaux publics pour employer les immigrants dès leur arrivée au pays. Il n'en fallait pas tant, écrit Sydenham, pour me convaincre de l'urgence des travaux publics. Mais quels travaux pouvait-on entreprendre dans l'état où se trouvaient les finances de la province? On ne pouvait même pas terminer ceux qu'on avait commencés.

C'est pourquoi, ajoutait le gouverneur, une politique de travaux publics doit s'appuyer sur une restauration financière, et celle-ci, sur une réforme

---

1 APC, M. G. 11, série Q, 261, 181.

2 *APC*, Q. 270, Part 2, 462 A. Thomson à Russell.

3 *APC*, Q. 270, Part I, 47.

4 *APC*, M. G. 11, série A. 270, Part I, 39, Thomson à Russell, 18 janvier 1840.

politique. Sydenham faisait aussi sienne la proposition de Hawke qui visait à établir immédiatement les nouveaux colons en leur concédant de petits lots. Ce serait les attacher au pays dès leur arrivée et leur procurer l'occasion d'acquérir de nouveaux lots durant les premières années de leur séjour. Il reste que les travaux publics devaient continuer de compenser le manque d'emploi saisonnier qui frappait la majorité des colons. Il appartenait au gouvernement de préparer la voie aux immigrants et de leur faciliter la tâche de l'adaptation au milieu.

Et l'autorité impériale?

Le moment était venu pour Sydenham de soumettre son plan à la Chambre du Haut-Canada et de lui demander de solliciter le consentement royal. Il lui fallait, entre-temps, combattre les rapports des factions anti-unionistes auprès du gouvernement impérial. Sydenham y employa tous ses talents de stratège. Témoin, cette longue lettre à Russell au sujet du mémoire contre l'Union que Neilson, éditeur de la *Quebec Gazette,* avait fait parvenir à la reine.[1] Témoin encore, ce long reportage du *Montreal Herald* envoyé à Russell par une assemblée montréalaise pro-unioniste et anti-Neilson.

Enfin, une requête de la Chambre du Haut-Canada fut adressée à la reine, demandant la sanction royale du *Bill* de l'Union.[2] La Loi de l'Union fut approuvée par la Chambre des communes britannique, comme nous l'avons rappelé au début, le 23 juillet 1840. L'Union fut officiellement proclamée le 5 février 1841. Deux semaines plus tard, Sydenham écrivait àRussell :

« Dans le Bas-Canada (excepté dans les villes, et un ou deux comtés où les Anglais représentent la majorité), nous n'aurons pas un seul représentant qui ne haïssent point le régime britannique, et les relations avec les Britanniques... » [3]

Qu'importait l'opposition du Bas-Canada, pourvu que l'Union fût agréable au Haut-Canada ! Que pouvaient valoir les représentations du gouverneur

---

1 *APC*, Q. 270, Part 2, 463 A, 23, Feb. 12, 1840. « M. Neilson, who is editor of the Quebec Gazette and a member of the Special Council has, throughout been opposed to the Union and has devoted the columns of his paper to an attack on the measure... I enclose a copy of those resolutions on the unreasonableness of which it is unnecessary to comment... The principal parties to these transactions are Mr. Neilson, who is already wellknown by name by our Lordship, Mr. Glockemeyer, a notary of some practice, but generally considered as a follower of Mr. Neilson, Messrs. Huot, Berthelot and Caron, advocates and formerly members of the Assembly, attached to Mr. Papineau's party, Mr. Étienne Parent, Editor of the « canadien » newspaper, and Law Clerk of the late Asssembly, who, only a month ago, advocated the Union warmly in his journal, Mr. McDonald, the Editor of Neilson's *French Gazette* and Mr. Aylwin, Editor of the *Canadian Colonist* and a Lawyer in some practice, but without any political character. »

2 *APC*, Q 270, Part 2, 463 A, 25.

3 Sydenham à Russell, Montréal, 24 février 1841, cité par KNAPLUND, *Letters*, 118, 119.

et de ses partisans auprès du gouvernement impérial, puisque celui-ci était déjà au courant des manèges de l'opposition ? Melbourne avait écrit à Russell :

« Nous allons bientôt faire l'union législative des deux provinces. Nous avons le sentiment que nous ne pouvons pas voter cette union sans le consentement du Haut-Canada. Nous lui donnons donc la chance de se prononcer sur la question. Mais nous n'accorderons pas ce privilège au Bas-Canada. Nous lui imposons plutôt l'union pendant la suspension de la constitution. » [1]

Il est sûr que si Sydenham avait eu à compter sur l'Assemblée du Bas-Canada, l'Union n'aurait pas eu lieu. Mais puisqu'il tenait à l'Union à tout prix, alors que, peut-être, le gouvernement impérial aurait pu se contenter de moins, c'est vers le Haut-Canada qu'il se tourna et qu'il demanda à son Assemblée d'accepter l'Union, sans condition. Il ne laissa pas les choses au hasard. Il fit de la cabale. Il rencontra les représentants un par un. Bagot, son successeur, l'a dit : c'est en faisant valoir les arguments de la dette publique, de la collection des douanes, du prêt impérial, des travaux publics, auprès des individus et auprès de chacun des députés que Sydenham fit un « succès » de la session de la Chambre. Il ne se gênait pas lui-même pour répéter qu'il n'était pas venu pour gouverner mais pour faire accepter de grandes décisions.[2] Il nous reste à mettre en lumière la « rationalité » économique du plan qu'il réalisa durant son régime.

IV. LA CONDITION NORD-AMÉRICAINE DES PROVINCES BRITANNIQUES

Un facteur déterminant : l'immigration

Le peuplement des provinces d'Amérique par l'émigration du Royaume-Uni paraît être le facteur déterminant du système Sydenham. D'ailleurs, les suggestions et les instructions de Russell à Sydenham dérivent d'un mémoire du Comité de colonisation britannique, *The North American Colonization Committee*, en date du 24 avril 1841.[3] Ce comité a prétendu que les villes industrielles de l'Écosse, certaines régions de l'Angleterre et presque toute l'Irlande sont incapables d'assurer la subsistance de leurs populations actives ou en état de travailler. Il a également prétendu qu'il

---

1 Cité par C. R. SANDERSON, *Some Notes on Lord Sydenham*, Manchester University Press, 1941, 8. Dans les instructions de Russell à Sydenham, 7 septembre 1839, on lit : « Nous ne nous sommes jamais dissimulé que le succès d'un plan pour régler les affaires du Canada devait dépendre du concours et de l'appui des provinces elles-mêmes. C'est pourquoi, le premier et le plus important des devoirs que vous aurez à remplir, sera de connaître leurs vœux formés avec délibération, et d'obtenir leur coopération par des communications personnelles franches et sans réserve ». Dans les mêmes instructions Russell recommande d'y aller de son propre jugement quant aux moyens de réaliser l'Union, en s'appuyant particulièrement sur le Haut-Canada.

2 Bagot to Stanley, 26 septembre 1842, cité en C. R. SANDERSON, *Some Notes*, 23.

3 *APC*, R. G. 7, G. 1, vol. 97, 129.

existe en Amérique une demande de travailleurs, qu'il y a des terres fertiles à défricher et que le colon y deviendra éventuellement un employeur :

« de sorte que, loin de décroître à mesure qu'on y enverrait des émigrants, la demande de main-d'œuvre augmenterait sans cesse ».

Tel est, en effet, le problème : il faut transplanter du Royaume-Uni un surplus de population,

« dans ces colonies où il sera accueilli comme producteur de richesse au lieu de végéter ici à la charge de la communauté ». [1]

Cette suggestion implique une double fonction : celle de soulager le Royaume-Uni d'un surplus de population, celle de fournir au Canada la population britannique essentielle à son développement. Elle fait écho à une requête de la Chambre du Haut-Canada à la reine, en 1838, alors que MacNab en était le président, qui réclamait une colonisation « britannique » patronnée par le gouvernement.

Ceci nous amène à examiner de plus près le plan de « colonisation systématique » élaboré par Edward Gibbon Wakefield et Charles Buller. Buller définit ainsi la colonisation systématique :

« C'est l'œuvre d'une société civilisée qui, voulant assumer une dimension nouvelle, transporte ses pauvres dans un pays neuf et les y installe, et non cette émigration simple qui les transvase dans un endroit où ils peuvent mourir sans que leurs supérieurs ne soient dérangés par le spectacle ou par les cris de leur agonie. » [2]

Bien que cette conception eût cours depuis assez longtemps déjà, bien que la Commission d'émigration récemment constituée en Angleterre y adhérât plus ou moins officiellement, Sydenham se défendait bien de se réclamer de l'autorité de Wakefield, du moins jusqu'en 1840. En octobre 1840, il écrivait à Russell :

« Vraiment, les rapports qui me parviennent de votre Commission d'Émigration me plaisent beaucoup ... Je suis assuré que votre décision d'établir cette commission fera beaucoup de bien, en dépit de ce coquin de Monsieur E. G. Wakefield qui, je suppose, est indigné de n'avoir pas été appelé à en faire partie. » [3]

Mais Sydenham devait quand même compter avec M. Wakefield parce que celui-ci représentait certains groupes de pression. Wakefield avait la confiance, entre autres, d'une société de propriétaires de terres dans le comté de Beauharnois, personnages de distinction, financiers et commer-

---

1 *Ibid.*, 128.

2 Charles BULLER, Esq., M. P., *Systematic Colonization*, London, 1843, 61.

3 Paul KNAPLUND, *Letters*, Thomson à Russell, 12 octobre 1840.

çants.[1] Et voilà que Wakefield arrive à Montréal le 25 mai 1841, à titre de représentant de l'Irlande pour la Seigneurie de Beauharnois.[2]

Le système d'Edward Gibbon Wakefield, *The Art of Colonization*, est fondé sur un dosage des facteurs de production dont il a été question au début de cette étude. L'immigration, en tant qu'élément de ce système, est fonction de l'état des facteurs de production dans les vieux pays et dans les jeunes pays. Dans un jeune pays, les terres sont abondantes tandis que les ressources humaines et le capital sont rares. La Grande-Bretagne du XIXe siècle avait une surabondance de population de main-d'œuvre. D'autre part, un surplus d'épargne exigeait de nouveaux champs d'investissement. Charles Buller écrit :

« Le capital et le travail sont surabondants ici ; ils font défaut dans les colonies. Le travail sans capital ne serait pas efficace dans la colonie, et le capital ne produit rien si on n'y applique du travail. Aux États-Unis, l'aisance économique étant assez répandue, le capital et le travail sont étroitement associés et l'émigration normale vers l'Ouest, c'est que le travailleur emporte avec lui un capital suffisant pour organiser sa ferme. »[3]

En conséquence, il faut veiller au recrutement d'une classe d'immigrants qui constituent un enrichissement pour la colonie ; il faut éviter de voir dans l'émigration britannique un moyen de se débarrasser des pauvres. La seule chance de travailler, en Amérique, c'est de cultiver la terre. Il n'existe, hormis l'agriculture, aucun marché du travail. Les terres sont si abondantes que chaque immigrant peut devenir propriétaire :

« Et le système qui prévalait dans nos colonies était fatal pour le travailleur à gages. On pouvait se procurer des terres si facilement que personne ne songeait à cultiver la terre d'un autre. Dès leur arrivée dans la colonie, les travailleurs pouvaient se procurer des fermes. En conséquence, ne pouvant compter sur les services de l'émigrant qu'il emmène-

---

1 *APC*, R. G. 7, G. 1, Vol. 96, 421, 422. Russell à Sydenham, 26 mars 1841, Russell dit qu'il a reçu des requêtes de trois compagnies de terres intéressées au développement du Canada ; on lui fait des suggestions pour la promotion de l'agriculture et du commerce, pour la poursuite de travaux publics. Il dit qu'il ne peut lui-même expliquer tout de suite plus clairement que ne l'ont fait les requérants la nature du projet. « Among the memorialists are *some persons of considerable wealth and commercial eminence* ... (They) propose to raise and to advance as a loan, large sums of money, to be applied, first, to the improvement of navigation of the St. Lawrence, and to other similar works ; and, in the next place, in the introduction of emigrants into Canada, and their settlement there. *I do not understand them to ask for themselves any participation in the actual execution of the works in question, or any voice in deciding as to the manner in which they should be affected* » ... Ils comptent que ça peut se faire par une législation pourvoyant aux fonds nécessaires à ces entreprises « with the best possible guarantees for the skill and promptitude with which they should be carried on, and superintended » ... « As a security for the repayment of their adavances, the memorialists *look to the Land Revenue of Canada*. For this purpose they propose that there should be some important change in the Law ». Ces propositions ne manquent pas d'intérêt ; elles illustrent l'influence des groupes de pressions dans l'élaboration de la politique canadienne.

2 Paul KNAPLUND, *Letters*, Sydenham à Russell, Montréal, 25 mai 1841. Helen TAFT MANNING, « E. G. Wakefield and Beauharnois Canal », *Canadian Historical Review*, march, 1967.

3 Charles BULLER, *Systematic Colonization*, 37.

rait avec lui en colonie, non plus que sur la main-d'œuvre déjà établie dans la colonie, le capitaliste refusait de collaborer au mouvement d'émigration.

« Pour toutes ces raisons, l'émigration s'effectuait d'une façon très insatisfaisante, et l'on manquait les objectifs mêmes de l'émigration. Bien sûr beaucoup émigraient, et ceux qui se rendaient aux États-Unis, où ils trouvaient de l'emploi comme salariés, réussissaient. Mais l'émigration n'avait aucun effet sur le marché du travail ; elle n'a pas allégé le fardeau de la taxe d'assistance aux pauvres (*poor rates*) ; et relativement peu d'émigrants s'en allaient dans nos colonies et, parmi ceux qui s'y rendaient, un petit nombre seulement pouvait servir comme main-d'œuvre. »[1]

Buller, on le voit, déplore que les émigrants britanniques ne contribuent pas à l'accumulation de capital et qu'ils deviennent plutôt un fardeau pour la colonie.

« À toute prendre, l'émigration ne promettait rien de bon, tant que M. Wakefield n'eût pas promulgué la théorie de colonisation qui porte son nom. Il a suggéré deux moyens d'obvier aux difficultés que je viens de décrire : attirer du capital dans les colonies, y faire venir de la main-d'œuvre. »[2]

Il faut donc créer dans les colonies un marché du travail. Il faut développer un marché des terres. À cette double fin, il faut pratiquer une immigration sélective : il faut au Canada une classe d'immigrants capables d'acheter.

Ainsi, la colonisation par l'immigration deviendrait une affaire viable et rentable le jour où se développerait dans la colonie une classe de capitalistes.[3] Cela supposait que la colonie soit déjà pourvue d'un capital d'infrastructure. Cette condition revêt, dans les conceptions de Sydenham, un caractère d'urgence. Dans le manque d'infrastructure, il voit une pierre d'achoppement. Comment, en effet, vendre des terres à des capitalistes si ces terres sont inaccessibles et s'il n'y a pas moyen d'écouler des produits agricoles sur les grands marchés ?

Tel que présenté par Charles Buller, le système de Wakefield est axé sur la vente des terres coloniales à des colons capitalistes qui emploieraient une main-d'œuvre importée et bien sélectionnée en fonction d'un marché agricole du travail. Ce système exige une certaine exportation de capital britannique, une transplantation de Britanniques et une implantation d'institutions britanniques en pays neuf. Cette vision n'était évidemment pas sans attirer la sympathie des partisans politiques d'une *Greater England*, des financiers et des exportateurs de capital. Francis Baring y adhère.[4]

---

1 *Ibid.*, 38.

2 *Ibid.*, 37-38.

3 *Ibid.* Il faudrait même créer une rareté artificielle des terres.

4 Charles Buller avait dit dans son discours à la Chambre des Communes, avril 1843, (reproduit en brochure, *Systematic Colonization*) : « But, fortunately, the system in question found, from the first, most able advocates among some of the most distinguished writers

C'est sans doute cette *rationalité* économique qui a rendu viable l'union des deux Canadas car l'Union a survécu à Sydenham, son promoteur. Elle a survécu à Bagot, à Metcalfe et aux autres. Elle s'est même perpétuée à travers la Confédération. Viabilité imputable à la vision d'un Durham ou, selon l'interprétation de Charles Buller, au « plan grandiose de Lord Durham d'un puissant État anglais dans l'Amérique du Nord », — État puissant à condition d'orienter les courants commerciaux dans son sillon.

Par delà le rapport Durham : Un projet de banque régie par le gouvernement

La carrière de Lord Sydenham ne s'est pas limitée au contenu du Rapport Durham même si l'on a dit que Sydenham avait fait de ce Rapport son manuel.[1] Bien sûr, il a exécuté les principales recommandations de son prédécesseur. Néanmoins, en certains domaines il a incontestablement innové. Prenons comme exemple son projet de banque du gouvernement.

Ce projet de Sydenham s'inscrit dans son plan de restauration économique. Il s'inscrit aussi, comme événement de l'histoire des banques, dans le courant des discussions relatives aux monnaies et aux pratiques bancaires du début du XIXe siècle en Angleterre et en Amérique. Il convient de l'examiner sous ces deux aspects.

Rappelons d'abord, comme nous y invite H. T. Davoud,[2] que Sydenham avait réfléchi sur le rôle des banques et sur l'importance du contrôle monétaire. Il avait déjà à ce sujet, avant d'arriver en Amérique, des idées bien définies. On peut y voir l'influence du Rapport Horner de 1810 (*Bullion Report*) et, plus encore, du Comité d'enquête de 1832 sur la Banque d'Angleterre et sur le régime des banques d'émission en Angleterre, lequel reprend l'idée fondamentale du Comité Horner. Il est intéressant de noter, ce que Davoud ne mentionne point, que faisaient partie de ce comité de 1832 Peel, Russell, Parnell et Poulett-Thomson (notre Lord Sydenham).[3]

Le Comité de 1810 avait présenté son rapport dans des circonstances très particulières : le prix de l'or était élevé ; la monnaie et le taux de change étaient dépréciés, on avait suspendu les paiements en espèce. À

---

out-of-doors, as well as among some of the ablest members of this House ; among whom I must name with particular respect my honourable friend the member for Sheffield, who, four years ago, brought to have been heard by no one who has now to put up with mine as a substitute ; my honourable friend the member for Limerick, who has since been the advocate of the same views ; my noble friend the Secretary for Ireland who gave them his powerful aid when chairman of the committee of this House of New-Zealand ; together with my honourable friend the member for Gateshead, and another friend of mine, whom I am sorry to be able to mention by name — I mean Mr. Francis Baring. »

1 Paul KNAPLUND, *Letters*, introduction. Sur les réalisations administratives de Sydenham, voir J. E. HODGETTS, *Pioneer Public Service*, Toronto, 1955.

2 *The Canadian Banker*, vol. 45, 1937-38.

3 William SMART, *Economic Annals of the Nineteenth Century*, N. T., 1964, vol. 1, ch. XIV.

quoi attribuer cette situation, comment y remédier ? C'est à l'étude de ces questions que s'applique le Comité de 1810. Sa réponse repose sur le principe que le métal précieux (« bullion ») est, en tant que médium d'échange, (qu'il s'agisse de circulation nationale ou locale ou du taux des changes avec l'étranger) à la fois mesure ou régulateur de la valeur. Mais pour que le principe s'applique, il faut qu'il y ait liberté et possibilité de convertir en métaux précieux (« bullion ») la monnaie-papier en circulation. Pour qu'il y ait stabilité dans le cours des changes étrangers, il doit y avoir liberté de mouvement des métaux. Les banques ont oublié le principe que la disponibilité du métal doit être équivalente à la valeur de la monnaie en circulation. Elles ont supposé que le porteur de papier-monnaie n'exercerait pas le privilège d'encaisser ses papiers aux guichets contre de la monnaie métallique. Elles ont exercé un pouvoir discrétionnaire d'émission de papier-monnaie. Elles ont pensé qu'elles ne pouvaient pas abuser du médium de circulation, du moment qu'elles l'avançaient aux commerçants porteurs ou signataires de comptes payables à périodes déterminées. Elles ignoraient le prix des métaux et le cours des changes étrangers. C'était, selon le Comité de 1810, la principale cause du haut coût de l'or ou de la dépréciation des marchandises et des changes étrangers. Le Comité recommande donc, comme correctif, de revenir graduellement à l'application intégrale du principe du paiement en espèce ou à l'exercice libre de ce privilège par tout porteur de papier-monnaie.

Le Comité de 1832 dont faisait partie Poulett-Thomson ne déroge pas à cette doctrine. Au contraire, il l'accepte sans critique, il l'interprète même d'une façon stricte. Pourtant, il semble contester le postulat sur lequel l'avaient assis Adam Smith et Ricardo, à savoir que les provisions de métaux étant équivalentes aux monnaies en cours, l'exercice de la liberté économique, c'est-à-dire, le mécanisme du marché, empêcherait l'émission exagérée de papier-monnaie. Aussi, vingt-deux ans après le *Bullion Report*, on aurait méconnu l'importance des moyens d'échange autres que les billets de banque dans la circulation des biens économiques, mais on aurait commencé de saisir le rôle des institutions dans l'exercice des libertés individuelles et dans le mécanisme de la détermination des prix. Avec les comités subséquents, ceux de 1838 et 1841 en particulier, s'élabore une théorie qui servira de base à la législation bancaire de Peel en 1844-1845. En 1841, on imputait au comportement des banques les faillites commerciales et le chômage. On disait des banques commerciales qu'elles avaient émis du papier-monnaie non garanti par une réserve métallique équivalente. Le nombre des banques était passé de 6, en 1826, à 280 en 1841. Le même phénomène s'était produit aux États-Unis. La crise commerciale de 1837, qui fit vaciller l'économie nord-atlantique jusqu'en 1841, se propagea rapidement de l'Angleterre aux États-Unis pour des raisons identiques.

Revenons au Canada. En 1849, à l'occasion du renouvellement des chartes de banque, Sydenham se demanda s'il était convenable de laisser la faculté d'émettre du papier-monnaie à chacune des nombreuses banques privées, sans un contrôle central, ou s'il n'était pas préférable de confier ce privilège à une entreprise d'État. Opter pour une entreprise d'État signifiait établir une banque d'émission régie par la Législature à qui incomberait la responsabilité d'une monnaie saine. Instruit de l'expérience anglaise, Sydenham s'était vite familiarisé avec l'expérience nord-américaine. Pour s'instruire davantage, plus particulièrement sur les difficultés monétaires en pays neuf et sur les obstacles à l'établissement d'un standard monétaire entre provinces britanniques, il pouvait compter sur la collaboration de Francis Hincks.

On peut résumer ainsi le point de vue de Sydenham : si plusieurs banques, indépendantes et en concurrence, s'ignorent les unes les autres ou ne reconnaissent aucun principe commun, elles en arriveront à inonder le marché de leur papier-monnaie ou encore, à l'assécher selon leur caprice. Il n'est pas facile de remédier à ce mal, même si l'on réduit le nombre des banques d'émission. D'ailleurs, disait Sydenham, conscient qu'il était des conditions de vie économique en pays neuf, comment imposer une limite au nombre de banques dans une province britannique de l'Amérique du Nord ? Comment une assemblée législative pourrait-elle refuser une demande de charte bancaire en prétextant que le district qui appuie cette demande n'en a pas besoin, si les promoteurs établissent la preuve qu'ils ont acquis une quantité de métal proportionnelle en valeur aux responsabilités qu'ils doivent assumer ? Il reste que le principe de confier à des banques à charte l'émission de papier-monnaie payable à demande engendre la multiplication de ces banques. Par voie de conséquence, il engendre la prolifération des abus auxquels aboutissent ces institutions, ouvertes aux aventuriers. Le projet de Sydenham renvoie ainsi à une double expérience de l'économie noratlantique : l'expérience des États-Unis et celle de l'Angleterre.

On se rappelle l'expérience américaine : les intérêts acquis dans les banques locales s'étaient élevés contre la *Second Bank of the United States*. On se rappelle surtout que la démocratie jacksonienne n'a même pas attendu l'expiration de la charte de cette *Second Bank of the United States* pour l'abolir. En Angleterre, le gouvernement avait déjà convenu, en principe, que la Banque d'Angleterre avait le privilège exclusif d'émission de papier-monnaie. En pratique, on concédait ce privilège à certaines banques de province. Ces banques l'utilisaient à titre de concessionnaires et moyennant redevances au gouvernement. Elles payaient sous forme de timbres sur les billets émis, procédé dispendieux pour les banques et rémunérateur pour le gouvernement. Parce que ce privilège coûtait cher, les banques locales finirent par l'abandonner et utilisèrent les billets de la Banque d'Angleterre. Elles devinrent ainsi de simples banques de dépôts.

Selon Sydenham, le moment était venu dans le Canada Uni de réduire ce privilège à une seule institution régie par le gouvernement. Outre qu'elle pourrait minimiser les méfaits des fluctuations, une telle institution serait une source de revenus. Grâce à ceux-ci, pas moins de £750,000 pourraient être mises à la disposition de l'État pour l'exécution de travaux publics sans passer par le marché financier et, par conséquent, sans accroître le taux d'intérêt sur les sommes que la nouvelle province du Canada Uni se verrait forcée d'emprunter.

Face aux engagements financiers qu'il assignait à la province, Sydenham fit un petit calcul de comptabilité. Si l'on exécute les travaux spécifiés dans le rapport du *Board of Works*,[1] l'intérêt du capital requis, calculé au taux courant de la province, serait au moins de £80,000. C'est, se dit Sydenham, un fardeau qu'on ne peut pas imposer à la province. Pourtant, il faut procurer du capital à la province sans l'écraser sous le poids des obligations. Comment s'y prendre ?

La solution était de demander l'assistance du gouvernement impérial. Cette assistance seule permettrait de réduire d'une quinzaine de mille livres sterling le service de la dette. Étant donné, par ailleurs, que le gouvernement impérial consentirait à garantir un emprunt substantiel, la province pourrait réaliser une économie d'environ £ 6,000 par année en empruntant au taux du gouvernement métropolitain. Et si la province allait, de sa propre initiative, instituer une banque d'État ?

« On pourrait aussi prélever une partie considérable du capital sans aucune charge quelconque pour l'intérêt, si la province voulait prendre sur elle d'émettre du papier-monnaie payable à demande, comme les banques privées ou les individus qui ne sont assujettis à aucune charge quelconque pour le pouvoir ou le privilège qui leur est ainsi accordé par l'État. Si ce pouvoir était repris et exercé par la province dans toute son étendue, on pourrait encore, par là, prélever un capital représentant un revenu de pas moins de 25,000 livres sterling par année. Bien plus, en prenant des arrangements par lesquels on accorderait de grands avantages aux différentes banques qui émettent maintenant des billets pour les indemniser de la perte de ce privilège, on pourrait compter avec confiance sur un revenu de pas moins de 15,000 à 20,000 livres sterling.[2]

---

1 *JAL*, 1841 ; liste des travaux dressée par le *Bureau des Travaux Publics* ... « qui promettent de rapporter un profit pour les capitaux qui y seront employés » ... « L'achèvement du canal Welland, l'ouverture de la communication entre Kingston et Montréal par le fleuve Saint-Laurent, pour les Goélettes et les Bateaux à vapeur, l'amélioration du lac Saint-Pierre, et de la navigation entre Québec et Montréal, pour les vaisseaux de fort tonnage, l'ouverture de la rivière Richelieu, de manière à améliorer la navigation de cette rivière, au moyen du Canal de Chambly, la construction de pentes pour faire écouler les bois et autres travaux sur la rivière d'Ottawa, l'amélioration des rivières intérieures du District de Newcastle, l'établissement d'un port et de phares sur le lac Érié, et l'amélioration du Hâvre de Burlington Bay, l'établissement ou l'amélioration des grandes lignes de chemins depuis Québec jusqu'à Amherstburg, et au Port Sarnia, depuis Toronto jusqu'au lac Huron, et entre Québec et les *Townships* de l'Est, et l'amélioration du Chemin des Métis, et des communications près de la Baie-des-Chaleurs » ... Le coût total de ces travaux devant entraîner une dépense d'environ 1,470,000 livres, cours provincial sterling, « à répandre sur une période de cinq années, qui sera nécessaire pour les achever ».

2 SYDENHAM, Message du 20 août 1841, JAL, 1841.

Le système municipal et le régime de propriété

Dans le domaine des affaires municipales, on ne peut pas dire que Sydenham ait obtenu ce qu'il voulait, surtout pas contre la « guerre des éteignoirs ».[1] Le *Bill* des municipalités n'a pas été inséré dans la Loi d'Union parce qu'il comportait que les demandes d'octrois eussent été réservées aux ministres de la couronne. De même, une autre mesure qui ne put être incluse dans la Loi d'Union fut le *Bill* d'enregistrement de la propriété. L'incertitude des titres de propriété, faute d'enregistrement, rendait hasardeuse l'acquisition de propriété et retardait le progrès de la colonie. L'existence d'hypothèques tacites ou occultes ne permettait pas à un acheteur éventuel de connaître exactement les obligations sociales du propriétaire. Ces deux mesures portant, l'une sur les institutions municipales, l'autre sur l'enregistrement de la propriété, heurtaient des intérêts acquis.

C'est pour une raison fondamentale identique que le projet Sydenham d'une banque du gouvernement a échoué. Il heurtait des intérêts acquis.[2]

CONCLUSION

L'impérialisme économique du régime Durham-Sydenham exige l'union des deux Canadas. L'activité coloniale qu'il veut s'approprier et diriger s'étend aux deux Canadas. Bien plus, le Bas-Canada, à cause de sa situation géographique, gouverne la stratégie commerciale de tout l'arrière-pays et la liaison de celui-ci avec les marchés métropolitains. Les provinces britanniques, bornées au nord par des terres incultes et au sud par la république américaine, doivent chercher dans un alignement est-ouest la condition de leur viabilité. Pour consolider un espace économique qu'une certaine évolution agricole et commerciale exige déjà, la reprise des travaux publics s'impose selon un plan d'ensemble. L'union d'une province solvable à une autre qui a atteint la limite de sa capacité d'emprunt va constituer une province nouvelle qui pourra emprunter pour fins de travaux publics, moyennant une garantie du gouvernement impérial. Ainsi envisagée comme armature fiscale, l'union des deux Canadas apparaît comme la condition *sine qua non* de la grande entreprise de canalisation.

Cet impérialisme, toutefois, ne parvint pas à se réaliser selon toutes les modalités qu'auraient voulu lui imposer Durham et Sydenham. Il demeura soumis aux déterminismes géographiques et sociopolitiques du milieu : ce que nous avons appelé la « condition nord-américaine » des provinces britanniques. Les provinces elles-mêmes révélèrent des caractères spécifiques

---

[1] Stanley WEIR, « Municipal Institutions in the Province of Quebec », *University of Toronto Studies. History and Economics, II*, n° 3, 1904.

[2] Sir R. H. BONNYCASTLE, Canada, 221 : ... « but the mercantile community gave a blow to his favorite measure, the creation of a Provincial Government Bank of Issue. »

qui les firent résister à des projets tels que les législations relatives à l'organisation des municipalités et au régime bancaire.

Dans cette étude, nous avons cherché à mettre en lumière les visées et les justifications de l'impérialisme économique britannique durant une phase décisive de l'histoire du Canada. Cette stratégie économique nous permet, croyons-nous, de situer et de relire le Rapport Durham dans une nouvelle perspective globale. Nous avons voulu en dégager les principaux éléments.

Albert FAUCHER

Département d'économique,
Université Laval.