Editorial Board / Comité de rédaction

Editor-in-Chief **Rédacteur en chef**

Robert S. Schwartzwald, University of Massachusetts, U.S.A.

Associate Editors **Rédacteurs adjoints**

Caroline Andrew, Université d'Ottawa / University of Ottawa, Canada
Coral Ann Howells, University of Reading, United Kingdom
Daniel Salée, Concordia University, Canada

Managing Editor **Secrétaire de rédaction**

Guy Leclair, ICCS/CIEC, Ottawa, Canada

Advisory Board / Comité consultatif

Maria Cristina Rosas, Universidad Nacional Autónoma de México, Mexico
Giovanni Dotoli, Université de Bari, Italie
Saturo Osanai, Chuo University, Japan
Jacques Leclaire, Université de Rouen, France
Bernd Dietz, Cordoba University, Spain
Vadim Koleneko, Russian Academy of Sciences, Russia
Michael Behiels, University of Ottawa, Canada
Maria Bernadette Veloso Porto, Universidade Federal Fluminense, Brésil
Wolfgang Kloos, Universität Trier, Germany
Myungsoon Shin, Yonsei University, Korea
Wilfredo Angulo Baudin, Universidad Pedagógica Experimental Liberator, Venezuela
Coomi Vevaina, University of Bombay, India
Helen O'Neill, University College Dublin, Ireland
Jane Moss, Romance Languages, Colby College, U.S.
Jiaheng Song, Université de Shantong, Chine
Malcolm Alexander, Griffith University, Australia
Ines Molinaro, University of Cambridge, U.K.
Therese Malachy, The Hebrew University of Jerusalem, Israël
Erling Lindström, Uppsala University, Sweden
Leen d'Haenens, University of Nijmegen, Les Pays-Bas

The ***International Journal of Canadian Studies*** (***IJCS***) is published twice a year by the **International Council for Canadian Studies**. Multidisciplinary in scope, the ***IJCS*** is intended for people around the world who are interested in the study of Canada. The ***IJCS*** publishes thematic issues containing articles (15-25 pages double-spaced), research notes (10-15 pages double-spaced) and review essays. It favours analyses that have a broad perspective and essays that will interest a readership from a wide variety of disciplines. Articles must deal with Canada, not excluding comparisons between Canada and other countries. The ***IJCS*** is a bilingual journal. Authors may submit articles in either English or French. Individuals interested in contributing to the ***IJCS*** should forward their papers to the ***IJCS*** Secretariat, along with a one-hundred word abstract. Beyond papers dealing directly with the themes of forthcoming issues, the ***IJCS*** will also examine papers not related to these themes for possible inclusion in its regular Open Topic section. All submissions are peer-reviewed; the final decision regarding publication is made by the Editorial Board. The content of articles, research notes and review essays is the sole responsibility of the author. Send articles to the ***International Journal of Canadian Studies***, 75 Albert Street, 908, Ottawa, CANADA K1P 5E7.

For subscription information, please see the last page of this issue.

The ***IJCS*** is indexed and/or abstracted in *America: History and Life; Canadian Periodical Index; Historical Abstracts; International Political Science Abstracts; and Point de repère.*

ISSN 1180-3991 ISBN 1-896450-21-0

© All rights reserved. No part of this publication may be reproduced without the permission of the ***IJCS***.

The ***IJCS*** gratefully acknowledges a grant from the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada.

Paraissant deux fois l'an, la ***Revue internationale d'études canadiennes*** (***RIÉC***) est publiée par le **Conseil international d'études canadiennes.** Revue multidisciplinaire, elle rejoint les lecteurs de divers pays intéressés à l'étude du Canada. La ***RIÉC*** publie des numéros thématiques composés d'articles (15-25 pages, double interligne), de notes de recherche (10-15 pages, double interligne) et d'essais critiques, et privilégie les études aux perspectives larges et les essais de synthèse aptes à intéresser un vaste éventail de lecteurs. Les textes doivent porter sur le Canada ou sur une comparaison entre le Canada et d'autres pays. La ***RIÉC*** est une revue bilingue. Les auteurs peuvent rédiger leurs textes en français ou en anglais. Toute personne intéressée à collaborer à la ***RIÉC*** doit faire parvenir son texte accompagné d'un résumé de cent (100) mots maximum au secrétariat de la ***RIÉC.*** En plus d'examiner les textes les plus pertinents aux thèmes des numéros à paraître, la ***RIÉC*** examinera également les articles non thématiques pour sa rubrique Hors-thème. Tous les textes sont évalués par des pairs. Le Comité de rédaction prendra la décision finale quant à la publication. Les auteurs sont responsables du contenu de leurs articles, notes de recherche ou essais. Veuillez adresser toute correspondance à la ***Revue internationale d'études canadiennes***, 75, rue Albert, 908, Ottawa, CANADA K1P 5E7.

Des renseignements sur l'abonnement se trouvent à la fin du présent numéro.

Les articles de la ***RIÉC*** sont répertoriés et/ou résumés dans *America: History and Life; Canadian Periodical Index; Historical Abstracts; International Political Science Abstracts et Point de repère.*

ISSN 1180-3991 ISBN 1-896450-21-0

© Tous droits réservés. Aucune reproduction n'est permise sans l'autorisation de la ***RIÉC***.

La ***RIÉC*** est redevable au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada qui lui accorde une subvention.

Cover photo: Public domain.

Photo de la couverture : Domaine public.

International Journal of Canadian Studies
Revue internationale d'études canadiennes

24, Fall / Automne 2001

Territory(ies)
Territoire(s)

Table of Contents / Table des matières

Daniel Salée
Présentation / Introduction 5

Karen E. Lochead
Reconciling Dispossession: The Recognition of Native Title in Canada and Australia 17

Johanna Bergé
Dynamiques et recompositions sociospatiales à la frontière du Nunavut et du Québec 43

David C. Natcher
Risk and Alienation: Changing Patterns in Aboriginal Resource Use. 59

Richard Lennon and Christopher Leo
Metropolitan Growth and Municipal Boundaries: Problems and Proposed Solutions. 77

Pierre Hamel
Enjeux métropolitains : les nouveaux défis 105

Kathleen Kellett-Betsos
Le Nord littéraire dans le théâtre franco-ontarien 129

Virginie Alba
Reconstruction et représentation de la notion de territoire dans les écrits des femmes autochtones du Canada. 149

Elke Winter
National Unity versus Multiculturalism? Rethinking the Logic of Inclusion in Germany and Canada 169

Frédéric Lasserre
L'Amérique a soif : les besoins en eau de l'ouest des États-Unis conduiront-ils Ottawa à céder l'eau du Canada? 195

Review Essays / Essais critiques

Richard Dennis
Territorial Manoeuvres: Space and Place in Canadian Cities. 217

Sunaina Maira
Cartographies of Desire: South Asian Canadian and South Asian American Fiction 227

Authors / Auteurs 235

Canadian Studies Journals Around the World
Revues d'études canadiennes dans le monde 237

Présentation

Territoire. Au Canada, le mot évoque presque instantanément l'immensité spatiale du pays et renvoie du coup aux contours physiques, variés et gigantesques, du sol, à la fois source de fierté et d'inquiétude. Force est d'admettre qu'à bien des égards, l'identité canadienne s'est construite en relation d'abord à la géographie et à ses aléas. Mais les sciences sociales et humaines ont, depuis un certain temps déjà, conféré à la notion de territoire un sens métaphorique qui dépasse la seule géographie. Le territoire peut être imaginaire ou symbolique, sous-tendre l'idée d'espace civique, public ou littéraire, ou encore l'idée de frontières qui, elles, peuvent être sociales, économiques, politiques ou artistiques et impliquent, selon qui s'y confronte, qu'il faille les maintenir ou les abaisser. En fait, la notion de territoire, dans son sens le plus large, recouvre une gamme variée d'activités et d'interactions humaines. Et c'est bien en ce sens que ce numéro de la *Revue internationale d'études canadiennes* a été conçu. D'où l'ajout du pluriel au mot, pour signifier que si le Canada fascine d'abord par ses dimensions démesurées et sa morphologie exigeante et diverse, il est d'autres zones, d'autres manières d'espace par lesquelles le pays existe, se manifeste et se définit, et, partant, peut être appréhendé. En posant l'idée de territoire comme point d'ancrage principal, c'est en quelque sorte la complexité et la richesse inhérentes de la canadianité que le présent numéro s'attache à faire ressortir.

Introduction

Territory. In Canada, the word almost immediately conjures up the country's immense spaces, evoking at the same time the huge and variegated physical outlines of the land, at once a source of pride and a matter for concern. We have to admit that, in many respects, the Canadian identity was built, foremostly, in relation to geography and its vagaries. However, the social sciences and the humanities have also, for quite some time, endowed the notion of territory with a metaphorical sense that goes beyond mere geography. The territory may be imaginary or symbolic, just as it may underlie a notion of civic, public or literary space, or define a notion of borders which, in turn, may be social, economic, political or artistic, with, depending on who is considering them, the objective of maintaining or abolishing them. In fact, the notion of territory, in its widest sense, covers a whole range of human activities and forms of interaction. And it is precisely according to that sense of the word that we have dedicated this issue of the *International Journal of Canadian Studies*. Hence, the need to put the word in the plural as well, so as to indicate that, if the fascination for Canada lies foremostly in its enormous size and its diverse and challenging morphology, there are other areas, other forms of space through which the country exists, manifests and defines itself and, consequently, through which it can be grasped. By defining the idea of territory as its main anchor point, it is, in a way, defining the complexity and the richness inherent in the Canadian

Le tout s'ouvre sur un premier bloc de trois textes qui portent sur la problématique territoriale en milieu autochtone. L'idée de territoire est au cœur de l'imaginaire autochtone et constitue le substrat premier de revendications sociales et politiques de presque toutes les premières nations du Canada. La question territoriale autochtone est d'une importance capitale dans tout débat sur l'identité canadienne, car elle rappelle à la population non autochtone du pays la fragilité d'espaces et de délimitations territoriales qu'elle tend souvent à prendre pour acquis. Elle la confronte également aux limites de sa volonté de composer avec l'Autre.

Le premier texte, de Karen E. Lochead, se livre à une analyse comparative du sort politico-juridique réservé aux droits fonciers autochtones au Canada et en Australie. Lochead démontre que l'histoire de spoliation territoriale et de domination coloniale dont les peuples autochtones des deux pays ont fait les frais ne s'est pas soldée par l'acceptation passive de ces derniers des pratiques politiques et légales importées et imposées par les Européens. Au contraire, les peuples autochtones ont généralement offert une résistance soutenue et n'ont pas hésité à recourir aux institutions politiques et juridiques en place – malgré leur désaveu viscéral à l'égard de celles-ci – pour reconquérir et faire reconnaître une partie des titres fonciers dont le colonialisme européen les avait dépouillés. L'essentiel de l'article constitue un bilan exaustif des principales causes judiciaires qui ont permis aux peuples autochtones

identity that we are trying to enhance.

The volume opens with a set of three articles that deal with territorial issues within an Aboriginal setting. The notion of territory lies at the heart of the Aboriginal imagination and constitutes the primary substratum of the social and political claims of nearly all of the First Nations in Canada. Territorial issues are of the highest importance in any discussion on Canadian identity, for they serve to remind the country's non-Aboriginal population of the fragility of the spaces and territorial boundaries that they often tend to take for granted. Through it, they are also forced to come to terms with the limits of their willingness to deal with the Other.

The first paper, by Karen E. Lochead, consists of a comparative analysis of the political and legal fate of native land entitlements in Canada and Australia. Lochead demonstrates that the history of territorial despoilment and colonial domination suffered by the Aboriginal nations of both countries did not result in their passive acceptance of the legal and political practices both introduced and forced on them by the European settlers. On the contrary, the Aboriginal peoples have generally resisted those movements and have not hesitated to make use of the existing political and legal institutions–in spite of their deep-seated rejection of them–to reclaim their land entitlements from which they had been ousted by colonialism and they have often succeeded in their efforts to have them partly recognized. Most of the paper consists of a

cette reconquête partielle. Un processus long, difficile et souvent frustrant qui a tout de même porté quelques fruits. Aujourd'hui, les fondements légaux de la reconnaissance des droits fonciers autochtones sont assez bien établis tant au Canada qu'en Australie. Reste que la reconnaissance politique est encore loin d'être acquise. L'étude de Lochead montre qu'à ce titre toutefois le Canada détient pour l'instant une longueur d'avance sur l'Australie.

L'article suivant explore plus avant la problématique de reconquête territoriale des peuples autochtones. Johanna Bergé se penche en effet sur la dynamique sociale qui se constitue dans la foulée d'un processus réussi de reprise de contrôle légal et politique par un peuple autochtone sur ses terres ancestrales. La création du Nunavut en avril 1999 permit à une partie de la population inuit du grand nord canadien de se constituer en une unité administrative et politique autonome au statut comparable à celui du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Bien que le Nunavut jouisse d'une souveraineté limitée, soumise au cadre constitutionnel et juridique canadien, il donne une assise matérielle à l'identité inuit, consolide la cohérence de la communauté et est généralement perçu comme un aboutissement positif. Ceci dit, la création du Nunavut n'est pas sans soulever de nouvelles problématiques. Le Nunavut en effet institue de nouvelles frontières géographiques dans le Nord canadien et engendre de ce fait de nouvelles polarités spatiales. Johanna Bergé explore ce phénomène à partir d'une étude menée dans la communauté des

comprehensive review of the most important legal cases that have allowed the First Nations to some extent to reconquer their lands. That process–long, arduous, often frustrating–has nonetheless born some fruit. Today, the legal foundations of the recognition of native land claims and entitlements are fairly well established both in Canada and in Australia. But much remains to be done so that the First Nations can win their fight for political recognition. In her paper, Lochead shows, however, that, in that respect and for the time being, Canada remains one step ahead of Australia.

The next paper goes further in exploring the reconquest of their territories by Aboriginal peoples. Johanne Bergé examines the social dynamics which have resulted from the successful recovery, by Aboriginal peoples, of their legal and political control over their ancestral lands. The creation of Nunavut, in April 1999, has enabled part of the Inuit people of the Canadian Arctic to constitute themselves as a self-governing administrative and political entity now enjoying a status similar to both the Yukon and the Northwest Territories. Even though the sovereignty of Nunavut is limited, within the constitutional and legal framework of Canada, it provides a material basis for the Inuit identity, strengthens the cohesiveness of the community and is generally considered a positive achievement. Nevertheless, the creation of Nunavut also raises a number of new issues. It has led to the creation of new geographical boundaries in the Canadian North, and the introduction of new polarities.

Qikiqtamiut dans le village de Sanikiluaq. Jusqu'à leur inclusion dans l'espace Nunavut les gens de ce village avaient entretenu des solidarités socio-spatiales naturelles avec les Inuit du Nunavik, voisin, mais administrativement relié au Québec. Bergé note que si les pratiques spatiales entre les deux communautés n'ont pas encore sensiblement changé, il existe maintenant un discours public, véhiculé par les médias locaux, qui insiste sur de prétendues différences entre les gens du Nunavut et du Nunavik et qui tente de défaire les liens qui rattachent encore les Qikiqtamiut à leurs congénères du Nunavik. Si dans l'immédiat cela reste sans conséquence majeure, il n'est pas impossible, dans la mesure où la question des frontières septentrionales du Québec continue toujours de se poser, que les demandes du Nunavik pour plus d'autonomie avivent les tensions autour du tracé frontalier entre les deux entités administratives et entâchent les solidarités socio-spatiales qui ont historiquement uni leur population respective.

Le troisième texte enfin entreprend de faire le point sur l'usage du territoire par les Autochtones et en met en relief l'importance essentielle pour la préservation de l'appartenance culturelle de ceux qui continuent à se livrer à des activités de subsistance. Son auteur, David Natcher, s'interroge sur la validité de l'argument assez répandu selon lequel les peuples autochtones auraient volontairement choisi d'abandonner leurs activités d'économie de subsistance au profit d'activités salariées. À partir d'une étude menée parmi les membres de

Johanna Bergé examines this phenomenon on the basis of a study made of the Qikiqtamiut community within the village of Sanikiluaq. Until their inclusion within Nunavut, the people of that town had maintained all sorts of natural social and spatial relationships with the Inuit from nearby Nunavik, which is administratively linked to Québec. Bergé notes that, even though the spatial practices that link the two communities have not yet noticeably changed, a new public discourse has emerged, through the local media. That new discourse puts the emphasis on alleged differences between Nunavut and Nunavik in an attempt to loosen the ties that remain between the Qikiqtamiut people and their kinsfolk from Nunavik. For the time being, there are no major consequences, but it is not impossible that, for as long as the issue of the northern borders of Quebec remains on the agenda, Nunavut's demands for greater autonomy might revive the tensions over the boundaries between the two administrative entities, thus jeopardizing the social and spatial links that have historically united their respective populations.

The third paper focuses on the use of the territory by Aboriginal peoples and insists on the essential importance, for the preservation of the cultural belonging of those peoples, of the survival of a group of individuals who still draw their sustenance from the land itself. The author, David Natcher, questions the validity of the fairly common argument which suggests that Aboriginal peoples have willingly chosen to trade their activities of subsistence economy for salaried

la communauté de Whitefish Lake en Alberta, il affirme que bien que l'usage traditionnel des terres communautaires ait progressivement fait place aux impératifs du capitalisme moderne, ce processus n'est pas exclusivement attribuable aux seules transformations des activités économiques et de la structure de production. L'aliénation territoriale, la rareté des ressources, et les risques prétendument associés aux méthodes traditionnelles d'exploitation d'un territoire désormais industrialisé constituent des facteurs explicatifs encore plus significatifs. Natcher soutient en bout de piste qu'en dépit des conditions modernes d'usage du territoire, le rapport à la terre et le maintien d'activités de subsistance demeurent des pivots centraux d'articulation et de construction de l'identité culturelle collective de gens de Whitefish Lake.

Les deux articles qui suivent se tournent vers les problèmes que semble poser aujourd'hui la gestion économique et politique de l'espace urbain. Richard Lennon et Christopher Leo jettent un regard sur la situation qui prévaut à Winnipeg, tandis que Pierre Hamel examine le cas de Montréal. L'article de Lennon et Leo se pose en faveur de l'adoption à Winnipeg de mesures destinées à exercer un contrôle plus serré de la croissance métropolitaine. Alors que le taux de croissance économique dans la région de Winnipeg reste relativement faible, la tentation est forte chez les édiles municipaux et les élus provinciaux d'accueillir tout projet qui pourrait assurer la relance, même si cela signifie à terme un plus grand étalement urbain. Pour Lennon et Leo, c'est là une conséquence

employment. Basing his own counterargument on a study made of the Aboriginal community of Whitefish Lake in Alberta, he contends that, even though the traditional use of community lands had to progressively yield to the imperatives of modern capitalism, this process did not exclusively result from the transformation of economic patterns and activities. Territorial alienation, the scarcity of resources, alleged risks linked to the traditional methods used to exploit a territory that has since become industrialized provide more cogent explanations. Natcher claims that, in last analysis, and in spite of the modern methods used to exploit the territory, its people's relationship to the land and preservation of forms of subsistence economy remain the backbone of the articulation and construction of the collective cultural identity of the Whitefish Lake community.

The two following papers deal with the issues now apparently surrounding the economic and political management of urban space. Richard Lennon and Christopher Leo examine the situation that currently prevails in Winnipeg, while Pierre Hamel studies the Montréal case. In their paper, Lennon and Leo suggest that measures should be taken to exert a tighter control over the urban growth of Winnipeg. Even though the rate of economic growth in the area remains relatively low, local and provincial elected officials are strongly tempted to welcome any project that might contribute to the economic renewal, even if that means that, in the long run, the urban space will continue to expand. For Lennon and Leo, this is a

négative qu'il faut éviter, car elle conduit dans presque tous les cas à une dégradation de l'infrastructure et du tissu urbains, particulièrement dans les villes qui croissent lentement. L'expérience de plusieurs grandes villes nord- américaines montre qu'il est possible d'appliquer des normes de régulation de la croissance qui n'affaiblissent pas le centre urbain et n'entravent pas le développement économique. Lennon et Leo estiment que même si la croissance de la ville de Winnipeg reste marginale et que l'étalement urbain y constitue un problème moins sévère que dans plusieurs autres agglomérations métropolitaines, il est nécessaire de mettre en place des mesures qui a priori peuvent apparaître comme un obstacle aux forces libres du marché (participation des citoyens, logements sociaux, imposition de limites au développement urbain, initiatives de renouvellement du centre-ville, etc), mais qui à long terme sont plus susceptibles de garantir la pérennité et l'intégrité du tissu urbain.

Pierre Hamel propose également un examen critique des tendances actuelles en matière de gestion et de gouverne urbaines à la lumière des derniers développements qu'a connus à ce titre la ville de Montréal. En janvier 2002, toutes les municipalités de banlieue existant sur l'île de Montréal ainsi que la ville de Montréal même seront intégrées en une seule entité municipale. Cette fusion (ainsi que celle de quelques autres agglomérations urbaines sur le territoire québécois) résulte d'un plan étatique global de restructuration politique,

negative consequence that one must strive to avoid, for it almost inevitably leads to a decline of the infrastructures and the urban fabric itself, especially in slow-growing cities. The experience of many a North American city has demonstrated the feasibility of applying standards aimed at regulating growth that neither weaken the urban core nor stand in the way of economic development. According to Lennon and Leo, even though the growth of Winnipeg remains marginal and that the problem of its sprawling development are less serious than in many other places, one must implement structures that, at first glance, may seem to be an obstacle to the free interplay of market forces (citizens' involvement, social housing, limits set to urban development, renewal initiatives in the downtown area) but which, over the long term, are more likely to guarantee the preservation and integrity of the urban fabric.

For his part, Pierre Hamel also critically examines current trends in urban management and governance in the light of the latest developments in Montréal. As of January 2002, all of the suburban municipalities previously existing on the island of Montréal, as well as the city of Montréal itself, will have been merged into one municipal entity. This merger (as well as that of a few other urban conglomerations within Québec) results from an overall government plan aimed at a political, economic and administrative restructuring of Québec's major urban spaces. By focusing more specifically on Montréal, Pierre Hamel provides a

économique et administrative des principaux espaces urbains du Québec. En s'attardant plus spécifiquement au cas de Montréal, Pierre Hamel trace un bilan complet des enjeux politiques et administratifs de la réforme urbaine et montre combien celle-ci participe en bout de piste d'une lecture inadéquate des transformations des rapports entre l'État et la société civile et des changements sociaux qui ont cours depuis au moins les deux dernières décennies. Pour Hamel en effet, la réforme est restée une affaire de spécialistes, prisonniers des anciennes représentations technocratiques de la planification et de la gestion urbaine, et généralement insensibles à l'émergence de nouveaux rapports sociaux issus de la mondialisation. Il ne suffit plus aujourd'hui de rationaliser des mécanismes institutionnels devenus inaptes à répondre aux exigences nouvelles du développement économiques, encore faut-il susciter l'adhésion sociale et culturelle de l'ensemble de la population à un projet mobilisateur. Par son attitude dans le dossier de la fusion de Montréal, l'État québécois n'a pas suffisamment tenu compte de cette dimension et Hamel croit qu'à terme la réforme n'aura pas l'effet de dynamisation économique de la région montréalaise recherché par ses promoteurs, compte tenu de l'insatisfaction qu'elle a créée parmi de nombreux acteurs locaux.

Les deux articles suivants nous transportent dans un autre registre, celui du sens symbolique ou imaginaire du territoire canadien qui se manifeste dans la littérature minoritaire. Kathleen Kellett-Betsos propose une analyse de la notion d'appartenance culturelle et

comprehensive assessment of the political and administrative stake of that municipal reform. He shows that, in last analysis, the reform process in question proceeds from a faulty interpretation both of the evolution of the relationships between the State and the civil society and of the social changes that have taken place over the last two decades. Indeed, for him, this reform is the work of specialists who have remained prisoners to old technocratic notions of urban planning and management, and generally insensitive to the emerging new social relationships that result from globalization. Nowadays, it no longer suffices to try to rationalize institutional mechanisms incapable of meeting the new requirements of economic development: one must gain the social and cultural acceptance of the whole population and find ways to have it subscribe to a common project. The attitude of the government of Québec in the debate that has surrounded the Montréal merger shows that it has failed to take a sufficient account of that dimension. Hamel is convinced that, over time, the reform process will not succeed in bringing about the dynamic renewal of the Montréal area sought by its promoters, in view of the widespread dissatisfaction that it has generated among a great many people at the local level.

The two following articles take us to a completely different world, that of the symbolic or imaginary meaning of the Canadian territory, as it manifests itself in minority literature. Kathleen Kellett-Betsos provides an analysis of the notion of cultural and territorial belonging as it appears throughout the French-language dramatic

territoriale qui traverse la dramaturgie francophone du Nouvel-Ontario. Virginie Alba, pour sa part, explore la notion de territoire telle qu'elle se présente dans la littérature féminine autochtone canadienne.

Kathleen Kellett-Betsos procède à partir d'une étude de trois pièces de théâtre emblématiques de la dramaturgie franco-ontarienne : *Lavalléville : comédie musicale franco-ontarienne* d'André Paiement, *French Town* de Michel Ouellette et *La P'tite Miss Easter Seals* de Lina Chartrand. D'après l'auteure, ces trois pièces mettent en relief, chacune à sa manière, la tension perpétuelle qu'ont à gérer les Franco-ontariens entre le poids et l'influence qu'exerce sur eux la communauté d'origine, fortement empreinte d'ethnicité et de traditions, et l'appel du sud, de cet ailleurs incertain et inquiétant qui ne laisse de s'imposer à eux, universel, ouvert et moderne – entre, somme toute, deux territoires symboliques, deux univers culturels contradictoires. La lecture de Kellett-Betsos s'appuie sur les travaux du sociologue français Michel Wievorka et de l'application qu'en a faite dans le cas des communautés acadiennes le sociologue Joseph-Yvon Thériault.

L'article de Virginie Alba repose également sur une étude de trois œuvres littéraires : *Slash*, un roman de Jeannette Armstrong, *Mohawk Trail*, un recueil de poèmes et de nouvelles de Beth Brant, et *Bobbi Lee, Indian Rebel* un récit autobiographique de Lee Maracle. Trois œuvres, trois femmes au parcours personnel différent, mais que l'autochtonité réunit et qui

production of the New Ontario. Virginie Alba explores the notion of territory as it expresses itself in the feminine native literature in Canada. Kathleen Kellett-Betsos bases her study on three plays representative of Franco-Ontario drama: *Lavalléville : comédie musicale franco-ontarienne*, by André Paiement; *French Town*, by Michel Ouellette; and *La P'tite Miss Easter Seals*, by Lina Chartrand. According to the author, those three plays, each one in its own way, emphasize a tension that Franco-Ontarians are constantly called upon to manage. This is the tension between the weight and the influence exerted on them by their native community, deeply imbued with ethnicity and traditions, and the call of the south, this uncertain and disquieting elsewhere that never ceases to force itself on them, universal, open and modern–the tension, in a word, between two symbolic territories, two contradictory cultural universes. In her reading of the three plays, Kellett-Betsos is guided by the theories of the French sociologist Michel Wievorka and their application to the Acadian communities by the sociologist Joseph-Yvon Thériault.

Virginie Alba's study is also based on an examination of three literary works: *Slash*, a novel by Jeannette Armstrong; *Mohawk Trail*, a collection of poems and short stories by Beth Brant; and *Bobbi Lee, Indian Rebel*, an autobiographical tale by Lee Maracle. Three works, three women with different personal stories, but united by their "aboriginality," which also defines their special relationship to the territory: in each case, a

définit leur rapport au territoire. Un territoire polymorphe dans les trois cas, à la fois physique, intérieur et conflictuel. Un territoire pluriel donc, fondé sur les oscillements constants entre tradition et modernité, entre la volonté de se réapproprier la culture d'origine et la difficulté d'articuler sa propre voix sans la culture et les mots de l'Autre, du colonisateur, entre l'attrait des mythes identitaires fondateurs lénifiants et l'implacabilité de la réalité quotidienne. Un territoire, en fait, dont les balises semblent devoir être éternellement renégociées. Le texte d'Alba, tout comme celui de Kellet-Betsos, nous rappelle la polysémie prégnante de la notion de territoire, particulièrement à la lumière des luttes des cultures minoritaires pour leur survie.

Qui dit territoire, dit aussi frontière et évoque, presqu'inévitablement, la clôture que dressent généralement les États pour protéger, à un premier niveau, l'intégrité physique de l'espace sur lesquels ils exercent leurs compétences, mais aussi, à un second niveau, pour contrôler l'accès à ce même espace et, éventuellement, pour établir les conditions d'appartenance et d'insertion de ceux qui aspirent à y vivre. L'article d'Elke Winter propose une exploration du discours étatique moderne à l'égard de la définition du territoire, ou plus spécifiquement, de l'espace civique, et offre un éclairage comparatif inhabituel sur la logique de l'inclusion au Canada et en Allemagne. Bien que l'un et l'autre pays soient depuis longtemps préoccupés par la définition de leur identité collective, leur approche respective en matière d'intégration nationale et d'acceptation de la

polymorphous territory, physical, inner and conflictual. A plural territory, therefore, defined by constant oscillation between tradition and modernity, the will to reappropriate the original culture and the difficulty of articulating one's own voice without resorting to the culture and the words of the Other, the colonizer, the constant oscillation between the attraction of the soothing founding myths of the identity and the implacable inevitability of daily life. A territory, in fact, where the markers seem to have to be eternally renegotiated. Alba's text, like that of Kellett-Betsos, serves as a reminder of the polysemy imbued in the very notion of territory, especially in the light of the cultural minorities' struggles for their survival.

Whoever says "territory," also says "border" and almost unavoidably conjures up the image of the fences that States normally have to set up in order to protect, on a first level, the physical integrity of the space that falls within their jurisdiction, but also, on a second level, in order to control the access to this same space and, eventually, define the conditions which people who want to live within that space will have to meet in other to achieve admittance and integration. In her paper, Elke Winter invites us to explore the modern State's discourse with regard to the definition of the territory and, more specifically, the civic space. To that end, she draws an unusual comparison between the logic of inclusion current in Canada and the one that prevails in Germany. Even though both countries have for a long time been concerned by the definition of their collective identity, their respective approaches of the

diversité ethnoculturelle diffère considérablement. L'État allemand a, historiquement, tablé sur le nationalisme ethnique et a généralement résisté à l'intégration civique et politique des ressortissants étrangers, alors que l'État canadien applique au contraire depuis plusieurs décennies une politique ouverte de multiculturalisme et de reconnaissance de la diversité. L'exemple de l'Allemagne est servi en contrepoint par Winter dans le but de déstabiliser l'acception convenue du multiculturalisme et de la citoyenneté au Canada. Elle soutient en effet que si l'inclusion des Allemands de l'est au moment de la réunification des deux Allemagnes a conduit à l'ethnicisation et à l'exclusion des « étrangers », l'imaginaire multiculturel canadien s'est construit sur l'ethnicisation du nationalisme québécois par le discours étatique canadien. Contrairement à ce que l'on pense souvent, les nations dites civiques, parmi lesquelles le Canada aime à se ranger d'emblée, ne sont pas non plus sans recourir aux discours ethnicisants, particulièrement si l'intégrité de l'État peut sembler menacée. Selon Winter, la reconnaissance de droits spéciaux et les garanties de représentation politique accordées aux immigrants au Canada doivent être vues comme un prix que l'État aura volontiers accepté de payer afin de contrecarrer la menace potentielle que représente le nationalisme québécois pour l'unité de la communauté politique canadienne.

Dans le dernier article, Frédéric Lasserre expose un problème de gestion pratique du territoire qui n'est pas sans laisser perplexe quant

issues of national integration and the acceptance of ethnic and cultural diversity are substantially different. Historically, the German State has built on ethnic nationalism and generally resisted the civic and political integration of foreign nationals, whereas the Canadian State has, for several decades, pursued an open policy of multiculturalism and recognition of diversity. However, Winter uses the German example, in counterpoint, to destabilize the conventional view of multiculturalism and citizenry in Canada. Indeed, she claims that, while the integration of the East Germans when the two Germanies were reunified has resulted in ethnicizing and excluding the "aliens," Canada's multicultural imaginary was built on the ethnicization of Quebec nationalism through the official discourse of the Canadian State. Contrary to what is commonly believed, the so-called civic nations, to which Canada is proud to belong, are not beneath resorting to ethnicizing discourses, especially when the integrity of their State seems to be threatened. According to Winter, the recognition of special rights and the granting of certain guarantees of political representation to immigrants in Canada must be seen as the price that the Canadian State was willing to pay in order to counter the potential threat posed by Québec nationalism, for the sake of the unity of the Canadian political community.

In the last paper, Frédéric Lasserre deals with a problem of practical management of the territory that raises some doubt as to Canada's ability to steer its own course and

à la latitude réelle du Canada à l'égard des États-Unis et aux limites de sa souveraineté économique. Depuis un certain nombre d'années, les États-Unis font face à une pénurie d'eau potable qui s'aggrave avec le temps, surtout dans les États du sud-ouest. Producteurs agricoles et consommateurs exercent des pressions accrues sur leurs gouvernements locaux et national pour importer du Canada le manque à gagner. La tentation est grande du côté canadien de subvertir à la demande américaine une ressource naturelle dont on dispose en grande quantité. Il est question de ponction directe dans les lacs d'eau douce nombreux sur le territoire canadien, mais il est aussi question éventuellement de détournement de cours d'eau canadiens vers les marchés américains. Ce sont là des scénarios qui peuvent sembler alarmistes? Déjà des intérêts américains traduisent en justice des villes canadiennes qui auraient refusé d'exporter leur eau. L'ALENA, semble-t-il, les en autorise et leur donne à penser qu'ils sont dans le droit d'exiger d'avoir accès aux sources aquifères canadiennes selon des normes dictées par le marché. L'article de Frédéric Lasserre fait le tour de cette question de plus en plus cruciale et explore jusqu'à quel point la rareté de l'eau dans l'Ouest américain pourrait forcer le gouvernement canadien à céder aux voisins du sud l'eau du Canada. C'est là un problème relativement nouveau qui soulève en quelque sorte des questions d'ordre éthique : jusqu'où les Canadiens peuvent-ils laisser aller un élément central de leur patrimoine naturel sans s'abandonner totalement aux impératifs du marché ni avilir leur

the limits of its economic sovereignty with regards to the United States. For a number of years, the United States have been facing a shortage of drinking water which has progressively worsened, especially in the South-West. Farmers and consumers exert increasing pressure on their local and national governments because they would like to import the precious commodity from Canada. On the Canadian side, there is a strong temptation to yield to American demands and provide a natural resource that remains available in a large quantity. There is some talk not only of draining fresh water from the many lakes that dot the Canadian landscape but even of eventually diverting Canadian rivers to serve the American markets. Does that sound like panic-mongering fiction? Already, some U.S. interests are suing certain Canadian cities for allegedly refusing to export their water. NAFTA, they believe, entitles them to an access to Canada's water resources in accordance with free market standards. In his paper, Frédéric Lasserre reviews this increasingly important issue and asks to what extent the scarcity of water in the Western U.S. might eventually compel the Canadian government to yield Canada's fresh water to its southern neighbors. This is a comparatively new issue and one that raises a series of quasi-ethical questions, such as: To what extent can Canadians afford let go a central part of their natural heritage without totally surrendering to market imperatives and compromising their territorial sovereignty? Lasserre seems to believe that we do not have to face such a dilemma. He claims that the Americans can solve their water shortage problems on their

souveraineté territoriale? Lasserre semble croire qu'il n'est pas nécessaire de se confronter à pareil dilemne. La pénurie d'eau américaine peut trouver solution en sol américain sans importation massive. Encore faut-il qu'il y ait pour cela volonté politique en ce sens des deux côtés de la frontière canado-américaine.

Deux essais critiques complètent le numéro. Richard Dennis recense cinq ouvrages récents portant sur la (re)configuration et la gestion de l'espace urbain au Canada et Sunaina Maira trace des « cartographies du désir » telles qu'elles émergent de l'univers romanesque d'écrivains canadiens et américains d'origine sud-asiatique.

Voilà, nous l'espèrons, un numéro au contenu riche et varié qui saura éclairer les dimensions complexe de la territorialité au Canada. Bonne lecture!

Daniel Salée
Rédacteur adjoint

own territory, without having to resort to massive importations of Canadian water. But this will not happen unless there is political will to that end on both sides of the border.

Two review essays round up this volume. Richard Dennis reviews five recent books on the (re)configuration and management of urban spaces in Canada, whereas Sunaina Maira draws "cartographies of desire" as they emerge from novels of Canadian and American writers of Asian origin.

We hope that this issue, so rich and varied in its contents, will be able to shed some light on the complex dimensions of the issue of the territory in Canada. Happy reading!

Daniel Salée
Associate Editor

Karen E. Lochead

Reconciling Dispossession: The Recognition of Native Title in Canada and Australia [1]

Abstract

This article compares the legal and political recognition of Native title in Canada and Australia through an overview and analysis of landmark court decisions on Native title in the two countries as well as a comparative analysis of Canada's comprehensive claims policy and Australia's national Native title legislation. The main finding is that the legal and political recognition of Native title is notably more extensive and secure in Canada than it is in Australia. This finding, it is argued, is attributable, at least in part, to the relatively long history of Native title recognition in law and policy in Canada as compared to Australia.

Résumé

Cet article compare la reconnaissance légale et politique des droits territoriaux, au Canada et en Australie, en passant en revue et en analysant les importantes décisions des tribunaux de ces deux pays à cet égard. Il présente également une analyse comparative de la politique canadienne en matière de revendications et la législation australienne en matière des droits territoriaux des Aborigènes. Il en ressort que la reconnaissance légale et politique de ces droits est plus développée et plus solide au Canada qu'en Australie. Selon l'auteure, cette situation est attribuable, en partie, à la reconnaissance légale et politique de longue date des droits territoriaux au Canada comparativement à l'Australie.

Statistics on the socio-economic deprivation of many Indigenous Peoples[2] and communities are often quoted as an indication of the devastating impact of European "discovery," invasion and colonial settlement of Indigenous territories. It must be remembered, however, that Indigenous Peoples were not and are not simply passive subjects of colonial attitudes and policies. Active resistance against European political, economic and social encroachments has been as much a part of colonial history as has Indigenous subjugation, although this history of active resistance is little known to most non-Indigenous people. In Canada and Australia, part of this resistance has involved the use of colonial legal and political institutions to assert and gain recognition for Indigenous rights. Although not insignificant portions of Canada and Australia's Indigenous populations have decried working within the Western-European legal and political institutions of their dominant societies to assert Indigenous rights–

International Journal of Canadian Studies / Revue internationale d'études canadiennes
24, Fall / Automne 2001

questioning the capacity and inclination of these institutions to meaningfully readdress historic wrongs and advance Indigenous agendas–important legal and political advances have been made through these institutions. This is particularly evident in the case of Native title recognition. The significance of Native title's recognition by colonial institutions lies in the positive implications of this recognition insofar as recognition permits the assertion of Indigenous claims to land under the now dominant Western-European legal and political institutions against adverse claims by non-indigenous governments and citizens committed to the norms of these same institutions. As this paper will demonstrate, however, the dominant legal and political institutions of Canada and Australia have not historically been equally receptive to Native title recognition.

Argument

The rights and interests of Indigenous Peoples in their traditional lands are generally articulated as *land rights* and *Native title*, two legally distinct yet often confounded concepts. *Land rights* refer to so-called "ordinary" common law rights to land (to use, enjoy, occupy and/or possess). They exist by virtue of grants created by governments and are not specific to Indigenous People (for example, title in fee simple and leasehold/freehold tenures). *Native title* (also referred to as "Aboriginal title" and "Indian title" in Canada, and "traditional title" in Australia), by contrast, is a unique or *sui generis* common law right to land available only to Indigenous Peoples. Its source is not government action but Indigenous Peoples' occupation of their territories prior to the assertion of sovereignty by the Crown and/or Indigenous Peoples' "traditional" laws and customs.

The existence of Native title has been recognized in law and policy in both Canada and Australia. As this paper will demonstrate, however, the recognition of Native title is notably more extensive and secure in Canada than it is in Australia. This is not to say that the fight to secure Native title and its accompanying rights is over in Canada. Indeed, the Indigenous Peoples of Canada, like their counterparts in Australia, are still fighting to achieve practical confirmation of Native title over specific tracts of land and to remove the limitations and restrictions placed on the nature and scope of Native title by the non-Indigenous legal and political institutions through which it has had to be negotiated. The point of this article, rather, is that Canada's relatively long history of non-Indigenous legal and political *recognition* of Native title has given this concept a more securely entrenched foundation from which to grow than has the more recent and hotly contested legal and political recognition of Native title in Australia. This point will be demonstrated through a detailed examination of the history of legal (royal prerogative, common law and statute law) and political (central government policy) recognition of Native title in Canada and Australia.[3] The practical *confirmation* of Native title over specific

tracts of land and the legal and political *definitions* of Native title's nature and scope, though immensely important to Indigenous Peoples' internal decolonisation pursuits in the two countries, is beyond the scope of this article.

The Recognition of Native Title in Canada

Royal Prerogative

Indigenous Peoples' interests in land were recognised in the early years of colonisation in Canada via *The Royal Proclamation of 1763*, issued by King George III of Britain. This royal prerogative compelled the Imperial and Colonial governments of British North America to enter into treaties with the Indigenous Peoples of Canada in order to acquire their traditional lands for settlement and resource exploitation purposes. Strictly speaking, the *Royal Proclamation* is an Executive Order having the force and effect of an ordinary Act of Parliament (Isaac 1999, 3). Having never been repealed, however, it has the force of law in Canada and is referenced in s. 25 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms.*

The ostensible purpose of the *Royal Proclamation* was to establish British sovereignty throughout the British territories of North America following the conclusion of the Seven Years War and the signing of the *Treaty of Paris*. This document also set out a formal policy for Imperial and Colonial dealings with Indigenous Peoples ("Indians") in British North America. On the issue of land, the *Royal Proclamation* recognised that the Indigenous Peoples of British North America had a pre-existing interest in the land and endeavoured to protect that interest by requiring that all land in British North America be acquired only through its surrender by "Indians" to the Crown and by reserving all land not surrendered by "Indians" as "their Hunting Grounds."[4]

Prior to the Supreme Court of Canada's decision in *Calder v. Attorney-General of British Columbia* [1973], vigorous legal, political and popular debate surrounded the question of whether the *Royal Proclamation recognised* pre-existing Indigenous rights (and hence recognises the existence of Native title)–the assertion of Indigenous Peoples–or *created* Indigenous rights (and hence only recognises some form of Indigenous land rights)–the assertion of Canadian governments, economic interests and many non-Indigenous Canadians.[5] This so-called pre-existing or inherent versus delegated rights debate was resolved (though only partially) in favour of the pre-existing/inherent rights thesis by the Supreme Court in its 1973 *Calder* decision (details of this decision are discussed below). Since 1973 then, the *Royal Proclamation* has been legally interpreted to give formal recognition in law to the existence of Native title in Canada. It is important to note, however, that the legal recognition afforded Native title by the *Royal Proclamation* was not consistently affirmed in legal and political practice in Canada between 1763 and 1973, (1992 in the case of

British Columbia), as the following discussions of Canada's treaty history will demonstrate.

a) The Treaties[6]

The conclusion of treaties, prescribed by the *Royal Proclamation*, was not new to many of the Indigenous Peoples of Canada. Before the arrival of Europeans, many Indigenous nations used treaties amongst themselves to conclude agreements for trade relations, the use of hunting areas, allegiance in warfare and other issues involving cooperation and accommodation between groups. The earliest European treaties signed in Canada most closely reflect the Indigenous understanding of treaties. These so-called "peace and friendship" treaties were concluded during the late seventeenth and early eighteenth centuries between British and French imperial authorities and Indigenous nations. Their primary purposes were to forge mutual trade and political alliances and to gain Indigenous nations' assistance in English-French wars. After the defeat of the French and with increased European settlement, the focus of treaties shifted from "peace and friendship' to increasingly aggressive land surrender. The result was the so-called "Lettered Treaties" (pre-Confederation) and "Numbered Treaties" (post-Confederation),[7] which involved the surrender of increasingly large areas of land in exchange for "gifts," financial compensation, reserve grants, and/or limited hunting/fishing/trapping rights. These historic treaties, finalised by the conclusion of the Williams treaties in 1923, mostly cover areas south of 60º latitude. The principal areas not covered by historic treaties include the Yukon, the Northwest Territories/Nunavut, Labrador, northern Quebec and most of British Columbia.

British Columbia represents a special case in the handling of treaties and Native title in Canada. Although fourteen treaties were concluded on Vancouver Island between 1850 and 1854, by 1870 the existence of Native title in the colony of British Columbia was explicitly denied by the local colonial authorities (McKee 1996b, 216). The position of British Columbia relied on the legal argument (presented by the province in *R v Bob & White* [1965] and *Calder v Attorney-General of British Columbia* (1969) and [1973]) that the *Royal Proclamation* was not intended to apply to the colony, now province, of British Columbia. This argument rested on two points: (1) British Columbia did not appear on most maps drawn by British cartographers (who had not yet travelled to the west coast) in 1763; and (2) the use of the present tense by the writers of the *Royal Proclamation* in the phrase "the Indians with whom we are now connected" (Culhane 1998, 75). In its 1973 *Calder* decision, one-half of the divided Supreme Court agreed with the province and held that the *Royal Proclamation* did not apply west of the Rocky Mountains. "The rationale was that the area was unknown to the King in Council (UK) when the *Royal Proclamation* was enacted and hence was outside the intended territorial application. It went quite unremarked that the Indian Territory (created by the *Proclamation*) was

consistently referred to in the imperial legislation as including BC" (Clark 1987, 111). Following the landmark *Calder* decision, then, British Columbia continued to maintain its position that Native title did not exist in the province and therefore refused to participate in the federal government's land claims policy (introduced in 1973). By the late 1980s/ early 1990s, however, a litany of court cases on Indigenous rights and Native title had begun to impact legal and public opinion across Canada making it legally and politically unfeasible for the province to maintain its historic position (McKee 1996b). As a result, the province agreed to participate in the federal land claims process, introduced the "British Columbia Treaty Process" in 1992, and thus recognised the existence of Native title in the province, and finally permitted Indigenous Peoples in British Columbia to enter into land claims settlement negotiations.[8]

The historic treaties continue to be of great legal and symbolic significance in Canada, although perceptions of their meaning vary significantly.

> Native people whose ancestors signed treaties tend to view these documents as recognition of their sovereign status and affirmation of their aboriginal rights. The treaties provide for a continuing relationship between Canada and First Nations. Government and non-aboriginals, however, tend to see the treaties as historic agreements which extinguished aboriginal rights to the land and established federal control over the lives of Native peoples (McMillan 1995, 316).

Although not inconsequential disagreement about the nature and scope of treaties continues, what is crucial is that their existence has provided Indigenous Peoples in Canada with documented evidence of colonial and dominion authorities' adherence to the terms of the *Royal Proclamation* during the settlement process, and, by logical extension, with persuasive evidence of their acceptance of this royal prerogative's recognition of Native title or, at a minimum, of Indigenous land rights.

Common Law

The concept of Native title has been the subject of considerable judicial commentary in Canada. With each new decision the security of Native title has become more deeply entrenched in the Canadian legal, political and, to some extent, civic psyche, and the nature and character of Native title has become more precisely defined in Western-European property law terms.[9] The following two landmark legal cases–*St. Catherine's Milling and Lumber Company v. R.* [1889] and *Calder v. Attorney-General of British Columbia* [1973]–detail the history of Native title's recognition in common law in Canada.

a) *St. Catherine's Milling and Lumber Company v. R.* [1889]

Following the recognition of Indigenous interests in and rights to land in the *Royal Proclamation* and the signing of numerous land surrender treaties, a "common sense" myth took hold in Canada that the necessity of treatying with Indigenous Peoples was founded on benevolence or pragmatic politics and not on the legal rights of Indigenous Peoples to their lands. The matter at issue was essentially whether or not the *Royal Proclamation* recognised a common law right to Native title. *St. Catherine's Milling and Lumber Company v. R.* [1889] was the first Canadian court decision to substantively discuss the issue, and although this decision did *not* ultimately recognise the existence of Native title it did confirm the existence of Indigenous land rights at common law, making it an important legal landmark on the road to Native title recognition in Canada.

In dispute in *St. Catherine's Milling* was the validity of a permit to cut lumber granted by the federal government to a private company over a tract of land within Ontario's provincial boundaries surrendered by the Ojibway Nation in 1873 under *Treaty 3*. The federal government argued that prior to signing *Treaty 3* the Ojibway had held full title to their lands by virtue of the *Royal Proclamation's* recognition of Indigenous ownership and jurisdiction on all unsurrendered land in British North America. The surrender of their land to the Crown with the signing of *Treaty 3*, the federal government argued, transferred beneficial interest in the lands at issue to the federal government by virtue of s. 91(24) of the *British North America Act, 1876*, (henceforth *BNA Act*), (which confers upon the Parliament of Canada the power to make laws for "Indians and lands reserved for the Indians"). The Province of Ontario countered with the argument that prior to signing *Treaty 3* the underlying title to all land at issue was not held by Indigenous Peoples (namely the Ojibway) but by the Crown, which acquired title by virtue of the doctrine of discovery. Furthermore, the Province argued, having surrendered the land at issue to the Crown, beneficial interest in this land passed to the Province, not to the federal government, by virtue of s. 92(2)(109) of the *BNA Act* (ss. 109 provides that "all lands, mines, minerals, and royalties" belong to the provinces).

Ultimately, the Judicial Committee of the Privy Council (JCPC) sided with the Province of Ontario. In its ruling the JCPC did not consider it necessary to determine the exact status of the Ojibway's land rights prior to European arrival, although it did determine that *if* some form of Native title had pre-existed Britain's "discovery" of North America or survived the *Royal Proclamation*, it was a type of property ownership that was inferior to title in fee simple. The JCPC did, however, affirm that the Ojibway had had a legal interest in their lands prior to the signing of *Treaty 3*. This interest was ascribed to the *Royal Proclamation* and described by Lord Watson as a "personal and usufructuary right, dependant upon the good will of the Sovereign" (as quoted in Sanders 1996, 85). This limited land right held by the Ojibway, the JCPC ruled, was terminated by *Treaty 3* with nothing

transferred–the land became Crown land and the beneficial interest passed to the Province by virtue of s. 92(2)(109) of the *BNA Act*.

Although Native title was not recognised by the JCPC in *St. Catherine's Milling* the decision is nonetheless heralded as a landmark decision in Canadian Indigenous litigation. This decision confirmed the existence of Indigenous land rights at common law (thus dispelling the myth of benevolent or pragmatic Indigenous land rights), and left open the *possibility* of Native title's existence at common law (because the Court did not explicitly *deny* Native title's existence). The case itself is also remarkable for the unqualified recognition of the Native title articulated by the federal government in its arguments. Although the Ojibway (who, incidentally, were neither consulted nor represented in this case) and Canada's other Indigenous Peoples did not achieve recognition of Native title by the JCPC in *St. Catherine's Milling*, they did achieve an important benchmark–the recognition at common law of their unique land rights: created by the *Royal Proclamation* and persisting on unsurrendered lands as a "burden" on the Crown's underlying or radical title to all land.

b) *Calder v. Attorney-General of British Columbia* [1973]

The next Native title case to be litigated in Canada was brought to the Supreme Court of British Columbia in 1969 by Chief Frank Calder, on behalf of the Nishga (now Nisga'a) Tribal Council. The protracted time period between *St. Catherine's Milling* and *Calder* is probably attributable to the fact that a 1927 amendment to the *Indian Act*[10] made it illegal for "status Indians"[11] to raise funds or hire legal counsel to pursue land rights or Native title claims. A 1951 amendment to the *Indian* Act subsequently removed this restriction, but Indigenous Peoples still faced a legal system that was "expensive, time-consuming, generally hostile to the kinds of issues that would have to be raised and rather inflexible about which kind of remedy might be awarded" (Townshend 1992, 62). Despite these post-1951 obstacles, in 1969 Chief Calder commenced legal proceedings in the Supreme Court of British Columbia to secure a legal declaration that: (1) the Nisga'a held title to their territory prior to the assertion of British sovereignty; (2) this title had never been lawfully extinguished; and (3) this title is a legal right. This Native title claim ultimately resulted in one of the most influential, if divided and complex, "decisions" of the Supreme Court of Canada on the issue of Native title.

The road to Native title recognition in *Calder* began in the Supreme Court of British Columbia with a crushing defeat of the Nisga'a claim. According to Gould J, in his decision of October 1969, whatever land rights the Nisga'a may have had could not have survived the establishment in the colony of British Columbia of general land legislation. He did not say whether Canadian law recognised the concept of Native title but reasoned that *if* it did the title of the Nisga'a had certainly been extinguished before 1871 (when British Columbia joined Confederation) (Sanders 1996, 90).

The Nisga'a appealed this decision, but the British Columbia Court of Appeal unanimously rejected their appeal in May 1970. In its opinion, the Nisga'a were too "primitive" in the nineteenth century to have held concepts of property that could be considered on an evolutionary par with the concept of property upheld by British law. Furthermore, *if* any form of Native title had existed, the Court reasoned, it had been "explicitly extinguished" by Britain's assertion of sovereignty and "implicitly extinguished" by provincial land legislation prior to Confederation.

The only remaining recourse was to take the Nisga'a claim to the Supreme Court of Canada and hope that this highest judicial authority would not deny Native title's existence to the detriment of not only the Nisga'a but all Indigenous Peoples in Canada. The Supreme Court handed down judgement in *Calder* in January 1973. In this judgement, three justices held that the Nisga'a held Native title rights and three justices held that they did not. All six justices, however, agreed that Native title existed at common law (by virtue of Indigenous Peoples' prior occupation of their lands) and continued to exist, unless surrendered or validly extinguished by the Crown. (The issue that divided the court was whether or not the specific Native title which the Nisga'a claimed had been extinguished.) The seventh judge, holding the deciding vote, rejected the appeal for procedural reasons[12] and made no comment on the Native title question.[13]

Contrary to popular opinion, following the 1973 *Calder* decision the recognition of Native title in common law remained tenuous. Because the Nisga'a appeal was ultimately rejected by the Supreme Court, the written decisions of the justices confirming the existence of Native title in common law were in fact non-binding on future courts and their decisions. In British Columbia, where the Nisga'a claim was situated, the provincial government continued to assert its historic position denying the applicability of the *Royal Proclamation* to its jurisdiction and hence, the existence of Native title in the province. In subsequent Supreme Court decisions (*R. v Guerin* [1985]; *Roberts v. Canada* [1989]; *R. v. Sparrow* [1990]; *Delgamuukw v. British Columbia* [1998]; and others[14]), however, the Supreme Court affirmed *Calder*'s recognition of Native title in common law, extended this recognition to include the province of British Columbia, and commenced the process of defining and refining Native title's characteristics.

Comprehensive Claims Policy

Although the Nisga'a technically lost their bid to secure legal recognition of their Native title rights when their appeal was denied in 1973, the peculiar split decision of the Supreme Court in *Calder* served to dramatically increase the legal credibility of so-called "Indian land claims" in Canada. Prior to the decision, the federal government had acted on the assumption that Native title did not exist and accordingly had not seen the need for any sort of land claims policy. In the words of then Prime Minister Pierre Elliot

Trudeau, when asked at a 1969 press conference whether his government would recognize Native title and Aboriginal rights: "Our answer is no. We can't recognize aboriginal rights because no society can be built on historic 'might have beens'" (as quoted in Culhane 1998, 83). This position was confirmed in the Liberal government's infamous "White Paper" on Indian policy released in 1969, which advocated the dissolution of any distinct legal or political status for Indigenous Peoples and their lands, and the rapid assimilation of Indigenous People into the mainstream of Canadian society. As a result of the *Calder* decision, the federal government revisited its position and quickly (by August 1973) developed a coherent, two-pronged policy to deal with two types of land claims in Canada–*specific claims* and *comprehensive claims.*

Specific claims refer to claims that the government did not fulfill its lawful obligations to Indians under the treaties, other agreements or the *Indian Act* and the *specific claims* policy allows Indigenous People(s) in Canada to seek redress for this neglect of lawful duty (Canada 1993a; Canada 1993b). Of more relevance to the present discussion of Native title in Canada and Australia (given the absence of treaties in Australia) are *comprehensive claims* and the *comprehensive claims* policy. The *comprehensive claims* policy allows non-treaty Indigenous Peoples to negotiate claims to "traditional," unsurrendered lands (Native title claims). *Comprehensive claims* normally involve an Indigenous band, group or community(ies) within a geographic area and are comprehensive in scope, including in their negotiation and settlement such elements as: "ordinary" land title; specified hunting, fishing, and trapping rights; financial compensation; economic and social benefits; and, since 1995, self-government arrangements[15] (Canada 1993a). Fourteen comprehensive claims agreements have been signed since the introduction of the federal government's claims policy in 1973. This is not an unremarkable accomplishment considering the complexity of comprehensive claims negotiations, the requirement of provincial participation in the negotiations and settlements, and the fact that until 1990 the federal government limited the number of negotiations that could be undertaken at one time to six (Canada 2001). Although the Canadian government's *comprehensive claims* policy is just that–a policy and not law–in *Gathering Strength-Canada's Aboriginal Action Plan* (announced 7 January 1998 in response to the *Royal Commission on Aboriginal Peoples*, 1991-1996) the Government of Canada re-affirmed its position that "treaties, both historic and modern, will continue to be a key basis for the future relationships between Aboriginal people and the Crown" (Canada 2001, 2). This assertion, coupled with Canada's relatively long history of recognizing Native title and courts' more recent reiteration of Native title's continued existence, make it extremely unlikely that this policy will be revoked or unfavorably altered to the detriment of the Indigenous Peoples of Canada, at least in the foreseeable future.

Canada's *comprehensive claims* policy, however, is not uncontested. Since its introduction in 1973, this policy has been criticized by virtually all Indigenous Peoples in Canada. Central to this criticism is the issue of extinguishment. According to the federal government's policy, the resolution of comprehensive claims requires the cession and surrender (i.e. extinguishment) of all present *and* future *Native title* claims in non-settlement areas in exchange for *ordinary land rights* (usually in the form of title in fee simple) to delineated settlement and/or non-reserved areas. In other words, the *comprehensive claims* policy gives political recognition to the existence of Native title only to precipitate its legal extinguishment upon the conclusion of a claim. Unfortunately, detailed discussion of this and other serious problems with Canada's *comprehensive claims* policy are beyond the scope of this article. The main point, for the purposes of this comparative article, is that, compared to Australia's limited and politically insecure recognition of Native title in policy (discussed below), Canada's *comprehensive claims* policy gives explicit political recognition to the existence of Native title and is, at least at present, politically secure. Of central relevance to the security of this recognition is the fact that as "modern treaties," *comprehensive claims* settlements are protected by s. 35(1) of the *Constitution Act, 1982* (discussed below). This gives the negotiated settlement agreements, including their confirmation of Indigenous land rights to designated tracts of land, a virtually immovable grounding in Canadian law and policy.

Statute Law

There is no general legislation of the Parliament of Canada that expressly recognises or affirms Native title (Elliott 1985, 84). Native title is, however, recognised in and given protection by s. 35(1) of the *Constitution Act, 1982,* which states: "The existing Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada are hereby recognised and affirmed." This clause makes Canada "the only country in the world in which constitutionally entrenched aboriginal and treaty rights serve as the basis for framing aboriginal-state relations" (Fleras and Elliott 1992, 8). Prior to 1997, however, legal uncertainty surrounded the inclusion of Native title in the phrase "existing Aboriginal and treaty rights." In the Supreme Court's decision in *Delgamuukw v. British Columbia* [1998] this uncertainty was dispelled. "Aboriginal title is a right to the land itself," the Supreme Court ruling stated, and this right is protected by s. 35(1) of the Canadian Constitution.

Before its entrenchment in the Constitution of Canada in 1982, Native title, as a common law right, was weaker than the prerogative rights of the Crown and, later, the rights of the British and Canadian Parliaments. The legitimate expression of Native title, therefore, could not survive in the face of conflicting legislation passed by the appropriate body (Asch and Zlotkin 1997, 23). Since the adoption of s. 35(1) of the *Constitution Act, 1982*, however, the extinguishment of Native title without the consent of

Indigenous Peoples is no longer possible in Canadian law. With the creation of s. 35(1) and its entrenchment in the Constitution, Aboriginal rights (including Native title) were transformed from common law rights to constitutional rights, and a new set of premises for judicial discourse became available (Asch 1999, 434).

To summarize, Native title in Canada is recognized by a royal prerogative–the *Royal Proclamation of 1763*; in common law–through Supreme Court decisions in *Calder, Guerin, Roberts, Sparrow, Delgamuukw*, and others; and, in a constitutional enactment–s. 35(1) of the *Constitution Act, 1982*. Although Native title is not explicitly recognized in general legislation in Canada, it has gained political recognition through the federal government's *comprehensive claims* policy adopted in 1973.

The Recognition of Native Title in Australia

As will now be seen, the concept of Native title in Australia enjoys a much lesser degree of recognition in law and policy than it does in Canada. In Australia, Native title is not recognized by royal prerogative; its recognition at common law came only in 1992; and although Native title is recognized in general legislation, via the *Native Title Act, 1993* and the *Native Title Amendment Act, 1998,* this recognition is not only meager but also hotly contested and extremely insecure.

Royal Prerogative

European settlement of Australia began in 1788 with the establishment by the British of a penal colony on the site now known as Sydney. At the time, there are estimated to have been between 300,000 and 600,000 Indigenous People inhabiting the continent (Tremblay and Forest 1993, 31). Despite this fact, "[w]hen Arthur Phillip arrived in Australia with the First Fleet in 1788 his instructions omitted any reference to the seeking of Aboriginal consent for actions. The instructions, were, however, quite clear in their recognition of Native existence; in their desire to achieve harmonious coexistence; and in their application of punitive consequences for crimes and wrong-doing" (Gray 1997, 41). Despite the physical presence of Indigenous Peoples in Australia and their recognition in colonial instructions, Australia was legally defined as *terra nullius* from 1788 to 1992. The reasons for this lie in imperial law and colonial policy.

During the early centuries of colonial expansion, the European powers involved came to an agreement among themselves that new territory could be acquired either by the conquest or cession of occupied territories or by the discovery and settlement of unoccupied territories or *terra nullius*. Where Indigenous populations were encountered, and conquest or cession was not achieved, the colonizing European power faced a problem in law. This problem was resolved ontologically. The inhabited lands, it was decided, could "simply [be] *deemed* to be legally *uninhabited* if the people

were not Christian, not agricultural, not commercial, not 'sufficiently evolved' or simply in the way" (Culhane 1998, 48).

In Australia, there was no recognition by the British colonisers/invaders of the complex structures of pre-existing Indigenous societies, which were (and are) based on people's relationships with the land. They therefore concluded that the Indigenous People(s) of Australia could not be treated as a sovereign people(s) and had no legal interests in land (Australia 1993). Although the British policy of recognizing Native title and negotiating nation-to-nation treaties was well known at the time (between 1693 and 1862 the colonial Crown signed more than forty treaties with Indigenous Peoples in British North America [Havemann 1999, 25]), no royal prerogative recognizing Native title in the Australian colonies was issued by the Imperial Crown. The Colonial governments in Australia viewed the treaty process as primarily applicable to North America where the Indigenous population was regarded as relatively "civilized" (Morse 1984, 7), and thus in the absence of any explicit Imperial instructions on Indigenous land acquisition, the Australian colonies were settled with an absolute disregard for Indigenous interests in or "ownership" of their traditional lands.[17]

Common Law

By the mid-20th century, it was a generally held view that Native title was not part of the Australian common law. Grants by the Crown were founded upon the judicially accepted notion that, upon European settlement, title to all land in Australia was vested in the Crown. In fact, it was not until 1970 that an Australian court was called upon to consider the issue of Native title/Indigenous land rights at common law. The first Native title action in Australia was pursued in the Northern Territory (a region under Commonwealth administration) and relied on a constitutional limitation applicable only to the Commonwealth government–the Commonwealth government of Australia can only acquire property on "just terms." It was this constitutional limitation, it was argued in *Milirrpum v. Nabalco Pty. Ltd.* [1971], that invalidated the grant of mining rights on traditional lands in Arnhem Land.[18]

The *Milirrpum* decision issued a crushing blow to Indigenous Peoples throughout Australia. In the decision, Blackburn J categorically stated "the doctrine of [Native title] does not form, and never has formed, part of the law of any part of Australia" (as quoted in Gray 1997, 36). Despite great disappointment, the *Milirrpum* decision was not appealed, as Indigenous People considered that the pursuit of legislative action (in the form of state, territory and national land legislation) would likely be more successful, less risky and less costly than further litigation.

It was not until 1982 that the Native title issue again began to be litigated in Australian courts.

a) *Mabo v. State of Queensland (No. 1 and 2)* [1988 and 1992]

In May 1982, Eddie Mabo and four other Meriam people instituted proceedings against the State of Queensland in the High Court of Australia, seeking an order declaring that the Meriam People held Native title to Mer.[19] The Meriam claimed, since time immemorial, to have had an on-going connection with their islands and to have established and continued to live by their own social and political structures. In their statement of claim, they acknowledged that their islands had come under the sovereignty of the Crown in 1879, as part of the colony of Queensland, but subject to their rights to their lands according to: (a) their local or Native customs; (b) their original ownership of the islands or "traditional Native title"; and (c) their present possession, occupation, use and enjoyment of the islands (Bartlett 1996, 133). To ignore those rights, they said, would involve a breach of fiduciary duty on the part of the State of Queensland, and would entail the payment of compensation.

The State of Queensland's statement of defence denied any foundation in law for the rights asserted by the Meriam, and asserted that, in any event, such rights were extinguished at the latest by the enactment of the State's *Land Act, 1910*. This Act "reserved" the islands (with the exclusion of two acres leased to a missionary society in 1882) for the use of Indigenous People. As part of its defence, the Queensland government relied on the *Queensland Coast Islands Declaratory Act* (passed in 1985 *after* the Meriam had lodged their land claim). The Act stated that the government's intention in 1879 had been not only to acquire sovereignty over the islands but to extinguish any land rights the Meriam might have. The enactment and use of this Act was undoubtedly an attempt by the Queensland government to defuse what it clearly recognised as a potentially far-reaching legal claim to Native title. In *Mabo v. State of Queensland [No. 1],* however, the High Court declared the 1985 Act invalid as contravening s.10 of the *Racial Discrimination Act* (henceforth *RDA*) of 1975 (this section makes illegal the treating of people of a particular race less favourably than those of another race). "The court found that by taking away traditional legal rights the 1985 Act also took away immunity of the Meriam people from being deprived of their rights over the Murray Islands" (Lippman 1994, 169).

Commencing on 28 May 1991, following the determination of all issues of fact by the Supreme Court of Queensland, *Mabo [No. 2]* was argued for four days before the High Court of Australia. On June 3, 1992, by a six to one majority, the High Court upheld the communal Native title of the Meriam People and discarded the doctrine of *terra nullius*. The High Court's decision recognised the existence of Native title in common law and its endurance "where Aborigines and Torres Strait Islanders have maintained their connection with the land through the years of European settlement; and where the title has not been extinguished by valid acts of government" (Lippman 1994, 172). According to the High Court, the exact character of Native title rights was to be determined according to the

traditional laws and customs of the Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples and thus would likely differ in kind from one claim to another.

Although an important decision, the *Mabo* decision was also a very limited decision, as were its likely implications. In the High Court's decision, a majority of four of the justices held that Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples are not entitled to compensation for the wholesale dispossession of their lands, even if their Native title was wrongfully terminated in "the past" (meaning, prior to the coming into force of the *RDA* in 1975) by, for example, the forced removal of an Indigenous group from its territory. The Court also ruled that Native title was and is extinguished by any act inconsistent with Native title (for example: legislation of Crown grant which allows for a public facility to be built on the land, or for land to be set aside for a public purpose inconsistent with Native title) (Aboriginal Provisional Government 1992, 41). Furthermore, the Court determined that once Native title has been lost it cannot be revived. The *Mabo* decision, therefore, mainly permits the assertion and/or confirmation of Native title for only remote "traditional" Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples who were not dispossessed of their lands prior to 1975 (probably due to the "undesirability" of their lands for economic development and/or resource extraction) or who managed to maintain continuous connections with and access to their lands for over two centuries despite non-Indigenous encroachments (probably due to weak government, industry and/or public attempts at dispossession).

According to Lippman, "[v]ery few if any, decisions of the High Court have met with such a highly emotional and politically charged outburst as has the Mabo decision" (1994, 172). The fear of economic mayhem sewn by the conservative state governments, the federal opposition and sectoral capitalist interests quickly led to a very public "backlash" against Native title and Aboriginal and Torres Strait Islander rights in general. Outbursts from the mining industry and State premiers and a deliberate campaign of misinformation quickly spread fears among non-Indigenous Australians that the decision would cause the loss of ownership of private dwellings and land. Criticism was also directed at the High Court itself with its performance being described as a "lamentable failure in one of the Court's most important duties, i.e. the legal and public defense of property in Australia" (Morgan as quoted in Gray 1997, 39). After over two centuries of policy making according to the doctrine of *terra nullius*, Australian governments, industry leaders and the general public were clearly not felicitous of a new policy course guided by the recognition of Native title at common law.

b) *The Wik Peoples and the Thayorre People v. State of Queensland* [1996]

A major issue not resolved by the High Court in *Mabo* was whether or not Crown leases (particularly pastoral leases) extinguished Native title by virtue of inconsistency. This question was brought to the High Court in June 1993 by the Wik Peoples, with the Thayorre People later joining as

respondents. At issue in *The Wik Peoples and The Thayorre People v. State of Queensland* [1996] was whether the grant of pastoral leases over two large areas of land in Queensland had necessarily extinguished Native title to those areas. In one case, the lease (despite being in existence for many decades) had never been used to run cattle; in the other case, use had been minimal. The evidence presented, in fact, indicated that Indigenous People had continued to use and occupy one of the areas concerned for many years without ever knowing that the area had been gazetted as a pastoral lease (Hagen 2000, 5).

The Queensland government argued that the leases at issue, granted under its *Land Act 1910* and *Land Act 1962,* were true leases in the common law sense and thus necessarily conferred rights of exclusive possession to the leaseholders. Those rights, according to the Queensland government, were inconsistent with the continued existence of Native title rights, and so, in accordance with the *Mabo* decision, necessarily extinguished them (Butt 1997a, 327). The Wik Peoples argued that Native title can only be extinguished by a law or an act of government which shows a "clear and plain intention" to extinguish Native title, which the acts in question, in their opinion, clearly did not.

In its decision of 23 December 1996, the High Court ruled that the laws creating pastoral leases in Queensland did not reveal a "clear and plain intention" to extinguish Native title, as the Court determined was required. Pastoral leases in Australia, the Court found, had been created to meet the unique needs of an emerging pastoral industry. The rights and interests of any given pastoral leaseholder, it was therefore held, had to be determined by looking at the relevant statute and at the particular lease itself. This process showed that the leases in question did not give the leaseholders a right to "exclusive possession" of the land. As a result of this determination, the Court confirmed that the granting of a pastoral lease did not *necessarily* extinguish Native title and that Native title *could* co-exist with the rights of a leaseholder (whether or not the Wik and Thayorre Peoples actually held Native title to the land at issue was not decided by the Court). At the same time, however, the Court also ruled that where there was a conflict or "inconsistency" in the exercise of the rights of a pastoral leaseholder and Native title rights, Native title rights were subordinate (Australia 1997, 32).

Approximately 42.1 percent of the Australian landmass is held under Crown leasehold, which are mainly pastoral (Gray 1997, 64). Clearly, the *Wik* decision has enormous ramifications in the context of Native title recognition in Australia. Few of Australia's political leaders, however, are willing to accept the High Court's decision that pastoral leases and Native title can coexist, and have not ruled out the possibility of extinguishing the common law right identified in *Wik,* quashing any attempt to exercise Native title rights over pastoral land. "While this would violate the *Racial Discrimination Act* the Prime Minister, John Howard, refuses to guarantee that the legislation will remain untouched" (Dodson 1997, 3).

Statute Law

Prior to the 1992 High Court decision in *Mabo*, Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples' Native title rights were not recognised by the common law of Australia and were only recognised through special legislation enacted by the State and Commonwealth governments. Arguably, the most significant land rights legislation in Australia was and is the *Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act, 1976*, which allows Indigenous Peoples to claim traditional lands on unalienated Crown land and certain other lands, excluding pastoral properties.[20] Of course, the right to land conferred by the *Land Rights (NT) Act, 1976* and other State legislated land acts, is not strictly speaking a "Native title" right. A "Native title" right is a justiciable common law right to land arising from Indigenous Peoples' prior use and occupancy of the land and/or their "traditional" laws and customs and cannot be unilaterally extinguished without legally valid reasoning. The right to land conferred by Commonwealth and State legislated land acts is a statutory right that owes its existence to the relevant legislating authority and can be unilaterally altered or revoked at the will of the same authority, without legal recourse.

At the true intersection between Native title law and policy in Australia is the *Native Title Act, 1993* and the *Native Title Amendment Act, 1998.*

a) *Native Title Act*, 1993

In October 1992, only four months after the *Mabo* decision, the Commonwealth government announced a consultation process aimed at achieving an appropriate and just national response to the High Court's landmark decision. According to non-Indigenous Australians, national Native title legislation was considered necessary in order to: validate past land grants made and other actions taken without reference to the existence of Native title; secure a process for future dealings in land; and, establish with certainty and without constant litigation whether or not land would be the subject of Native title claims. "Aboriginal people, on the other hand, were more content to rely on the judgment itself as establishing when and if Native title existed in regard to specific areas of land. Presumably if there were disagreements resolution would have to be made through mediation or through the Courts" (Gray 1997, 65). In the end, the perceived need for "certainty" won the day and the Commonwealth government quickly embraced the policy goal of national Native title legislation.

On 3 June 1993, following intensive consultations with Aboriginal Land Councils, miners and State, Territory and Commonwealth government representatives, the Commonwealth government released a discussion paper that was intended to reconcile the conflicting interests of miners, developers, pastoralists and State governments (whose interests largely coincided) on the one hand and Indigenous Peoples on the other. In the end, however, the discussion paper failed to reconcile anyone to anything and was met with strong and conflicting objections on both sides. In response,

representatives from Indigenous communities across Australia met in July to discuss their response to the *Mabo* decision. Their position, including the principles they felt should underlie any national Native title legislation, was detailed in the *Eva Valley Statement*, which was subsequently presented to the Commonwealth government. At the same time, State leaders, mining officials and other sectoral interests vigorously campaigned for the "restoration" of non-Indigenous property rights and national economic security. Finally succumbing to industry pressure, the Commonwealth government released a statement in September 1993 in which it contemplated national Native title legislation that would: suspend the *RDA* in order to validate existing titles[21]; permit the wholesale extinguishment of Native title; and create State tribunals for the resolution of Native title claims.[22]

Not surprisingly, Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples were vehemently opposed to the government's statement. They and their non-Indigenous supporters formed the Coalition of Aboriginal and Torres Strait Islander Organizations Working Party to assert the Indigenous position on Native title legislation and urge the government to reconsider its stance. In September and October 1993, seven representatives of the Coalition (including leading Indigenous land council representatives and the chairperson of the Aboriginal and Torres Strait Islander Commission [ATSIC]) met with the Prime Minister and his advisers to discuss the proposed national Native title legislation. As a result of these meetings, the main objections (though not all) of Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples to the proposed legislation were overcome. In an historic compromise, Indigenous representatives accepted the government's process for the retroactive validation of non-Indigenous landholder interests in exchange for guaranteed rights to negotiate non-Indigenous land use and the establishment of a National Native Title Tribunal.

The federal *Native Title Act 1993* finally passed through federal parliament on 23 December 1993, after two Green party senators (who held the balance of power in the Senate) forced last-minute changes and amendments even more favourable to Indigenous interests than then Prime Minister Paul Keating had contemplated. In brief, the *Native Title Act, 1993*:

> recognizes the common law principle of Native title, as established by the High Court in *Mabo*;
>
> gives validity to "past acts"–past grants of interest in lands or waters made invalid because of Native title ("past" is defined as falling between the coming into effect of the *RDA* in 1975 and the *Mabo* decision in 1992; prior to 1975 grants made without regard for Native title were legal);
>
> provides for future dealings affecting Native title ("future acts");

> sets out a process for establishing Native title claims; and
>
> establishes an impartial National Native Title Tribunal, the functions of which include the determination of claims asserting the existence of Native title (Australia 1997, 31).

On December 2, 1993, in the interim between the passage of the *Native Title Bill* and the coming into force of the *Native Title Act*, royal assent was given to the *Land (Titles and Traditional Usages) Act, 1993* of Western Australia. This Act "purported to extinguish all Native title and substitute 'rights of traditional usage,' which were 'administratively defeasible' and inferior to other rights granted by the Crown" (Bartlett 1999, 418). Although this Act was ultimately struck down by the High Court of Australia in March of 1995 (*Western Australia v. The Commonwealth* [1995]), it is just one illustration among many of the determination of non-indigenous governments to avoid the implications of the High Court's recognition of Native title and the Commonwealth's limited actions to implement this recognition in policy.

Despite the fact that most observers in the common law world see little to nothing remarkable about the *Native Title Act, 1993*, it is still considered radical by most Australians. In fact, the *Native Title Act, 1993* and the amendments made to it by the *Native Title Amendment Act, 1998* promote a policy of Native title extinguishment over Native title recognition and do much more to confirm existing non-Indigenous interests in land than to recognize and protect Native title.

b) *Native Title Amendment Act*, 1998

Since the drafting of the *Native Title Bill*, Indigenous Peoples of Australia had criticized the national legislation for limiting their right to claim Native title, creating an unduly bureaucratic process for the determination of Native title, and favouring non-indigenous interests in land over Indigenous interests. Following the *Wik* decision, Indigenous Peoples and their supporters pressed for a wholesale revision of the Act that would reflect the reinforcement and extension of their Native title rights in line with the latest High Court decision. The Commonwealth government, however, was not prepared to meet Indigenous demands. Instead, it sought once again to appease the miners, pastoralists and other conservative forces whose indignation over the *Mabo* decision had now been extended with equal vehemence to the *Wik* decision. These politically powerful forces called on the Commonwealth government to ensure the rights of non-Indigenous Australians (particularly sectoral capitalist interests) or risk economic, social and political instability. The Commonwealth complied.

In May 1997, the Commonwealth government released its response to the *Wik* decision in the form of a 10-Point Plan for the revision of the *Native*

Title Act, 1993. Not only did the 10-Point Plan demonstrate the government's refusal to accept the recent High Court ruling, it also demonstrated a notable retreat on some of the major legislative gains (supported by the *Mabo* decision) made by Indigenous Peoples in the original legislation. Following are the main features of the 10-Point Plan:

1. Validate all illegal grants extinguishing Native title made by State governments between the coming into effect of the Native Title Act, 1993 and the High Court's Wik decision.
2. Permit the upgrading of pastoral leases to allow for a broader range of land use activities (full primary production uses) than was previously allowed (grazing and related activities).[23]
3. Remove the right of Native title holders to negotiate over mineral developments at the exploration stage.
4. Institute a more strict Native title claim registration test and make registration a threshold for accessing negotiation rights.
5. Permanently extinguish Native title on "exclusive tenures" (leases or freehold), even when the land in question has reverted to the Crown.[24]
6. Create a "sunset clause" that will disallow Native title claims after a cut-off date (1999 and 2001 were proposed).
7. Remove the rights of Native title holders to negotiate over developments on vacant Crown land within town boundaries.[25]
8. Limit access rights for traditional purposes (such as ceremonies and hunting) to Native title claimants who have a continuing physical connection and access to the land, and meet the more stringent registration test.
9. Abolish or strictly limit the powers of the National Native Title Tribunal in favour of State tribunals.
10. Allow the *Native Title Act* to override the *RDA*.[26]

The Commonwealth government claimed that the 10-Point Plan was based on acceptance of the *Wik* decision and respected the principles of Native title. Deputy Prime Minister Tim Fischer, however, was not alone when he described the 10-Point Plan as containing "bucketsfuls of extinguishment" of Native title on pastoral leases (ATSIC 1997). Gatjil Djerrkura (chairman of ATSIC) agreed: "In fact the 10-Point Plan leaves Native title holders largely without any of the substantive rights or benefits of Native title" (ATSIC 1997).

The first of three *Native Title Act Amendment Bills* incorporating the 10-Point Plan was introduced into the House of Representative on September 4, 1997. The Senate, however, refused to accept this Bill and its subsequent version (reintroduced in the House in early April 1998) as presented and returned them to the House with numerous amendments. In

both instances, however, the House refused to accept the Senate's amendments and the Bills were defeated. In late June 1998, after more than a year of House-Senate deadlock, the Prime Minister announced that an agreement had been reached with independent Senator Brian Harradine over further amendments to the *Native Title Amendment Bill* that would enable Senator Harradine to support the Bill's third passage through the Senate. Eighty-eight additional amendments to the *Native Title Act Amendment Bill* were quickly passed by the House and, after a lengthier debate, were finally accepted by the Senate on July 7, 1998. The amended Bill was passed by the Senate on July 8, 1998 and the *Native Title Amendment Act* received royal assent on July 27, 1998 with most of its provisions coming into effect on September 30, 1998 (ATSIC 1999, 3-4).

The so-called "Howard/Harradine Agreement" was a bitter disappointment to Indigenous People who were not consulted on this crucial, last-minute compromise that significantly altered Native title legislation in Australia and significantly reduced their Native title rights as confirmed by the High Court in both *Mabo* and *Wik*. Although the Howard/Harradine Agreement is an improvement on the Government's original proposals and subsequent Bills, it is still, in reality, simply the unfair 10-Point Plan with some minor changes.[27]

The Indigenous Peoples of Australia are not alone in their condemnation of the Australian government's treatment of Native title in policy. In 1998, following the government's incorporation of roughly 70 percent of the 10-Point Plan into the *Native Title Act* amendments, ATSIC wrote to the UN's Committee for the Elimination of Racial Discrimination (CERD) to ask it to review the Commonwealth's proposed amendments, arguing that they were in contravention of the *International Convention for the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (signed by Australia in 1966 and coming into force with the *RDA* in 1975). In response, the CERD has issued three decisions to date (in March 1999, August 1999 and March 2000) expressing serious concern that four specific provisions of the amended Native title legislation[28] discriminate against Indigenous Native title holders and noting that the lack of effective participation by Indigenous Peoples in the formulation of the amendments also raises concern about the Australian government's compliance with its obligations under the UN Convention. The Commonwealth government's response has been to expressly and publicly dismiss the findings of the Committee and to assert that "Australian laws are made by Australian parliaments elected by the Australian people, not by UN committees" (Prime Minister John Howard as quoted in "UN Condemns Australia" 2000, 3).

Conclusion

Native title is only one element of Indigenous rights, but for Indigenous Peoples, whose social, political, legal and economic institutions of the past,

present and future are reliant upon it for their sustenance and development, it is an extremely important element. Attempting to reconcile their past dispossession, Indigenous Peoples in Canada and Australia have pursued non-Indigenous recognition and affirmation of their Native title rights through both judicial and legislative channels. The degree to which their settler societies have met the challenge of recognising Native title in law and policy can be seen as indicative of these societies' commitment to reconcile the past dispossession of Indigenous territories to contemporary notions of Indigenous rights.

As this article has demonstrated, Indigenous Peoples in Canada have enjoyed a relatively longer history of non-Indigenous recognition of Native title in law and policy than have their Australian counterparts, and this recognition is relatively more secure. This has given them a foundation from which to begin the development and refinement of Native title in accordance with their own interests. This development process has not been and is not now an easy one. Despite recent gains by Indigenous Peoples in Canada, securing full confirmation of and respect for Native title has been repeatedly frustrated by judges and governments who have attempted to limit this common law right in law and practice in order to protect non-Indigenous interests. Still, at least in Canada, the foundation of recognition has been laid in both law and policy and the development process has begun. Although Native title's legal foundation has now been laid in Australia, its political foundation remains extremely insecure. Without a secure legal *and* political foundation, Native title in Australia is arguably a largely empty concept, devoid of practical relevance to Indigenous Peoples in their land claim pursuits.

Notes

1. This article is revised from two earlier versions, one presented to the biennial conference of the Association for Canadian Studies in Australia and New Zealand, Wollongong 2000 and the other to the annual conference of the Canadian Political Science Association, Quebec City 2000.
2. A note on the author's use of terminology: "Indigenous Peoples" is arguably the most accepted universal collective term for the original inhabitants/"owners" (and their descendants) of internally colonised countries, owing to its frequent usage by both Indigenous and non-Indigenous representatives in diverse domestic as well as international forums. Other collective terms, although appropriate in certain contexts, present problems when used universally or generically. For example, in Canada the term "Aboriginal Peoples" is the most widely accepted collective term for the designation of Indigenous Peoples (stemming from its use by Indigenous Peoples in the constitutional negotiations leading up to the *Constitution Act, 1982*), but in Australia, this term refers only to the Indigenous Peoples of mainland Australia and Tasmania, excluding Australia's other original inhabitants/"owners"–Torres Strait Islanders. In this paper "Indigenous Peoples" is used as a generic collective term, original terminology remains in quotations, and other more specific terminology is used where appropriate.

3. Given the absence of Native title legislation in lieu of Native title policy in Canada and the absence of Native title policy in lieu of Native title legislation in Australia, for the purpose of this comparative paper, Native title legislation and policy will be treated as equivalent (but not identical) sources of Native title recognition in the two countries.
4. For a more critical reading of the *Royal Proclamation* see: Boldt 1993, ch. 1.
5. For discussion of historic legal and political interpretations of the *Royal Proclamation* see: Clark 1987.
6. For a detailed discussion of treaties and treaty rights in Canada see: Mainville 2001; and, McKee 1996.
7. For a concise overview of treaties in Canada see: Frideres 1998, ch. 3.
8. The Nisga'a land claim is the only land claim to be settled in the province to date and it was negotiated outside of the "BC Treaty Process." The settlement of future land claims in the province remains tenuous, particularly under the current provincial government, which is contemplating far-reaching changes to the provincial land claims process (including the introduction of a province-wide referendum on all Final Agreements prior to their ratification by the Provincial government). For further discussion of the BC case see: Culhane 1998, esp. ch. 6; and, McKee 1996a and 1996b.
9. For a discussion of Native title's definition by the courts see: Isaac 1999, ch. 1; Bell 1998; and, McNeil 1997.
10. The *Indian Act*, first passed in 1867, gave the Department of Indian Affairs sweeping power to invade, control and regulate all aspects of the lives of its subjects ("status Indians"), even to the point of curbing constitutional and citizenship rights. For discussion of the *Indian Act* see: Joseph 1991; and, Dyck 1991.
11. Canada recognises three groups of "Aboriginal Peoples": Indians ("status" and "non-status"), Métis and Inuit.
12. Pigeon J held that the Court had no jurisdiction to make a claim of title against the Crown in the right of the Province of British Columbia in the absence of a fiat of the Lieutenant-Governor of British Columbia. In Canada, immunity from suit has been removed by legislation at the federal level and in most provinces, however, this has not yet been accomplished in British Columbia.
13. For a critical assessment of the *Calder* decision and its implications see: Asch 1999.
14. For discussion of these cases see: Isaac 1999, ch. 1; Culhane 1998; Elliott 1985; and Persky 1998.
15. Prior to the Government of Canada's 1995 *Inherent Rights Policy*, self-government arrangements could not be negotiated as part of comprehensive claims. In practice, self-government arrangements were sometimes negotiated in parallel course to comprehensive claims, but because the agreements reached were not technically part of the comprehensive claims settlements, they were not protected as "treaty rights" under s. 35 of the *Constitution Act, 1982*. For example in the eastern Arctic, the Inuit land claim (resulting in the *Nunavut Land Claim Agreement*) was negotiated at the same time as the *Nunavut Political Accord* (which established the Territory and Government of Nunavut). Only the *Nunavut Land Claim Agreement*, however, is constitutionally protected against unilateral amendment or repeal. [For a discussion of Nunavut see: Purich 1992].
    Since 1995, the Government of Canada has permitted self-government arrangements to be negotiated simultaneously with lands and resources as part of comprehensive agreements and "is prepared, where the other parties agree, to

constitutionally protect certain self-government agreements as treaty rights within the meaning of section 35 of the *Constitution Act, 1982*" [Canada 2001, 2].

16. In Canada "Indian rights" and "Indian title"; "Aboriginal rights" and "Aboriginal title"; and "Native rights" and "Native title" are frequently used interchangeably. This will inevitably change following Chief Justice Lamer's position in *R. v. Adams* [1996] and reiterated in *Delgamuukw v. British Columbia* [1998] that "Native title" is "simply one manifestation of a broader-based conception of aboriginal rights."
17. For a more detailed examination of the legal and political arguments used to justify the European settlement of Australia see: Reynolds 1992.
18. The previously litigated cases of *Attorney-General NSW v. Brown* [1847] and *Cooper v. Stuart* [1889] seemed to confirm this view although their subject matter did not directly concern the issue of Native title [Bartlett 1996, 132].
19. The term "Meriam" refers to the people of Mer–the eastern-most region of Torres Strait. Mer includes the Murray Islands and surrounding islands, quays and reefs. Its total landmass is approximately nine square kilometres.
20. For a brief discussion of State land rights legislation see: Bartlett 1999 at 410; for a brief discussion of the *Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act, 1976* see Dodson 1997, at 3.
21. Under the *Racial Discrimination Act, 1975*, any Crown land divested since the Act came into operation on October 31, 1975 is potentially liable to claims of Native title or compensation. As Poynton explains, "even though Aboriginal native title was previously unrecognized, it could not have been legally extinguished by government action since that Act came into force. And, since *Mabo* has now extended recognition to native title, it would be discriminatory and illegal for government to sell or lease any Crown land without first ascertaining whether it was subject to native title claims and, in that event, pay just compensation" [1994, 44].
22. It is important to note that State governments have generally been more hostile to Native title and Indigenous rights claims than has the Commonwealth government, hence Indigenous Peoples in Australia have strongly opposed any extension of State authority over the protection of their rights and interests.
23. This provision would increase the possibility of "inconsistency" and thus the subordination of Native title rights to pastoral leaseholder rights.
24. Most vacant Crown land in Australia was at one time covered by pastoral leases or other tenures.
25. These boundaries are often much larger than towns themselves.
26. For a critical discussion of the 10-Point Plan please see: *Land Rights News* 1997, 14; Press Conference 1997; and, ATSIC 1997.
27. For discussion of the *Native Title Amendment Act, 1998* and its implications see: ATSIC 1998; Aboriginal Legal Services of Western Australia 1998; ANTaR 1998; and, ATSIC 2000.
28. These include the Act's "validation" provisions; the "confirmation of extinguishment" provisions; the primary production upgrade provisions; and, restrictions concerning the right of Indigenous title holders to negotiate non-Indigenous land use.

Canadian Cases

Calder v. Attorney General of British Columbia (1969) 8 DLR (3d), 59-83 [SCBC].
Calder v. Attorney-General of British Columbia [1970] 7 CNLC 43 (BCCA).

Calder v. Attorney-General of British Columbia [1973] 7 CNLC 91 (SCC).
Delgamuukw v. British Columbia [1998] 1 CNLR 14 (SCC).
R. v. Adams [1996] 4 CNLR 1 (SCC).
R. v. Guerin [1995] 1 CNLR 120 (SCC).
R. v. Sparrow [1990] 3 CNLR 160 (SCC).
R. v. White & Bob [1965] 6 CNLC 684 (SCC).
Roberts v. Canada [1989] 2 CNLR 146 (SCC).
St. Catherine's Milling and Lumber v. R. [1887] 2 CNLC 441 (SCC).
St. Catherine's Milling and Lumber v. R. [1889] 2 CNLC 541, 14 App. Cas. 46 (JCPC).

Australian Cases

Attorney-General NSW v. Brown [1847] 1 Legge 312.
Cooper v. Stuart [1889] 14 App Cas 286.
Mabo v. State of Queensland (No. 1) [1992] 166 CNL 186 (HC).
Mabo v. State of Queensland (No. 2) [1992] 107 ALR 1 (HC).
Milirrpum v. Nabalco Pty. Ltd. [1971] 17 FLR 141 (NTSC).
Western Australia v. The Commonwealth [1995] 183 CLR 373 (HC).
Wik Peoples v. State of Queensland &Ors., Thayorre Peoples v. State of Queensland & Ors. [1996] 141 ALR 129 (HC).

Bibliography

Aboriginal Legal Services of Western Australia. 1998. "Summary Effect of Native Title Amendment Act 1998." (http://www.mp.wa.gov.au/giz-watson/nt.als.html), (05/27/00).

Aboriginal Provisional Government. 1992. "The Mabo Case: The Court Gives and Inch But Takes Another Mile." *APG Papers* (June) 1, pp. 33-44.

Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATSIC). 1993. "Native Title: International Responses." *Current Issues*, June.

——. 1997. "The Ten Point Plan on Wik & Native Title: Issues for Indigenous Peoples." June. (http://www.atsic.gov.au/issues/Native_title/10point.htm), (04/13/00).

——. 1998. *Detailed Analysis of the Native Title Amendment Act 1998*. Rev. ed., October. Canberra: ATSIC.

——. 1999. *Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples and Australia's Obligations Under the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. Report to the United Nations' Committee on the Elimination of all forms of Racial Discrimination (CERD), February, 4.1.

——. 2000. "Federal Government Must Act on CERD Concern." Webcentral Media Release, 23 March.

Asch, Michael. 1999. "From *Calder* to *Van der Peet*: Aboriginal Rights and Canadian Law, 1973-1996." In *Indigenous Rights in Australia, Canada and New Zealand*, ed. Paul Havemann, pp. 428-446. Auckland: Oxford University Press.

Asch, Michael and Norman Zlotkin. 1997. "Affirming Aboriginal Title: A New Basis for Comprehensive Claims Negotiations." In *Aboriginal and Treaty Rights in Canada: Essays on Law, Equity and Respect for Difference*, ed. Michael Asch, pp. 208-229. Vancouver: UBC Press.

Australia, Department of Foreign Affairs and Trade–Overseas Information Branch. 1992. "Mabo and Australia's Native Title Act: Fact Sheet." February.

——. 1993. "The First Australians: Fact Sheet." February.

Australia, Federal Race Discrimination Commissioner. 1997. "Face the Facts: Some Questions and Answers About Immigration, Refugees and Indigenous Affairs."

Australians for Native Title and Reconciliation (ANTaR). 1998. "The Agreement on Native Title Compared with the Ten Point Plan." Attachment to the National Indigenous Working Group on Native Title (NIWG) Media Release, 5 July. (hppt://www.antar.org.au/10ptsvsho-ha.html), (05/27/00).

Bartlett, Richard H. 1996. "The Landmark Case on Aboriginal Title in Australia: *Mabo v. State of Queensland*." In *The Recognition of Aboriginal Rights: Case Studies 1, 1996*, eds. Samuel W. Corrigan and Joe Sawcuk, pp. 132-150. Brandon: Bearpaw Publishing.

——. 1999. "Native Title in Australia: Denial, Recognition and Dispossession." In *Indigenous Peoples' Rights in Australia, Canada and New Zealand*, ed. Paul Havemann, pp. 408-427. Auckland: Oxford University Press.

Bell, Catherine. 1998. "New Directions in the Law of Aboriginal Rights." *Canadian Bar Review* (March-June) 77:1&2, pp. 36-72.

Boldt, Menno. 1993. *Surviving as Indians: The Challenge of Self-Government*. Toronto: University of Toronto Press.

Butt, Peter. 1995. "Mabo v. Queensland: A Summary." *Australian Law Journal* (June) 67:6, pp. 442-444.

——. 1997a. "Conveyancing." *Australian Law Journal* (May) 71:5, pp. 326-331.

——. 1997b. "Leases After Wik." *Australian Law Journal* (May) 71:5, pp. 442-444.

——. 1998. "Freehold Grants Extinguish Native Title." *Australian Law Journal* (December) 72:12, pp. 911-914.

Canada, Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND). 1969. "Statement of the Government of Canada on Indian Policy." (*The 1969 White Paper*) Ottawa: Queen's Printer.

——. 1993a. "Aboriginal Land Claims in Canada." Information Sheet No. 1, September.

——. 1993b. "Specific Claims." Information Sheet No. 12, (September).

——. 1996a. "Comprehensive Claims (Modern Treaties) in Canada" (March).

——. 2001. "Comprehensive Claims Policy and Status of Claims." (April 2).

Canada. 1996b. *Report of the Royal Commission on Aboriginal Affairs*. Ottawa: The Commission.

Clark, Bruce A. 1987. *Indian Title in Canada*. Toronto: Carswel.

Culhane, Dara. 1998. *The Pleasure of the Crown: Anthropology, Law and First Nations*. Burnaby: Talonbooks.

Dyck, Noel. 1991. *What is the Indian "Problem"?: Tutelage and Resistance in Canadian Indian Administration*. St. John's: Institute of Social and Economic Research – Memorial University of Newfoundland.

Dodson, Mick. 1997. "The Struggle for Recognition of Collective Rights." Canberra: ATSIC.

Elliott, David W. 1985. "Aboriginal Title." In *Aboriginal Peoples and the Law: Indian, Métis and Inuit Rights in Canada*, ed. Bradford Morse, pp. 48-121. Ottawa: Carleton University Press.

Fleras, Augie. 1996. "The Politics of Jurisdiction: Indigenizing Aboriginal-State Relations." In *Visions of the Heart: Canadian Aboriginal Issues*, ed. David Alan Long and Olive Patricia Dickason, pp. 147-177. Toronto: Harcourt Brace and Company, Canada.

Fleras, Augie and Jean Leonard Elliott. 1992. *The Nations Within: Aboriginal-State Relations in Canada, the United States and New Zealand*. Toronto: Oxford University Press.

Frideres, James S. 1998. *Aboriginal Peoples in Canada: Contemporary Conflicts*. Scarborough: Prentice Hall Allyn and Bacon Canada.

Gray, Janice. 1997. "The *Mabo* Case: A Radical Decision?" *Canadian Journal of Native Studies* 17:1, pp. 33-74.

Hagen, Rod. 2000. "Native Title." (http://www.netspace.net.au/~rodhagen/nativetitle.html), (05/27/00).

Havemann, Paul. 1999. "Chronology 3: Indigenous Rights in the Political Jurisprudence of Australia, Canada and New Zealand." In *Indigenous Rights in Australia, Canada and New Zealand*, ed. Paul Havemann, pp. 25-64. Auckland: Oxford University Press.

Hiley, Graham ed. 1997. *The Wik Case: Issues and Implications*. Sydney: Butterworths.

Isaac, Thomas. 1999. *Aboriginal Law: Cases, Materials and Commentary*. 2nd ed. Saskatoon: Purich.

Joseph, Shirley. 1991. "Assimilation Tools: Then and Now." *BC Studies/Special Issue-"In Celebration of Our Survival: The First Nations of British Columbia"* (Spring) 89, pp. 65-79.

Land Rights News. 1997. "The Howard 10 Point Plan." June, p. 14.

Lippman, Lorna. 1994. *Generations of Resistance*. 3rd ed. Melbourne: Longman Cheshire, ch. 10.

Mainville, Robert. 2001. *An Overview of Aboriginal and Treaty Rights and Compensation for Their Breach*. Saskatoon: Purich Publishing Ltd.

McKee, Christopher. 1996a. *Treaty Talks in British Columbia: Negotiating a Mutually Beneficial Future*. Vancouver: UBC Press.

——. 1996b. "The British Columbia Treaty Making Process: Entering a New Phase in Aboriginal State Relations." In *Canada: The State of the Federation 1996*, eds. Patrick C. Fafard and Douglas M. Brown, pp. 213-246. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations–Queen's University.

McNeil, Kent. 1997. "The Meaning of Aboriginal Title." In *Aboriginal and Treaty Rights in Canada: Essays on Law, Equity and Respect for Difference*, ed. Michael Asch, pp. 135-154. Vancouver: UBC Press.

McMillan, Alan D. 1995. *Native Peoples and Cultures of Canada: An Anthropological Overview*. 2nd ed. Vancouver: Douglas and McIntyre.

Mercredi, Ovide and Mary Ellen Turpel. 1993. *In the Rapids: Navigating the Future of First Nations*. Toronto: Viking Press.

Morse, Bradford. 1984. *Aboriginal Self-Government in Australia and Canada*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations–Queen's University.

Persky, Stan. 1998. *Delgamuukw: The Supreme Court of Canada Decision on Aboriginal Title*. Vancouver: Greystone Books.

Press Conference. 1997. "What are the International Implications of Australia's Proposed Legislative Response to the Wik Decision." Transcript. Parliament House, Canberra (16 May).

Poynton, Peter. 1994. "Mabo: Now You See It, Now You Don't." *Race & Class*. 35:4, pp. 41-56.

Purich, Donald. 1992. *The Inuit and Their Land: The Story of Nunavut*. Toronto: James Lormier and Company.

Reynolds, Henry. 1992. *The Law of the Land*. 2nd ed. Ringwood: Penguin Books Australia Ltd.

Sanders, Douglas. 1996. "The Nishga Case." In *The Recognition of Aboriginal Rights: Case Studies 1, 1996*, eds. Samuel W. Corrigan and Joe Sawchuk, pp. 80-97. Brandon: Bearpaw Publishing.

Smith, Dan. 1993. *The Seventh Fire: The Struggle for Aboriginal Government*. Toronto: Key Porter Books.

Townshend, "Specific Claims Policy: Too Little Too Late." In *Nation to Nation: Aboriginal Sovereignty and the Future of Canada*, eds. Diane Engelstatd and John Bird, pp. 60-66. Concord: Anasi Press Ltd.

Tremblay, Jean-François and Pierre-Gerlier Forest. 1993. "Australia." In *Aboriginal Peoples and Self-Determination: A Few Aspects of Government Policy in Four Selected Countries*. Groupe de recherche sur les interventions gouvernementales, Université Laval. Québec: Secrétariat aux affairs autochtones.

Tully, James. 1997. "Foundations of Aboriginal Governance," Conference on the Report of the Royal Commission of Aboriginal Peoples. McGill University, Montréal, Québec (31 Jan-2 Feb).

"UN Condemns Australia." (http://www.law.mq.edu.au/Units/law/309/uncond.htm), (05/27/00).

Young, P.W. 1992. "Australian Native Title." *Australian Law Journal* (September), 66:9, pp. 551-552.

Johanna Bergé

Dynamiques et recompositions sociospatiales à la frontière du Nunavut et du Québec

Résumé

La création du Nunavut, territoire occupé majoritairement par les Inuits de l'Arctique central et oriental, a engendré la mise en place de nouvelles polarités spatiales. La mise en place du Nunavut, territoire non ethnique mais identitaire, frontalier du Nunavik, autre entité inuite du Nord du Québec, signifie aujourd'hui un choix d'appartenance, notamment pour les habitants de la zone frontière telle que la communauté des Qikiqtamiut, habitants des Îles Belcher (Nunavut, Baie d'Hudson). Cet article montre l'amorce de nouvelles orientations et solidarités sociales et spatiales au sein de cette communauté.

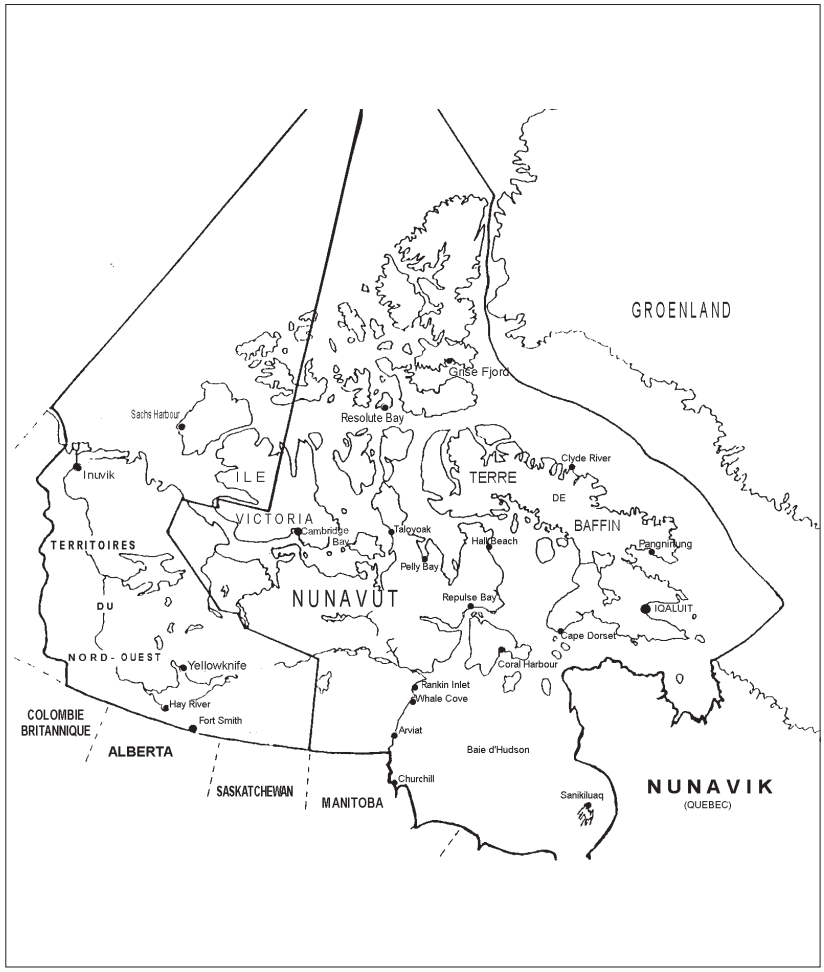
Abstract

The founding of Nunavut, a territory in which the Inuit of the central and eastern Arctic constitute the majority of the population, has resulted in the creation of new spacial polarities. The creation of Nunavut, a non-ethnic territory, but one with a clear identity nonetheless, bordering on Nunavik, another Inuit entity in Northern Quebec, now entails making a decision of whether or not to join, especially for the inhabitants of the border zone, such as the Qikiqtamiut community, the inhabitants of the Belcher Islands (Nunavut, Hudson's Bay). This paper demonstrates how new directions and new forms of social and spatial solidarities are now emerging within this community.

Le 1er avril 1999, le Canada intégrait un troisième territoire au système fédéral, le Nunavut (Carte 1). Souvent présenté de manière ambiguë comme « le territoire des Inuits de l'Arctique de l'Est », le Nunavut est issu d'une entente comprenant deux aspects essentiels. Le premier est la création d'un territoire administratif de 2 121 102 km^2, intégré à la Fédération canadienne. Ce territoire est doté d'institutions non ethniques, donc ouvertes aux non-Inuits, telles qu'un gouvernement et une assemblée élus[1] qui gèrent certains secteurs comme la santé ou l'éducation. Le Nunavut jouit du même niveau de souveraineté que le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest et n'est pas un territoire autonome. Les Nunavummiut (24 000 au total, dont 85 % d'Inuits), bien qu'ils aient donc leur propre gouvernement, restent très dépendants d'Ottawa et disposent d'une souveraineté limitée. Le second aspect de l'entente concerne les compensations financières et la reconnaissance de droits fonciers pour les

International Journal of Canadian Studies / Revue internationale d'études canadiennes
24, Fall / Automne 2001

Carte 1. Le territoire du Nunavut



D'après Légaré, 1996 : 11.

seuls Inuits. Une somme de 1,15 milliard de dollars, répartie sur 14 ans, compense la renonciation des Inuits à toute revendication territoriale ultérieure. De plus, sur la superficie totale du Nunavut, des droits fonciers sont accordés aux Inuits sur 355 981 km^2, assortis de droits miniers sur 37 992 km^2. La majorité des terres appartient donc encore à la couronne d'Angleterre. L'Entente du Nunavut accorde ainsi aux Inuits des droits fonciers limités et non pas le contrôle total des terres et des ressources. Cependant, compte tenu de l'occupation majoritairement inuite du territoire, il est évident que l'administration mise en place est davantage tournée vers la satisfaction des besoins de ces derniers. Aussi cette création

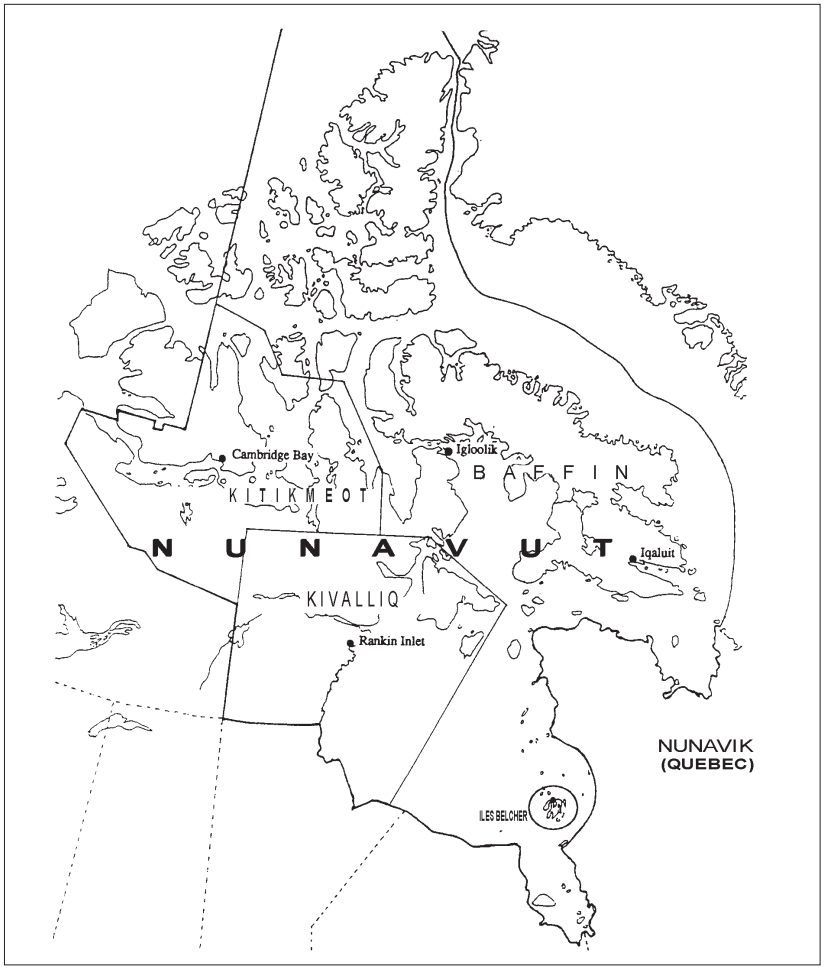
politique, fruit de négociations de près de trente années, pacifiques et bipartites entre le gouvernement du Canada et la Fédération Tungavik du Nunavut[2], est-elle évidemment un fait remarquable et historique dans l'histoire des populations autochtones ou Premières Nations. Pour le groupe de travail sur les populations autochtones, où se rencontrent des représentants de nombreux peuples et qui se réunit chaque année à Genève, la construction du Nunavut est une source d'inspiration et un exemple, pour les Aborigènes d'Australie comme pour les Touaregs sahariens.

Les États modernes semblent aujourd'hui plus enclins à accorder des droits sociaux, politiques et territoriaux aux Autochtones reconnus comme premiers habitants, mais cette reconnaissance implique des redécoupages spatiaux de territoires pré-existants. La phase de redécoupage, de négociation des nouvelles frontières, est souvent menée dans un cadre politique, dans une atmosphère de conquête ou de défense d'un espace et donc de pouvoirs, parfois en décalage avec les pratiques sociospatiales des communautés concernées par ce redécoupage. Or, c'est toute la cohérence du territoire à venir qui est en jeu dans cette phase. Le Canada est le premier État à avoir reconnu certains droits aux Autochtones, mais ce premier pas, souvent présenté comme un acte humaniste et altruiste, ne doit pas cacher l'enjeux géopolitique que représente le Nunavut pour la fédération canadienne. En effet, reconnaître l'existence de peuples autochtones, en l'occurrence le peuple inuit, et de leurs droits est un moyen d'appuyer la présence canadienne et son autorité sur le fameux passage du Nord-Ouest, autorité contestée par les États-Unis qui n'ont jamais reconnu la souveraineté du Canada sur ce passage stratégique. Les Inuits du Nunavut deviennent ainsi en quelque sorte « le rempart » du Canada contre la volonté américaine d'internationaliser le passage. Cette raison n'est que très rarement évoquée, mais elle justifie sans doute en partie la bonne volonté affichée de l'État canadien, qui n'a jamais reconnu l'existence de nations autochtones extérieures à son propre territoire politique, et indépendantes de son propre système juridique.

Le Nunavut a donné une assise matérielle à l'identité inuite, il matérialise aujourd'hui la cohérence de leur communauté et est donc globalement perçu par la majorité de ses habitants, comme un processus positif. Mais la création d'un territoire n'est pas sans engendrer des changements sociaux et des mutations territoriales. Par la nécessaire construction de la frontière, le territoire peut ainsi avoir un rôle déstructurant, rompre d'anciennes solidarités sociospatiales ou en engendrer de nouvelles par le discours puis par les pratiques. Les rapports à l'espace changent, des mutations sociales s'en suivent. Il est du ressort du géographe de cerner ces processus.

La construction du Nunavut signifie aujourd'hui la mise en place de nouvelles polarités spatiales. Divisé en trois régions (Carte 2) : Kitikmeot, Kivalliq et Baffin, il était question que les trois centres administratifs du Nunavut se partagent le rôle de capitale. Ainsi Iqaluit (Baffin) aurait été le siège du conseil exécutif et le centre administratif, Rankin Inlet (Kivalliq)

Carte 2. Les régions administratives du Nunavut



D'après Légaré, 1996 : 26.

aurait été le siège de l'assemblée législative et Cambridge Bay (Kitikmeot) celui du système judiciaire. Ce système n'a finalement pas été retenu à cause des coûts élevés d'un tel projet. Iqaluit, sur l'île de Baffin, est alors devenue la capitale du Nunavut et, à ce titre, elle centralise un certain nombre de services. Ainsi la mise en place du système politique et des nouvelles infrastructures du Nunavut peut-elle être vue comme la superposition d'un nouvel ordre territorial à des dynamiques spatiales plus anciennes. Le Nunavut, en héritant de la frontière orientale des anciens Territoires du Nord-Ouest, devient voisin d'une autre entité inuite, le Nunavik, Nouveau-Québec inuit. La frontière interrégionale partage ainsi

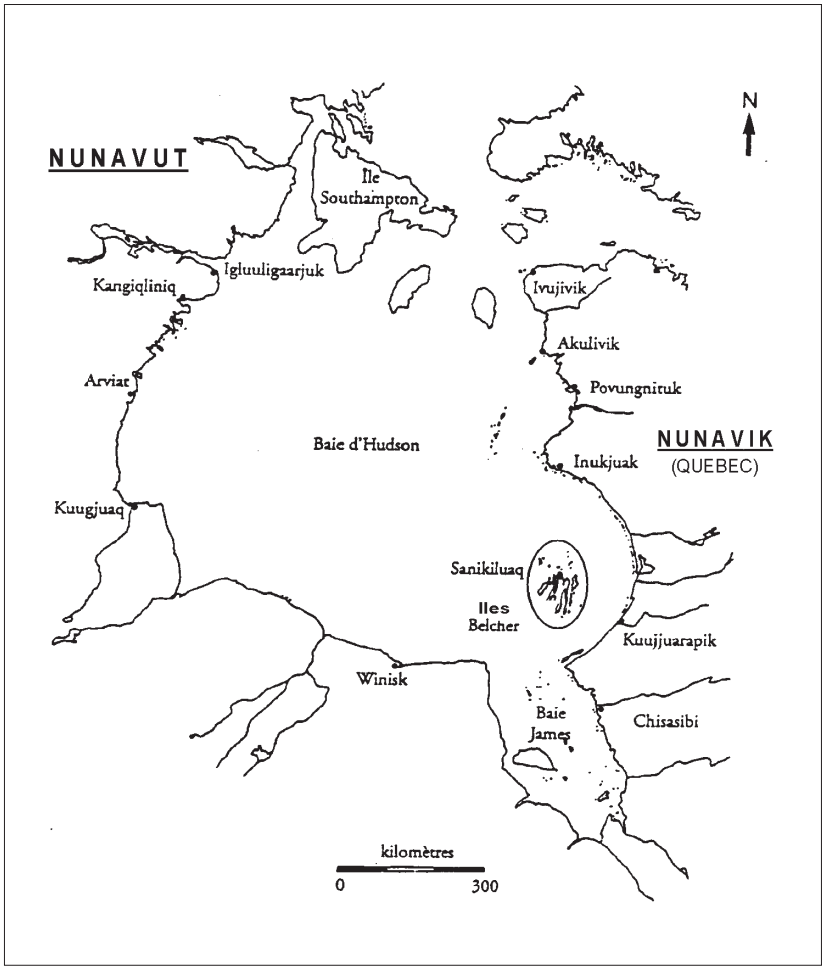
aujourd'hui un même espace culturel. Le Nunavik, malgré ses ambitions d'autonomie, reste une région québécoise, non autonome, de 500 000 km^2, riche en ressources énergétiques et en minerais, ce qui est précieux pour le Québec. Selon Éric Canobbio (1997), « la souveraineté québécoise, comme son intégrité territoriale sur les territoires autochtones du Nord, ne sera jamais remise en question, ni par les fédéralistes, ni par les souverainistes. Dans ces conditions, quelle marge de manœuvre les leaders inuits du Nunavik possèdent-ils pour atteindre leur ambition originelle de voir une autonomie du Nunavik devenir réalité? »

Malgré ces entraves une Commission Nunavik, mise sur pied en novembre 1999 suite à un accord politique entre la partie Nunavik, le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral, travaille au projet de gouvernement pour cette région. Son rapport, *Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik*, paru en mars 2001, évoque le processus au terme duquel le Nunavik devrait être pourvu de son propre gouvernement (2005). Mais le projet n'est qu'embryonnaire et deux évolutions semblent aujourd'hui envisageables : le rattachement des communautés inuites du Nunavik au Nunavut ou bien l'affirmation des institutions du Nunavik pour contrebalancer l'emprise provinciale du Québec, aboutissant ainsi à terme à l'autonomie du Nunavik.

À plus ou moins long terme, la zone-frontière séparant Nunavut et Nunavik pourrait donc devenir le théâtre d'enjeux politiques majeurs et un sujet de discorde entre ces deux entités culturellement proches. Nos recherches ont été effectuées dans cette zone, à la frontière du Nunavut et du Nunavik, dans un premier temps du côté Nunavut, auprès des Qikiqtamiut (« Les Gens des Îles » en inuktitut, langue inuite), qui habitent aujourd'hui le village de Sanikiluaq[3] unique village des Îles Belcher (Carte 3). Ces dernières furent rendues célèbres par le film de Robert Flaherty, *Nanouk l'Esquimau* (1922). Leur situation géographique particulière est intéressante. Situé dans le sud-est de la Baie d'Hudson, l'archipel des Belcher constitue le point le plus méridional du Nunavut. De plus, les Qikiqtamiut sont très proches géographiquement du Nunavik puisque situés à environ 150 kilomètres de ses côtes et reliés à lui l'hiver par la banquise. Les liens familiaux sont de même très nombreux et étroits entre les Qikiqtamiut et les communautés du Nunavik. La légende dit que les premiers habitants des Belcher, qui venaient originellement de l'Ungava, hivernaient autrefois vers Great Whale River, près de Kujjuarapik (dans l'actuel Nunavik), et se réfugièrent sur les Îles[4] pour fuir les attaques des Indiens.

Avant la création du Nunavut, les Îles Belcher étaient rattachées aux Territoires du Nord-Ouest. Au début du siècle, Ottawa fixa en effet les limites des Territoires du Nord-Ouest à la ligne de rivage du Québec. Le Québec contesta cette décision qui le privait d'un espace maritime provincial et de milliers d'îles côtières, dont les Îles Belcher. Mais qu'ils fussent des Territoires du Nord-Ouest ou bien du Nunavik, les Inuits

Carte 3. La Baie d'Hudson et les Îles Belcher



Source : Nakashima, D., 1999. « Sources de chaleur sur la banquise. Plumes d'oiseau et sang de phoque chez les Inuit des Îles Belcher ». In Bobbé, S. (dir.), *Banquises, les Inuit et l'infini arctique*. Paris, Autrement, p. 77.

canadiens restaient des Inuits administrés par les *Qallunaat*, les Blancs, sans aucun pouvoir de décision. Leur rattachement géographique n'avait donc aucune influence sur leur sentiment d'appartenance. La situation géopolitique a depuis évolué puisque le Nunavut est un territoire identitaire habité par les *Nunavummiut*. L'enjeu pour ces derniers est bien de consolider et d'asseoir leur identité à cette échelle territoriale bien plus vaste que celle qui, jusqu'à une date récente, faisait référence dans leur expérience du territoire : celle plus étroite du groupe familial, de la communauté. Si on emploie souvent le terme de « Premières Nations » pour

désigner les populations autochtones, le défi des Inuits du Nunavut n'est-il pas finalement de construire aujourd'hui une véritable nation au sens d'un territoire auquel on s'identifie, que l'on est aussi prêt à protéger et à défendre, le cas échéant? Le terme même de nation est cependant à utiliser dans ce cas avec précaution puisque d'une part, les Inuits eux-mêmes ne l'utilisent pas de crainte peut-être d'effrayer le Gouvernement fédéral et de compromettre les relations déjà établies et d'autre part, ce terme est essentiellement chargé de sens en Europe et beaucoup moins en Amérique du Nord. Parallèlement le Nunavik, même s'il n'a aujourd'hui aucune existence légale, est également devenu un territoire identitaire et un concept intégrateur pour les *Nunavingmiut,* Inuits du Nord québécois. La limite qui sépare les *Nunavummiut* des *Nunavingmiut* est ainsi devenue une frontière interrégionale impliquant un choix d'appartenance, notamment pour les habitants de la zone frontière, et plus particulièrement ceux des Îles Belcher.

> La question du tracé des frontières littorales septentrionales du Québec a ainsi changé d'échelle en ne devenant plus l'unique objet d'un différend opposant le Québec aux Territoires du Nord-Ouest et à Ottawa, mais en apparaissant aujourd'hui comme porteur de tensions possibles entre deux régions inuit en devenir. D'autant que les institutions politiques inuit du Nunavik ont fait prévaloir officiellement en 1992 une revendication sur un espace maritime « au large de leurs côtes » (Canobbio, 1999 : 21).

La zone frontière qui englobe et intègre les Îles Belcher au Nunavut pourrait donc être remise en cause et rediscutée.

Les questions sur la relation des Qikiqtamiut au Nunavut abondent. Se sentent-ils appartenir à ce territoire, se le sont-ils approprié, à la fois matériellement et idéellement? Existe-t-il finalement une « territorialité Nunavut » à l'échelle des Qikiqtamiut qui justifierait leur rattachement politique au nouveau territoire? Parallèlement, quels sont leurs rapports avec le Nunavik? Ces rapports ont-ils changé depuis la reconnaissance du Nunavut? La frontière interrégionale a-t-elle un effet différenciateur entre les communautés du Nunavik et du Nunavut? Répondre à ces questions passe par l'étude de la territorialité des Qikiqtamiut à différentes échelles, c'est-à-dire l'étude de « l'ensemble des relations entretenues par l'individu en tant que membre d'une société avec son environnement » (Raffestin, 1980), à la fois proche et plus global. L'objectif est de voir si l'intégration au Nunavut a instauré de nouvelles pratiques de l'espace, a engendré de nouveaux lieux de vie, d'autres pôles de déplacement pour les Qikiqtamiut, donc d'analyser les dynamiques contemporaines de leurs rapports à l'espace.

Les sens du territoire

Le terme polysémique de territoire est, depuis quelques années, rebattu et utilisé le plus souvent dans une acception restrictive dans nos sociétés

occidentales. Cependant, son sens est loin d'être univoque et universel. Il renvoie, selon les cultures, à des expériences et des conceptions du monde très différentes. Ainsi en Occident l'acception la plus courante du territoire est celle d'un espace politique et administratif clairement délimité, approprié et gouverné par un groupe ou par des institutions qui l'agencent ou l'aménagent, marquant ainsi l'appropriation matérielle de l'espace par les hommes. Espace organisé, le territoire est aussi un espace conscientisé puisque le groupe se l'approprie mentalement, le fait sien, parfois jusqu'à l'exclusion de tout ce qui peut être autre ou différent. Cette domination des hommes sur la Terre, cette appropriation souvent exclusive dont le territoire est l'expression, constitue l'un des traits fondamentaux des cultures occidentales, trait qui les distingue profondément de la conception inuite du territoire.

En effet, chez les Inuits, l'appropriation du territoire est idéelle et symbolique, en aucun cas matérielle. Elle est non exclusive ni agressive, sans monopole :

> Traditionnellement, le territoire ne pouvait être accaparé au bénéfice d'une famille ou d'un groupe, devant rester à la disposition de tous. […] le droit inhérent à la propriété ne fait pas partie de l'ensemble des dispositions de la loi coutumière inuit. Le territoire, tout comme la maison, est considéré comme un lieu relativement ouvert où l'on est autorisé à circuler, et même à emprunter un objet, sous réserve d'en informer ses occupants (Therrien, 1999 : 47 et 49).

La relation de domination des hommes sur le cosmos n'existe pas dans la tradition inuite. De plus, c'est le territoire lui-même, *Nuna* en inuktitut, qui leur donne leur identité.

> Ce sont bien les hommes qui appartiennent au territoire, et non l'inverse. L'identité inuit ne peut donc se construire sans assise territoriale : qui n'est pas associé à un territoire ne peut être un Inuk (Collignon, 1999 : 101).

La relation au territoire est à ce point intime qu'il donne son nom aux communautés, aussi ajoute-t-on le suffixe *-miut* au toponyme caractérisant le mieux l'espace occupé pour désigner ses habitants. Les Belcher, *Qikiqtait*, donnent ainsi leur nom aux Inuits qui habitent l'archipel, les *Qikiqta-miut*. *Nuna* engendre ainsi l'identité des Inuits, porte leur histoire et la pérennise. C'est là la conception traditionnelle du territoire, conception non désuète puisqu'elle fût mise en avant et valorisée lors des négociations sur l'Entente du Nunavut. Cependant, avec les jeunes générations et les changements brusques des modes de vie des Inuits depuis une cinquantaine d'années (la sédentarisation notamment), la conception du territoire évolue. Si, pour les plus de 40 ans, le territoire reste l'espace parcouru lors des nomadisations saisonnières d'avant la sédentarisation, excluant ainsi l'espace des villages (qui symbolise le territoire des Blancs), les plus jeunes associent davantage leur territoire au village même et aux villes

canadiennes fréquentées à l'occasion de soins médicaux, par exemple, plutôt qu'aux terres mal connues et parfois redoutées des ancêtres. La sédentarisation a donc incontestablement bouleversé les rapports au territoire, la conception même de celui-ci, et a créé une certaine incompréhension entre les générations.[5] Les jeunes adultes inuits restent cependant attentifs aux expériences des aînés et ressentent le besoin de retrouver leurs racines en partant camper, pêcher et chasser, en renouant avec le territoire qui reste bien le berceau de leur histoire et de leur identité.

À la lueur de ce qui précède, le Nunavut peut être envisagé comme l'expression d'un compromis entre territoire et identité. On peut tout de même se demander si en accédant à cette forme territoriale politique et administrative, les Inuits du Nunavut ont « sauvé leur âme » pour pouvoir s'affirmer et sauver leur identité dans un contexte de mondialisation, ou bien s'ils ont « vendu leur âme » en sacrifiant en partie leur vision de l'espace et du monde pour se conformer au modèle mondial dominant. Pour que les négociations aboutissent à cette Entente sur le Nunavut, les Inuits ont dû accepter et reconnaître le concept occidental du territoire, celui d'un espace approprié juridiquement. Mais la conception traditionnelle de *Nuna* n'a pas pour autant disparu. Les aînés continuent d'inculquer aux plus jeunes les principes de respect et d'égards envers les composants du cosmos, de sagesse et d'humilité envers la terre dont ils ne sont qu'un élément.

La conjugaison de ces deux visions du territoire a permis la naissance du Nunavut, qui peut être à la fois considéré comme un territoire forteresse, puisqu'il était la condition *sine qua non* de la défense de la culture inuite face à toutes les autres influences, mais aussi comme le territoire du lien, car il fait partie intégrante de la fédération canadienne et que ses institutions sont ouvertes aux non-Inuits. Mais, de notre point de vue occidental, pour qu'un territoire politique existe, pour qu'un territoire politique soit viable, pleinement légitimé et reconnu comme une entité par l'extérieur, il est nécessaire que ses habitants se reconnaissent en lui, qu'ils utilisent et investissent des lieux, jalons de ce territoire. Il ne prend donc toute sa dimension et ne gagne sa légitimité que lorsque les aménagements, les infrastructures mises en place par le politique, se voient appropriés matériellement mais aussi mentalement par ses occupants. Le territoire politique devient alors aussi un espace socioculturel et prend tout son sens. Pour valider et reconnaître l'appropriation d'un territoire, deux dimensions sont à prendre en compte : celle du discours tenu par le groupe sur le territoire auquel il est intégré, et celle des pratiques spatiales, des territorialités, des membres du groupe. Il convient donc d'étudier le discours tenu par les Qikiqtamiut sur le Nunavut et d'y confronter leurs pratiques spatiales au sein de ce territoire politique. Ainsi l'on pourra comprendre si l'intégration des Îles Belcher au Nunavut est pertinente d'un point de vue sociospatial et vérifier que l'appropriation du Nunavut se traduit bien à la fois matériellement et idéellement. Mais il faut aussi aller

étudier de l'autre côté de la frontière, au Nunavik, pour comprendre comment est vécue la construction du Nunavut et si la frontière a changé les rapports sociospatiaux avec les habitants des Îles Belcher. Il s'agit là de notre projet de recherche devant faire l'objet d'une thèse de doctorat en géographie humaine.

Les rapports des Qikiqtamiut au territoire du Nunavut, discours et pratiques

Dans le cadre d'une construction territoriale récente comme celle du Nunavut, il est intéressant d'analyser d'une part le discours tenu sur cette construction et d'autre part les pratiques concrètes de ce territoire. Ainsi, il est possible de mettre en lumière les décalages qui peuvent exister entre discours et pratiques et de dégager les aspects politiquement construits du discours.

Le Nunavut comme on en parle

Les données qui suivent sont tirées de nos recherches auprès de la population de Sanikiluaq effectuées de mai à juillet 2000. Elles ont été recueillies lors d'entretiens, ou par écrit en réponse à des questionnaires distribués.

Le premier sentiment récurrent exprimé par rapport au Nunavut est celui de la fierté : « *I am proud to be a Nunavut citizen* ». Avoir obtenu le pouvoir de contrôler certains domaines politiques sur leur propre territoire est une victoire pour les Qikiqtamiut. Ils sont fiers de leurs dirigeants qui ont travaillé dur et se sont battus avec acharnement pendant toutes ces années. Les valeurs qui ressortent sont celles du travail, de la négociation, de l'acharnement et la patience. Ce sont ces qualités dont les habitants de Sanikiluaq semblent le plus fiers. Ils sont également fiers d'êtres reconnus dans leurs particularités et de ne plus être « regroupés » ou « confondus » avec les Indiens et leurs problèmes propres : « *We are no more considered with the problems of Indians. We are different.* »

Mais, dans le discours des habitants de Sanikiluaq, transparaissent également les signes d'un sentiment d'éloignement et d'oubli par le reste du Nunavut : « *Something don't happen here even if the things are hapenning elsewhere in Nunavut, like politicians go everywhere in Nunavut but we have never seen politicians here*. » Pourtant le premier ministre, Paul Okalik, s'est déjà rendu à Sanikiluaq mais personne n'a alors osé poser de questions. Cet événement semble oublié. Cela montre la contradiction entre les faits et les souvenirs des Qikiqtamiut parfois orientés pour appuyer un discours, en l'occurrence le délaissement des Belcher par les politiciens. Certains parlent également d'isolement. Il est certain que la distance par rapport aux centres de décision est ressentie. De plus, les changements impliqués par la création du Nunavut dans la vie quotidienne semblent plutôt discrets : « *I mean there is nothing changed yet and I hope it will be in*

the future » ou « *Nunavut has not very much effect on our life…* » Cependant, la majorité des gens interrogés ont conscience de la jeunesse du Nunavut et ils savent que les changements ne seront que progressifs : « *Some changes are beginning to become effective as we are beneficiaries our Elders receive some assistance, our hunters supported, etc.* » Si les gens ont beaucoup d'espoirs, les changements sont assez lents. Les lois ont besoin de temps pour se mettre en place. D'ailleurs, Mailhot n'écrivait-elle pas en 1978 que les « Eskimos » sont ceux qui attendent longtemps, illustrant ainsi la sagesse inuite de la patience?

Le sentiment d'appartenance des Qikiqtamiut au Nunavut est quelque peu ambigu, car on peut constater d'une part une réelle volonté de s'intégrer et de participer à la vie du Nunavut dans le discours des personnes interrogées et d'autre part des résistances, fruit d'un attachement fort aux Îles Belcher et à leurs liens traditionnels avec le Nunavik. L'incident suivant est révélateur. Le Nunavut est traversé par trois fuseaux horaires. Traditionnellement, Baffin est calée sur l'heure de l'Est (celle du Québec et de l'Ontario), Kivalliq sur l'heure du centre (celle du Manitoba et de la Saskatchewan) et Kitikmeot sur l'heure des Rocheuses, celle de l'Alberta. Afin de marquer symboliquement la prise d'autonomie politique du Nunavut par rapport au sud du pays, il a été décidé que tout le territoire serait aligné sur une seule heure : l'heure du centre pour limiter les désagréments pour le Kitikmeot et Baffin. Cette mesure a été mal vécue partout (sauf par les Inuits du Kivalliq), car les liens avec le sud sont encore forts. L'identité « nunavutienne » est encore jeune et mal assurée. À l'Est comme à l'Ouest les protestations ont été nombreuses mais à Sanikiluaq la résistance a été encore plus forte puisque les habitants ont refusé de se plier à l'heure du Nunavut (une des raisons invoquées était les effets négatifs d'un changement horaire sur la chasse). Cela a eu pour résultat de créer une véritable scission interne entre les institutions qui fonctionnaient selon l'heure du centre et le reste du village qui restait calé sur l'heure de l'Est et du Nunavik. Face aux protestations le gouvernement a finalement renoncé à une mesure peut-être trop précoce et, au printemps 2001, chaque région s'est à nouveau calée sur son heure d'origine, affirmant aussi par cet acte certaines spécificités géographiques. Les habitants de Sanikiluaq ont montré en cette occasion leur conscience profonde de se trouver dans une situation géographique particulière.

Finalement, d'après l'analyse de leur discours, le sentiment d'appartenance des Qikiqtamiut au Nunavut semble ambigu. Ils sont fiers d'être citoyens du Nunavut mais se sentent loin des centres de décision et revendiquent parallèlement leur particularité géographique. On décèle également des ambiguïtés lorsqu'ils évoquent leurs rapports avec le Nunavik. Alors que les liens familiaux sont très étroits et nombreux, certaines personnes considèrent qu'il est plus logique que les Qikiqtamiut soient rattachés au Nunavut car ils s'estiment différents des habitants du Nunavik (pas la même religion[6], pas les mêmes méthodes de chasse, etc.).

Malgré tout, le sentiment le plus exprimé est bien celui de la fierté. L'éloignement du reste du Nunavut ne semble pas être pour eux une entrave majeure à leur appartenance à ce territoire.

Les pratiques spatiales des Qikiqtamiut au sein du Nunavut et dans le reste du Canada

Les pratiques spatiales constituent la seconde composante de la territorialité d'un groupe. Elles présentent de multiples facettes, et nous avons retenu celles qui nous paraissent particulièrement révélatrices.

Certains paramètres peuvent être des indicateurs de solidarités sociospatiales, telles que les infrastructures de transport. Il existe deux moyens pour rallier les Îles Belcher : la voie aérienne ou bien la banquise l'hiver, en motoneige (il faut compter sept à huit heures de traversée depuis le Nunavik). Les lignes aériennes sont aujourd'hui utilisées régulièrement par les Qikiqtamiut pour se rendre dans le reste du Nunavut ou du Canada. Trois compagnies assurent ces liaisons : Air Inuit assure trois rotations par semaine entre Montréal et Sanikiluaq. Cette compagnie dessert par ailleurs l'ensemble des villages du Nunavik (Kujjuarapik, Umiujaq, Inukjuak, Puvirnituq, Ivujivik, Akulivik, Salluit, Aupaluk, Kuujjuaq, Quaqtaq, Kangiqsujuaq, Kangirsuk et Kangiqsualujjuaq) qu'elle relie à Montréal et Val d'Or, dans le sud du Québec. Keewatin Air dessert depuis Churchill et Winnipeg (Manitoba), les villages du Kivalliq, Rankin Inlet, Chesterfield Inlet, Baker Lake, Repulse Bay, Arviat et Coral Harbour. La compagnie vient à la demande s'il y a des patients à évacuer vers le Manitoba. Air Baffin, quant à elle, dessert depuis Iqaluit, la capitale du Nunavut, les villages de la région de Baffin : Cape Dorset, Lake Harbour, Pangnirtung, Broughton Island, Clyde River, Pond Inlet ainsi qu'Hall Beach et Igloolik. Pour Sanikiluaq des vols sont affrétés depuis l'île de Baffin à la demande. Seule la compagnie Air Inuit assure donc des rotations fixes et régulières, et ceci vers le Nunavik et le sud du Québec. Les autres liaisons (vers le Nunavut particulièrement) ne sont qu'occasionnelles, en fonction de la demande. Les déplacements des Qikiqtamiut se font donc essentiellement vers le Nunavik, sauf en cas de besoin sanitaire puisque, paradoxalement, les hospitalisations se font presque toutes au Manitoba. Il existe bien un centre de santé à Sanikiluaq mais seule y exerce une infirmière. Un médecin vient une fois par mois visiter la communauté. Pour les évacuations et les hospitalisations urgentes, ainsi que pour les accouchements[7], les Qikiqtamiut vont à Winnipeg ou bien à Churchill, au Manitoba. En demandant la raison pour laquelle ils ne se rendent pas plutôt à Iqaluit, capitale du Nunavut, ou bien au Nunavik, plus proche, on a plusieurs fois reçu comme réponse que c'était une question de politique, et que « c'était comme ça ». Cette « territorialité médicale », si l'on peut la nommer ainsi, pourrait bien être la survivance d'une territorialité plus ancienne. En effet, Churchill, ancien poste de traite important, a longtemps constitué la porte de l'Arctique central et, à cause de cette position stratégique, diverses

missions religieuses y étaient installées avec leurs propres hôpitaux et écoles. Par la suite, le gouvernement canadien y a installé ses propres infrastructures administratives, scolaires et sanitaires.

Le sport, par les rencontres qu'il suscite, constitue un autre indicateur territorial important. En observant quelles communautés rencontre Sanikiluaq dans le cadre de tournois, on peut distinguer des solidarités sociospatiales particulières. Le hockey est très populaire à Sanikiluaq, comme partout en Arctique canadien. Une centaine de jeunes y jouent mais les adultes le pratiquent aussi. Il est intéressant de constater la popularité de cette discipline, considérée comme le sport identitaire canadien. Jouer au hockey signifie appartenir au Canada. L'identité inuite et l'appartenance au Nunavut ne sont pas antinomiques de cet attachement au Canada dont les Inuits n'ont jamais voulu se séparer. D'après nos informations, les joueurs de Sanikiluaq rencontrent le plus souvent les communautés de Umiuqaj, Kuujjuarapik, Inukjuak, et Puvirnituq, soit des villages du Nunavik. Ces occasions de rencontres favorisent semble-t-il les rencontres et mariages entre les habitants des Belcher et les communautés du Nunavik. Une enquête systématique auprès des habitants de Sanikiluaq permettrait de confirmer les propos de plusieurs Qikiqtamiut qui ont expliqué qu'ils se mariaient de préférence avec des Inuits du Nunavik, qui sont plus proches et parlent le même dialecte qu'eux. En effet, si la langue inuite est l'inuktitut, différents dialectes existent et les Inuits sont opposés à une standardisation et à l'enseignement d'un seul dialecte dans toutes les écoles du territoire. Dans chacune d'elles on enseigne donc le dialecte local : celui du Nunavik pour la Nuiyak School de Sanikiluaq.

Conclusion

D'après leurs pratiques territoriales, les Qikiqtamiut semblent ne fréquenter qu'assez peu le reste du Nunavut mais être plutôt orientés vers le Nunavik et le Manitoba. La distance qui les sépare du reste du Nunavut semble être une entrave majeure au développement d'une territorialité pratique et matérielle du Nunavut. Cependant les médias (essentiellement la radio locale), qui transcendent les distances, développent un discours d'appartenance qui soutient une appropriation mentale et idéelle progressive du Nunavut. Or la territorialité se définit à la fois comme une appropriation matérielle et idéelle d'un espace ; les deux modalités sont nécessaires pour conclure à l'existence d'une territorialité. Dans le cas des Qikiqtamiut, discours sur le Nunavut et pratiques du Nunavut sont en partielle inadéquation. Pratiquement, les solidarités sociospatiales privilégient le Nunavik. Mais le discours est orienté vers le Nunavut et va parfois jusqu'à renier les liens qui rattachent les Qikiqtamiut au Nunavik. Nous avons souvent relevé un discours de différenciation entre les gens du Nunavut, et notamment les Qikiqtamiut, et ceux du Nunavik : « Les gens du Nunavik sont différents, ils ont plusieurs religions et ils sont plus tournés

vers la terre que vers la mer. Ils chassent différemment, car ils ont de grandes terres. »

Cette divergence entre discours et pratiques traduit peut-être une phase de recomposition territoriale à la frontière du Nunavut. Les pratiques spatiales ne semblent pas changer mais le discours devient différentiel à l'égard du Nunavik. Ce dernier point est remarquable puisque les solidarités sociospatiales sont anciennes. La frontière interrégionale mise en place a donc bien eu un effet, même si celui-ci se traduit pour l'instant uniquement dans le discours. Le Nunavut est un territoire en construction et donc en devenir. Il est possible qu'à plus ou moins long terme, les pratiques spatiales des Qikiqtamiut changent et deviennent conformes au discours d'appartenance. Mais le phénomène le plus important est peut-être cette distanciation discursive avec les gens du Nunavik, distanciation discursive qui pourrait bien devenir déterminante dans les enjeux géopolitiques de cette région. En effet, la question des frontières septentrionales du Québec est récurrente. Elle s'est notamment posée avec acuité en 1992, lorsque les Inuits du Nunavik ont réagi face à la volonté des Inuits négociant l'Entente du Nunavut de fixer la frontière orientale jusqu'à la ligne des basses eaux du littoral. Les Inuits du Nunavik ont alors fait reconnaître officiellement leurs revendications sur un espace maritime au large de leur rivage, incluant non pas les Îles Belcher, mais les îles non habitées de Mansel, Nottingham, Salisbury et Akpatok, dans la Baie d'Ungava. Ottawa a finalement accepté et reconnu la frontière proposée pour le Nunavut mais si le Nunavik persévère dans son désir d'autonomie tout laisse à penser que cette question du tracé frontalier se reposera, peut-être avec encore plus de virulence.

Notes

1. Le gouvernement du Nunavut administre des secteurs entiers tels que l'éducation, la santé et les services sociaux, mais il reste financièrement très dépendant d'Ottawa. Il est important de souligner que les institutions du Nunavut sont non ethniques.
2. La Fédération Tungavik du Nunavut (F.T.N.) était un organisme représentant les Inuits de l'Arctique de l'Est. Il a été créé en juillet 1982 par l'Inuit Tapirisat of Canada (qui représente tous les Inuits canadiens) pour représenter les intérêts des Inuits du Nunavut à la table des négociations concernant l'accord sur les revendications territoriales. Une fois les accords signés, le F.T.N. est devenu, le 1er avril 1993, le N.T.I. : Nunavut Tungavik Incorporated. « Société inuit à part entière, elle représente l'ensemble des Inuit bénéficiaires de l'accord final sur les revendications territoriales globales des Inuit du Nunavut. » Légaré, 2000, « La Nunavut Tunngavik Inc. : un examen de ses activités et de sa structure administrative », in *Études/Inuit/Studies*, vol. 24, n° 1, p. 97-124.
3. Sanikiluaq est un village d'environ 500 habitants. « Avant les années 1960, les "Gens des Îles" étaient nomades. Ils se déplaçaient d'un bout à l'autre des Belcher et des archipels voisins en pratiquant la chasse, la pêche et le piégeage. Mais à partir de 1961, le gouvernement canadien a mis sur eux de plus en plus de pression pour qu'ils abandonnent le nomadisme et envoient leurs enfants à l'école. Si certaines familles ont accueilli favorablement ce changement, d'autres

en gardent un souvenir amer. Depuis lors, Sanikiluaq est devenu un petit village moderne. Les igloos et les tentes en peau de phoque ont été remplacés par des maisons en bois à l'épreuve du froid, les équipages de chiens par des motoneiges, les kayaks par des hors-bords et chaque foyer a son poste de télévision. » Nakashima, D., 1999 « Source de chaleur sur la banquise. Plumes d'oiseau et sang de phoque chez les Inuit des Îles Belcher », in Bobbé, S., *Banquises. Les Inuit et l'infini arctique*. Paris, Autrement, p. 80.

4. Pour plus d'informations sur l'histoire du peuplement des Îles Belcher : Desgoffe, C., 1955 « Le contact culturel : le cas des esquimaux des Îles Belcher », in *Anthropologica*, Centre de recherche d'anthropologie amérindienne, Université d'Ottawa, n° 1, p. 45-71. Trudel, F., 1968 *Great Whale River et Iles Belcher*. Rapport d'une recherche effectuée du 10 mai au 10 septembre 1968, Université laval, Québec.
5. Voir Collignon, B., 1999 : 93-109.
6. Une seule confession est représentée à Sanikiluaq : l'Anglicanisme. Suite au mouvement d'évangélisation des années 1940, un Inuk assassina deux personnes qui ne respectaient pas assez à son goût le dogme anglican. Cet événement bouleversa toute la communauté et les séquelles en sont encore palpables. Un groupe de discussion, chargé de régler certains problèmes mais chargé avant tout d'extérioriser certains maux de la communauté, a été créé et travaille encore sur le traumatisme qu'a causé cet événement. Nous avons tenté de poser plus de questions mais les gens semblent en parler encore difficilement. Les *Qallunaat* (les Blancs) ne semblent pas non plus connaître beaucoup de choses à ce sujet. Depuis ce drame, les Qikiqtamiut sont réfractaires à l'intégration de toute autre religion ou même confession. Au Nunavik, plusieurs confessions chrétiennes coexistent.
7. Les femmes inuites partent un mois avant d'accoucher dans un hôpital du sud. La politique évolue cependant, après les contestations des Inuits qui réclament que les femmes accouchent dans leurs villages. Partir accoucher dans le sud constitue pour les femmes une rupture difficile avec leur environnement quotidien et avec le soutien familial.

Bibliographie

Bobbé, S., (dir.), 1999. *Banquises : Les Inuit et l'infini arctique*. Paris, Autrement, 183 p.

Bonnemaison, J., 1996. *Les fondements géographiques d'une identité. Territoire, histoire et société dans l'archipel du Vanuatu.* Paris, Éditions de L'Orstom, 2 volumes.

Canobbio, E., 1999. « La question des frontières littorales septentrionales du Québec ». In *Hérodote*, n° 93, p. 20-36.

Canobbio, E., 1997. *Géopolitique d'une ambition inuit : la cas du Nunavik*. Nouvelle thèse, Paris VIII, 852 p.

Collignon, B., 1999. « La construction de l'identité par le territoire, quelques réflexions à partir du cas des Inuit, d'hier (nomades) et d'aujourd'hui (sédentarisés) ». In Bonnemaison, J., Cambrésy, L., Quinty-Bourgeois (dir.), *Les territoires de l'identité – Le territoire, lien ou frontière?* Tome 1, Paris, L'Harmattan, p. 93-109.

Collignon, B., 1996. *Les Inuit : Ce qu'ils savent du territoire.* Paris, L'harmattan, 254 p.

Desgoffe, C., 1955. « Le contact culturel : le cas des esquimaux des Îles Belcher ». In *Anthropologica*, Centre de recherche d'anthropologie amérindienne, Université d'Ottawa, n° 1, p. 45-71.

Di Meo, G., 1998. *Géographie sociale et territoires*. Paris, Nathan Université, 320 p.

Légaré, A., 2000. « La Nunavut Tunngavik Inc. : un examen de ses activités et de sa structure administrative ». In *Études/Inuit/Studies*, Québec, Université Laval, vol. 24, n°1, p. 97-124.
Légaré, A., 1996. « Le gouvernement du territoire du Nunavut (1999) : une analyse prospective ». In *Études/Inuit/Studies*, vol. 20, n° 1, p. 7-44.
Mailhot, J., 1978. « L'étymologie de "Esquimau", revue et corrigée ». In *Études/Inuit/Studies*, Québec, Université Laval, vol.2, n° 2, p. 59-69.
Martin, J.-Y., 1998. *Identités et territorialités dans le Nordeste brésilien : le cas du Rio Grande do Norto*. Bordeaux III, Thèse, 504 p.
Nakashima, D., 1999. « Sources de chaleur sur la banquise. Plumes d'oiseau et sang de phoque chez les Inuit des Îles Belcher ». In Bobbé, S. (dir.), *Banquises, les Inuit et l'infini arctique*. Paris, Autrement, p. 75-125.
Raffestin, C., 1980. *Pour une géographie du pouvoir*. Paris, Litec.
Therrien, M., 1999. *Printemps inuit. Naissance du Nunavut*. Montpellier, Indigènes éditions, coll. Indigène esprit, 143 p.
Therrien, M. et Téveny, S. (dir.), 1999. *Pour mieux comprendre le Nunavut, actes de la journée Nunavut du 30 janvier 1999.* Paris, Institut National des Langues et Civilisations Orientales, 125 p.
Trudel, F., 1968. *Great Whale River et Iles Belcher*. Rapport d'une recherche effectuée du 10 mai au 10 septembre 1968, Université Laval, Québec.

David C. Natcher

Risk and Alienation: Changing Patterns in Aboriginal Resource Use

Abstract

Challenging the misconception that Aboriginal peoples have chosen willingly to abandon subsistence pursuits in favour of wage earning opportunities, the Whitefish Lake First Nation (WFLFN) of Alberta, Canada has undertaken research that documents the extent and fundamental importance of territorial use in maintaining the cultural continuity of community members who are engaged in subsistence activities. This paper presents an overview of the methods used in that research as well as conclusions based upon initial findings. Initial results suggest that although there has been a progressive decline in community land use since the turn of the 20th century, this decline cannot be attributed solely to changing socio-economic condition of the WFLFN. Rather, community land use has been, and continues to be limited by territorial alienation, resource scarcity, and the risks, whether real or perceived, associated with procuring resources from this now industrialized landscape.

Résumé

Remettant en question l'idée fausse suivant laquelle les peuples autochtones auraient volontairement choisi d'abandonner leurs activités d'économie de subsistance au profit d'activités salariées, la première nation de Whitefish Lake (PNWL) de l'Alberta a entrepris une recherche qui vise à documenter la mesure de l'usage du territoire et son importance essentielle pour la préservation de l'appartenance culturelle des membres de la communauté qui continuent de se livrer à des activités de subsistance. Cet article offre un survol des méthodes utilisées dans le cadre de cette recherche ainsi que des conclusions préliminaires tirées des résultats recueillis jusqu'à présent. Ces résultats suggèrent que, bien que l'on constate un déclin progressif de l'usage communautaire du territoire depuis le début du 20e siècle, on ne saurait attribuer ce déclin exclusivement à l'évolution socio-économique de la PNWL. Il semblerait plutôt que l'utilisation communautaire du territoire ait été, et continue d'être, limitée par des facteurs tels l'aliénation territoriale, la rareté des ressources et les risques, réels ou perçus, qui pourraient être associés à des tentatives de tirer des ressources de ce territoire désormais industrialisé.

The concept of territory is arguably the defining element in Aboriginal culture. Representing not only the geographical space from which Aboriginal peoples acquire much of their sustenance needs, territory also represents a continuum of cultural identity that links the past to the present

International Journal of Canadian Studies / Revue internationale d'études canadiennes
24, Fall / Automne 2001

and the present to the future. Since the turn of the 20th century, however, the traditionally used territories of Canada's Aboriginal peoples have come under considerable pressure from industrial exploration and development. In northern Alberta specifically, the rate and extent of resource extraction has extensively altered the homelands of resident Aboriginal peoples. The ecological disturbance that has resulted from this industrial expansion has had a profound cultural impact on the Aboriginal population by eliminating many of the cultural reference points they have come to know and share.

Considering rarely the cultural significance of the land in the maintenance of Aboriginal identity, an entrenched attitude within government and industry assumes that the Aboriginal relationship to the landscape is of little contemporary cultural value. Weinstein (1993:19) attributes this attitude, and the conflicts that often arise from it, to a popular misconception that continues to influence land use policy in Canada. This misconception is rooted in the belief that Aboriginal land and resource use has been to a large extent discontinued. With changes in community life, Aboriginal peoples are believed to have abandoned subsistence pursuits in favour of wage earning opportunities. Further, in communities where subsistence economies continue to exist, it is believed that in time they, too, will be discarded for a more "productive" livelihood through wage-earning, industrial employment.

While the Canadian Constitution (1982) has provided some assurance of protection of Aboriginal rights to lands and resources, the affirmation of these rights has been inconsistent when in conflict with the economic interests of the Crown. Although some support has been provided by the courts, most notably in Delgamuukw v. the Supreme Court of Canada (1997), which has provided Aboriginal peoples with legislative backing to assert rights of exclusive use and occupation of lands under the emerging legal landscape of Aboriginal title, the struggle for recognition of these rights has been slow in fruition (Tollefson and Wipond, 1998). By failing to respect the rights of Aboriginal peoples, both the territories and the communities who continue to rely on the resources found therein stand at risk from the cumulative effects of industrial development.

In response to this political, as well as ideological conflict, the Whitefish Lake First Nation (WFLFN) has initiated research that asserts its rights of use to traditionally used lands and resources. Specifically, Whitefish Lake has initiated land use and occupancy research that documents the extent and fundamental importance of land use in maintaining the cultural continuity of community members who are engaged in subsistence activities. This paper presents an overview of the methods used in that research as well as conclusions based upon initial findings.

Provincial Land Tenure

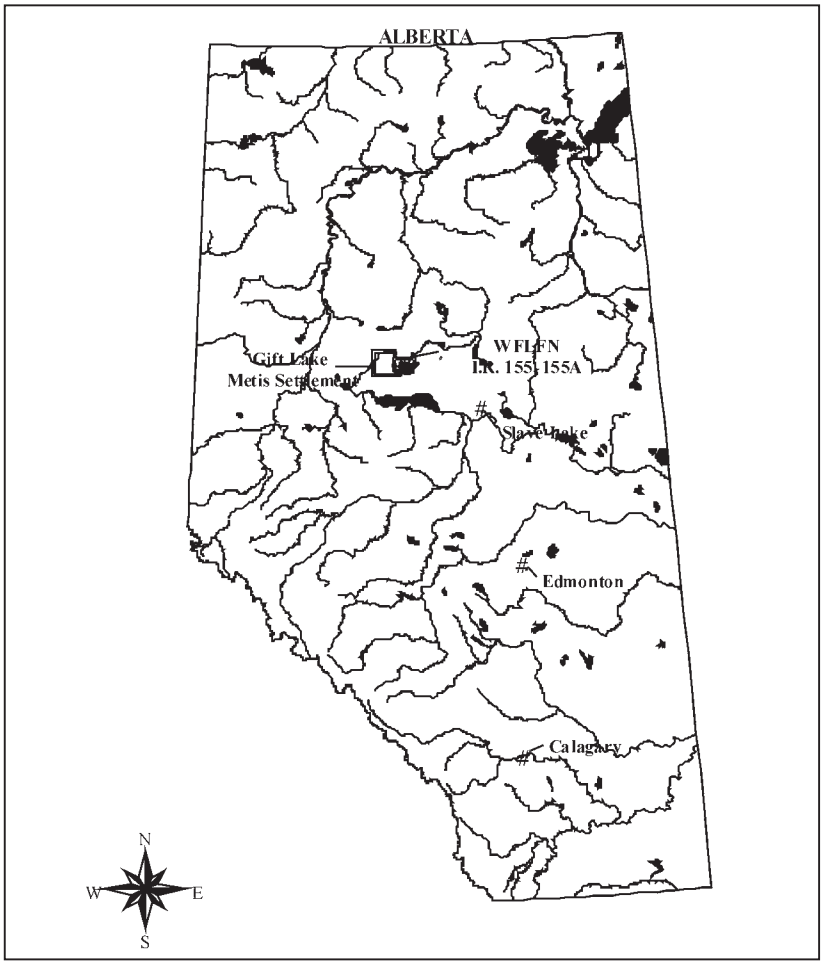
The WFLFN is located in north-central Alberta. Residing on two adjacent reserves (I.R. 155, 155A) located along the northwest shore of Utikuma Lake, the 700 on-reserve members of the WFLFN represent the western extreme of the Strongwoods Cree division (see Figure 1). Inhabiting a primarily sub-arctic, boreal environment, the traditionally used territory of the WFLFN can be characterized as a gently undulating plain comprised predominantly of heavy forest cover dispersed between an extensive network of rivers, lakes and streams.

Present in this area since an estimated 900 A.D. (Ives, 1993), members of Whitefish Lake maintained a seasonal mobility pattern that reflected ecosystemic change and the subsequent availability of natural resources. This pattern involved summer months living along Utikuma Lake where a supply of whitefish could be caught and stored for the long winter months ahead. This was also a time of socialization and a time to reestablish communal bonds. Nearing the end of summer, band members would break into smaller family units and disperse across the landscape to occupy traditional hunting and trapping territories.

Owing to the variability and localization of resources in the boreal environment, the land use patterns and subsistence strategies of band members were continually being adapted and reordered to reflect the ever-changing boreal environment. By seeking out and assessing environmental information, band members were well aware of environmental trends (i.e., floral and fauna distributions) as well as other socio-environmental factors that needed to be considered in their decision-making processes. Thus, by moving throughout the landscape, band members built continually upon an intimate understanding of their local environment, thereby adding to an already complex awareness of their traveled landscape (Natcher, 2000a).

Despite entering into Treaty Eight in the summer of 1901, and having a reserve established in 1908, Whitefish Lake maintained a general pattern of seasonal residency. However, buried in the colonial rhetoric of treaty formation, Whitefish Lake purportedly relinquished authority to regulate use of and access to their traditional territory. Having relinquished their rights over off-reserve lands and resources, the interests of Whitefish Lake (as well as all other provincial First Nations) failed to be considered when the federal government transferred responsibility over Crown lands and resources to the provincial governments under the 1930 Natural Resources Transfer Act (NRTA); an issue currently being challenged by several First Nation organizations from across Canada. As a result, the transfer of jurisdictional authority placed responsibility for managing and administering Alberta's Crown lands, and the interests therein, under the auspices of provincial administrators.

Figure 1.



This role, however, has placed the provincial government in a tenuous position. On the one hand the province, as "owner," is expected to secure the highest economic return for commodities rendered (i.e., timber, oil/gas); on the other hand the province has been charged with the responsibility of enhancing environmental quality for the benefits of all residents. The duality of this role has proven to be quite conflicting, as noted by Moen (1990:5):

> An owner usually wants to get the best economic return from his commodity, in this case, timber. A regulator must take into account public interest factors relating to the resource, such as environmental concerns and resource renewal, and must also consider dimensions of the forest other than timber such as

> watershed management and protection of wildlife. Alberta must therefore balance the advantages of economic return to the people of the province with its regulatory responsibility for protecting the forest resource.

The provincial government must therefore try to fulfill two contradictory functions–accumulation and legitimization. That is, a government that helps one segment of society (i.e., industry) accumulate capital at the expense of another potentially loses its legitimacy and undermines the bases for its support. But a government that ignores the necessity of capital accumulation risks drying up the source of its own power, the economy's production capacity, and the taxes accrued from the surplus (Whitt, 1982: 24).

Recognizing its dual responsibility, the province has adopted a mandate for managing Alberta's Crown lands which calls for an "integrated" or "multiple use" approach to resource management. Thus a holistic approach that recognizes the forest's potential to sustain a wide range of values has been sought. Based upon this principle, the province recognizes that:

> The use of the forest land must take into account the ability of the forest to sustain various uses, the needs and rights of all users, and the benefits and costs of each use (Canadian Council of Forest Ministers 1992: 18).

In theory, this approach considers the socio-cultural concerns of Aboriginal resource users as commensurate with the economic returns of resource developers. In practice, however, integrated resource management techniques, as Ross (1996: 114) has shown, have failed to live up to the promises made by the province. First, provincial land management has emphasized commodity production, in particular timber and minerals, to the detriment of other forest users. Alberta alone has entered into contractual agreements with industry partners to develop a land base equivalent to the size of Great Britain (Clark and Barlow 1997: 92). This industrial focus has subjugated and devalued non-market interests, resulting in the forest landscape being dominated mostly by industrial users. Second, industrial uses have significantly altered the forested landscape, thereby limiting the potential for any future alternative uses. And third, conflicts over resource use, specifically Aboriginal in nature, have increased both in number and intensity in recent years (Ross, 1996).

Many of the conflicts that occur between Aboriginal communities and the provincial government have resulted from the province's failure to acknowledge Aboriginal land and resource use outside the reserve boundaries when leasing or allocating Crown lands to industrial partners. This conflict has become increasingly apparent when the economic interests of the province come into conflict with local land use concerns. The end result has often been government's general denial of Aboriginal land use rights or its consideration of those rights as secondary to the importance of maximizing economic growth. Against this political

backdrop, Whitefish Lake has initiated land use and occupancy research that articulates visually the extent of community land and resource use and the conflicts that have occurred between such use and non-compatible industrial activities.

Methods

Land use and occupancy research has a long history in Canada. Tracing its origins to the traditions of Franz Boas (1888), land use research, and more specifically the recording of Aboriginal place-names, has long been recognized as an effective method for interpreting the systematic nature of Aboriginal land use. The influence of Boas was further reflected in his students, specifically Frank Speck (1915), who recorded the ethnographic details of northern Algonquian hunting territories. The "private property" debate that followed Speck's research initiated further interest in recording the hunting territories of other northern Algonquian groups residing throughout the James Bay and Hudson Bay regions (Natcher, 2001). Motivated originally by academic interests, it was soon recognized that this research could also be used to support Aboriginal assertions that these lands did not represent an unoccupied wilderness but rather a homeland for Canada's indigenous peoples.

Owing largely to the methods developed by Freeman (1976), contemporary land use studies have since proven to be an effective medium by which to demonstrate land use conflicts, specifically conflict that occurs between industrial resource development and the traditional land use patterns of Aboriginal communities. The act of documenting traditional land use, as well as the knowledge system used to inform that use, has proven to be an effective political strategy for Aboriginal peoples struggling for greater control of their traditional lands (Wolfe et al., 1992). Tobias (1993) and Nakashima (1993) have shown how the recording of local, ecological knowledge can serve as a puissant device in the political realm of "state" land and resource management. By documenting local, ecological knowledge, and the long-standing patterns of land use, policy makers are becoming cognizant (albeit slowly) of the extent of Aboriginal land use and traditional methods of resource stewardship.

In cooperation with the Sustainable Forest Management Network and Canadian Circumpolar Institute at the University of Alberta, Whitefish Lake initiated its own research by first eliciting the support and involvement of community elders. Recognizing that an essential principle of land use research is the adjustment of categories to conform to the experience and concepts of community members (Usher 1990:6), subsequent modifications were made following these initial sessions. Following these advisory meetings, individual and group mapping sessions were conducted with community elders and council members in order to

refine the methodology further. Modifications were then incorporated into the interview protocols prior to community wide research.

Based on preliminary workshops it was determined that a base-map scale of 1:100,000 would be used for mapping general land use patterns. For greater detail 1:50,000 would also be used but based upon initial interviews, smaller scales were avoided as they proved unrecognizable to community elders. Because of this, land mapping sessions were conducted as often as possible to ensure mapping accuracy (GPS ground-truthing) as well as to alleviate any awkwardness community elders may have felt about working in an unfamiliar, two-dimensional environment.

With an emphasis on use and occupation within a period of living memory, a range of local knowledge was sought. The areas addressed in this research include occupation sites, burial locations, archaeological sites, local place-names, traditional harvesting areas, trapline locations, trails, portages and travel routes, berry picking areas, and the distribution of commonly used medicinal plants and herbs. Further, information regarding the local furbearer population and the distribution, staging and nesting areas of migratory and non-migratory birds and waterfowl was sought. This line of inquiry also included species-specific information regarding the sex of animals harvested, estimated age, perceived health, environmental trends and any observable changes in wildlife populations. In addition, the actual utilization of the harvested resource was recorded, be it for food consumption, material production or handicrafts. By recording resource utilization and identifying the social relations involved in the harvest, production, distribution and consumption of wildlife resources, this component of the research has helped demonstrate the fundamental importance of natural resource use in maintaining the cultural and social continuity of community members engaged in subsistence activities. Using this approach, we aimed to show that the knowledge held by community members is based upon experiences that are shared and passed down from generation to generation. Equally important, however, this approach recognizes the dynamics of community land use and the evolving system of knowing that informs that use.

Combined with direct observation, the overall methodology has relied on semi-structured and unstructured interviews. The interview format has been open-ended so as to allow for elaboration of the meaning and importance of resource use as well as the description of resource locations. The interview sample sought to include people known to have the greatest knowledge and personal land use experience. In this first research phase, a total of 62 interviews were conducted with local residents. They included: 1) complete coverage of the 25 registered trappers in the Whitefish Lake community; 2) available male and female elders; and 3) knowledgeable hunters and/or fishers as recognized by community members. Thus, a close approximation of the maximum extent of land use was established by interviewing a relatively confined sample of community members.

Through these exercises, individual map biographies were recorded on individual mylar overlays. Prior to digitizing, each mylar was reviewed with the interviewees to note any ambiguities. Digitized output was then checked against the original individual and composite mylars to correct and ensure that entry errors did not affect the final maps, or the conclusions based on them (Usher, 1990). Computer-based mapping was done in an ArcView system at both the Whitefish Lake band office and the University of Alberta in Edmonton. Data was plotted on standardized, topographic base maps digitized by Geomatic Canada at a scale of 1:50,000 and 1:100,000. The collected land use data from Whitefish Lake was then overlaid on past, present and proposed industrial activity in the area. In addition, the use of aerial photographs taken in 1949 (1:40,000) and 1996 (1:20,000) allowed for further analysis as to the spatial and temporal extent of development that has occurred within the Whitefish Lake territory over the past 45 years.

A review of the literature demonstrates a number of challenges associated with conducting land use research effectively (e.g., Freeman, 1976; Usher and Wenzel, 1987; Usher, 1990; Weinstein, 1993; Natcher, 2001). Among the challenges are the inaccuracies that can occur from response bias, strategizing, recall failure and map recognition error. However, based upon previous research with the WFLFN (e.g., Ivanitz, 1996; Natcher, 1999), community members have demonstrated a strong cultural predilection for accuracy and truth in statements about land use. Therefore, response and/or strategic bias was considered inconsequential. To the extent that recall failure occurred, it was felt that omissions rather than erroneous information were the result (Freeman, 1976; Usher, 1990). In these cases, a follow-up interview was conducted in an attempt to stimulate additional recall. Nevertheless, in order to limit any potential sources for error every effort was made to clarify the questionnaire prior to community wide research, to notify and inform community members of the research in advance to aid in later recall, to train community researchers to recognize and assess bias introduced by personal contact, and to create a research program in which community resource users would have no strategic reason for misrepresentation (Usher and Wenzel, 1987). The issue of non-response bias was considered of little concern since Whitefish Lake is a relatively small, homogeneous community. However, in the few cases that non-response occurred, community researchers, who were aware of the problem, were able to communicate the specific goals and objectives of the research, thereby alleviating any individual concerns. Any questionable or ambiguous findings were nonetheless triangulated and adjusted accordingly.

Despite these methodological precautions additional efforts are being made to ensure an accurate representation of community land use. That is, in reviewing land use research conducted elsewhere in Canada, it has become apparent that even the most thorough documentation of

community land use generally reflects only one perspective, and it is often the female perspective that is excluded. Because the value difference ascribed to specific resources can generate very different cognitive maps between male and female resource users, efforts have been made to elicit this often missed perspective. This involved first, documenting the "everyday" use of the female landscape (i.e., specific resource areas); secondly, we examined the social relations that shape that use (i.e., what families and individuals are using what areas); and thirdly, we explored and documented female perspectives on the use, value and meaning of the landscape as well as the cultural significance of taking part in subsistence activities (Rocheleau et. al., 1995). Specific methods include informal interviews, focus/discussion groups, transect walks with female community members and participatory analysis.

This phase of research represents an initial stage of a long-term, community-based research agenda. Because community land use continues to evolve in response to socio-environmental change, Whitefish Lake considers it as vital to maintain a thorough understanding of the change and continuity of community land use patterns. Failing to recognize change in community land use all too often reduces land use research to a "snap-shot approach" that creates a static depiction of community use. Such inert representations have lent support to the arguments of industrial proponents who claim that Aboriginal land and resource use is merely a cultural remnant of the distant past. However, by implementing an ongoing research framework Whitefish Lake will be able to articulate the dynamics of community land use as it is affected by competing industrial interests.

Summary of Research Findings

Initial findings demonstrate a clear shift in community land use in each of the land use categories recorded. Based on composite mapping, it has become visually clear that the contemporary land use of the WFLFN has been dictated largely by availability. Most discernible are a number of spatial restrictions affecting Whitefish Lake's access to traditionally used lands; including restrictions associated with the establishment of the adjacent Gift Lake Metis Settlement.

As noted elsewhere (Natcher, 2000b), Metis settlements represent somewhat of an anomaly in Alberta in regards to land use conflict. Prominent throughout the Prairie provinces, the Metis have developed a culturally distinct lifestyle that has combined the land-based traditions of their Aboriginal origins with their equally unique European ancestry. While the rights of the Metis, together with Indian and Inuit peoples of Canada, are recognized and affirmed by Section 35(1) of the Constitution Act (1982), only in Alberta have the Metis succeeded in securing their own communal land base (500,000 hectares).

As one of eight Metis settlements in Alberta, the Gift Lake Settlement is located directly west of Utikuma Lake. Bounded by Peavine Metis Settlement to the west and the Whitefish Lake Reserve (R. 155) to the east, the Gift Lake Settlement comprises an 83,916-hectare (207,273 acres) area. This land base is approximately 839 km^2 (324 mi^2) and represents the second largest Metis settlement in Alberta (McCully and Seaton 1982: 16). Administered by the provincial government through the Metis Betterment Act of 1938/40, Metis settlements are classified as private property. While respecting the deserved rights of Gift Lake Metis residents, this land tenure classification has in effect prohibited First Nation access. Thus, despite Whitefish Lake's treaty rights to hunt, trap and fish on all unoccupied Crown lands, the establishment of the Gift Lake Settlement has deprived Whitefish Lake band members of the use of 839 km^2 of land and resources even though it represents a significant portion of their traditionally used and occupied territory.

Compounding this regulatory restriction has been the industrialization of much of the remaining Whitefish Lake territory. Owing to resource exploration and development, community land use patterns must now accommodate approximately 860 oil and gas wells. In terms of geographical space, these well sites occupy approximately 1,000 hectares of once forested land. In addition, this same land base accommodates over 127 petroleum depots and a supporting infrastructure of primary and secondary access roads, pipelines, powerlines, exploratory seismic corridors as well as an influx of human activity now needed to support this industrial presence.

Owing to the industrial infrastructure that now dominates this region, the once remote trapping cabins of community members are now located within an altered industrial landscape. Of the 46 trapping cabins identified, of which 37 were said to be used throughout the year, 29 are located where the least amount of industrial activity has occurred. Whitefish Lake trappers attribute this use pattern to several factors, all of which relate to conflict and land alienation. With these areas now open to industrial work crews, hunters and recreationalists, vandalism and theft have increased. This is a major concern to trappers who would normally cache supplies for winter travel but who, owing to concerns of losing valued goods (i.e., traps, ammunition, fuel), are forced to haul supplies to and from. This, as one trapper noted, is quite dangerous since you can never predict what might happen when traveling in the bush. These cabins offer trappers relief from the elements that at times can mean the difference between life and death. Lacking this security, trappers have become far more hesitant to spend extended periods of time in the bush and have chosen rather to make daily or overnight excursions to their lines.

An additional factor limiting land use among Whitefish Lake trappers has been the industrial practice of alleviating potential sources of property damage. Administered by the District Fish and Wildlife officer, permits for

wildlife removal are provided to oil/gas companies and logging operators if, in industry's opinion, access roads, buildings, or other industrial areas may be damaged by the effects of wildlife. In the Whitefish Lake territory, permits are administered generally for the removal of beaver that may cause flooding to industrial access roads and construction sites. Although the registered trapper for that area is to be given a five-day notification period in order to harvest the animal or to remove valued assets (i.e., traps), owing to a number of demographic (i.e., mail delivery) and cultural barriers (i.e., language), trappers generally return to their lines to find entire beaver colonies eliminated. This industrial practice has led to considerable frustration among community trappers who may have been "managing" a beaver colony sustainably for generations or have used beaver to create a habitat favourable for other wildlife species.

A similar consequence of industrialization has been the negative effect upon the region's moose population. By making accessible even the most remote areas of the Whitefish Lake territory, non-Aboriginal hunters have for the past decade "saturated the backyard" of the WFLFN with additional hunting pressure (NMMPPR, 1998). This influx of human predation, together with the spatial requirements of industrialization, has resulted in a dramatic decline in the region's moose population (NMMPPR, 1998). Owing to the socio-economic importance of moose to the Whitefish Lake community, coupled with their limited availability, band members have been forced to extend their search for moose to areas well beyond their traditional moose hunting territory. Whitefish Lake hunters reported that the areas now being used are located west, towards the Rocky Mountain foothills, in areas that have yet to be opened up by industrial development. However, hunters also acknowledged that these areas are likely to be lost if the rate of development continues as it has in the Whitefish Lake territory.

In addition to adversely affecting wildlife populations the industrialization of the Whitefish Lake territory has also had a detrimental effect on the use and availability of medicinal plants and herbs; specifically, rat root, mint, wintergreen, muskeg moss, mountain ash and balsam fir. By removing ecological transition zones and micro-environments from the local landscape, medicinal plants that could generally be found in these areas are no longer available. In there place has been the creation of a single homogeneous environment that lacks the ecological diversity necessary to support traditionally used medicinal species. With a change in environmental variables, such as the amount of shade, soil acidity and increased erosion, new plants that are better suited to these environments are being established.

Further, the industrial practice of aerial, roadside and corridor spraying of herbicides has both limited the availability of medicinal plants and herbs, and has negatively affected wildlife species that depend on landscape diversity to provide critical habitat. Industry, which uses herbicides to delay the growth of grasses and competing trees in order to promote the growth of

pine and spruce seedlings, argue that it is merely abiding by the reforestation requirements established by the provincial government; requirements Whitefish Lake argues are motivated by the province's over-allocation of forested land to timber companies and government's ultimate desire to convert northern Alberta to one extensive tree farm.

Community concerns over the use of industrial herbicides are not, however, restricted to the loss of biodiversity. Witnessing the effects that these industrial residues have had on the local environment, community members have become concerned over the associated effects on their own health. Because community members continue to rely on wildlife resources to provide for much of their sustenance needs, considerable trepidation exists over the consumption of wildlife resources that may have been in contact with industrial residues. Despite scientific and political assertions that industrial herbicides pose no threat to human safety, community members cannot help but feel some measure of anxiety having witnessed the effects that these chemicals have had when introduced into the environment. Owing to these concerns, considerable apprehension exists among resource users over the risks, whether real or perceived, of procuring resources from this now industrialized landscape.

Environmental Risk

While the initial intent of this study was not to determine the extent of risk perception among community members, it has nonetheless become apparent that local perceptions of environmental health are influencing the resource use of community members. As it applies to Whitefish Lake, the risk relates to the uncertainties band members feel about the general "health" of the local environment. The pervading sense of loss arises from losing access to traditionally used lands and resources. While some band members have been reported to experience physical reactions to what they believe are industrial contaminants in the environment, such as skin reactions after swimming in Utikuma Lake, it is the psychological effects associated with resource use that are increasingly evident. The majority of these concerns relate directly to the band members' loss of confidence in traditional food sources, many of which are associated with Utikuma Lake.

In 1995, a severe winter resulted in the mortality of approximately 22 million fish in Utikuma Lake. According to provincial biologists, fish mortality was caused by an unusually cold winter with heavy snowfall that covered air holes and ice breaks. These extreme weather conditions lowered the oxygen level of the lake and the fish subsequently suffocated. While this is certainly a plausible explanation, community members are hesitant to equate fish mortality solely to abnormal winter conditions. While band members concur that extremely harsh winters can, and have, resulted in fish mortality in the past, given the relatively moderate winter of

1995, band members argue that such conditions would not had such a severe effect.

Rather than extreme weather conditions, band members have offered two alternative explanations. The first is a suspected link between seismic testing and the use of explosives to find oil deposits beneath Utikuma Lake in the months proceeding the kill. Secondly, band members question the impact of an industrial spill from a well site adjacent to the eastern shore of Utikuma Lake that released a large quantity of salt water into the lake. While these events may have had no role in fish mortality, the possibility was, to Whitefish Lake's knowledge, never explored by provincial biologists nor have any conclusive findings been communicated back to the community, an issue that has fueled further suspicion among band members.

Since 1995, the fishery has returned to a productive level capable of supporting a commercial fishery (a commercial fishery that Whitefish Lake band members have long been excluded from). However, since its return, band members have reported a change in the quality of the fish. Specifically, fishers have noticed the presence of tiny white worms imbedded in the flesh of the fish that were not present prior to 1995. Although the more experienced fishers/processors can identify and remove the worms, there is concern that younger and less seasoned fishers and their families may unknowingly process and consume fish that may have negative health effects.

Concerns over the safety of Utikuma Lake have been compounded by an outbreak of avian botulism that has resulted in the mortality of approximately 1 million nesting and staging waterfowl over the last three years. Utikuma Lake is known provincially for serving as a primary breeding and staging area for a number of waterfowl species, including: Widgeons, Shoveler, Mallards, Gadwells, Lesser Scaup, Redheads and Canvasbacks. Because of this, waterfowl have long served as a primary component in the Whitefish Lake community diet. In addition, gull eggs gathered from the many small rocky islands located throughout Utikuma Lake have made an additional dietary contribution. However, owing to the outbreak of avian botulism, also known as "limberneck," community members have lost access to a primary and accessible food source.

According to Fish and Wildlife biologists the outbreak was caused when staging waterfowl inadvertently ingested *C Clostridium botulinum* bacteria while feeding (Environment Canada, 1999). Once infected, the toxin causes progressive paralysis until the birds can no longer fly, followed by an inability to walk (Environment Canada, 1999). With the onset of paralysis, the birds can no longer hold their heads above water, resulting in suffocation and ultimate decay. With the bird's death, maggots that carry the remaining spores are ingested by feeding waterfowl which are then infected, thus perpetuating the outbreak. While ducks are affected most frequently, avian

botulism is known to affect all waterfowl including pelicans, geese, swans, as well as gulls and raptors. This is significant, given that Utikuma Lake serves as an important site for colonial nesting birds, including the White Pelican, the Double-Crested Cormorant and the Western Grebe. Recognizing the importance of Utikuma Lake as a staging and nesting area for migrating waterfowl, band members are concerned that the outbreak will at best force these species to choose alternative nesting areas or at worst contribute to further mortality.

Of subsequent concern to band members is that avian botulism has been sometimes known to affect cattle that share common wetland areas (Environment Canada, 1999). As far as band members are concerned, this link is transferable to other species sharing wetland areas such as moose, deer, bear, beaver, muskrat and otter, thus causing additional anxiety among community members. These concerns have been fueled further by media reports (e.g., Hryciuk, 2000) and concerns expressed by neighboring First Nations regarding the deformation and contamination of the internal organs of moose and deer (specifically livers and kidneys), reports substantiated by Whitefish Lake hunters who have noted similar findings. Specifically, community hunters have found increased incidents of contaminated moose meat distinguished by cysts found throughout the mussel tissue. In addition to the cysts, Whitefish Lake elders claim that the colour and texture of the meat has changed from dark red to greyish-white and course in texture. Although elders say that it was not uncommon to find an occasional moose infected in the past, such occurrences have become far more frequent, causing considerable concern about the safety of eating moose meat.

Although the concerns of band members have yet to be quantified by non-Aboriginal bureaucrats and scientists, they are nonetheless very real to band members. This is of considerable concern to band leaders who are aware of a possible correlation between the reduced consumption of country foods and increased incidents of diabetes, anemia and obesity now common among Aboriginal communities across Canada. Therefore, regardless of the "validity" of community concerns, the anxiety band members feel about procuring traditional food sources has come to influence community resource use, thereby contributing further to the territorial alienation of the WFLFN.

Discussion

To the general populace, the term subsistence denotes the material state of a "hunters" life. However, what the term actually represents, and how it has been described by Whitefish Lake residents, are the cultural values that are socially integrated into subsistence activities. Therefore, the harvesting of natural resources:

> […] should be considered of fundamental importance in maintaining the social vitality of communities engaged in

> subsistence pursuits. In this view renewable resource harvesting in Native communities relates more to questions of culture, lifestyle and community, than to questions of neo-classical economics (Freeman, 1986: 29).

While acknowledging to a certain extent the cultural significance of wildlife resources to Aboriginal peoples, it has nonetheless been considered of general importance in industrial society to attach numerical values to Aboriginal resource use. Whether for the making of public policy, development of resource management priorities, economic planning, or for impact mitigation and compensation, efforts have been made to measure the volume and value of subsistence resources. Efforts to quantify Aboriginal resource use have, however, misrepresented and devalued the cultural significance of subsistence activities, resulting in the marginalization of Aboriginal culture and the continued intrusion of industrial activity. By failing to consider the cultural significance of the "land," the valuation of subsistence activities has proven inadequate and often damaging to Aboriginal communities. Because the Whitefish Lake culture is rooted in the landscape and practiced through continued, land-based activities, the cultural significance of subsistence pursuits cannot be quantified in economic terms alone. Recognizing that subsistence pursuits represent more than merely food gathering activities, it follows that a quantification of subsistence resources does not thereby quantify the value of subsistence activities, "much less indicate the value of the lands from which the resources were obtained" (Usher 1976:118).

Considering the effects of avian botulism in Utikuma Lake, it is therefore important to understand that the significance of the outbreak extends beyond the loss of a primary food source to the cultural repercussions associated with no longer being able to take part in a subsistence activity. While serving as an important dietary contribution to community residents, duck hunting and egg gathering also represent important subsistence activities to band members who may otherwise lack the time or opportunity to take part in subsistence pursuits. Owing to the accessibility of waterfowl to Whitefish Lake residents, duck hunting and egg gathering have allowed the occasional hunter to participate in harvesting activities that would otherwise be unavailable due to other personal demands. Therefore, the value of waterfowl to the community diet should be recognized as being commensurate to the cultural value of participating in a subsistence activity.

The socio-cultural importance of trapping and being recognized as a trapper should also not be underestimated. In addition to supplementing family incomes, trapping helps maintain one's connection to the bush while reinforcing a sense of well-being and cultural identity that community members say can often be lost living solely on the reserve. Similarly, the availability of moose, and taking part in the associated activities of moose hunting, should be understood to extend well beyond the value of personal

sustenance. As a right of passage, the killing of one's first moose continues to serve as an indication of whether a young man is prepared to assume responsibility and to provide for a family. In a cultural context, moose hunting therefore remains a defining factor for young Cree men entering manhood. However, as the moose population in the Whitefish Lake territory continues to decline, young hunters find fewer opportunities to take part in hunting activities. Thus, alienation from the land is of considerable concern in that the identity of individuals, families and the WFLFN as a whole depends largely upon territorial locations and the land use activities that occur therein. Loosing access to one's territory may potentially affect the social fabric of the Whitefish Lake community by disrupting the functional relationship that ties community members to the land (Curtis, 1992).

Conclusion

In order to comprehend the total industrial and regulatory effect on the Whitefish Lake territory, these impacts need to be considered cumulatively rather than as isolated developments, as if one had nothing to do with the other. These impacts, addressed individually, may seem relatively inconsequential, but collectively, the cumulative industrial and social impacts of the past, present and foreseeable future place a significant strain on the physical and cultural landscapes of the Whitefish Lake community.

While the initial results of the Whitefish Lake land use and occupancy study demonstrate a progressive decline in community land use since the turn of the 20th century, this decline cannot be attributed solely to the changing socio-economic condition of the WFLFN. Rather, community land use has been, and continues to be limited by territorial alienation, resource scarcity and the risks, whether real or perceived, associated with procuring resources from this now industrialized landscape. Although Article 12 of the NRTA (1930) states that "… Indians shall have the right, which the province hereby assures them, of hunting, trapping, and fishing for game and fish for food at all seasons of the year on all unoccupied crown lands and any other lands to which the said Indians may have a right of access," by favouring commodity production over the interests of other forest users, provincial policy continues to demonstrate an institutional behaviour that runs counter to the rights and interests of Aboriginal peoples. As a result, Whitefish Lake's access to traditionally used lands has been subject to constant attrition and progressive governmental restriction.

It is important to understand, however, that although the land use patterns of Whitefish Lake have been subverted to a certain extent by industrial development, the cultural significance of the landscape, and taking part in subsistence activities, remains a primary component of the Whitefish Lake culture and a cornerstone in the formation of community identity. Therefore, while there is considerable concern over the future availability

of subsistence resources, of equal, if not greater concern to community members, is the cultural repercussions associated with the disassociation of territory, where territorial use has long defined the individual and group identity of the Whitefish Lake First Nation.

Acknowledgements

This research was made possible through funding from the Sustainable Forest Management Network. The author would like to thank Cliff Hickey, Milton Freeman, Roderick Wilson as well as two anonymous reviewers for thoughtful and well-informed comments towards improvements. Foremost the author would like to acknowledge the support and contributions made by the Whitefish Lake First Nation, most notably Chief Eddie Tallman and Elders Bennett Grey, Eunice Grey, Mabel Grey, Henry Lubicon, Frank Nahachick, Joseph Nahachick, George Tallman, Jean Whitehead, Peter Kesapapa, the late Henry Thunder, Evelyn Thunder, Mariane Thunder, Griffin Grey, Russell Grey and Pat Grey.

References

Boas, Franz, 1888. *The Central Eskimo*. Sixth Annual Report of the Bureau of American Ethnology for the Years 1884-1885. Washington, D.C.: The Smithsonian Institute: 399-669.

Canadian Council of Forest Ministers, 1992. *Sustainable Forests: A Canadian Commitment*. Hull.

Clark, Tony and Maude Barlow, 1997. *MAI: The Multilateral Agreement on Investment and the Threat to Canadian Sovereignty*. Stoddard Press, Toronto, Canada.

Curtis, Sue Anne, 1992. "Cultural Relativism and Risk-Assessment Strategies for Federal Projects." *Human Organization*, Vol. 51, No. 1: 65-70.

Environment Canada, 1999. *Understanding Avian Botulism*, Alberta Environmental Protection Fact Sheet.

Freeman, Milton M.R., 1986. "Renewable Resources, Economics and Native Communities." In *Native Peoples and Renewable Resource Management: Edmonton*, Alberta Society of Professional Biologists.

Report, Inuit Land Use and Occupancy Project (3 vols.). 1976. Ottawa: Department of Indian Affairs and Northern Development.

Hryciuk, Dennis, 2000. "Forest Spraying Hurting Plants and Animals." *Edmonton Journal*, Friday, April 25: B4.

Ivanitz, Michele J., 1996. "Co-Management of Resources Between Whitefish Lake First Nation and the Province of Alberta: Social Forestry and Local-Global Articulation." Thesis (Ph.D.) University of Alberta, Department of Anthropology: Edmonton, Alberta.

Ives, John W., 1993. "The Ten Thousand Years Before The Fur Trade in Northeast Alberta." In McCormack, P.A. and R.G. Ironside (eds.), *The Uncovered Past: Roots of Northern Alberta Societies*. Circumpolar Research Series No. 3. Canadian Circumpolar Institute, University of Alberta, Edmonton: 5-31.

McCully, Al and Hugh Seaton, 1982. *Gift Lake Metis Settlement Land Use Planning Inventory*. Municipal Planning Section, Planning Branch Alberta Municipal Affairs.

Moen, Andrea B., 1990. *Demystifying Forestry Law: An Alberta Analysis*. Edmonton: Environmental Law Centre.

Nakashima, Douglas, J., 1993. "Astute Observers on the Sea Ice Edge: Inuit Knowledge as a Basis for Arctic Co-Management." In Inglis, Julian T. (ed.), *Traditional Ecological Knowledge: Concepts and Cases*. International Program on Traditional Ecological Knowledge and International Development Research Center. Ottawa, Canada: pp. 99-110.

Natcher, David, 2001. "Land Use Research and the Duty to Consult: A Misrepresentation of the Aboriginal Landscape." *Land Use Policy*, 18: 113-122.

_____. 2000a. "Constructing Change: The Evolution of Land and Resource Management in Alberta, Canada." *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, Volume 7, Number 4: 363-374.

_____. 2000b. "Institutionalized Adaptation: Aboriginal Involvement in Land and Resource Management." *Canadian Journal of Native Studies*, Volume 20, Number. 2: 263- 282.

_____. 1999. "Co-Operative Resource Management as an Adaptive Strategy for Aboriginal Communities: The Whitefish Lake First Nation Case Study." Ph.D. Dissertation, University of Alberta, Department of Anthropology: Edmonton, Alberta.

Northern Moose Management Program Progress Report (NMMPPR), 1998. Northern Moose Management Program Progress Report (NMMPPR). Alberta Environmental Protection, Natural Resource Service. Edmonton, Alberta.

Rocheleau, Dianne, Barbara Thomas-Slayter, and David Edmunds, 1995. "Gendered Resource Mapping: Focusing on Women's Spaces in the Landscape." *Cultural Survival Quarterly*. Winter: 62-68.

Ross, Monique, 1996. "Forest Tenures and Resource Rights Allocation: Management for Multiple or Dominant Use." In *Sustainable Forestry Partnerships: Forging a Network of Excellence, Conference Summaries*. Edmonton, Alberta.

Speck, Frank G., 1915. "The Family Hunting Band as the Basis of Algonquian Social Organization." *American Anthropologist* 17: 289-305.

Tobias, Terry, 1993. "Stereotyped Village Economies and the Pinehouse Harvest Research." In Inglis, J.T. (ed.), *Traditional Ecological Knowledge: Concepts and Cases*. International Program of Traditional Ecological Knowledge and International Development Research Centre. Ottawa: Canada: 87-98.

Tollefson, C. and K. Wipond, 1998. "Cumulative Environmental Impacts and Aboriginal Rights." *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 18: 371-390.

Usher, Peter J., 1990. *Recent and Current Land Use and Occupancy in the Northwest Territories by Chipewyan and Dene' Bands*. Office of the Prince Albert Tribal Council. Saskatchewan, Canada.

_____. 1976. "Evaluating County Food in the Northern Native Economy." *Arctic* 29(2): 105-120.

Usher, Peter and G. Wenzel, 1987. "Native Harvest Surveys and Statistics: A Critique of Their Construction and Use." *Arctic* 40(2): 145-160.

Weinstein, Martin S., 1993. "Aboriginal Land Use and Occupancy Studies." In *Canada. Workshop on Spatial Aspects of Social of Social Forestry Systems*. Chiang Mai University, Chiang Mai, Thailand.

Whitt, Allen J., 1982. "The Pluralist, Elitist and Dialectic Models." In *Urban Elites and Mass Transportation*. Princeton: Princeton University Press: 8-32.

Wolfe, Jackie, Chris Bechard, Peter Cizek, and David Cole, 1992. *Indigenous and Western Knowledge and Resources Management System*. First Nations Series, University of Guelph, Ontario.

Richard Lennon and Christopher Leo

Metropolitan Growth and Municipal Boundaries: Problems and Proposed Solutions

Abstract

The adoption of measures designed to counter urban sprawl, i.e., to achieve more compact growth across urban regions, is becoming an increasingly common phenomenon in North American cities, and is referred to as "smart growth" or "metropolitan growth management" (MGM). For the most part, however, such measures have been adopted in areas affected by rapid population growth and there is a widespread conception that they are most appropriate to rapid growth. This paper argues that sprawl development is potentially far more damaging to slowly-growing cities than rapidly-growing ones, and that metropolitan growth management is therefore highly appropriate to a slow-growth situation.

Examining the case of Winnipeg, the paper considers the problems and possibilities that are likely to be encountered in any attempt to manage this slowly-growing urban region's growth, and produces a set of recommendations designed to take advantage of the opportunities and overcome the difficulties. The paper concludes that, although metropolitan growth management would not be easy to achieve in Winnipeg, it is both urgently needed and possible.

Résumé

L'adoption de mesures conçues pour contrer l'expansion tentaculaire, c'est-à-dire pour parvenir à une croissance plus compacte des zones urbaines, est un phénomène qui se répand de plus en plus en Amérique du Nord, où il est parfois désigné sous le nom de « croissance intelligente » ou de « gestion de la croissance métropolitaine » (GCM). Pour l'essentiel, cependant, des mesures de ce genre ont été adoptées dans des régions touchées par une croissance rapide de la population et on conçoit généralement qu'elles conviennent surtout à des circonstances de croissance rapide. Dans cet article, on soutient que l'expansion tentaculaire représente, en fait, un danger potentiellement beaucoup plus grave pour les villes en croissance lente que pour les villes en croissance rapide, et que, par conséquent, la gestion de la croissance métropolitaine convient éminemment à une situation de croissance lente.

Se penchant sur le cas de Winnipeg, l'article examine les problèmes et possibilités que risque de susciter toute tentative de gérer la croissance de cette région urbaine en croissance lente et il formule un ensemble de recommandations conçus pour à la fois tirer le meilleur parti possible des

International Journal of Canadian Studies / Revue internationale d'études canadiennes
24, Fall / Automne 2001

occasions et surmonter les difficultés. On en conclut que, bien qu'il ne serait pas facile de mettre en œuvre les principes de la gestion de la croissance urbaine à Winnipeg, cette approche correspondrait à la fois à un besoin urgent et pourrait effectivement être mise en œuvre.

Metropolitan Growth and Municipal Boundaries[1]

Like many Canadian and American cities, the Winnipeg region faces a growth dilemma. A city of more than 600,000, with the highest residential property taxes in western Canada, and the third highest in the country, it is surrounded by semi-rural municipalities with substantially lower tax rates and faster growth rates. A growing number of home buyers are opting for lower taxes within easy commuting distance of the city, lower taxes that result from the fact that relatively affluent urbanizing areas can supply themselves with municipal services at a much lower cost than can a complex, socially diverse central city. High taxes, in turn, restrict the resources available for coping with the other horn of the growth dilemma: neighbourhood decline, housing abandonment and deteriorating infrastructure, especially in the inner city.

The municipal boundary around the central city allows for escape from many of the costs of urban problems, leaving urban benefits within easy reach. The existence of boundaries that fail to reflect the realities of urban mobility produces an incentive structure supportive of a systematic undermining of the viability of the metropolitan area's geographic centre. Anyone with sufficient resources can gain financial benefits through disassociation from the central city. Thus a problem of policy and politics is posed: How can an incentive structure supportive of central city viability be restored, and how can political support be generated for a feasible program of restoration?

In a growing number of American metropolitan areas, attempts are being made to work toward long-term solutions to such growth problems through metropolitan growth management (MGM), or smart growth as it is frequently called: managing urban growth in such a way as to increase urban densities, promote more mixed land uses and limit sprawl.[2] A perceived obstacle to MGM in the Winnipeg area is that Winnipeg is a region of relatively slow growth. This raises the question of how growth can be directed toward desirable ends, when there is little growth to manage. In this paper, we begin by making a case for a broad, regional policy such as MGM to deal with urban problems in the Winnipeg area. Next we examine common elements of MGM as it has been applied elsewhere in North America, noting the difficulties inherent in applying such a policy to a slow-growth metropolitan area.

Finally, we consider ways of making such a policy feasible for the Winnipeg area. Our point of departure is a recognition that, at present, both public and political support for MGM are weak in Manitoba, though there is

a widespread awareness of growth problems. It is our belief, however, that the case for MGM in a slowly-growing city is substantially stronger than it is generally considered. Indeed, as we argue in the section entitled "Urban Decline in Winnipeg," the need for MGM is, if anything, more urgent in a slowly-growing city than in one that is growing rapidly. A case study of Winnipeg can be a useful starting point in considering the wider question of whether MGM is desirable and achievable in slowly-growing cities. Our objective is a set of recommendations for the formulation and implementation of MGM in Winnipeg, drawing on experience with MGM in other jurisdictions.

Typical Urban Decline

Over the past twenty years, much of the literature on urban decline (Bradbury, Downs, & Small 1982; Rusk 1993; Downs 1994; Orfield 1997) has argued that unmanaged urban sprawl causes serious problems. It is associated with the exodus of the middle class from much of the inner city and older suburbs which may, as a result, contain a high concentration of poverty (Downs, 47-49). Poor neighbourhoods, in turn, tend to experience serious social problems, including significant losses in population, social isolation, unemployment, ineffective schools, crime and erosion of housing stock and infrastructure (Downs 1994, 79-83; Orfield 1997, 2-4; Yeates 1998, 222-3). It is not our suggestion that poor people are to blame for these conditions. Rather, we join Wilson (1987), Jargowsky (1997) and others in arguing that social isolation, which is imposed upon them, multiplies the problems produced by poverty.

These social problems create a great demand for increased services, which the city is hard pressed to meet due to the financial strains already put on city coffers by suburban infrastructure costs (Downs, 77-8; Orfield 1997, 5-8). The net result is high taxes for the suburbs and inadequate services to meet the social needs of the inner city. While it is important to note that there are often other causes of high taxes, service cutbacks and social problems, we argue that uncontrolled urban sprawl worsens these problems significantly.

While the roots of suburbanization in Canada date back largely to the early postwar years following changes in the system of home finance (Harris 1991, 56-7; Sewell 1994, 12-14), today it is fuelled very often by a desire for segregation from people of lower income, of a lower class, or of a different ethnicity (Jargowsky 1997; Dreier, Swanstrom and Mollenkopf 2001; Bradbury, Downs and Small 1982, 74-6). As a result, over time, suburbanization has the effect of geographically separating groups by income, race or class, partly by creating a hierarchical or "trickle down" housing market (Downs 1994, 9-10).

Goldberg and Mercer (1986, 45-7) have argued that matters stand differently in Canada. In particular, they wrote in 1986, Canada's cities

were not home to groups whose poverty and racial identity combined to reinforce their isolation from the rest of society. While this may be largely true, even today, it could be in the process of changing. Winnipeg, for example, has seen a recent and large influx of Aboriginal people, many of whom have settled in the inner city, who make up the majority of the population in some inner city areas and who are disproportionately dependent on social services (Driedger 1995; Goldberg and Mercer, 47; Ley 1991, 326; Nairne 1998; Stewart 1993, 154).

Winnipeg's Aboriginal population grew from 6.9 to 8 per cent of the city's population from 1991 to 1996. They are not all poor. About 10 per cent of the male population and three per cent of the female population earn more than $40,000 a year and 1,300 of a total population of 52,500 own a business (Loxley 2000, 86, 90). Nor do all live in the inner city. Only 15 of Winnipeg's 195 neighbourhoods have no Aboriginal population at all. However, in 11 neighbourhoods, more than 25 per cent of the population is Aboriginal and they are among the poorest 26 neighbourhoods in the city.[3]

The literature illuminates the problems that follow when poverty is compounded by social isolation (Massey and Denton 1993; Jencks and Peterson 1991; Mincy and Wiener 1993; Marcuse 1997, 1997a; Van Kempen 1997). Physical separation from jobs and a shortage of positive role models reinforces welfare dependency and leads to higher crime rates (Jargowsky 1997; Pinderhughes 1997; Wilson 1987; Orfield 1997, 2-5). For example, a high concentration of adolescents from troubled or impoverished families may lead to the formation of street gangs. Students who have intelligence and potential, but who live within these troubled neighbourhoods, may be co-opted into gangs when the lack of employment in their neighbourhood offers few opportunities, or none at all. Hence, the greater the concentration of poverty and social problems, the more intense those problems will become.[4] As this occurs, the exodus of middle-class residents, who fear the crime and social problems in the inner city, becomes greater, thereby perpetuating the cycle.

Suburbanization in itself is not an "evil" provided there is the population growth to sustain it, meaning population growth at residential densities that are sustainable by the city's tax base. Low residential densities, stemming from inefficient land use, result in high per-taxpayer costs for infrastructure and services and higher city expenses per tax dollar (Orfield 1997, 86). The resulting escalation of taxes paves the way for tax flight.

Added infrastructure and service expenses, combined with the added social service costs in the inner city, inevitably result in higher property taxes and service cutbacks (Harris and Scarth 1999). And since suburban residents typically pay higher taxes and have greater resources with which to pressure the city government, the services most beneficial to the inner city are usually cut first and to the greatest degree. This decline in services to the inner city, particularly when its residents require them the most, further

aggravates existing social problems and, as a result, suburbanization. These problems tend to be much worse in American cities, where radically fractured tax bases result in greater fiscal disparities, encourage sprawl and can result in a loss of tax base for the metropolitan region as a whole (Orfield 1997, 86-7), but the symptoms are evident in Winnipeg and other Canadian cities as well.

The expansion of low density suburbs has, in part, been fuelled by increases in the incidence of automobile ownership, which allows individuals to live farther from their workplaces and from shopping areas. Widespread automobile ownership also made the spatial separation of commercial, residential and industrial areas feasible (Yeates 1998, 201). Residence or employment in use-separated suburban areas, in turn, mandates automobile ownership. Thus, the automobile, which began as a convenience that enabled separation of uses, has become a necessity for anyone living or working in suburban areas. The separation of uses at low densities and increased automobile use has increased traffic congestion, air pollution and road use, which results in increased road maintenance and building costs for the city.

The viability of public transit is weakened both by increased automobile use and by the low population density in suburban areas (Downs 1994, 7-9; Yeates 1998, 214-5; Pucher 1998, 26). A viable public transit system serves a number of important purposes. It serves those who do not own a car, or do not drive. In addition, increased public transit use will have to be a part of any successful campaign to reduce automobile use, lower pollution levels, road, bridge construction and maintenance costs, and reduce traffic congestion. A third reason is that increased transit use would reduce traffic congestion.[5]

While conventional suburban development can have severe consequences for cities, they are worsened by exurban growth, i.e., the growth of residential communities outside of the central city's boundaries, driven possibly by the high taxes already referred to, a desire for living in a country setting, or a desire to escape perceived problems of the city. Exurban growth erodes the tax base of the central city, further worsening its financial difficulties. Exurban residents no longer pay residential property taxes to the city, but in Canada at least, they typically remain oriented to the city, often work there, and enjoy many of its amenities, without having to help pay for city infrastructure, policing, social services and other services. Many exurban municipalities are largely composed of middle class to wealthy residents, a situation which is maintained by local zoning requirements that exclude smaller, multi-family and subsidized housing. Hence, exurban municipalities frequently have lower social service costs and little need for higher taxes.

Urban Decline in Winnipeg

While sprawl in the Winnipeg region is not comparable to that in many American cities (Goldberg and Mercer 1986), it has clearly taken a toll. Three separate measures of sprawl–hectares consumed per thousand population change, density changes in urbanized portions of the CMA and density changes in the inner city–are suggestive of what is happening (see tables 1-3). Of these three measures, the most significant is probably hectares consumed per thousand population change–in which Winnipeg shows up as by far the worst case–(Table 1). The drawback of the figure for density changes in urbanized portions of the Winnipeg CMA (Table 2) is the hedge "urbanized portions," which excludes the earliest stages of fringe development.

Table 1. Hectares consumed per thousand population change, 1966-86

CMA	Rate of land consumption
Toronto	27
Vancouver	34
Montreal	35
Calgary	43
Ottawa-Hull	47
Quebec	51
Edmonton	59
Winnipeg	95

Source: Patterson, 1998, 761.

Indeed, as Table 2 shows, the figure for Winnipeg excludes 17 per cent of the population of the CMA. Undoubtedly some commercial farmers, who are genuinely part of a rural economy, are among those excluded, but so in all likelihood are the "sprawl pioneers": hobby farmers, homes strung out along major roads and relatively isolated residents of future suburbs. Table 1, by contrast, covers the entire CMA, and takes in areas actually converted to urban use, as measured by remote sensing (Patterson 1993). Even this measure will fail to capture some of the more scattered urban residences in otherwise rural areas. In addition, the figures in Table 1 are somewhat dated, but if anything, that would suggest that the table understates the problem. Other evidence, cited below, makes it clear that the situation has worsened since 1986.

Table 2. Population density changes in urbanized portions of selected CMAs

CMA	Mean population density, urbanized tracts		Per cent of population in urbanized tracts
	1996	Change 1971-96	
Toronto	3,329	-4.43%	80.2
Montreal	3,255	-23.21%	77.6
Ottawa-Hull	2,478	8.84%	72.5
Vancouver	2,377	20.27%	78.1
Winnipeg	2,375	-16.96%	83.0
Hamilton	2,288	-7.86%	82.2
Edmonton	2,165	-13.45%	73.4
Quebec	1,962	-14.54%	69.6
Calgary	1,916	-4.26%	78.8

Source: Bunting, Filion and Priston, 2000

As for the inner city population changes (Table 3), these figures taken by themselves could signify the density reductions that often accompany gentrification–a state of affairs that exists in substantial parts of Toronto's inner city and in more scattered portions of inner cities elsewhere in Canada–or they could indicate serious social and economic decline. Other evidence, cited below, clearly shows that, in Winnipeg, the latter cause is the predominant one. On any interpretation, the three tables, taken together, show that sprawl in the Winnipeg region is at least substantial and at most the worst in Canada. In loss of inner city population, Winnipeg also ranks near the bottom of Canadian cities.

However, the information in these tables, gleaned from a comparative analysis of several cities, is less revealing than a demographic comparison of the central city with fringe municipalities, as well as evidence of social and physical changes visible at street level and invisible underground. The central city, with a 1996 population of 611,630, is surrounded by a ring of urbanizing rural areas and rapidly-growing small towns. The outer ring, with a population of 71,445, remains thinly populated, but in recent years has accounted for a dramatically disproportionate share of new population growth, even though the city still has large areas of developable land. Population growth within the city was 3.7 per cent from 1986 to 1991 and 0.3 per cent over the next five years, while exurban growth took off, with

municipalities bordering the city growing at rates in excess of ten per cent over five years, and in some instances more than 20 per cent (Lezubski 1999). The inner city, meanwhile, has been caught up in long-term population decline, losing one-quarter of its population between 1966 and 1996 (Lezubski, Silver and Black 1999, 4).

Table 3. Inner city population and density changes

CMA	Inner city density change 1971-96 (%)	Inner city population change 1971-96 (%)
Vancouver	15.20	18.5
Calgary	-1.92	-1.92
Toronto	-10.31	-10.67
Edmonton	-15.96	-15.96
Ottawa-Hull	-22.23	-22.51
Hamilton	-26.84	-20.23
Winnipeg	-27.59	-23.25
Montreal	-31.10	-35.34
Quebec	-35.74	-35.45

Source: Bunting, Filion and Priston, 2000.

Even more unmistakeable is the evidence of physical decay and social distress. The deterioration of the inner city's older infrastructure becomes most dramatically visible when an automobile or truck plunges through a hole that suddenly opens up in the street. This has occurred several times in recent years, thanks to deteriorating sewer lines (Redekop 1996; Wild 1994). The streets and houses of the inner city are deteriorating less spectacularly, but possibly even faster. Despite heroic efforts on the part of all three levels of government and the local business community, once-bustling Portage Avenue is a problem area, and Selkirk Street, the former commercial heart of the North End, is moribund. Unoccupied retail premises are a common sight on Portage and are virtually ubiquitous on Selkirk.

In inner city residential neighbourhoods, housing has deteriorated dramatically, and boarded-up residences are becoming an increasingly common sight in some of the worst neighbourhoods. Some neighbourhoods are beset by gangs, and arson has become a favourite street sport. Much of the inner city has been red-lined by insurance companies, with the

result that home owners applying for insurance may be refused, or may be required to pay more than the standard premium.

Such decline is a lamentably common phenomenon in North America, but its specific impact on any given city varies according to local circumstances. Winnipeg's decline has been shaped by the fact that it is slow-growth city.[6] Anthony Downs (1994, 67) defines slowly-growing cities as those that had population gains of under ten per cent over ten years. From 1986 to 1996, the population gain of the CMA of Winnipeg from 625, 304 to 667, 209 reflects a 6.7 per cent increase (Leo 1998; Manitoba and Winnipeg 1996).

An important difference between the urban decline found in a slow-growth city and that found in a rapidly-growing city is depopulation of the inner city (Leo and Brown 2000; Bradbury, Downs and Small 1982, 174). As upwardly-mobile residents continue to move out of the inner city, no incoming population replaces those leaving. This leads to housing abandonment and an ever-increasing concentration of residents unable to upgrade their housing. Recent City of Winnipeg area studies elaborate the findings set out on Table 3 by showing declining population levels in many inner city neighbourhoods as well as proportions of housing in need of major repair in the ten to twenty percent range (City of Winnipeg Planning Department 1991, 1993).

A second characteristic of urban decline in a slow-growth city is the decline of its commercial core. In cities undergoing economic decline or limited growth, relatively little new investment in the downtown area offsets the decline and suburbanization of its commercial aspects. In rapidly growing cities, on the other hand, there may be sufficient investment in the downtown to spur expansion that swallows up adjacent, decayed residential areas. Winnipeg has clearly suffered a dramatic decline in its downtown, as evidenced by high rates of vacancy, building and infrastructure deterioration, and store closures (*Manitoba Business* 1993).

All of these empty spaces are still served by infrastructure, but they lack taxpayers to help pay for it. Empty spaces served by infrastructure that are not covered by revenue are also evident in the fringe areas of a slowly-growing city. If a metropolitan area is growing rapidly, empty spaces created by "leapfrog" development at the edge of the metropolitan area are likely to be filled in relatively quickly with taxpayers to help support the infrastructure. In a slowly-growing city, taxpayer support for overextended infrastructure is likely to grow more slowly (Leo and Brown 2000).

These added impacts of sprawl development upon slowly-growing cities have not been given the attention they deserve in the MGM literature, which, in distinguishing between the effects of slow and rapid growth, has generally limited itself to the observation that anti-sprawl measures will take effect more slowly where "growth pressures are weak" (Downs 1994,

152), leaving the impression that MGM is unlikely to be worthwhile in a situation of slow growth. Such formulations are echoed in local political arenas, where fears of loss of growth often become the overriding policy consideration and preclude any serious discussion of MGM. Many have concluded that it does not pay to undertake measures promoting denser development in such cities as Winnipeg. However, if we address costs instead of benefits–and take into consideration the fact that empty spaces created by decay or leapfrog development are being filled slowly or not at all–we would be likely to conclude that densification is much more urgent in slowly-growing cities than it is in rapidly-growing ones (Leo and Brown, 2000).

In Winnipeg, the problems of depopulation, decline of housing stock, deterioration of downtown, and growing social problems were major impetuses for the establishment in 1981 of the Core Area Initiative, a massive urban revitalization program funded by all three levels of government (Stewart 1993). Though the program directed over $200 million in public funds, in addition to private money, to Winnipeg's core from 1981 to 1992 to combat these problems, its success was limited by the persistence, stubbornness and geographical extent of those problems (Decter and Kowall 1990, iii; Stewart 159-160). Furthermore, it was not accompanied by measures designed to address long-term urban decline; core area problems were alleviated without adequate reference to suburban and exurban expansion, a major factor in the severity of Winnipeg's inner city decline. The CAI was akin to pouring water into a leaky bucket without first patching the leaks.

The crucial question for Winnipeg is how to go about patching its "leaks." If suburban and exurban expansion were to be limited or redirected, it would be much easier and much more effective to revitalize the inner city and to ameliorate the conditions of many of its residents. The most successful and viable measure would likely be one that does not restrict growth, but rather manages growth and, if possible, redirects it toward declining neighbourhoods. This would require substantial government involvement and leadership, extensive co-operation between different levels of government, business and city residents, and a wide-ranging metropolitan area focus.

Programs along these lines, which appear to be gaining ground both in policy and in the academic literature (Blais 1995; DeGrove with Miness 1992; Downs 1994; Knaap and Nelson 1992; Leo 1998; Leo et al 1998; Leonard 1983), are variously referred to as smart growth or regional or metropolitan growth management. In general, MGM involves the establishment of a comprehensive and regional framework or plan to manage urban growth in a rational manner, taking into account residential densities, the costs of infrastructure, transportation, environmental concerns, preservation of agricultural land and affordable housing (DeGrove with Miness 1992, 2-3; Leo 1998). The most successful example

of MGM in North America has been in Oregon, though a number of other states have also adopted some form or certain elements of MGM.

In order to examine the appropriateness of metropolitan growth management for the Winnipeg area, it is first important to describe its elements as found elsewhere, then consider whether and how these elements might be reproduced in Winnipeg. Any plan meant to address the problems of Winnipeg would have to suit Winnipeg's own unique situation and needs. The described elements of MGM are, for the most part, taken from Portland, but some references are also made to the lessons of other state plans.

Political Considerations

Perceived Need and Leadership

For MGM to exist, there must first be a perceived need to manage urban growth. In Oregon's case, there was a strong environmental consciousness based particularly on the desire to save agricultural, forest, and coastal land from the rapidly expanding city (Howe 1993, 61-2; Leo et al 1998). With a strong perceived need, it became possible to form a political coalition, to raise public awareness and support, and to pass legislation designed to meet land preservation goals. In addition to a perceived need, leadership was also essential, as evidenced by the central role of Governor Tom McCall (Leo 1998).

Florida's growth management program also benefited from appropriate leadership (Starnes 1993, 78). The perceived need for growth management arose following several major development projects throughout urban Florida, including military investment, the building of Walt Disney World, Cape Canaveral space port development, and the construction of a major airport. These developments were widely considered important to the whole region, but following numerous land use disputes, transportation problems and a drought, concern about the impact of unplanned growth prompted Governor Askew in 1971 to direct a citizen assembly and a task force to begin a process for better management of urban growth in Florida.

A sharp and obvious difference between urban growth in Florida and Oregon, on the one hand, and Winnipeg on the other, is the speed and magnitude of growth. The speed of growth in both Oregon and Florida gave more cause for alarm than would likely arise in Manitoba. Secondly, all the American states that have adopted some form of MGM between 1970 and 1992 were either on the east or the west coast (DeGrove 1992, 7). Considering that environmental concerns have been prominent in the development of most state growth management plans (DeGrove 1992), the perceived beauty and fragility of coastal ecosystems may have contributed to the push for control.

The Winnipeg metropolitan area is neither rapidly growing nor cause for any widely-shared fear of the environmental consequences of urban growth. This is because the public has not generally associated urban problems with uncontrolled growth. Many people are, however, concerned about the decline of the inner city, and about crime, high taxes and deteriorating infrastructure. Political leadership that links these issues with metropolitan growth problems might succeed in generating public support for MGM. Since the city of Winnipeg cannot control regional growth on its own, provincial action would be required.

The assertion of provincial political authority over municipal government would not be a new departure in Canadian politics. In contrast to the American "home rule" tradition, Canadian politics–though not always gladly–has always accepted that provincial government has full authority to intervene in municipal affairs in any way that it sees fit and can justify to its supporters. Oregon's MGM system, in which a state board has the authority to disallow municipal plans is a remarkable exercise of state power over local government in the American context. In Canada, such intrusions are routinely carried out by provincial municipal boards, and they are far from the most severe provincial interventions in local affairs. Recently, for example, the government of Ontario, ignoring strong local resistance, abolished the government of Metropolitan Toronto and merged six municipal governments in the region into the new, unitary local government of Toronto.

Legitimacy and Citizen Participation

Experience with MGM suggests that substantial citizen participation is a prerequisite for success. Portland's program included a large degree of public consultation, broadly-based public education and popular support as evidenced by four separate voter initiatives (Leo 1998). In Florida, an assembly of citizens was struck to make recommendations and offer suggestions to legislators (Starnes 1993, 78). In both cases, serious public consultation lent legitimacy to strong action, reduced the risk to government and helped coalesce support. After such consultation, the government can proceed with recommendations from the public, seeking a middle ground among conflicting recommendations.

In Manitoba, a program of consultation with the public could open up a public debate on urban sprawl and, at best, result in a legitimate MGM plan. Important political support for such a plan could come from very diverse interests. These might include downtown businesses worried about a declining downtown; inner city and inner suburban residents concerned about dropping property values, poverty and increased crime; taxpayers seeking greater efficiency in the management of the city; environmentalists looking to limit the city's impact on the environment, and farmers as well as residents of nearby small towns seeking to curb the city's expansion. Input and co-operation from such a cross-section of interests would be both

beneficial and necessary during this preliminary period of public consultation.

Fears of Loss of Growth

An important difference between a rapidly growing urban region and a slow-growth one is fear that gains made by growth will evaporate if that growth is interfered with in any way. This is one important reason why Winnipeg has frequently been willing to accept proposals for growth without placing serious conditions on them. Overcoming the fears that MGM will halt growth rather than manage it will not be easy. A public debate on the issue, perhaps opened by the government, might lead to some realization that uncontrolled growth does not bring just benefits, but also costs. Hence, growth management is necessary and, if implemented properly, might not drive away growth but rather improve its net benefit to society.

MGM in Oregon was conceived as a means, not of slowing growth, but of promoting it, by helping Oregon become a more attractive location (Leo 1998). It is also noteworthy that MGM became established in Oregon, and maintained its popular support, during a recessionary period. At that point at least, MGM was not driven by fear of excessive growth. The Oregon experience, in its early stages at least, suggests that rapid growth is not a necessary condition of popular support for MGM.

Growth Management Policy

We have established that the considerations involved in the formulation and implementation of MGM are not the same in slowly-growing cities as in rapidly-growing centres, but they are not all different either. In this section, we undertake to catalogue some of the most important factors in an MGM policy, considering Winnipeg's situation.

Statement of Goals

MGM is a long-term plan, not a "quick fix" for urban ills. Hence, most American states that have adopted MGM in some form have established a set of broad goals that their programs are designed to achieve (Innes 1993, 22). Having such a statement reminds citizens and legislators what they are trying to accomplish and what the end result should be. This is also important in tailoring the plan to identify a region's most crucial concerns. Furthermore, the development of goals offers an ideal forum for public participation in the development of MGM.

Since the primary problem that MGM addresses is excessive, low-density development, a major objective must be to achieve higher densities. That is obvious, but another objective is almost equally important. An overall MGM plan should include policies encouraging a greater mix of land uses. Mixed uses would, first of all, work well with

policies aimed at reducing automobile use. This is because they would allow some residents to live near their places of work and shopping and reduce automobile dependence. Second, mixed uses support higher densities and often more efficient uses of land by permitting such combinations as apartments above offices or stores. Third, areas of mixed uses are more likely to be busy with pedestrian traffic throughout the day, thereby providing a greater sense of personal security (Jacobs 1961).

Credible MGM schemes usually include a wide range of elements, taking in such disparate matters as parks, a variety of environmental concerns, and much more–far more than can be convincingly covered in a single article. In these pages, we concentrate on a number of elements that are central to the success of MGM, including growth boundaries, taxation measures, incentives for MGM-compatible development, housing and transportation. Our intention is to develop a reasonably convincing core for a program that would require much further elaboration.

Regional Governance

An important prerequisite for MGM is that it be overseen by an agency or government that has jurisdiction over the entire metropolitan region. Otherwise, each part of the metropolitan area will agree only to proposals which directly benefit their neighbourhoods and will reject any others. NIMBY–"not in my backyard"–is the reason why such a plan must be led by a provincial body rather than by a city government, which rarely has jurisdiction over the entire metropolitan area. Fortunately, as we saw, Canadian cities are generally less fractured than their American counterparts, and provincial governments are empowered to become involved in urban affairs (Goldberg and Mercer 1986, 196-8). Establishing MGM in Winnipeg or another Canadian city is, at least in theory, easier than it would be in the US. This leaves open the question of why there are no major MGM examples in Canada, despite the sprawl typical of Canadian cities. Perhaps Canadian inner cities have not yet declined enough for sufficient alarm to prompt the development of MGM plans.

In addition to provincial enactment of MGM, there must also be an instrument of enforcement, dispute resolution and planning co-ordination. In Portland, this takes the form of three state bodies, the Land Conservation and Development Commission (LCDC), an agency of the state of Oregon that sets standards and develops policy; the Land Use Board of Appeals (LUBA), which rules on land use matters, and the Department of Land Conservation and Development (DLCD), the state agency that administers the program (Howe 1993, 62-3). In Canada, such functions would normally be performed by the provincial Municipal Board, the Minister of Urban Affairs, or a person or body responsible to the minister. The idea of an exercise of control over city planning based upon principles laid down in provincial legislation is a familiar feature of Canadian local politics in

general and Manitoba politics in particular. The specifics of MGM rules would be novel, but the method of control would not.

Local Planning and Land Use Control

It is important to note that MGM leaves local jurisdictions in possession of substantial powers over planning. The experience with MGM, in Oregon and elsewhere, has been that the state government requires local planning and zoning to be consistent with the overall goals, and uses sanctions or incentives to induce the co-operation of municipalities (Innes 1993, 22). While MGM should not erase the decision-making power of local governments, it must not, at the opposite extreme, be ineffective and simply create a confusing, multi-layered bureaucracy. Hawaii's state plan has suffered this criticism since it is not legally binding nor was it developed in co-ordination with the existing land use classification system (Bosselman 1986, 8), and the voluntaristic arrangements in British Columbia are vulnerable to similar objections (see Footnote 2). An effective growth management plan, which would require local jurisdictions to plan in co-ordination with plan objectives, could lead to a review and updating of city regulations and zoning bylaws and thereby reduce rather than expand the red tape associated with development proposals.

The excision of unnecessary restrictions would also be beneficial for anyone attempting to invest in the city. Many of the restrictions now in force require such things as minimum frontages and road allowances, in effect mandating the low-density development that is typical of suburbs. As we argue in more detail below, in the section entitled "Land development and the urban growth boundary," changes in regulations could ease the path to development approvals for neo-traditional developments and other designs that depart from the standard suburban pattern, opening the way for a greater variety of development, including higher densities and more mixed uses. Also beneficial would be stringent, provincially-mandated deadlines for local government responses to developers' proposals.

If such measures were included, an MGM plan might gain some support among developers and others who often feel thwarted by excessive city regulations. In Portland, straightforward and quick processes for development approval have made it easier for investors to do business (Leo 1998). Robert M. Rhodes (1986, 48), the attorney for one developer, made a similar comment on Florida's Growth Management Act: "State comprehensive plan policies encourage efficient development in areas that have capacity to serve new population in a timely and orderly manner." MGM allows for the development of a more transparent and predictable regulatory regime, thus laying the basis for refuting the often-voiced criticism that MGM requires excessive bureaucratic oversight.

New regulations or policies could be designed to encourage higher residential densities. Radical changes in average densities would not be

required. As Downs has noted (1994, 150), the mathematics of density are such that the benefits that come with higher density increase at a decreasing rate as one increases density. Therefore, increasing densities from low to medium has a greater effect than increasing densities from medium to high. As a result, implementing regulations that raise average residential densities by a moderate amount will go a long way to reducing excessively expensive infrastructure costs by the city and increasing the viability of public transit. At the same time, such regulations could allow ample scope for dwellings of lower and medium density, thereby maintaining choice for the consumer.

The kinds of land use changes needed to implement MGM are essentially the same in slowly- and rapidly-growing cities, but the impacts would differ. On the one hand, slow growth means that it will take longer for changes in the land use regime to have a noticeable impact on the overall pattern of metropolitan growth (Downs 1994). By the same token, the changes that can be achieved may well be more urgently required in a slowly-growing centre. As we have observed, sprawl development in a slowly-growing city tends to produce infrastructure wealth and revenue poverty: roads and underground municipal services stretching across empty spaces that only slowly fill with revenue-producing development (Leo and Brown 2000). In Winnipeg, measures that promote the infill of empty spaces and more compact, mixed-use development at the fringe would come as a welcome measure of relief for a seriously overstretched infrastructure.

Land Development and the Urban Growth Boundary

In order to limit unsustainable urban sprawl, MGM plans usually incorporate some sort of urban growth boundary (UGB). Downs (1994, 153-4) explains that these reduce sprawl and infrastructure costs, increase residential densities, and help speed up and make development more predictable. The theory is that a limit on urban sprawl at the fringe of the city will direct urban growth into the central city, potentially reviving declining areas and increasing residential density. Portland established a UGB which allowed for twenty years' development (Leo 1998). To be effective, a UGB must be drawn around all urban development in the metropolitan area. Anything short of this will lead to exurban or leapfrog development.

Several considerations come into play in establishing a UGB. First, it is difficult to draw a boundary that includes all developing or developed areas, while excluding undeveloped areas, especially when development is scattered loosely. Secondly, a UGB drawn too tightly makes no room for future development, while one drawn too loosely will have little impact. Thirdly, a UGB may create a land development monopoly within developable areas, thereby driving up land prices. All three considerations are relevant in Winnipeg's case.

Winnipeg's UGB would have to be drawn to include all urbanized parts of the metropolitan area, but should not include too much open space. A boundary line that left out urban communities would promote the development of those communities at the expense of Winnipeg, while one that was drawn too widely would be ineffective. An urban limit line drawn by *Plan Winnipeg* was found to face both problems (Institute of Urban Studies 1990). Though it attempted to direct urban growth to older neighbourhoods and to newer suburban areas that could be serviced at reasonable costs to the city, it was found to allow further suburbanization within the city and, in some cases, to drive urban growth to exurban areas.

Winnipeg's slow growth, and the extent to which bedroom communities have spread into the countryside and nearby small towns, call for a different approach than the one that was used in Portland, where a single-growth boundary has been drawn in such a way that the urbanized and urbanizing portions of metropolitan Portland form a single land mass. If we think of this urbanized mass as an island, a more appropriate form for the urbanized areas of metropolitan Winnipeg would be an archipelago.

Numerous small towns around Winnipeg have become, in part, bedroom communities, and numerous newer subdivisions within easy commuting distance are surrounded by farmland or woodland. If this entire area were surrounded by a single growth boundary, it would take generations at present growth rates for the whole area to become urbanized and there would still be communities and other developable areas outside the boundaries that would be within fairly reasonable commuting distance of Winnipeg. If boundaries are to be effective, they must be drawn in such a way as to allow for 20 years' growth around each community.

If infill development in Winnipeg is to be made more attractive, disincentives against low-density fringe development within the city would be desirable as well. Currently, development charges on new subdivisions are designed to cover costs to the city in only three areas: roads and bridges, underground municipal services (notably water and sewerage), and parks. When those costs are covered by the developer, the subdivision is deemed to be paying its way and more. As the city spreads outward at ever lower densities, and in patterns that mandate growing auto-dependence, no account is taken of such further costs as maintenance of police and fire response times at lower and lower densities, new community centres and library branches, the costs of providing transit service to subdivisions where even minimal bus service must be heavily subsidized, costs of building new suburban schools while serviceable downtown schools are closed, and so forth. In addition to restrictions on exurban development, there should be increased development charges for fringe development, so as more nearly to reflect the real costs of servicing these subdivisions.

There would, of course, be political opposition to such measures. Among the potential opponents would be developers, real estate people and others

in or associated with the land development business; anyone who hopes to profit from land speculation in the urban fringe, including many farmers; and anyone who hopes to become an exurban resident in future. Many others would fear land price inflation, or nurture fears of perceived excessive regulation and government interference. Hence, implementing MGM would involve not only coalescing numerous inner city and downtown interests, but also attempting to bring much of the opposition "on side" with trade-offs, compromises, or, in Stone's (1987, 1989, 1993) terminology, side payments. It is crucial to the success of MGM, therefore, that it include incentives as well as disincentives.

Where might incentives be found? For starters, it is worth noting that some exurbanites have already begun do resist further development on the grounds that they are in danger of losing the natural surroundings which were a prime motivation for moving to an exurban location. Some residents of outlying towns, as well as some farmers who fear interference with their agricultural operations, might welcome disincentives to exurban development–policies that result in a slower rate of growth and appreciating residential land values.

As far as agricultural land values are concerned, one of the prime potential benefits of an urban growth boundary is to protect agriculture from land price inflation. Indeed, in Oregon, and therefore in North America, the earliest proponents of an urban growth boundary were farmers in the Willamette Valley who feared urban encroachment and escalating land prices (Leo 1998). Thus growth management might generate support from anyone committed to a future in commercial agriculture. In the Winnipeg area, the provincial government has been encouraging both exurban residential development and development near the city of massive hog farming operations. That curious juxtaposition of development policies is likely, in any event, to produce support for some form of restriction on the urbanization of rural land.

If MGM is to gain and maintain political support, it is crucial that it not detract from the consumer's ability to choose among a wide variety of housing at different price levels. Exurban development curbs and increased charges on low-density development at the fringe will place upward pressure on the price of housing affected by the restrictions and charges. To be sure, thanks in part to its slow growth, Winnipeg is one of the most affordable housing markets in the country, but the credibility of MGM demands that it not be or be seen as the cause of general land price inflation. It is important, therefore, to combine restrictions and extra charges on fringe development with incentives for development within the city. Three possibilities present themselves.

First, if charges on fringe development within the city are to increase, based on the need to cover the costs of servicing low densities, these should logically be combined with rebates or incentives to developers of infill.

These could be calculated on the reverse of the principles applied to the extra charges: A calculation of the savings over a period of time from fuller and therefore more efficient use of existing capacity in transit, roads, water and sewer lines, reoccupation of schools that might otherwise be suffering declining enrolment, and so forth, could produce a sum, a percentage of which would then be offered to prospective developers as an incentive. This principle has been applied in a different form in the United States under the name of tax increment financing. Our suggestion is somewhat more conservative. Instead of calculating future tax revenues–which would be produced by any development, and might or might not balance expenses incurred by the development–we advocate calculating the savings specific to infill development and basing incentives on those. Tax increment financing available only for infill development would be a workable alternative to our suggestion.

Secondly, like many slowly-growing cities, Winnipeg has a large stock of deteriorating housing in the inner city, available at very affordable prices, but in need of renovation. A number of community groups are engaged in renovation projects, but a problem that some are encountering is that building code renovation standards go beyond what is needed to ensure the safety and serviceability of housing that, though deteriorated, has proven its worth over decades. The existence of this problem has been acknowledged and building code revision for heritage buildings is being developed, but nothing concrete has been done about affordable housing. Some action in this area would not only ease the burdens of community volunteers but, by lowering the costs of completing a renovation, could provide market incentives for housing renovation.

A third form of incentives for infill development could be provided by revisions to building codes and zoning regulations affecting new housing. Although conventional, low-density, single-use suburban land development is clearly a response to market demands, the frequent success in recent years of neo-traditional developments has shown for some time now that a potential market demand exists for neighbourhood designs more in keeping with the goals of MGM. Since the 1970s, with the size of family units shrinking and the cost of housing escalating, developers have repeatedly identified market opportunities for more compact forms of housing–or for neighbourhoods where the proximity of stores and public facilities encourages more walking and less driving–only to be thwarted by planning regulations affecting such things as lot sizes, widths of rights-of-way or separation of uses.

Since the late 1980s, proponents of the so-called "new urbanism" have taken up the cause of compact housing and mixed-use neighbourhoods. A perusal of the postings on the e-mail list of the Congress for the New Urbanism produces numerous examples of the frustrations posed by conventional planning regulations, and in Winnipeg, these frustrations have had the net effect of continuing to produce a very limited and

traditional range of new neighbourhood designs. One incentive, therefore, that would support MGM, and could produce political support for it, is a form of deregulation affecting the zoning and building codes for new neighbourhoods, or at least the re-writing of regulations so that developers can more easily choose between different styles of neighbourhood design.[7]

In short, significant incentives for MGM can be created, even with very conservative calculations. Moreover, if they succeed in lessening or eliminating urban sprawl, they can save money in the long run. Whatever the incentive structures, speed of the metropolitan area's growth is an important consideration (Downs 1994, 126-7). In a rapidly growing city, a government agency could restrict growth with an urban growth boundary and the growth would almost immediately begin to increase the average residential density within the city and, before long, possibly have an effect on the inner city. In a slow-growth city, this process would take longer, possibly longer than a government could maintain public support for a policy without producing identifiable benefits. A package of incentives is essential in a slow-growth metropolitan region.

Transportation Policies

Growth management necessarily has implications for transportation. Indeed, traffic congestion and the financial and environmental costs of low density, auto-dependent development are among the pressures that have produced a demand for MGM (Giuliano and Wachs 1993, 162-3). Portland's growth management initiatives included the building of a transit mall, a downtown avenue for buses and pedestrians only, the removal of a waterfront expressway to make way for a park, the unification of transit into a single, metropolitan-wide system, and the establishment of a light rapid transit line (Leo 1998). Along the new transit line, compact mixed commercial and residential developments were then erected to further increase the viability of the public transportation system. Such neighbourhoods are known as transit-oriented development (TOD). Another possible approach was modelled in Phoenix, which does not have an MGM plan, but has achieved significant success in its Bus Card Plus program, in which employers encourage their employees to use public transit by issuing bus credit cards (Rimsza 1997). Users are billed monthly for each ride taken to a maximum of the monthly bus pass fee.

While traffic congestion and pollution have not been as serious in Winnipeg as in many other North American cities, the costs of road and bridge construction and maintenance have drained city resources (Leo and Brown 2000). A number of recent American studies have found that overall government motor vehicle-related expenditures significantly exceed revenues, thereby resulting in a hidden government subsidy of the auto (ICLEI 1997). For this reason too, transportation policies need to take a new direction and should be included in an overall MGM framework so that the

construction of new roads and highways is compatible with overall transportation policy objectives.

In Winnipeg, a redirection of money for projects such as new bridges and roads toward public transit projects is critically important, and will become feasible if the city and the province abandon their self-imposed obligation to extend infrastructure to virtually every location that suits the convenience of land speculators. A good starting-point would be the construction of the Southwest Transit Corridor, a rapid transit line consisting of cost-effective diesel buses running on a concrete strip dedicated exclusively to transit, which has been a fixture of successive city plans.

This line is considered viable because it connects two population concentrations–downtown and the University of Manitoba–along the relatively heavily-populated Pembina Highway corridor. It would alleviate traffic congestion along Pembina Highway–the artery connecting the University of Manitoba with the inner city–and encourage cost-effective, compact development along the route, in contrast to road and bridge projects that encourage sprawl. The estimated total cost for the entire facility would be $70 million (City of Winnipeg 1997)–about $45 million less than a single recent bridge project. Postponement of this project has been a routine feature of City Council's annual budget deliberations for at least two decades. It has been studied at length. Implementation could begin at any time.

A related initiative would be measures to encourage businesses to locate along the Graham Avenue transit mall, which would be served by a spur line from the downtown end of the the Southwest Transit Corridor. Business could also be encouraged to become involved in such programs as Phoenix's Bus Card Plus program, referred to above. The viability of these initiatives would be supported by residential density increases produced by MGM, which would reduce auto dependence and increase the convenience of transit.

Social Policies

One of the results of conventional North American urban development patterns has been the creation of low-income neighbourhoods in inner cities, neighbourhoods where the exodus of higher-income residents, and jobs as well, leaves behind a concentration of social problems, which are often worsened by a decline in the quality of public schools, and deterioraton of public services (Harrell and Peterson 1992; Jencks and Peterson 1991; Marcuse 1997; Van Kempen 1997; Wilson 1987). MGM is not a magic wand that can be waved to abolish these problems, nor is it a social program. In order to address the social dimensions of inner city decay, other initiatives must be combined with growth management. It is not our intention, in this article, to contribute to the literature on remedies for inner city social problems, but it is important to point out that, though

MGM is sometimes perceived as a support program for business and higher-income residents, the menu of measures offered in these pages can help preserve, or restore, the viability of low-income, inner city neighbourhoods and of their irreplaceable stock of affordable housing.

Environmental Protection

Environmentalism has been a strong influence on many MGM schemes. For example, the 1000 Friends of Oregon, an environmental lobby, played a large role in the development and evolution of Oregon's MGM system (Leo 1998). Events in Oregon and other states where MGM is being attempted, as well as a large environmental literature, make it clear that there is a substantial degree of correspondence between the aims of MGM proponents and those of environmentalists (Leo et al. 1998). Potentially, therefore, environmental concerns can produce political support for MGM. In Manitoba there is little evidence that environmentalists carry much political weight, and Winnipeg's slow growth may be part of the reason. In such American jurisdictions as Oregon and Florida, where environmental concerns have played an important role in MGM, fears associated with rapid growth provided much of the impetus for environmentalists' concerns.

It is possible, however, that environmental concerns will grow in Manitoba in time and play a role in the future politics of MGM. The proliferation of large-scale hog farms, together with a growing volume of residential developments relying on septic tanks, seem all but certain to raise environmental issues at some point, and, once cultivated, sensitivity to environmental issues may produce receptivity to MGM-related proposals. In the meantime, a small but often vocal community of advocates for the environment is an all but certain, albeit minor, source of support for MGM proposals.

Criticisms

A proposal for MGM would be criticized for the costs it would incur. However, as more governments enter a post-deficit era, the funds for such a plan might become more available. As well, it is important to keep in mind that MGM would result in more efficient use of funds in the long run and could potentially result in lower property taxes and improved services. Therefore, any expenses incurred in administering and applying MGM should be seen as an investment rather than a net cost.

MGM will also be criticized as unwarranted interference in the marketplace and with individual choices on where to live. While it is true that MGM intervenes in markets, it should be pointed out that existing and past tax rebates, housing policies, jurisdictional boundaries and zoning and building codes have all interfered in markets. As well, many of the personal choices to move to municipalities adjacent to Winnipeg are based upon

fears of crime, property devaluation and poor schools, all things that are partly related to urban sprawl. Besides, as it is now, market mechanisms are clearly not about to end excess urban sprawl, significantly increase residential densities, or revive the inner city. The case for intervention in the marketplace, therefore, is substantial.

One criticism might be that tampering with growth in the Winnipeg region will simply drive it away to another metropolitan area such as Calgary. If the suggestion implicit in this argument is that housing and associated retail development will be driven out, it is without substance, because such markets are inherently local ones. Corporate mobility is not a factor here. As for such major commercial developments as a bank's regional headquarters or the headquarters of an insurance company–which may well be in a position to locate in another city–the proposals in this article would be unlikely to affect them significantly.

In any event, the experience of Portland and Vancouver (Leo 1998, 1994), among other jurisdictions, suggests that developers are less deterred by regulations–which exist in any case–than by regulations arbitrarily and sluggishly enforced. Finally, if MGM were successful in Winnipeg and resulted in a better overall quality of life for its residents, as it arguably has in Portland, growth in Winnipeg might be encouraged.

A final criticism is that there is little growth to redirect toward the inner city. As a result, MGM might make only a small difference at best. While this criticism has substance, there is growth, and while there is, it may as well take a form that is economically viable for the city and urban region. And, as we have argued, sprawl is likely to be more costly to a slowly growing city than a rapidly growing one.

Conclusion

Metropolitan Growth Management for the Winnipeg area is both desirable and possible, even in a slow-growth context. Slow growth has made Winnipeg's political leaders reluctant to challenge or regulate growth in the name of efficiency or even common sense, but we have uncovered no persuasive evidence that it cannot be done, provided the political will can be found. As we have argued, an effective MGM scheme for Winnipeg would include citizen participation, an urban growth boundary, a series of incentives and disincentives for development, a focus on transportation and downtown renewal, and serious social and housing initiatives, especially in the inner city. Such measures are capable of playing a role in the reduction of urban decay, the promotion of more efficient use of taxpayers' money, and the revival of the inner city.

Notes

1. The authors are grateful to the University of Winnipeg and the Social Science and Humanities Research Council of Canda for material and moral support.

2. We look to American examples because, though Canadian cities have a history of relying more than American cities on planning measures to control growth and development, and achieving more compact development (Goldberg and Mercer 1986), in recent years metropolitan growth problems have received more attention in the United States. "Smart growth" in Ontario appears, so far, to be little more than rhetoric. In British Columbia, regional growth measures, as found in the Growth Strategies Act of 1995 and the Greater Vancouver Regional District's 1996 Livable Region Strategy Plan rely in the final analysis on the good will of individual municipalities (Roy 2001), in contrast to, say, Oregon, where the state government mandates the fulfillment of planning goals, including urban growth boundaries, and a state-appointed board is empowered to reject plans that do not comply. To be sure, much has been accomplished in British Columbia in such areas as neighbourhood planning and transit development, but, as Patterson (1998, 762-63) observes, conflicts of interest among municipalities of BC's Lower Mainland may well undermine the good intentions of regional planning measures. A more promising initiative in British Columbia has been the provincially-mandated Agricultural Land Reserves. Similar measures, relying on other administrative mechanisms, have also been taken in Quebec (Cullingworth 1987, 224-26). However, as one of the authors of this paper argues elsewhere, ALRs do not explicitly address urban growth problems, and may, in particular circumstances, actually have the effect of exacerbating urban sprawl (Leo et al. 1998, 192-93). They are not an adequate substitute for metropolitan growth management.
3. The neighbourhood statistics have been collected and analysed by the authors, with assistance from Darren Lezubski, using custom data purchased from Statistics Canada by a Winnipeg research consortium.
4. It is, of course, not our intention to suggest that either Aboriginal people, or other residents of socially-isolated inner city neighbourhoods are "to blame" for the conditions there. On the contrary, it is both our suggestion and that of the commentators we are citing that the social isolation of low-income people, produced by systemic factors, including metropolitan growth patterns, imposes adverse conditions on the residents of those neighbourhoods, conditions largely or wholly beyond their control. In any event, our object is not to allocate blame but to seek solutions.
5. The obvious environmental implications of this argument are considered in much more detail in Miller and De Roo (1999) and Williams, Burton and Jenks (2000). The history of the convergence between environmentalism and opposition to urban sprawl is summarized in Leo et al. (1998).
6. Winnipeg has of course also been shaped by its history (Artibise 1977), in particular the amalgamation of 13 Winnipeg-area municipalities into one city in 1972 (Plunkett and Brownstone 1983), which had the effect of bringing the problem of exurban tax flight under control until the mid-1980s. Winnipeg City Council had an opportunity, between the early 1970s and mid-1980s, to establish more compact development patterns that could have postponed, or altogether avoided, the problem of tax flight, but this opportunity was not grasped.
7. A thorough discussion of how this could be done can be found in Ministries of Housing and Municipal Affairs, Government of Ontario. 1995.

References

Artibise, Allan. 1977. *Winnipeg: An Illustrated History.* Toronto: Lorimer.

Blais, Pamela. 1995. "The economics of urban form." Toronto: Greater Toronto Area Task Force, background paper.

Bosselman, Fred P. 1986. "State and Local Plans in Hawaii: Lessons for Florida." In *Perspectives on Florida's Growth Management Act of 1985,* eds. John M. DeGrove and Julian Conrad Juergensmeyer, 1-14. Gainesville, FL: Lincoln Institute of Land Policy.

Bradbury, Katharine L., Anthony Downs and Kenneth A. Small. 1982. *Urban Decline and the Future of American Cities*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Bunting, Trudi, Pierre Filion and Heath Priston. 2000. "Centralization, Decentralization and Structural Dominance: Differential Patterns of Density Gradients in Canadian Metropolitan Regions 1971-96." Unpublished manuscript.

Connerly, Charles E. and Nancy A. Muller. 1993. "Evaluating Housing Elements in Growth Management Comprehensive Plans." In *Growth Management: The Planning Challenge of the 1990's*, ed. Jay M. Stein, 185-99. Newbury Park, CA: Sage.

Cullingworth, Barry. 1987. *Urban and Regional Planning in Canada*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.

Decter, Michael B. and Jeffrey A. Kowall. 1990. *The Winnipeg Core Area Initiative: A Case Study*. Local Development Paper 24. Ottawa: The Economic Council of Canada.

DeGrove, John M. with Deborah A. Miness. 1992. *Planning and Growth Management in the States*. Cambridge, MA: Lincoln Institute for Land Policy.

Downs, Anthony. 1994. *New Visions for Metropolitan America*. Washington, DC: Brookings Institution.

Dreier, Peter, Todd Swanstrom and John Mollenkopf. 2001. *Place Matters: Metropolitics for the 21st Century.* Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.

Driedger, S. M. 1995. *Lone-Parent Families in Winnipeg: A Study of Their Spatial Patterns*. BA Honours Thesis. Winnipeg: University of Winnipeg, Department of Geography.

Ehrenhalt, Alan. Sept.11, 1997. "The Great Wall of Portland." In *Sprawl Resource Guide*. http://www.plannersweb.com/sprawl/sprawl6.html.

Gaffney, Mason. 1972. "Land Rent, Taxation, and Public Policy." *American Journal of Economics and Sociology* 31: 241-57.

Gaffney, Mason. 1973. "Land Rent, Taxation, and Public Policy: Taxation and the Functions of Urban Land Rent." *American Journal of Economics and Sociology* 32: 17-34.

Giuliano, Genevieve and Martin Wachs. 1993. "Transportation Demand Management as Part of Growth Management." In *Growth Management: Planning Challenge of the 1990's*, ed. Jay M. Stein, 162-84. Newbury Park, CA: Sage.

Goldberg, Michael A. and John Mercer. 1986. *The Myth of the North American City: Continentalism Challenged*. Vancouver: University of British Columbia Press.

Harrell, Adele V. and George E. Peterson. 1992. *Drugs, Crime and Social Isolation: Barriers to Urban Opportunity.* Washington, DC: The Urban Institute.

Harris, George and Todd Scarth. 1999. "What's a Million? The Capital Budget and the Financial Health of the City of Winnipeg." Winnipeg: Canadian Centre for Policy Alternatives.

Harris, Richard. 1991. "Housing." In *Canadian Cities in Transition*, ed. Trudi Bunting and Pierre Filion, 350-78. Toronto: Oxford University Press.

Howe, Deborah A. 1993. "Growth Management in Oregon." In *Growth Management: Planning Challenge of the 1990s*, ed. Jay M. Stein, 61-75. Newbury Park, CA: Sage.

ICLEI. Oct. 14, 1997. *Local Government Guide: Uncovering Automobile Subsidies*. http://www.iclei.org/co2/auto/cars.htm.

Innes, Judith Eleanor. 1993. "Implementing State Growth Management in the United States: Strategies for Coordination." In *Growth Management: Planning Challenge of the 1990's*, ed. Jay M. Stein, 18-43. Newbury Park, CA: Sage.

Institute of Urban Studies. 1990. *Workshop Proceedings: Urban Limit Line (April 18, 1990*). Occasional paper 25. Winnipeg: Institute of Urban Studies, University of Winnipeg.

Jacobs, Jane. 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.

Jargowsky, Paul A. 1997. *Poverty and Place: Ghettos, Barrios and the American City.* New York: Russell Sage Foundation.

Jencks, Christopher and Paul E. Peterson, eds. 1991. *The Urban Underclass.* Brookings.

Knaap, Gerrit and Arthur C. Nelson. 1992. *The Regulated Landsclape: Lessons on State Land Use Planning from Oregon*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Leo, Christopher. 1994. "The Urban Economy and the Power of the Local State: The Politics of Planning in Edmonton and Vancouver." In Frances Frisken, ed., *The Changing Canadian Metropolis: Contemporary Perspectives,* vol 2. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, University of California, 657-98.

Leo, Christopher. 1998. "Regional Growth Management Regime: The Case of Portland, Oregon." *Journal of Urban Affairs* 20 (4), 363-94.

Leo, Christopher. 1998a. "The North American Growth Fixation and the Inner City: Roads of Excess." *World Transport Policy & Practice* 4 (4), 24-29.

Leo, Christopher and Wilson Brown. 2000. "Slow Growth and Urban Development Policy." *Journal of Urban Affairs,* 22 (2), 193-213.

Leo, Christopher with Mary Ann Beavis, Andrew Carver and Robyne Turner. 1998. "Is Urban Sprawl Back on the Political Agenda? Local Growth Control, Regional Growth Management and Politics." *Urban Affairs Review,* 34 (2) 1998, 179-212.

Leonard, H. Jeffrey. 1983. *Managing Oregon's Growth: The Politics of Development Planning.* Washington, DC: The Conservation Foundation.

Ley, D. 1991. "The Inner City." In *Canadian Cities in Transition*, ed. Trudi Bunting and Pierre Filion, 313-48. Toronto: University of Oxford Press; Manitoba and Winnipeg, MB. 1996.

Lezubski, Darren. 1999. Research Director, Social Planning Council of Winnipeg, personal communications.

Lezubski, Darren, Jim Silver and Errol Black. 1999. "High and Rising: The Growth of Poverty in the Inner City. Winnipeg: Canadian Centre for Policy Alternatives.

Loxley, John. 2000. "Aboriginal Economic Development in Winnipeg." In Jim Silver, ed., *Solutions that Work: Fighting Poverty in Winnipeg.* Winnipeg: Canadian Centre for Policy Alternatives.

Manitoba Business. 1993. "Rediscovering Downtown Winnipeg." *Manitoba Business* 15 (4), 9-23.

Marcuse, Peter. 1997. "The Enclave, the Citadel, and the Ghetto: What Has Changed in the Post-Fordist US City."*Urban Affairs Review* 33 (2), 228-64.

Marcuse, Peter. 1997a. "The Ghetto of Exclusion and the Fortified Enclave: New Patterns in the United States." *American Behavioural Scientist* 41 (3), November/ December, 311-26.

Massey, Douglas S. and Nancy A. Denton.1993. *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass.* Cambridge: Harvard University Press.

Miller, Donald and Gert De Roo, eds. 1999. *Integrating City Planning and Environmental Improvement: Practical Suggestions for Sustainable Urban Development.* Brookfield, Vermont: Ashgate.

Mincy, Ronald B. and Susan J. Wiener. 1993. *The Underclass in the 1980s: Changing Concept, Constant Reality*. Washington: The Urban Institute.

Ministries of Housing and Municipal Affairs, Government of Ontario. 1995. *Alternative Development Standards: Making Choices: Guideline.* Toronto: Queen's Printer for Ontario.

Nairne, Doug. 1998. "City's Face Changing: Aboriginal Population Boom Signals Overhaul for Institutions." *Winnipeg Free Press*, 14 January, A1-2.

Newman, Lynda H. 1984. *A Mobility Profile of City of Winnipeg Households, 1976-1981*. Winnipeg: Institute of Urban Studies, University of Winnipeg.

O'Connell, Daniel W. 1986. "New Directions in State Legislation: The Florida Growth Management Act and State Comprehensive Plan." In *Perspectives on Florida's Growth Management Act of 1985,* eds. John M. DeGrove and Julian Conrad Juergensmeyer, 15-39. Gainesville, FL: Lincoln Institute of Land Policy.

Orfield, Myron. 1997. *Metropolitics: A Regional Agenda for Community and Stability*. Washington, DC: Brookings Institution.

Patterson, Jeffrey. 1993. *The Prairie Urban Countryside: Urban/Rural Fringe Development in Prairie Regional Cities* (Research and Working Paper #37). Winnipeg: Institute of Urban Studies, University of Winnipeg.

Patterson, Jeffrey. 1998. "Testing the Partnership Model of Growth Management." *Pacific Rim Law and Policy Journal* 7 (3), June.

Pinderhughes, Howard. 1997. *Race in the Hood: Conflict and Violence Among Urban Youth.* Minneapolis: University of Minnesota Press.

Plunkett, Thomas J. and Meyer Brownstone. 1983. *Metropolitan Winnipeg: Politics and Reform of Local Government.* Berkeley: University of California Press.

Pucher, John. 1998. "Back on Track: Eight Steps to Rejuvenate Public Transport in Canada." *Alternatives Journal* 24 (1): 26-34.

Redekop, Bill. 1996. "Sinkhole Swallows Huge Tractor-Trailer." *Winnipeg Free Press*, 19 October, A1.

Rhodes, Robert M. 1986. "A Business Perspective on Florida's 1985 Growth Management Act." In *Perspectives on Florida's Growth Management Act of 1985,* eds. John M. DeGrove and Julian Conrad Juergensmeyer, 47-56. Gainesville, FL: Lincoln Institute of Land Policy.

Rimsza, Skip. Oct. 14, 1997. "Bus Card Plus." In *City of Phoenix*. http://www.clearlake.ibm.com/alliance/newstuff/mayors/phoenix.htm.

Roy, Sean C.E. 2001. *Programming a Regional Growth Strategy: An Evaluative Case Study of the Regional District of Nanaimo Experience.* MCP thesis. Winnipeg: School of Architecture, University of Manitoba.

Rusk, David. 1993. *Cities Without Suburbs*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.

Sewell, John. 1994. *Houses and Homes: Housing for Canadians*. Toronto: James Lorimer & Co.

Silver, Jim. 2000. "Solutions That Work: Fighting Poverty in the Inner City." Winnipeg: Canadian Centre for Policy Alternatives.

Starnes, Earl M. 1993. "Substate Frameworks for Growth Management: Florida and Georgia." In *Growth Management: Planning Challenge of the 1990s*, ed. Jay M. Stein, 76-95. Newbury Park, CA: Sage.

Stewart, Dana. 1993. "A Critique of the Winnipeg Core Area Initiative: A Case Study in Urban Revitalization." *Canadian Journal of Urban Research* 12 (2): 150-66.

Stone, Clarence N. 1987. "Summing Up: Urban Regimes, Development Policy, and Political Arrangements." In *The Politics of Urban Development*, ed. Heywood T. Sanders and Clarence N. Stone, 269-90. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.

Stone, Clarence N. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta.* Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.

Stone, Clarence N. 1993. Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs* 15 (1), 1-28.

Van Kempen, Eva T. 1997. "Poverty Pockets and Life Chances: On the Role of Place in Shaping Social Inequality." *American Behavioural Scientist* 41 (3), November/ December, 430-49.

Wild, Stephens. 1994. "City Sends out Probe to Locate the Void Beneath the Streets." *Winnipeg Free Press*, 29 October, A17.

Williams, Katie, Elizabeth Burton and Mike Jenks, eds. 2000. *Achieving Sustainable Urban Form.* New York: E & FN Spon. 2000.

Wilson, William J. 1987. *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: The University of Chicago Press.

Winnipeg, Business Liaison and Intergovernmental Affairs Department. *Economic Indicators, 1996*. Winnipeg: Author.

Winnipeg, City of. 1992. *Plan Winnipeg… Toward 2010*. Draft. Winnipeg City Hall.

Winnipeg, City Planning Department. 1991. *Winnipeg Area Characterization Program*. Winnipeg: Author.
Winnipeg, City Planning Department. 1993. *Area Characterization Program: 1991 Census Update*. Winnipeg: City of Winnipeg Land Development Services.
Yeates, Maurice. 1998. *The North American City*. 5ed. Don Mills: Longman.

Pierre Hamel

Enjeux métropolitains : les nouveaux défis

Résumé

La réforme métropolitaine en cours à Montréal s'inscrit dans un contexte de relance économique. Autrefois métropole incontestée du pays, Montréal est aujourd'hui l'une des villes les plus pauvres du continent. Pour relever le défi de la mondialisation, le gouvernement est à revoir sa gestion par le biais d'une réorganisation municipale. Afin d'en évaluer les enjeux, l'article présente les principales composantes de la réforme. Dans un deuxième temps, ce sont les caractéristiques générales du processus de métropolisation et la redéfinition du cadre de l'action publique qui sont pris en compte. La conclusion dégage quelques éléments d'évaluation des nouveaux arrangemens institutionnels proposés par le gouvernement.

Abstract

The municipal merger process underway in Montréal is taking place during a time of economic recovery. Once without any doubt Canada's greatest city, Montréal is today one of the poorest cities on the continent. In order to meet the challenge of globalization, the government is changing the way it manages by merging municipalities. In order to gain a clearer understanding of what is at stake in this restructuring process, this paper will set out the main components of the merger strategy. Secondly, the general characteristics of the merger process and the redefinition of the framework for public involvement will be considered. In conclusion, an assessment will be made of the new institutional arrangements proposed by the government.

En décembre 1996, le gouvernement du Québec annonçait sa ferme intention de s'engager dans la relance de la métropole montréalaise. La preuve en était la nomination d'un nouveau ministre d'État à la métropole et la mise en place d'une démarche de consultation publique auprès de tous les « décideurs » de l'agglomération. Trois ans plus tard, le gouvernement était toujours à pied d'œuvre et rien n'avait été conclu. D'une manière rétrospective, ce piétinement peut s'expliquer non seulement par les résistances provenant des élus municipaux, mais aussi par la difficulté du gouvernement à établir un compromis entre les intérêts représentés au sein de l'administration et ce qui était souhaitable en termes de structures politiques et administratives pour favoriser une meilleure gestion de la métropole.

Pourtant, selon plusieurs, la cause était entendue depuis longtemps (Groupe de travail sur Montréal et sa région, GTMR, 1993) : il fallait mettre en place un gouvernement métropolitain responsable d'une planification régionale et capable d'alléger le fardeau fiscal de la ville-centre en faisant partager les coûts de sa gestion avec les banlieusards qui l'ont désertée mais continuent d'en tirer des bénéfices. Il reste que cette voie de solution n'a jamais fait l'unanimité. C'est ce qui peut expliquer pourquoi la ministre Harel, en charge de la réforme, a opté, à l'échelle de la région, pour une structure de gestion – la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) – qui demeure somme toute peu contraignante pour les municipalités. De plus, la ministre a fait le pari d'une économie d'échelle et d'une gouvernance urbaine améliorée en regroupant les 28 municipalités de l'Île de Montréal en une seule ville. Elle a aussi choisi de regrouper les municipalités de la Rive-Sud autour de Longueuil, prétextant la nécessité de créer un troisième pôle urbain à l'intérieur de l'ensemble du système régional, afin de faire contrepoids à ceux de Montréal et de Laval.

Toutefois, à plusieurs égards, les mesures adoptées par le gouvernement provincial au cours de l'année 2000, si nous pensons aux deux projets de loi qui ont été sanctionnés par l'Assemblée nationale du Québec[1], laissent de côté nombre de nouveaux défis que doivent relever les métropoles contemporaines, y compris Montréal, dont le destin semble plus « tragique » que celui de toutes les autres métropoles canadiennes, si on pense à la pauvreté d'une partie importante de sa population et à la faiblesse de son dynamisme économique.

Au tournant du XX[e] siècle, Montréal était sans conteste la métropole du Canada. Cette ville avait toutes les caractéristiques d'une agglomération effervescente et prospère. Toutefois, dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, le renversement de tendance qui s'était amorcé dans les décennies précédentes est consommé (Léveillée, 1978). La métropole montréalaise[2], qui n'a cessé de reculer au profit de Toronto, est clairement reléguée au second plan. Même si au cours des années 1990, plusieurs observateurs de la scène économique locale ont détecté des signes de reprise (Tellier, 1997), ceux-ci demeurent fragiles et des moins assurés. Les réponses au déclin de Montréal ou à sa relance se trouvent-elles du côté d'une réforme de la gestion métropolitaine? Dans l'affirmative, quel type de réforme est-il souhaitable d'entreprendre?

À l'instar de plusieurs métropoles du Canada, voire du continent, Montréal se trouve aux prises avec des problèmes de reconversion de sa structure économique. Dans le contexte des économies tertiarisées, les systèmes de production doivent s'adapter à de nouvelles règles de compétitivité, de performance et d'efficience en même temps que la qualité de l'aménagement, de l'environnement et des services urbains, bref, en

quelques mots, la qualité du cadre de vie joue un rôle plus important en matière de développement urbain. À cela s'ajoute le fait que le déplacement des activités et des populations à la grandeur des territoires des régions métropolitaines s'est accru, provoquant une nécessaire révision des anciennes frontières politico-administratives. C'est à ces changements, entre autres choses, que les responsables politiques du gouvernement provincial ont fait appel dans le cas de Montréal pour justifier la révision du système de gestion urbaine en vigueur.

Pourtant, plusieurs questions demeurent encore sans réponse pour les spécialistes du développement urbain, en particulier en ce qui concerne la synergie qui existe entre la ville-centre et sa périphérie (Nelson et Foster, 1999). Quelles sont les conséquences, par exemple, pour les villes de la banlieue à l'extérieur de l'Île de Montréal, en ce qui a trait au cas qui nous intéresse, d'ignorer les problèmes que rencontre la ville-centre, à commencer par le financement de ses infrastructures? Dans quelle mesure une telle attitude risque-t-elle d'affecter les dynamisme des villes de la banlieue et de la région dans son ensemble? Concernant les problèmes sociaux, en particulier la pauvreté qui persiste dans les vieux quartiers urbains, jusqu'à quel point la responsabilité et les coûts de leur prise en charge doivent-ils être partagés par l'ensemble de la population régionale? Autrement dit, quelle est la part de responsabilité des habitants des villes de la banlieue à ce sujet? Quelles sont les conséquences à moyen ou long terme pour l'ensemble de l'agglomération de la volonté de « sécession » manifestée par certains maires des villes de la banlieue qui reflète, dans une certaine mesure, l'état d'esprit de leurs concitoyens? Quel modèle d'aménagement et de développement urbains les pouvoirs publics doivent-ils élaborer alors qu'un nombre croissant de demandes économiques et sociales favorisent une expansion territoriale ou un étalement accrus? Les pouvoirs publics peuvent-ils ou doivent-ils contrer ces tendances?

Ce sont là quelques-unes des questions qui alimentent les arrangements institutionnels inhérents aux modèles de gouvernance urbaine. Pour l'instant, dans le cas de Montréal, les choix politiques du gouvernement provincial ont fourni des éléments de réponse circonstanciels à ces questions. Toutefois, pour l'heure, il ne nous apparaît pas que ceux-ci soient suffisants. En d'autres termes, les solutions institutionnelles qui accompagnent les projets de loi récents comportent de nombreuses limites. C'est ce dont témoignent, en partie, les oppositions qui se sont manifestées à l'égard de cette réforme. Du même coup, celles-ci nous invitent à situer le débat sur le nouveau modèle de gestion métropolitaine tant dans le contexte général de la métropolisation que dans celui de la redéfinition du cadre de l'action publique.

Le présent texte se divise en trois parties. D'abord, nous présentons d'une manière schématique la perspective et les principales composantes de la réforme métropolitaine en cours à Montréal. Dans un deuxième temps,

nous considérons les principaux paramètres à partir desquels se dessine depuis quelques années la redéfinition du cadre de l'action publique et à laquelle la nouvelle gestion métropolitaine – y compris dans ses velléités – participe d'emblée. Enfin, en conclusion, nous revenons à l'exemple de Montréal et au débat sur la gestion métropolitaine tel qu'il s'est manifesté au Québec récemment, afin d'évaluer la portée des nouveaux arrangements institutionnels suggérés par la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole (MAMM).

La réforme de la gestion métropolitaine : le cas de Montréal

D'entrée de jeu, il convient de souligner que la réforme de la métropole montréalaise relève d'emblée de processus généraux de métropolisation et d'une redéfinition du cadre de l'action publique. Par ailleurs, on peut ajouter qu'elle est aussi alimentée par une conjoncture particulière à la région de Montréal en tant que telle, ainsi qu'à l'histoire récente des rapports qui prévalent au Québec et au Canada entre les paliers centralisés et décentralisés de l'État. À ce chapitre, les efforts de la part du gouvernement provincial au Québec, pour réduire le nombre des unités administratives locales, remontent aux années 1960, à l'époque de la Révolution tranquille, alors que le défi pour la classe politique et la technocratie était de moderniser l'administration publique, à commencer par les municipalités. L'outil des fusions municipales ou du regroupement des municipalités en vue de réduire le nombre des unités territoriales décentralisées faisait déjà partie, en quelque sorte, de l'arsenal des planificateurs, voire constituait déjà l'un de leurs moyens d'action privilégiés.

L'orientation de la présente réforme métropolitaine est clairement énoncée dans le Livre blanc déposé en avril 2000 par la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole (Gouvernement du Québec : 2000). Toutefois, pour bien comprendre la nature des enjeux politiques du Livre blanc et de la législation qui en découle, nous devons rappeler que ceux-ci surviennent trois ans après l'adoption de la Loi sur la Commission de Développement de la Métropole en juin 1997 (Projet de loi n^{o} 92), à la suite d'une large consultation publique. Cependant, cette législation a été mise au rancart peu de temps après avoir été adoptée par l'Assemblée nationale, à la suite d'un remaniement ministériel. Rappelons que cette loi avait été élaborée par le nouveau ministre d'État à la métropole nommé un an auparavant par le premier ministre du Québec, alors qu'il avait créé, par la même occasion, le ministère de la Métropole. À certains égards, on peut y voir la réponse du gouvernement du Parti Québécois à l'initiative du ministre libéral des Affaires municipales en 1992 qui avait mis sur pied un comité d'étude chargé de faire un bilan de la situation et de proposer des voies de solution pour la région de Montréal, le Groupe de travail sur Montréal et sa région (GTMR). L'intention du gouvernement était alors de s'attaquer aux problèmes économiques, sociaux et administratifs de la

région de Montréal. Le pari était déjà de miser sur une amélioration de la capacité de gestion des milieux locaux en tenant compte des changements survenus à l'échelle métropolitaine. Les mêmes préoccupations et, à peu de choses près, les mêmes objectifs que ceux poursuivis par l'actuelle ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, animaient le ministre des Affaires municipales de l'époque.

Le GTMR avait suggéré une vision d'avenir pour la région de Montréal à partir d'une mise en perspective de la spécificité de l'agglomération, proposant la notion de ville-région (Collin, 1995), destinée à resserrer les liens entre la ville-centre et l'ensemble de la région (Trépanier, 1998). C'est d'ailleurs cette idée qui a conduit le GTMR à proposer comme solution institutionnelle la mise en place d'un Conseil métropolitain, couvrant l'ensemble de la RMR, formé de 21 élus nommés par les pairs et présidé par l'un d'entre eux. De plus, cette instance devait avoir « compétence en matière de développement et d'aménagement du territoire, de développement économique, d'environnement, d'arts et culture, de transport et de sécurité publique » (Petrelli, 1997 : 130).

Le nouveau modèle de gestion métropolitaine que propose la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole reprend à son compte, d'un côté, plusieurs des éléments de bilan et, de l'autre, de changement institutionnel que l'on retrouve aussi bien dans le rapport du GTMR que dans le projet de réforme de 1997. Une comparaison des similarités et des différences entre ces trois propositions de réforme pourrait d'ailleurs être instructive aussi bien à l'égard de la nature des résistances provenant des milieux locaux qu'en ce qui a trait aux ajustements dans le contenu des propositions du gouvernement par rapport aux changements conjoncturels de la scène politique. Nous reviendrons sur le contenu de la proposition la plus récente de réforme métropolitaine. Pour l'instant, il convient de rappeler, pour l'essentiel, la nature des résistances à ces propositions qui ont été formulées par les milieux locaux.

Depuis 1992, sur le fond, les raisons de l'opposition provenant des milieux locaux, et surtout des municipalités, à une transformation en profondeur du *statu quo* en matière de gestion locale et métropolitaine se sont peu modifiées. Ce à quoi résistent les élus – en particulier ceux de la Rive-Nord, qui ont manifesté une opposition très vive au projet mis de l'avant dans le Livre blanc – c'est à un partage des coûts des services à vocation régionale qui se trouvent en majorité sur le territoire de la Ville de Montréal. Ce que l'on craint davantage c'est de payer pour les Montréalais et pour la mauvaise gestion qui prévaudrait au sein de l'administration municipale de Montréal, sans compter que l'on se méfie aussi des velléités de centralisation qu'entretient le gouvernement du Québec. En effet, les élus de la Rive-Nord voient dans le projet de réforme une volonté gouvernementale de créer une véritable « superstructure » afin de « contrôler le Grand Montréal ». Le porte-parole de l'ensemble des élus municipaux des 27 municipalités des régions des Laurentides et de

Lanaudière, le maire de Rosemère, a d'ailleurs qualifié la démarche gouvernementale de « technocratique » : « Le Livre blanc a été concocté en secret. C'est un document de technocrates qui ne pensent pas aux citoyens » (voir Lévesque, 1999: A3), a-t-il déclaré.

Lors des audiences de la Commission de l'aménagement du territoire sur le Projet de loi n° 134 créant la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) qui couvre l'ensemble du territoire de la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal, les maires de la Rive-Nord ont manifesté à nouveau, dans leur mémoire, leur opposition au projet de réforme et à la création d'une CMM. Selon eux, cette structure de coordination sera dominée par les grandes villes de l'agglomération : Montréal, les autres municipalités de l'île de Montréal, Laval et Longueuil. Pour ces élus, la nouvelle structure de gestion métropolitaine met en danger « l'autonomie décisionnelle et organisationnelle de même que l'intégralité des territoires de nos 27 municipalités et de nos six MRC » (Table des préfets et des maires de la couronne Nord, 2000 : 27). Enfin, ils opposent au projet gouvernemental une série de principes qu'ils considèrent non négociables. Il s'agit, entre autres choses, de l'intégralité du territoire, de la reconnaissance des régions administratives et de leurs compétences, de l'acceptation de leur maîtrise d'œuvre sur le développement et de la préservation des acquis. (Table des préfets et des maires de la couronne Nord, 2000 : 29).

Jusqu'à maintenant, les oppositions à l'égard du contenu de la réforme métropolitaine proposée dans le Livre blanc et concernant en particulier la création d'une instance métropolitaine à l'échelle régionale ne sont pas venues exclusivement des élus de la Rive-Nord, même si ce sont eux qui ont manifesté l'opposition la plus vive. Les élus de la Rive-Sud et de Laval ont également fait connaître certaines réticences, notamment face à la composition de la CMM, lors des audiences de la Commission parlementaire sur le Projet de loi n° 134. Ils remettent en question, entre autres choses, le fait que sur le plan de la représentation à cette commission, « l'île de Montréal se trouve majoritaire avec 17 représentants (alors) que les couronnes n'ont que 14 représentants » (Laval, Longueuil et couronne Sud, 2000 : 4). Ce qui dérange avant tout ces élus, c'est que même si le principe d'une représentation fondée sur le nombre de la population est en apparence « logique », il n'en cache pas moins une finalité, soit celle « d'un contrôle de l'île sur les couronnes » (Laval, Longueuil et couronne Sud, 2000 : 4)[3].

Cela dit, la création d'une instance de planification et de concertation à l'échelle régionale, ne constitue pas la clé de voûte de cette réforme. Le gouvernement a misé avant tout sur le regroupement ou la réorganisation

municipale. En proposant de réduire le nombre de municipalités par l'entremise de fusions forcées, tant sur l'Île de Montréal que sur la Rive-Sud, le gouvernement remet sur le tapis l'idée de modernisation du système municipal, tel qu'il avait été élaboré durant les années 1960. La perspective de créer une synergie à l'échelle de la région métropolitaine et de définir des processus de planification régionale en conséquence est reléguée au second plan, même s'il est prévu que la CMM prenne en charge divers processus de planification et de concertation à l'échelle régionale.

Le second volet de la réforme métropolitaine, les fusions municipales, devient le principal moyen auquel le gouvernement fait appel. De ce fait, il rejette au second plan la concertation à l'échelle régionale et la création d'une instance de décision métropolitaine possédant une forte reconnaissance institutionnelle sur la scène politique, ainsi qu'une forte capacité d'intervention, en particulier dans les échanges et les conflits avec les municipalités.

L'énoncé de la réforme de la gestion métropolitaine a été soumise aux élus et à l'ensemble de la population de la région montréalaise au printemps 2000 (Gouvernement du Québec, 2000). Dans son Livre blanc, la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole précise son intention et ses objectifs, qui sont définis comme suit : « mieux préparer nos institutions locales à faire face aux enjeux d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de développement économique, d'équité fiscale et d'équité sociale » (Gouvernement du Québec, 2000 : ix).

Le gouvernement s'inquiète alors de « l'organisation déficiente du secteur municipal, caractérisée par la fragmentation des territoires, des responsabilités et des services, ainsi que par l'absence d'une vision métropolitaine » (Gouvernement du Québec, 2000 : 40). Il existe actuellement au sein de la région municipale de recensement (RMR) de Montréal, 61 organismes supramunicipaux (corporations ou sociétés de transport, régies intermunicipales, MRC, etc.). Cette fragmentation constitue l'un des principaux facteurs retenus par le document gouvernemental pour expliquer le retard pris par la métropole en matière de développement économique et social.

En contrepartie, le gouvernement s'est engagé à remédier rapidement à la situation. C'est pourquoi il a procédé avec diligence : 1) il a mis sur pied un comité formé d'élus municipaux qui, avec l'aide d'un mandataire nommé par le gouvernement, a soumis à la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, à la fin du mois de septembre 2000 « des recommandations quant aux regroupements de municipalités locales sur le territoire de leur RMR » (Gouvernement du Québec, 2000 : 64); 2) il a créé la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) composée de 28 membres, dont les maires de Montréal, Laval et Longueuil qui sont membres d'office.

Comme mentionné précédemment, la Communauté métropolitaine de Montréal a donné lieu à de nombreuses négociations avec les municipalités, y compris les résistances et les oppositions que nous avons déjà évoquées. On doit néanmoins souligner que cet organisme de gestion poursuit deux objectifs majeurs : 1) prendre en charge, à l'échelle régionale, les enjeux à caractère métropolitain et international afin de favoriser le développement de la métropole; 2) établir une fiscalité d'agglomération dans le but d'atteindre une meilleure équité fiscale entre les différentes composantes du territoire.

En théorie, les compétences de la CMM sont multiples. Elle peut ou doit intervenir en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. À cet égard, elle est tenue d'adopter un « schéma métropolitain d'aménagement et de développement » pour l'ensemble de la région. Elle peut fournir ou gérer des équipements et des services à caractère métropolitain. En ce sens, elle doit participer au financement de quatre grands équipements régionaux, à savoir le Jardin botanique, le Planétarium, le Biodôme et le Cosmodôme. Elle a aussi des responsabilités, notamment en matière de transport, de planification de la gestion des matières résiduelles, d'assainissement de l'atmosphère et d'assainissement des eaux.

Comme nous l'avons dit, il reste que le volet du regroupement des municipalités a eu préséance sur celui de la planification régionale et métropolitaine dans les intentions et les stratégies du gouvernement. Ce volet a mobilisé l'essentiel des énergies de la classe politique, avant l'adoption du Projet de loi n^{o} 170 par l'Assemblée nationale, le 20 décembre 2000, compte tenu de la virulence de l'opposition en provenance des municipalités de la banlieue sur le territoire de l'Île de Montréal.

Ce sont surtout les maires des municipalités de la banlieue de l'Île de Montréal et leur instance de représentation, la Conférence des maires de la banlieue de Montréal (CMBM), qui ont tenté de faire reculer le gouvernement sur son projet de fusions ou de regroupement sur l'Île de Montréal afin d'instaurer une mégaville, un peu à l'image de ce qui est survenu à Toronto. Dans un premier temps, les maires de la banlieue de Montréal ont signifié au gouvernement qu'ils ne partageaient pas ses vues en matière de réorganisation municipale. Dans un deuxième temps, devant la fin de non-recevoir que leur a opposée la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, ils n'ont pas hésité à mobiliser leurs concitoyens, en leur faisant signer des pétitions destinées à convaincre le gouvernement provincial et son premier ministre du bien-fondé de leur position. Ils ont aussi organisé de nombreuses manifestations publiques, qui ont rassemblé plusieurs milliers de protestataires. Dans un troisième temps, 19 maires ont porté leur cause devant les tribunaux. Après avoir subi une défaite devant la Cour supérieure en juin 2001, plus de la moitié d'entre eux étaient prêts à aller en appel : « "La justice n'a pas de prix!", a déclaré leur porte-parole, le maire de Westmount, Peter Trent. "On est déjà en

mesure de dire qu'une majorité de municipalités ont décidé d'aller en appel et nos avocats sont unanimes à nous recommander de le faire" » (Desrosiers, 2001 : A4).

Les villes de la banlieue de l'Île de Montréal ont vu dans cette législation et dans les fusions forcées une véritable « attaque à la démocratie locale » (Sancton, 2000 : 7). Les maires ont aussi interprété la réforme comme une remise en question de leur autonomie, voire comme une atteinte à leurs droits fondamentaux, en particulier dans le cas des municipalités anglophones. De plus, en cours de route, ces maires ont dû affronter un nouvel adversaire, le maire de Montréal. En effet, ce dernier a relancé l'ancienne idée du maire Drapeau « d'une île, une ville » (Ville de Montréal, 1999), se trouvant du coup de nouvelles affinités avec la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole.

La nouvelle Ville de Montréal doit entrer en fonction en janvier 2002. Les élections à la mairie et aux postes de conseillers pour la nouvelle administration ont eu lieu le 4 novembre 2001. Les justifications du gouvernement, bien qu'elles soient limpides – favoriser le développement, améliorer les services urbains, partager les coûts de ces services d'une manière équitable et rendre la ville plus compétitive dans le contexte de la mondialisation – demeurent peu convaincantes. Pour l'instant, rien ne semble être en mesure d'interrompre le processus de réforme en cours, même si le Parti libéral du Québec s'est dit prêt, une fois porté au pouvoir, à revoir la législation, permettant aux municipalités qui le souhaitent de faire marche arrière[4].

La nouvelle Ville de Montréal, comptera 1,8 million d'habitants répartis sur 27 arrondissements, définis à partir de critères d'appartenance locale. Des bureaux d'arrondissement seront aussi créés afin de voir à la gestion des services de proximité qui seront à la charge des arrondissements. Il semble que le partage des pouvoirs entre l'administration municipale centrale et les arrondissements demeure encore un objet de controverse à l'intérieur du Comité de transition mis sur pied par le gouvernement provincial il y a quelques mois. Ce comité a eu pour mandat principal de préparer les élections du 4 novembre 2001, d'élaborer un plan d'organisation administrative et un budget pour la nouvelle ville et de voir à l'intégration des employés municipaux. Cela dit, le modèle de gestion adopté par le gouvernement du Québec pour la région de Montréal est-il adapté aux nouveaux défis de la métropole contemporaine?

Mondialisation, redéfinition du cadre de l'action publique et enjeux métropolitains

Les termes de la métropolisation aujourd'hui

Dans les formes qu'elles revêtent depuis les années 1970 avec l'avènement du postfordisme (Filion, 1995; 1996), à plusieurs égards, les métropoles

contemporaines (1980-2000) se distinguent de la métropole moderne (1880-1970) dont les principaux fondements remontent au tournant du XX^{e} siècle, tels que Simmel (1902) y a fait référence dans certaines de ses études. Cette métropole correspondait à l'idée que l'on avait, à l'époque, de la « grande ville ». Il s'agissait d'un espace de vie modernisée, obéissant à de nouveaux principes de mobilité géographique et sociale, notamment grâce à la mise en place des réseaux techniques urbains, débouchant sur des « solidarités organiques » au sens de Durkheim, alors que les individus se trouvaient aux prises avec une ambivalence – produite, d'un côté, par la crainte de l'inconnu et, de l'autre, par la nécessité d'un dépassement personnel afin de faire face aux nouvelles exigences sociales et professionnelles – génératrice de tensions et de créativité.

Dans les métropoles contemporaines, on retrouve plusieurs des traits distinctifs de la métropole moderne, organisée autour des principes de salubrité, de fonctionnalité et d'efficacité (Poitras, 2000). Le modèle prévalant d'organisation de l'espace de la métropole moderne, à partir des systèmes techniques réticulés (Dupuy, 1991), s'affirme plus que jamais, notamment grâce aux nouvelles technologies de l'information. Toutefois, des différences importantes surgissent.

Même si le principe d'une organisation réticulée de l'espace continue d'être effectif, il ne s'articule plus comme avant à l'idée d'une centralité unique ou primordiale. Les métropoles contemporaines sont avant tout polynucléaires. On peut penser aux villes émergentes (*edge cities*) décrites par Joël Garreau (1991), aux franges urbaines et à leurs noyaux commerciaux (Liebs, 1985), aux agglomérations urbaines qui prennent la forme de conurbations en expansion continue avec de multiples points de services (Marshall, 2001).

De surcroît, la culture urbaine elle-même a changé. Sous certains angles, les métropoles contemporaines se rapprochent de ce que Henri Lefebvre avait déjà très bien anticipé au début des années 1970, à savoir l'avènement de la société urbaine. Il définissait alors l'urbain comme une virtualité au cœur de laquelle pouvaient s'inscrire de nouvelles pratiques sociales, voire de nouveaux rapports sociaux : « De l'urbain, on peut dire qu'il est forme et réceptacle, vide et plénitude, super-objet et non-objet, supra-conscience et totalité des consciences. Il se relie, d'un côté, à la logique de la forme, et, de l'autre, à la dialectique des contenus (aux différences et contradictions du contenu) » (Lefebvre, 1970 : 160).

Dans l'esprit de Lefebvre, l'urbain ne se réduit pas à l'idée de système. Il ne se résume pas, non plus, ni à l'idée d'objet ni à celle de sujet. Il s'agit avant tout d'une forme qui est capable de mettre en relation la centralité et la polycentralité : « L'urbain se définit aussi comme juxtapositions et superpositions de réseaux, constitués les uns en fonction du territoire, les autres en fonction de l'industrie, d'autres enfin en fonction des autres centres du tissu » (Lefebvre, 1970 : 163).

De surcroît, dans cette perspective la problématique urbaine est mondiale (Lefebvre, 1970: 184). Elle comporte aussi une dimension normative. Pour Henri Lefebvre, l'urbain va de pair avec une transformation des rapports sociaux à l'espace. Il implique une réappropriation, sociale, culturelle et politique des conditions matérielles et symboliques de production de l'espace à partir des pratiques des habitants, des usagers et des professionnels engagés dans la production de la ville. Cette représentation, qui se conjugue à une démocratie locale participative et progressiste, repose sur une conception renouvelée de la solidarité et de la qualité des milieux de vie.

Cette vision de l'urbain rompt avec les représentations de l'espace que l'on se faisait à l'époque de la métropole moderne et qui demeuraient marquées par une vision homogène du progrès et des valeurs qui lui étaient associées, notamment sur le plan culturel. Ces représentations véhiculaient une lecture unidimensionnelle de la ville qui coïncide mal avec la spécialisation et la fragmentation des métropoles contemporaines. En introduisant des relations dialectiques entre les formes et les contenus, d'une part, et entre les fonctions sociales, techniques et territoriales, d'autre part, la conception de l'urbain proposée par Lefebvre ouvre la porte à une indétermination des rapports sociaux à l'espace et à leur prise en compte dans l'étude des processus et des pratiques qui caractérisent la métropolisation contemporaine (Brenner, 2000).

Depuis quelques années, tant dans le domaine de la géographie que dans les autres disciplines qui s'intéressent à l'urbain, le phénomène de la métropolisation retient l'attention des chercheurs (Bassand, 1997). Sans procéder, pour l'instant, à une comparaison des principales interprétations concernant les tendances récentes du phénomène, il nous apparaît utile de rappeler quelques-unes de ses caractéristiques majeures.

S'il est vrai que la métropolisation varie selon les pays (Ascher, 1998a), elle ne comporte pas moins un certain nombre de traits distinctifs que l'on retrouve partout. À ce chapitre, l'étalement urbain et ses conséquences négatives sur la viabilité des infrastructures des villes-centres sont bien connus (Hamel, Charbonneau et Barcelo, 1994; Fischel, 1999). L'accroissement des disparités entre les villes-centre et les villes de la banlieue ou de la périphérie préoccupe de nombreux observateurs de la scène urbaine aux États-Unis (Altshuler et al., 1999). Ailleurs, en particulier dans le cas de la France, certains considèrent que les phases récentes d'urbanisation conduisent à un véritable processus de sécession urbaine – pensons à l'exclusion sociale – mettant en cause un repli des classes moyennes qui provoque des formes de ségrégation sociale et spatiale de plus en plus insidieuses (Donzelot et Jaillet, 1997; 1999).

En outre, si la métropolisation contemporaine prolonge la « poursuite de la dynamique générale d'urbanisation » (Ascher, 1998a : 21), elle ne provoque pas moins une transformation de l'ensemble du territoire. La

hiérarchie urbaine est revue en profondeur, entraînant une distinction entre zones urbaines métropolitaines et zone urbaines non métropolitaines (Ascher, 1998b).

À l'intérieur des limites de la ville, tout comme dans les zones qui lui sont adjacentes, les déplacements des résidents s'allongent et se multiplient. Les fonctions sociales et culturelles des quartiers urbains s'en trouvent profondément transformées : « Dans la métapole (nom que donne Ascher à la métropole contemporaine), la montée simultanée des interdépendances et des autonomies, engendre des mobilités non seulement croissantes, mais aussi de plus en plus désynchronisées » (Asher, 1998a : 188). C'est pourquoi, selon lui, c'est davantage le logement que le quartier qui devient l'espace de repli ou de référence des citadins : « Le "quartier" reste bien un territoire social, mais il n'en est plus pour autant lieu privilégié de pratiques sociales liées à des proximités physiques et sociales » (Ascher, 1998a : 195).

La multiplication des échanges et l'accroissement de leur vitesse au sein des métropoles contemporaines redéfinissent les rapports espace-temps ainsi que le rôle économique de l'espace. Plus que jamais, l'organisation du territoire devient un facteur de production (Jouve et Lefèvre, 1998). Le retour de l'urbanité et l'importance renouvelée de la qualité de l'environnement, compte tenu notamment de la forte tertiarisation de l'économie, traduisent ce fait. En outre, l'intégration des activités économiques sur un espace urbanisé en continu et en expansion prend de plus en plus d'importance.

Ces réalités économiques, sociales et urbaines ont été appréhendées – décrites et interprétées – à partir de diverses problématiques. Mentionnons l'idée de « régionalisme métropolitain » ( ) (Mitchell-Weaver, Miller et Deal, 2000), celle de « métropole cosmopolite » (Sandercock, 1998; Isin, 1996), de « métapole » (Ascher, 1998), voire de « postmétropole » ( ) (Soja, 2000). En dépit de leurs divergences, ces analyses reconnaissent toutes que nous assistons à une redéfinition du territoire dans ses rapports au système économique tel qu'il est restructuré à la faveur des nouveaux rapports à la globalisation. Précisons que la globalisation est considérée à ce sujet dans ses aspects dynamiques et qualitatifs, de même que dans ses effets sur le territoire et les rapports sociaux. On peut penser notamment aux pressions qu'elle engendre sur les espaces locaux, que ce soit en termes de compétition accrue entre municipalités ou de nouvelles exigences d'investissement afin d'accommoder les entreprises. En même temps, alors qu'il peut exister une compétition entre les villes qui participent à un même espace régional, la question de la

coopération intermunicipale ou interurbaine est clairement posée (Corade, 1994).

Ces analyses insistent également sur la nouvelle hiérarchie urbaine qui découle des restructurations en cours et sur ses conséquences pour les groupes sociaux, les ménages, les résidents et l'ensemble des acteurs locaux. Tandis que de nouvelles occasions sont créées en termes d'investissement et de développement, certains secteurs et certaines zones urbaines sont dévalués. Le nouveau capitalisme, comme le mentionne Zygmunt Bauman (2000), voyage léger et s'encombre peu des effets pervers des investissements – ou des désinvestissements – sur la qualité du patrimoine urbain localisé. La survie des milieux locaux n'est pas pour lui à l'ordre du jour. Nous retrouvons ici l'opposition dont a parlé Henri Lefebvre entre l'intégration globale et la nouvelle différentiation territoriale (Brenner, 2000).

Enfin, ces analyses posent le problème de l'inadéquation des mécanismes institutionnels de gestion par rapport aux transformations subies par l'espace économique, géographique et social. La question d'une modernisation des structures ou des modèles de gestion publique est désormais à l'ordre du jour (Stephens et Wikstrom, 2000), même si le rôle stratégique des formes ou des modèles de gouvernance – la capacité des pouvoirs publics à orienter le développement métropolitain – s'avère des plus difficiles à prévoir (Lefèvre, 1998).

Gestion locale et redéfinition du cadre de l'action publique

La nouvelle réalité métropolitaine, qui vient d'être évoquée à grands traits, favorise une remise en question des formes institutionnelles établies par le passé. C'est que le développement économique et social bouleverse sans cesse les limites politico-administratives. D'où la nécessité d'ajuster d'une manière périodique le cadre de la gestion territoriale aux nouvelles réalités du développement économique. C'est ce qui a donné lieu depuis le début du siècle à diverses formules de coopération et/ou de coordination afin d'améliorer la gestion des services urbains et l'intégration des intérêts locaux, en cherchant à faire correspondre au mieux les réalités sociales, économiques et politico-administratives.

Toutefois, on ne doit pas oublier que le « destin » des institutions locales « est indissolublement lié aux évolutions de l'État et de ses préoccupations en matière d'administration de son territoire » (Petitet, 1998 : 121). Entre, d'un côté, une gestion rationnelle du territoire en fonction des finalités fondamentales poursuivies par l'État et, de l'autre, la « gestion locale d'intérêts communautaires », a toujours prévalu une tension qui semble aujourd'hui vouloir changer de nature et d'échelle (Petitet, 1998 : 124). C'est que le contrôle du territoire cède de plus en plus la place à l'enjeu de sa valorisation. En conséquence, c'est le contenu et la forme de la gestion

publique elle-même qui sont remis en question, aussi bien dans leurs finalités que dans leurs modalités (Biarez, 2000).

Les débats actuels sur les modèles de gestion appropriés par rapport à la réalité des milieux locaux métropolitains reprennent, en bonne partie, les arguments qui ont alimenté les réformes de l'administration publique municipale depuis le début du siècle. Selon Robert V. Bish et Vincent Ostrom (1973), on peut ramener à quatre modèles les propositions formulées par les réformateurs de l'administration municipale en vue de résoudre les problèmes de gestion urbaine.

Le premier modèle a été mis de l'avant par les réformistes urbains du début du 20e siècle. Ces derniers proposaient de consolider les diverses instances de gestion sur l'ensemble d'un territoire métropolitain en les regroupant sous la forme d'un gouvernement unifié.

Le deuxième modèle, plus récent, a été élaboré dans les années 1960 et 1970. Il prend le contre-pied de ceux qui plaident en faveur d'une consolidation de la gestion locale à l'échelle métropolitaine. On suggère plutôt de mettre en place des mécanismes de gestion plus près des citoyens en misant sur la décentralisation, l'élaboration de gouvernements à l'échelle des quartiers et le contrôle des communautés par elles-mêmes.

Le troisième modèle tente de concilier les deux premiers modèles en proposant une « solution à deux paliers » ( ) (Bish et Ostrom, 1973 : 12). Dans ce cas, les solutions doivent s'adapter à l'échelle des problèmes, c'est-à-dire, soit la ville ou le quartier lorsque sont en cause les services de proximité, soit un palier métropolitain ou régional lorsque les projets ou les enjeux ont une plus grande envergure.

Le dernier modèle coïncide avec l'approche des choix publics. Ici le rôle du gouvernement n'apparaît plus comme une fin en soi. Sa mission est avant tout de mettre en place les conditions qui permettent aux individus d'avoir accès aux biens et services correspondant à leurs besoins. Pour atteindre cet objectif, on instaure une compétition entre les diverses administrations publiques et privées. Le choix, en dernière instance, revient au citoyen qui revêt, le plus souvent, un visage de consommateur.

Ces quatre modèles sont autant des cas de figure idéaux par rapport aux rationalités auxquelles peuvent avoir recours les réformateurs du système de gestion locale à l'ère de la « ville de services » (Monkkonen, 1988). Dans les débats actuels sur les enjeux de la gouverne métropolitaine, les protagonistes reprennent à leur compte les arguments sous-jacents à ces modèles. Cependant, si on pense notamment à la montée en puissance des forces de globalisation et à leur impact sur les milieux locaux, les

changements contextuels récents tant socio-économiques que sociopolitiques transforment en profondeur et modifient un certain nombre de paramètres de la gestion urbaine et locale. Il en résulte une nécessité de revoir les anciennes rationalités.

C'est ce que proposent les chercheurs dans le domaine des études urbaines qui font appel à la notion de gouvernance (Graham, Phillips et Maslove, 1998). En dépit des limites et des ambiguïtés que revêt cette notion – voir à ce sujet les critiques qui lui ont été adressées (Biarez, 1998; Thoenig, 1998; Padioleau, 2000; Hamel, 2001) –, celle-ci vise à rendre compte des changements en cours sur le plan de la gestion publique. Ce qui est en cause, c'est la redéfinition du cadre de l'action publique. Comment rendre compte des nouvelles missions étatiques qui consistent davantage à diriger ou à orienter qu'à prendre en charge (Osborne et Gaebler, 1993)? Comment départager ce qui relève de l'idéologie dans le discours récent des promoteurs de la modernisation des services publics – pensons au discours néolibéral sur la supériorité des vertus du marché – de ce qui découle d'un véritable souci de transformation en profondeur de la gestion publique, en référence à la fonction première des services publics définie en termes de solidarité et de justice sociale (Farnham et Horton, 1993)?

Ces questions nous invitent à considérer de plus près les bouleversements qui ont marqué depuis quelques années aussi bien les structures du développement économique que les systèmes politiques, aussi bien le champ des valeurs et de la culture que les nouveaux modes ou les nouvelles formes de stratification sociale. Ce sont ces changements que des analyses sociologiques récentes ont appréhendé, soit à partir d'une problématique de la globalisation (Held et al., 1999), soit en mettant l'accent sur la transformation du rôle de l'information dans la régulation des rapports sociaux et la redéfinition des rapports de pouvoir (Castells, 1996). Alors que ces changements provoquent des malaises profonds chez les acteurs sociaux (Taylor, 1991), créant chez eux de nouvelles incertitudes (Bauman, 2000), en tant que sujets, ils s'engagent à repenser le fonctionnement des sociétés démocratiques (Touraine, 1995; 1997; Habermas, 2000).

À l'instar des travaux sur la gouvernance, ces analyses tentent de mettre en lumière le jeu des facteurs de déstructuration et de restructuration qui affectent les rapports entre l'État, le marché et la société. De plus, à l'instar de certaines recherches en études urbaines (Ascher, 1998a; Biarez, 1998), elles soulignent l'urgence de repenser le cadre de l'action publique et de revoir ses fondements.

Ce sont de telles exigences normatives qui sont considérées de près dans les travaux d'Ulrich Beck (1992; 1998) et de Marcel Gauchet (1998). Pour ces derniers, il est indispensable de mieux comprendre l'arbitrage entre les valeurs qui accompagnent le passage d'un « régime du commandement », reposant sur une conception substantialiste de l'action publique, à un

« régime pragmatique », défini plutôt à partir d'une ouverture de la décision à l'influence provenant de l'opinion publique (Fourniau, 1997).

Selon Beck (1992), il nous faut rompre avec les représentations officielles du politique qui accordent au système politico-administratif un rôle central. D'après lui, l'idée d'une centralité capable de diriger la société constitue une véritable fiction que nous devons abandonner si nous voulons saisir comment s'effectuent actuellement les échanges dans le cadre des démocraties concrètes. Sa perspective découle du fait que, dans le contexte de la modernité avancée, la sphère politique est soumise à divers processus de modernisation par l'entremise de mécanismes de démocratisation ouverts à la participation des citoyens aux décisions publiques, qui introduisent des règles du jeu renouvelées.

Aujourd'hui, les rapports de pouvoir se construisent différement que par le passé. Même si, sur un plan externe, la sphère politique demeure organisée d'une manière hiérarchique, elle est également soumise à des processus de démocratisation qui transforment les pratiques traditionnelles de gestion. Conséquemment, les processus de décision n'empruntent plus un circuit tracé d'avance. Ils doivent s'accommoder d'une foule de mécanismes de participation, de débat public et de consultation qui changent à la fois les conditions et les exigences de la gestion publique (Beck, 1992).

Cette vision du politique nous engage sur un terrain pragmatique de l'expérimentation pour les individus. Bien que les échanges les transactions et les médiations entre les acteurs sociaux n'éliminent pas les conflits, ils ne transforment pas moins les anciens modèles de gestion et de pouvoir. Nous entrons d'emblée sur le terrain d'une modernité réflexive qui va de pair avec une individualisation accrue des rapports sociaux, une participation plus grande des individus à la gestion publique, bref une « renaissance d'une subjectivité politique en dehors et à l'intérieur des institutions » (Beck, 1998: 22).

Les changements évoqués par Beck (1992; 1994; 1998) tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système politique retiennent aussi l'attention de Marcel Gauchet (1998), bien que ce dernier pense la modernité à partir d'une autre problématique, correspondant à ce qu'il appelle la « sortie de la religion » (Gauchet, 1998: 7). En effet, pour Gauchet, l'État moderne s'est construit – a acquis sa légitimité – en introduisant un principe de laïcité qui ne pouvait prendre son sens que dans une opposition à la religion. La rupture de cette opposition s'est définitivement consommée, du moins dans le cas de la France, vers les années 1970. En conséquence, l'État doit revoir ses fondements et sa légitimité.

Par la même occasion, cela entraîne une transformation en profondeur des « conditions d'exercice de la démocratie » (Gauchet, 1998 : 64). Avec la fin des « Trente Glorieuses », s'amorce un processus de libéralisation que les politiques sociales de l'État-providence ont contribué, d'une manière

paradoxale, à soutenir, sinon à fonder : « l'État-providence a fonctionné comme un puissant agent de déliaison; en sécurisant les individus, il les a dispensés de l'entretien des appartenances familiales ou communautaires qui constituaient auparavant d'indispensables protections » (Gauchet, 1998 : 68-69).

Dès lors, on peut parler d'une véritable « mutation » des rapports entre l'État et la société. En fait, l'État tend à devenir un agent neutre face à une société civile pluraliste qui doit faire appel, de plus en plus, à un principe d'auto-organisation. Ce qui entraîne une obligation pour les individus de se responsabiliser, d'assumer un individualisme qui apparaît, à plusieurs égards, subi. En ce sens, les droits de l'homme sont réinterprétés sous l'angle des « droits privés des individus » (Gauchet, 1998 : 81).

L'objectif est moins de « dépasser les différences » afin de retrouver l'unité que de garantir une reconnaissance des individus dans l'espace public, afin de ne pas perdre de vue leur présence dans le déroulement du processus politique (Gauchet, 1998 : 120). Gauchet parle à ce sujet d'une « nouvelle économie de la représentation » tout en insistant sur la primauté du procédural.

Les transformations décrites par Gauchet en ce qui a trait aussi bien aux rapports entre l'État et la société civile qu'en ce qui concerne les interactions entre le public et le privé modifient notre conception du rôle de l'État et de la démocratie. La montée du pluralisme et de l'individualisme nous révèlent le caractère insatisfaisant du système traditionnel de représentation politique. En même temps, ces changements nourrissent une incertitude à l'égard du politique et de sa capacité à fournir un espace de médiation des intérêts publics et privés.

Les mécanismes de consultation publique tous azimuts mis en place par les administrations publiques au cours des dernières années ne parviennent pas à répondre d'une manière satisfaisante aux insuffisances qui découlent de la transformation des rapports sociaux et politiques : « Curieux dialogue où les interlocuteurs, dans l'abondance des messages échangés, se cherchent sans se trouver. Plus la société civile se manifeste et se fait entendre dans l'espace public, plus le personnel dirigeant lui témoigne de sollicitude et de considération, et moins ils se rencontrent en profondeur. La distance s'accroît inexorablement entre la base et le sommet » (Gauchet, 1998 : 125).

À la lumière des changements sociaux, politiques et culturels qui viennent d'être évoqués d'une manière schématique, quelle direction doit emprunter la redéfinition du cadre de l'action publique? Comment tenir compte, d'un côté, des formes récentes de métropolisation et, de l'autre, des défis propres à la gouvernance urbaine? N'est-il pas incontournable, en premier lieu, de prendre acte de la nature des transformations en cours? Que cela peut-il signifier d'une manière concrète pour la réforme métropolitaine dans le cas de Montréal?

Conclusion

Pour l'instant, notre intention est moins d'interpréter les résistances et les oppositions au projet de réforme métropolitaine mis de l'avant par le gouvernement du Québec que de souligner la nature des défis auxquels se trouve confrontée l'action publique par rapport à ce type de changement institutionnel. De ce fait, il apparaît nécessaire de mettre en perspective les aspects que la réforme ne prend pas en compte. Cela dit, même si le gouvernement provincial a sous-estimé au départ l'étendue des résistances et des oppositions à son projet[5], on ne peut pas lui reprocher de ne pas avoir maintenu le cap. Ce qui ne permet pas pour autant de préjuger des retombées de la réforme en cours.

Les principales faiblesses de cette réforme métropolitaine relèvent de la nature et des finalités du changement institutionnel proposé. On peut parler à ce sujet d'un refus de la part de la classe politique de prendre acte des transformations de la réalité urbaine qui engagent, d'un côté, des restructurations spatiales à l'échelle métropolitaine et, de l'autre, une redéfinition du cadre de l'action publique.

Considérons d'abord la question de la transformation de l'espace urbain à l'échelle métropolitaine. À l'instar des autres agglomérations, Montréal doit revoir son système de gestion en ajustant ses frontières politico-administratives et ses politiques à la nouvelle réalité urbaine créée par les changements majeurs survenus au cours des vingt dernières années à cause de plusieurs processus concomitants : étalement urbain accru, déconcentration ou décentralisation des activités économiques, transformation des modes de consommation, accroissement des déplacements des individus tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la ville-centre, concentration de la pauvreté et émergence de nouvelles formes de ségrégation et d'exclusion sociale. Ces phénomènes, dont les effets se sont conjugués d'une manière forte ces dernières années, ont transformé le visage de l'agglomération montréalaise sous plusieurs angles, modifiant les défis de la planification et de la gestion urbaines qui se situent désormais davantage à l'échelle métropolitaine qu'à l'échelle locale.

Ces changements, qui peuvent être appréhendés tant en référence aux déplacements sur l'ensemble du territoire métropolitain qu'en termes d'organisation de l'espace, engendrent de nouveaux problèmes urbains. À cet égard, ce ne sont pas, ni exclusivement ni principalement les acteurs de la scène politique au sens restreint du terme qui sont touchés. L'impact des nouvelles pratiques économiques de production et de consommation sur l'espace et les exigences qui en découlent au plan de l'aménagement, de l'environnement et de l'intégration sociale et culturelle, ne concernent pas au premier chef la classe politique. Bien que cette dernière soit directement

interpellée par ces transformations, la formulation de compromis viables à ce sujet passe par une mise à contribution de l'ensemble des acteurs économiques et sociaux. C'est ce que ne prend pas suffisamment en compte l'actuel projet de réforme métropolitaine qui s'est adressé en priorité jusqu'à maintenant, sinon de manière exclusive, à la classe politique. D'ailleurs, force est de constater que depuis qu'elle a été engagée dans son sprint final – déclenché au printemps 2000 par le dépôt du Livre blanc sur la réorganisation municipale –, cette réforme a été avant tout l'affaire des élus, même si les syndicats sont intervenus à quelques occasions. En d'autres termes, la réforme métropolitaine a été présentée par le gouvernement comme une affaire de spécialistes et a été débattue entre spécialistes, à savoir les élus, les planificateurs et quelques représentants de groupes de pression institués, si on fait exception de l'entrée en scène sur le tard des citoyens, mobilisés en désespoir de cause par les maires des villes de la banlieue de l'Île de Montréal.

L'autre faiblesse majeure du projet de réforme tient à l'ignorance dont ont fait preuve les dirigeants gouvernementaux en ce qui a trait aux changements en cours concernant le rôle de l'État et le cadre de l'action publique. Comme nous l'avons souligné, à la faveur des analyses de Beck (1992) et de Gauchet (1998), ces dernières années le rôle de l'État s'est transformé dans le sens d'une révision d'un partage des responsabilités entre le public et le privé. Cela entraîne aussi une réévaluation des rapports entre l'État et la société civile, fondée sur un nouveau modèle de représentation. En outre, ces transformations introduisent de nombreuses incertitudes en ce qui a trait à la redéfinition des rapports de pouvoir, dans un contexte démocratique qui exige lui aussi d'être renouvelé (Dahl, 1992).

Dans cette perspective, il apparaît inapproprié de penser les réformes institutionnelles comme on les imaginait il y a quarante ans, alors que la modernisation de la gestion publique passait avant tout par une amélioration de la performance institutionnelle, la question des finalités faisant facilement l'objet de compromis. Même si la question de l'accroissement de l'efficacité de la gestion publique demeure à l'ordre du jour, celle-ci n'est plus suffisante ou du moins se pose aujourd'hui dans des termes différents. Ce qui est en cause, au-delà d'une gestion efficace et équitable, ce sont les finalités mêmes de l'action publique. C'est pourquoi il apparaît nécessaire de revoir le partage des pouvoirs tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'État.

Avec la présente réforme, le gouvernement ne s'engage pas sur le terrain d'une restructuration des rapports de pouvoir, bien que son intervention aura des répercussions sur ce plan. Même s'il est plus sensible aux inévitables tensions entre fragmentation et mise en cohérence qui animent la redéfinition des modèles de gestion territoriale (Le Galès, 1998 : 108), le

gouvernement demeure prisonnier des anciennes représentations technocratiques de la planification et de la gestion urbaine. Il ne prend pas acte du fait que les tendances à la globalisation sont porteuses de nouveaux rapports sociaux, incluant de nouveaux rapports à l'espace. Il oublie de tenir compte du fait que les processus de modernisation sont beaucoup plus complexes aujourd'hui que par le passé et surtout, qu'ils doivent répondre à des objectifs différents.

Conséquemment, on conviendra qu'il ne suffit pas d'imposer un cadre de gestion centralisé, comme celui qui accompagne l'instauration de la nouvelle Ville de Montréal et de définir à l'échelle de la métropole une structure souple de concertation et de planification, pour résoudre la faiblesse du dynamisme économique et la pauvreté urbaine qui caractérisent la région. La capacité des instances publiques à répondre aux changements en cours implique une ouverture de leur part, surtout en ce qui a trait à la qualité des compromis construits avec l'ensemble des acteurs économiques et sociaux, compte tenu de la nature du projet. Une telle démarche s'éloigne en tous points de l'approche traditionnelle empruntée par le gouvernement du Québec dans le cas de la réforme métropolitaine de Montréal.

Les défis actuels de la gestion ou de la gouvernance urbaine – à l'instar de l'ensemble de la gestion publique – s'inscrivent dans un nouveau contexte économique, politique et social. Celui-ci est marqué, d'un côté, par une individualisation de plus en plus forte des rapports sociaux – avec des conséquences diverses, aussi bien positives que négatives – et, de l'autre, par des exigences particulières de modernisation. Toutefois, la nécessaire modernisation dont il est question a peu de choses à voir avec l'idée que la technocratie s'en faisait dans les années 1960. Il ne s'agit plus uniquement de rationaliser et de transformer des mécanismes institutionnels qui ne sont plus adaptés aux structures économiques mais, avant tout, de susciter l'adhésion sociale et culturelle de l'ensemble de la population à un projet mobilisateur, en tenant compte du fait que les enjeux urbains se définissent de plus en plus à l'échelle métropolitaine. Dans sa portée à moyen terme, compte tenu de l'insatisfaction qu'elle a nourrie chez de nombreux acteurs locaux, la réforme métropolitaine de Montréal risque fort de ne pas atteindre les objectifs majeurs énoncés au départ par ses promoteurs, à savoir rendre la région de Montréal plus dynamique et plus compétitive à l'échelle internationale.

Notes

1. Il s'agit du Projet de loi n^{o} 170 portant sur « la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais » sanctionné le 20 décembre 2000 et du Projet de loi n^{o} 134 portant sur « la communauté métropolitaine de Montréal » sanctionné le 16 juin 2000.
2. Comme le mentionne Jacques Léveillée, « depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, tous les indices de l'activité commerciale canadienne témoignent

d'une chute de la part relative revenant à la métropole montréalaise par rapport à celle qu'accapare le centre torontois » (1978 : 209).

3. À noter, avant son entrée en fonction en janvier 2001, la composition du Conseil de la CMM a été révisée. La nouvelle Ville de Montréal y sera représentée par son maire et 13 conseillers municipaux. Y siègeront aussi, le maire de Ville de Laval et deux conseillers, le maire de la nouvelle Ville de Longueuil et deux conseillers, quatre maires représentant la couronne Nord et quatre maires représentant la couronne Sud. Au total, le conseil de la CMM comptera 28 membres.
4. Ainsi, au lendemain du scrutin du 4 novembre, plusieurs des anciens maires des villes de la banlieue de Montréal qui s'étaient opposé d'une manière virulente aux fusions forcées ont changé d'attitude d'une manière radicale une fois élus sous la bannière de l'Union des citoyens et citoyennes de l'Île de Montréal. Le journal *The Gazette* nous rapportait les propos contrastés de certains d'entre eux dans sa livraison du 10 novembre. Voici, par exemple, ce que disait Bill Tierney, le maire de Ste-Anne de Bellevue avant et après les élections : « St-Anne de Bellevue is not part of Montreal and never will be » (23 juillet); « Our job now is to make this (megacity) thing work the best it can. Let's hope it does » (7 novembre).
   À certains égards, cette attitude n'est pas surprenante. Elle reflète un pragmatisme qui est de mise en politique.
   Les résultats des élections du 4 novembre, qui portent Gérald Tremblay au pouvoir de la nouvelle ville avec l'appui de citoyens provenant en majorité des « anciennes » villes de la banlieue de Montréal, constituent une étape importante dans la re-définition des enjeux métropolitains montréalais. Mais il ne s'agit que d'une étape au sens où, malgré les anciens conflits entre la ville-centre et la banlieue, un nouveau processus de gestion et de gouverne métropolitaine demeure à définir.
5. Nous pensons à l'opposition qui s'est manifestée en fin de parcours de la part des citoyens des villes de la banlieue de Montréal et des syndicats d'employés municipaux qui craignaient une révision à la baisse de leurs conditions de travail avec l'instauration de la nouvelle ville.

Bibliographie

Altshuler, A. et al. (dirs.) (1999). , Washington, D.C., National Academy Press.

Ascher, F. (1998a). , Paris, L'Aube.

Ascher, F. (1998b). « La fin des quartiers », in Haumont, N. (dir.), , Paris, L'Harmattan, pp. 183-201.

Bassand, M. (1997). « Métropolisation et conflits sociaux », texte de communication, congrès mondial, Association internationale de science politique, Séoul, 17-21 août, 9 p.

Bauman, Z. (2000). , Cambridge, Polity Press.

Beck, U. (1992). , Londres, Sage.

Beck, U. (1994). « The Debate of the "Individualization Theory" in Today's Sociology in Germany », , n° 3, pp. 191-200.

Beck, U. (1998). « Le conflit des deux modernités et la question de la disparition des solidarités », , n° 39, pp. 15-25.

Biarez, S. (1998). « Incertitudes et caractère composite des gouvernements locaux en Europe » *in* R. Balme, A. Faure et A. Malibeau (dirs.), , Grenoble, CERAT, pp. 251-258.

Biarez, S. (2000). , Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

Bish, R.L. et V. Ostrom. (1973). , Washington, D.C., American Entreprise Institute for Public Policy Research.
Brenner, N. (2000). « The Urban Question as a Scale Question: Reflections on Henri Lefebvre, Urban Theory and the Politics of Scale », , vol. 24, n° 2, pp. 361-378.
Castells, M. (1996). , Oxford, Blackwell.
Collin, J.-P. (1995). « La ville-région : une réalité en émergence et les mots pour la dire » *in* J. Léveillée (dir.), , ACFAS, Les Cahiers scientifiques 85, Montréal, pp. 189-199.
Corade, N. (1994). « La métropolisation ou la ville retrouvée ? Revue de la littérature actuelle », , n° 2, pp. 251-266.
Dahl, R.A. (1992). « The Problem of Civic Competence », , vol. 3, n° 4, pp. 45-59.
Desrosiers, É. (2001). « Plus de la moitié des maires sont prêts à aller en appel », , p. A4.
Donzelot, J. et M.-C. Jaillet (1997). , Paris, Plan Urbain.
Dupuy, G. (1991). , Paris, Armand Colin.
Farnham, D. et S. Horton (1993). , Londres, Macmillan.
Filion, P. (1995). « Metropolitan Planning Objectives and Implementation Constraints: Planning in a Post-Fordist and Postmodern Age », , vol. 28, pp. 1637-1660.
Fischel, W.A. (1999). « Does the American Way of Zoning Cause the Suburbs of Metropolitan Areas to Be too Spread Out ? » *in* Altshuler, A. et al. (dirs.). , Washington, D.C., National Academy Press, pp. 151-191.
Fourniau, J.-M. (1997). « Figures de la concertation "à la française" » *in* M. Gariépy et M. Marié (dirs.), , Montréal et Paris, L'Harmattan, pp. 371-402.
Garreau, J. (1991). , New York, Anchor Books.
Gauchet, M. (1998). , Paris, Gallimard.
Gouvernement du Québec (2000). , Livre blanc, Ministère des Affaires municipales et de la Métropole.
Graham, K.A., S.D. Phillips et A.M. Maslove (1998). , Toronto, Harcourt Court & Brace.
Groupe de travail sur Montréal et sa région (GTMR) (1993). , Groupe de travail sur Montréal et sa région, Ministère des Affaires municipales, Montréal.
Habermas, J. (2000). , Paris, Fayard.
Hamel, P. (2001). « La gouvernance : une perspective valable afin de repenser la coopération et les conflits? » *in* Cardinal L. et C. Andrew (dirs), , Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, pp. 87-99.
Hamel, P., F. Charbonneau et M. Barcelo (1994). « Urban Sprawl in the Montreal Area – Politics and Trends » *in* F. Frisken (dir.), , Berkeley et Toronto, Institute of Governmental Studies Press et Canadian Urban Institute, pp. 459-498.
Held, D. et al. (1999). , Stanford, CA, Stanford University Press.
Isin, E.F. (1996). « Metropolis Unbound: Legislators and Interpreters of Urban Form » *in* J. Caufield et L. Peake (dirs.),

, Toronto, University of Toronto Press, pp. 98-127.
Jouve, B. et C. Lefèvre (1998). « Les institutions d'agglomération en Europe » *in* R. Balme, A. Faure et A. Malibeau (dirs.), , Grenoble, CERAT, pp.259-266.
Lefebvre, H. (1970). , Paris, Gallimard.
Lefèvre, C. (1998). « Metropolitan Government and Governance in Western Countries : A Critical Review », , vol.22, n° 1, pp.9-25.
Le Galès, P. (1998). « Les politiques locales et la recomposition de l'action publique » *in* R. Balme, A. Faure et A. Malibeau (dirs.), , Grenoble, CERAT, pp.101-114.
Léveillée, J. (1978). , Montréal, Collection Études en science politique, Société canadienne de science politique.
Lévesque, K. (1999). « Québec est soupçonné de vouloir tout contrôler », , 13 septembre, p.A-3.
Liebs, C.H. (1985). , New York, New York Graphic Society Books, Little Brown and Company.
Marshall, A. (2001). , Austin, University of Texas Press.
Mitchell-Weaver, C., D. Miller et R. Deal (2000). « Multi-Level Governance and Metropolitan Regionalism », (à paraître).
Monkkonen, E.H., (1988). , Berkeley, University of California Press.
Nelson, A.C. et K.A. Foster (1999). « Metropolitan Governance Structure and Income Growth », , vol.21, n° 3, pp.309-324.
Osborne, D. et T. Gaebler (1993). , New York, Plume Books.
Padioleau, J.-G. (2000). « Les gogos de la "gouvernance" », , 1er juin.
Petitet, S. (1998). , Paris, PUF.
Petrelli, R. (1997). « Vers la création d'une Commission métropolitaine pour la grande région de Montréal » *in* L.-N. Tellier (dir.), , Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, pp.121-142.
Poitras, C. (2000). , Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
Sancton, A. (2000). , , Westmount, Price-Patterson Ltée.
Sandercock, L. (1998). , New York, John Wiley & Sons.
Simmel, G. (1902). « The Metropolis and Mental Life » (première parution 1902-03) *in* C. Harrison et P. Wood (dirs.), , Oxford, Blackwell, 130-134.
Soja, E.W. (2000). , Oxford, Blackwell.
Stephens, G.R. et N. Wikstrom (2000). , Oxford, New Yord, Oxford University Press.
Table des préfets et des maires de la couronne Nord (2000). , mai.
Taylor, C. (1991). , Toronto, Anansi.
Tellier, L.-N. (dir.) (1997). , Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

Thoenig, J.-C. (1998). « Regard international sur les systèmes infranationaux : rapport de synthèse » *in* R. Balme, A. Faure et A. Malibeau (dirs.), , Grenoble, CERAT, pp. 27-32.

Touraine, A. (1995). « Democracy: From a Politics of Citizenship to a Politics of Recognition » L. Maheu (dir.), , Londres, Sage, pp. 258-275.

Touraine, A. (1997). , Paris, Fayard.

Trépanier, M.-O. (1998). « Les défis de l'aménagement et de la gestion d'une grande région métropolitaine » *in* C. Manzagol et C.R. Bryant, (dirs.), , Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.

Ville de Laval, Ville de Longueuil et préfets et maires de la couronne Sud de Montréal (2000). , Québec, 25 mai.

Ville de Montréal (1999). . Rapport de la journée d'étude tenue à l'Université du Québec à Montréal, 4 décembre.

Kathleen Kellett-Betsos

Le Nord littéraire dans le théâtre franco-ontarien [1]

Résumé

Cet article offre une analyse de trois pièces franco-ontariennes écrites par des auteurs du Nouvel-Ontario, André Paiement, Michel Ouellette et Lina Chartrand. Cette analyse s'appuie surtout sur le concept du « triangle de l'ethnicité » tel qu'il est conçu par le sociologue Michel Wieviorka et adapté par Joseph Yvon Thériault au contexte canadien.

Abstract

This article presents an analysis of three Franco-Ontarian plays, written by authors from Nouvel-Ontario: André Paiement, Michel Ouellette and Lina Chartrand. The study relies primarily on the notion of the "triangle of ethnicity" as developed by sociologist Michel Wieviorka and adapted by Joseph Yvon Thériault to the Canadian context.

Depuis les années 1970, le théâtre représente une forme d'expression littéraire privilégiée en Ontario français, garantissant de par sa nature publique un lien important avec la communauté. La fonction communautaire du théâtre a été surtout marquée en Nouvel-Ontario, ce territoire vaguement circonscrit du nord de l'Ontario doté d'une population francophone importante regroupée autour du centre culturel qu'est la ville de Sudbury. Dans cet article, je voudrais explorer la notion d'appartenance culturelle et territoriale telle qu'elle se retrouve dans trois pièces de dramaturges du Nouvel-Ontario. Né à Sturgeon Falls, André Paiement fut l'un des membres fondateurs du Théâtre du Nouvel-Ontario, établi en 1970 à Sudbury. Selon Pierre Bélanger, autre membre fondateur, ce théâtre avait comme but premier d'« [e]xprimer d'une façon réaliste la vie des gens de Sudbury et du Nouvel-Ontario » (Gaudreau 14). Nulle pièce franco-ontarienne incarne mieux cette expression communautaire que *Lavalléville : comédie musicale franco-ontarienne* de Paiement. Michel Ouellette, dramaturge de Smooth Rock Falls, représente une génération ultérieure à celle de Paiement. Dans une entrevue en 1994, il dit volontiers : « Je traîne le Nord. C'est mon paysage intérieur, probablement parce que je me sens encore proche de mon enfance » (Jimenez 11). Ce paysage nordique est au cœur de sa pièce *French Town*, qui lui a valu le Prix du Gouverneur général en 1994. Dans *La P'tite Miss Easter Seals*, Lina Chartrand, originaire de Timmins, fait le portrait de la communauté de son

International Journal of Canadian Studies / Revue internationale d'études canadiennes
24, Fall / Automne 2001

enfance, ville minière marquée de tensions linguistiques et sociales, en l'opposant à celle de la métropole du sud, c'est-à-dire Toronto. Ces pièces offrent trois aperçus du Nouvel-Ontario et de son histoire à travers le regard à la fois critique et tendre de l'artiste franco-ontarien.

Le Nouvel-Ontario et l'identité franco-ontarienne

La particularité identitaire du Nouvel-Ontario est reliée à l'histoire distinctive de sa colonisation. Durant la deuxième moitié du dix-neuvième siècle, aux prises avec une crise économique, le Québec connaît l'exode surtout entre 1850 et 1930, au cours duquel environ un million d'habitants quittent le Québec, en grande partie pour aller travailler dans l'industrie textile aux États-Unis. Pour contenir cette émigration, le gouvernement et le clergé du Québec lancent une campagne de colonisation vers le nord du Québec et de l'Ontario jusqu'au Manitoba, soucieux surtout de maintenir les pionniers dans la bonne voie du catholicisme et de la langue française. Le Curé Labelle, infatigable promoteur de la colonisation, surnommé « Le Roi du Nord » (Choquette 90), spécifia l'avantage stratégique de ce mouvement :

> Si nous nous emparons du Nord, nous serons maîtres de la situation parce que nous avons une position géographique inexpugnable. En nous emparant du sol, depuis la Vallée de l'Ottawa jusqu'à Winnipeg, on ne pourra nous passer sur le dos pour aller à la Baie d'Hudson, et alors c'est nous qui ferons pencher la balance. (Dussault 93)

Le clergé catholique français de l'Ontario, notamment Mgr Guigues, l'évêque de Bytown, abonde dans ce sens et encourage la colonisation des terres là où se trouvent déjà d'autres familles francophones tout le long de la rivière des Outaouais, espérant par là faire contrepoids à l'influence protestante (Frenette 85). La colonisation francophone du nord de l'Ontario est donc la manifestation non seulement d'un désir d'expansion territoriale mais aussi d'un souci de propager et de protéger la culture française et catholique en Amérique du Nord.

Le Québec et le nord de l'Ontario se trouvent donc en relation privilégiée et on retrouve de nombreuses références dans la littérature franco-ontarienne à la terre ancestrale du Québec.[2] Cependant, des historiens ont fait remarquer le clivage entre le Québec et l'Ontario français lors de la Révolution tranquille au Québec dans les années 1960. À cette époque, les Québécois rejettent l'étiquette de « Canadien français » qui les reliait autrefois aux francophones minoritaires des autres provinces. À l'instar de René Lévesque qui, dans une entrevue radiophonique à Ottawa en 1968, traite les Canadiens français hors Québec de « *dead ducks* », les nationalistes québécois commencent à croire qu'en dehors du Québec, il n'y a point de salut pour la culture française d'Amérique (Martel 130). Vers la fin des années 1960, avec l'instauration de la politique nationale du bilinguisme, l'Ontario français commence à créer, non sans difficulté ni

contestation auprès du gouvernement provincial, de nouvelles institutions, notamment des écoles secondaires françaises publiques (Arnopoulos 23). Dans les années 1970, la communauté franco-ontarienne de la région de Sudbury participe à une effervescence culturelle, d'où sortiront des institutions importantes dont CANO (la Coopérative des artistes du Nouvel-Ontario), le Théâtre du Nouvel-Ontario, le festival culturel La nuit sur l'étang, et la maison d'édition Prise de parole. Lucie Hotte souligne la signification de ce premier éveil culturel en Ontario français en évoquant « [...] la "vocation" échue à la littérature franco-ontarienne, depuis la prise de parole sudburoise dans les années 70 : parlons de nous, faisons nous connaître du vaste monde, lisons des textes auxquels nous pouvons nous identifier, créons un esprit de communauté » (343). Elle ajoute que le développement d'une « fierté communale » est directement relié aux « rapports établis par la lecture entre l'espace représenté et l'espace réel » (343). Dans cette prise de conscience identitaire, l'écrivain privilégie l'espace du Nouvel-Ontario en le transformant en création littéraire.

Modèles de minoritarisme

En se référant au célèbre ouvrage de Gilles Deleuze et de Félix Guattari *Kafka. Pour une littérature mineure*, Hotte retient les trois traits définitoires de la littérature mineure chez ces auteurs, à savoir, « la déterritorialisation de la langue, le branchement de l'individuel sur l'immédiat-politique, l'agencement collectif d'énonciation »,[3] mais se demande pourquoi on n'inclut pas l'espace :

> S'il existe une déterritorialisation de la langue, c'est dans la mesure où le territoire habité par l'auteur est marginal par rapport au lieu « d'appartenance », au foyer de la langue. De même, la prédilection du communautaire et la vocation politique des œuvres marginales découlent en quelque sorte du manque d'espace vital dévolu aux minorités. (349)

Pour sa part, François Paré constate une dichotomie dans la littérature franco-ontarienne entre « deux misères » : une littérature de la « conscience » et une littérature de « l'oubli ». « La conscience et l'oubli sont donc deux motifs qui président au déclenchement du livre et à ses lectures. La conscience repose sur le travail continu et fictif de l'Histoire communautaire, l'oubli sur la discontinuité de modèles culturels importés ou hétérogènes » (124). Robert Yergeau reprend cette distinction en parlant plutôt de la « surcontextualisation » dans le premier cas et la « décontextualisation » dans le deuxième cas, en espérant que la littérature franco-ontarienne arrivera un jour à dépasser cette dichotomie par des « partis pris éthiques et esthétiques » marqués par « l'ironie, la dérision, l'irrévérence, la démesure, la désinvolture, le carnavalesque » (32).

Un autre modèle qui aide à cerner ce phénomène de surcontextualisation littéraire, sans évoquer le désespoir implicite dans la notion de « deux misères » littéraires, est celui du « triangle de l'ethnicité » tel qu'il a été

développé par le sociologue Michel Wieviorka et ensuite adapté par Joseph Yvon Thériault dans son étude de la culture acadienne *L'identité à l'épreuve de la modernité*. D'après le modèle de Wieviorka, l'acteur ethnique circule entre trois pôles : 1) l'individualisme et les valeurs universelles; 2) le communautarisme; 3) la subjectivité (Thériault 114). En gravitant autour du pôle de l'individualisme et de l'universalisme, l'acteur ethnique refuse la marginalisation et cherche à s'intégrer aux institutions de la culture dominante dont les valeurs sont perçues comme plus universelles : « Toute identité ethnique participe à certains éléments du pôle de l'individualisation et de l'universalisme. Nous voulons dire par là que toute revendication identitaire repose en quelque sorte sur le désir d'être reconnu par l'Autre, de se fondre en lui, de s'intégrer pleinement à la société dominante » (117). Selon Thériault, le danger de ce pôle, c'est l'assimilation et la perte de l'identité ethnique : « Entre la communauté perdue et l'intégration non réussie, il y a l'espace pour, ce que Durkheim appelait, l'anomie » (119). Quant au pôle du communautarisme, selon Thériault :

> La communauté c'est le pôle chaud, fermé, de l'ethnicité. C'est la référence à l'histoire, à la culture, à l'âme du peuple. C'est la tradition qui nous porte, mais aussi le réseau de relations sociales qui nous façonnent : son village, sa classe, son milieu de travail, son genre. (119)

La communauté peut aider l'individu à se définir, mais porté à l'excès, le communautarisme peut mener à une accentuation malsaine de la pureté ethnique. Finalement, le pôle de la subjectivité implique, selon Thériault, le « désir d'historicité, de créativité culturelle, d'émancipation individuelle et collective, cette présence au sein des mouvements ethniques d'une volonté de réalisation » (122). Sur le plan culturel, la subjectivité signifie « le jaillissement de l'innovation stimulée par l'expérience de la marginalité » (123). D'ailleurs, cette dernière définition pourrait être la devise du théâtre franco-ontarien.

André Paiement et l'attraction dangereuse de l'universalisme

Membre fondateur de CANO, chansonnier, musicien et dramaturge, André Paiement fut un des initiateurs de l'essor culturel qui transforma la région autour de Sudbury. Son suicide en 1978 à l'âge de 28 ans secoua toute la communauté artistique du Nouvel-Ontario. Parmi les pièces de Paiement, c'est sans doute *Lavalléville*, jouée pour la première fois en 1974, qui est la mieux connu. Selon François Paré :

> L'affirmation de la nordicité, qui deviendra, grâce à Paiement, un des traits culturels dominants en Ontario français après 1970, est d'abord dans cette pièce un cri de colère. Car cette nordicité est avant tout un programme idéologique qui vise à fonder dans l'expression d'un territoire imaginaire la communalité de ces

> errants nostalgiques que sont les Franco-Ontariens de la dispersion. (*Théories de la fragilité* : 68, dorénavant *TF*)

L'espace du nord est primordial dans cette pièce qui s'inspire de l'histoire véridique de la fondation du village de Dubreuilville en 1960 par Napoléon Dubreuil et ses frères qui, jusqu'en 1975, possédaient pratiquement tout dans cette communauté francophone et se donnaient le droit d'expulser ceux qui ne se conformaient pas à leurs règles de conduite. Les habitants étaient libres d'aller et de revenir mais tout étranger devait avoir un laissez-passer pour traverser la barrière à l'entrée de la route qui menait au village. Fervent catholique, Napoléon Dubreuil alla jusqu'à obliger ses employés, sous peine de perdre leur emploi, à contribuer de leur salaire pour payer la construction de l'église Sainte-Cécile-de-Dubreuilville, nommée en l'honneur de sa mère.[4] Comme Mariel O'Neill-Karch le signale bien, Paiement ne condamne pas cette vision de la communauté : « Comme lui-même connaissait bien la vie de commune, il ne se révolte pas contre cette mainmise familiale sur un territoire précis » (23). D'ailleurs, dans la pièce de Paiement, le village de Lavalléville, bien plus païen que catholique, est un territoire septentrional encore plus fermé sur lui-même que Dubreuilville, puisque tout ce qui provient de l'extérieur et surtout du sud anglophone, est considéré comme une source potentielle de contamination culturelle. Ici, le pôle chaud du communautarisme est censé protéger les villageois contre l'assimilation linguistique et culturelle mais le prix de cette sécurité est assez élevé.

Paiement offre une version héroïcomique de la fondation de Lavalléville. Dans ce récit des origines, il est évident que Napoléon Lavallé, fils de Charlemagne Lavallé, fonde le village de Lavalléville au début de ce siècle pour échapper à la puissance économique et culturelle anglo-américaine. Napoléon s'installe tout d'abord comme employé à la Banque Canadienne Royale aux Chutes Esturgeons, ville qui, étant devenue prospère, adopte le nom plus approprié de Sturgeon Falls. Quand un jeune héros au nom anglophone, Thyrone Burnsfield, sauve la compagnie en signalant un feu dans une poubelle, on lui accorde l'emploi de Napoléon qui est donc injustement congédié. Muni de l'argent volé de son employeur, Napoléon établit Lavalléville avec l'aide de sa femme Joséphine dans l'intention d'y élever ses deux fils jumeaux « dans l'ignorance du monde qu'il avait connu » (4). Le fils Adolphe marche sur les pas de son père en contrôlant les entrées et les sorties du village et en payant les villageois avec des billets de la banque de Lavalléville. Ayant tué Hermès[5], son frère jumeau, avec la complicité de sa belle-sœur Adèle, Adolphe a le contrôle complet de la ville, et personne, même pas son fils Ambroise, n'ose le contester. Quelle déchéance dynastique : de l'empereur Charlemagne à Adolphe le dictateur en passant par le couple impérial Napoléon et Joséphine!

Cependant, à l'intérieur du village, la révolte couve. Diane, fille d'Adèle et amante d'Ambroise, a trouvé le moyen de quitter la ville en se cachant

dans un camion à destination de Toronto. En tant qu'actrice ethnique, elle est attirée plutôt vers le pôle de l'individualisme et de l'universalisme. Elle retrouve chez sa mère des magazines jalousement sauvegardés : l'un en français qui s'intitule *Sex-Photos* et l'autre en « langue étrangère » (18) : un catalogue de « ITON », le grand magasin Eaton étant ici le métonyme de la puissance économique canadienne-anglaise de l'époque. Cette découverte attise chez Diane le désir de quitter Lavalléville, d'autant plus que *Sex-Photos* lui apprend comment vivre à Montréal-Canada où les hommes ont l'étrange coutume de payer les femmes pour coucher avec elles. Par contraste, Ambroise a peur des étrangers et se tient au pôle rassurant du communautarisme : « Toronto-Canada! Montréal-Canada! N'importe où Canada et tu vas te faire manger par l'étranger! » (24). De même, son ami Albert leur dit : « J'ai rêvé que le grand Napoléon avait raison de nous emprisonner. » Dans son rêve, il cherchait un emploi :

> J'ai marché jusqu'au marché / À l'étranger j'ai demandé / Pour un job j'veux appliquer / En aurais-tu une bonne pour moé / Y'a pas compris et il m'a dit : « Why is it you speak funny / You're not good enough for me / You should go back to Italy. » (23)

Que l'on vienne du Nouvel-Ontario ou d'Italie, on est marginalisé, identifié comme « voleur de job ». Les stéréotypes ethniques sont évidents ici : on peut fuir vers Montréal au prix de se conformer au stéréotype de la Française sexy ou vers le Canada anglais, au prix de l'assimilation linguistique qui seule permettrait l'accès au capital anglais. En plus, les marques de l'assimilation linguistique sont déjà évidentes dans le discours d'Albert, bourré d'anglicismes. On peut parler d'une véritable déterritorialisation de la langue chez le Franco-Ontarien, phénomène décrit par Deleuze et Guattari :

> Combien de gens aujourd'hui vivent dans une langue qui n'est pas la leur? Ou bien ne connaissent même plus la leur, ou pas encore, et connaissent mal la langue majeure dont ils sont forcés de se servir? Problème des immigrés, et surtout de leurs enfants. Problème des minorités. (35)

Qu'il reste chez lui ou qu'il s'en aille vers le sud, Albert parle un langage déjà envahi par la langue de la culture dominante.

Heureusement, un catalyseur vient provoquer le changement dans cette communauté étouffante. Adolphe est malheureux dans sa tyrannie et, craignant pour sa santé, il fait venir de Toronto un galant escroc du nom de Cyrbantigne Lariproutre. Dominique Lafon souligne le rapport entre ce personnage et le fameux Thomas Diafoirus du *Malade imaginaire* de Molière :

> L'entrée en scène de Lariproutre est en effet un décalque parodique de la scène IV de l'acte II du *Malade imaginaire* au cours de laquelle Diafoirus fils fait systématiquement erreur sur la personne dans l'effusion d'une courtoisie excessive, saluant par exemple la fille pour la mère. Lariproutre prendra un des forgerons

> pour Adolphe et voudra embrasser (on se rappelle le célèbre « baiserai-je? » moliéresque) une Adèle très réticente. (219)[6]

Les villageois sont ébahis; pour Ambroise, il s'agit d'un étranger « qui vient profaner le territoire sacré » (10) de Lavalléville. Ambroise est excédé quand Lariproutre fait d'extravagants compliments à Diane en l'appelant Aphrodite :

> Votre fille devrait porter le nom d'une déesse, monsieur Lavallé. D'ailleurs elle l'a déjà. C'est que le nom d'Aphrodite éveille en moi une multitude de sensations exotiques. (42)

Jaloux, Ambroise blâme Cyrbantigne pour le départ imminent de Diane. La colère le libère de sa soumission envers Adolphe, et Ambroise se déclare « Ambroise Lavallé, sculpteur » (54) abandonnant son travail de réparateur des machines du village pour se mettre à faire des statues de tous les personnages de la communauté. Et surtout, il fait une statue du Soleil, symbole de vie, qu'il offre à Diane. Soudain, tout devient possible dans le village. Évidemment, le thème du pouvoir transformateur de l'art est un des lieux communs de la littérature, mais on peut aussi considérer la transformation d'Ambroise du travailleur soumis à l'artiste comme la manifestation de la subjectivité. En tant qu'individu, il exprime le véritable esprit de la communauté par la sculpture, comme le dit bien O'Neill-Karch :

> À la fin, quand Ambroise arrive sur scène avec sa sculpture du soleil, le « territoire » devient véritablement « sacré » et tous les habitants de Lavalléville comprennent enfin ce que voulait dire Albert : « Lavalléville, c'est le monde! Juste un peu plus petit. Alors c'est moins effrayant » (36).

La tyrannie du père est enfin brisée quand Albert fait remarquer à Adolphe que son malaise physique provient de la tension inhérente à vouloir contrôler la vie de tous. Adolphe se met à admirer la statue du soleil dont Albert lui explique la signification :

> Vous voyez, pas de soleil? Ben, pas d'arbre. Pas d'arbre? Pas de moulin. Pas de moulin? Pas de Lavalléville. Pas de Lavalléville? Pas de Monsieur Lavallé! Pas de Monsieur Lavallé? Pas rien, hein? (83)

Convaincu, Adolphe libère les villageois de son emprise en disant : « Faites ce que vous voulez » (81), se libérant en même temps de ses soucis et donc de sa maladie. Cependant, il s'agit moins de libération que d'une tyrannie adoucie puisque Adolphe continue tout de même à faire la loi dans le village : « Oh Albert, puisque je suis guéri, on va prendre une petite vacance demain. Tu sonneras la cloche à cinq heures et demie du matin et n'oublie pas! » (85). En outre, le statut ambigu du « soleil » dans cette pièce empêche de conclure à un dénouement triomphal. Le soleil représente la force régénératrice de la nature et de l'art mais aussi la boisson alcoolisée confectionnée et bue par Albert. Cette transformation de la communauté pour permettre l'expression de la subjectivité est-elle une illusion?

La seule victime qui reste est l'étranger Cyrbantigne Lariproutre, toujours prisonnier d'Adolphe. Étant donné les allusions à la mythologie gréco-romaine et surtout au mythe de Vulcain dans cette pièce[7], Lafon a bien raison de qualifier Cyrbantigne enchaîné à la forge de « Prométhée dérisoire » (222). Comme Prométhée, voleur du feu, il incarne l'aspiration humaine à la liberté, mais il s'agit d'une liberté apportée par un refus catégorique du communautarisme, comme il le signale lui-même en commentant ses noms d'emprunt :

> Ben, c'est que personne connaît mon nom, ma date de naissance, mon lieu de naissance, ma race, mon type de sang, mon numéro de téléphone, mon adresse. Vous voyez, comme ça, je suis sans doute l'homme le plus libre du monde. (68)

Littéralement « déterritorialisé », sans « race », sans communauté linguistique, il parle un mélange de français et d'anglais : « Ah! Aphrodite, there you are, mon petit temple d'amour! » (51). À la différence des villageois qui ne jurent que par leurs ancêtres, en s'exclamant « Grand Napoléon! » (27), « Chère Joséphine à Napoléon » (32), Cyrbantigne semble épouser un christianisme bâtard avec ses interjections : « Well, Jesus Murphy! » (62), « Holy mother! » (65) et ses techniques de guérisseur qui proviennent directement de la télévision américaine : « Oh, Almighty one! Come down on this man! » (65). Une fois sa fraude découverte, il a hâte de retourner à Toronto afin de retrouver l'anonymat libérateur. L'enchaînement de Cyrbantigne représente le refus par la communauté du pôle de l'individualisme et de l'universalisme. La peur de l'étranger, la menace de la grande ville et du sud anglophone, ne sont pas vaincues mais plutôt contenues, d'où le malaise de certains critiques devant ce dénouement de comédie musicale où tous, sauf le bouc-émissaire, se réjouissent.[8] Par exemple, selon Paul Gay :

> Le dernier mot de la pièce n'est-il pas « Soleil mon chef »? Cette lumière aveuglante éclaire leur identité. Elle indique aux Ontarois le repliement sur eux-mêmes, sans aucune ouverture aux « étrangers ». Ainsi, se regrouper avec le parler populaire dans le bois, loin des grosses villes et des grosses industries, donnerait le salut. Autrement, c'est l'assimilation, l'acculturation. Cette solution est-elle viable? N'est-elle pas dérision et prévisible agonie, car André Paiement sait plus que tout autre que l'Ontarois doit vivre au milieu de « l'autre »? (182)

Comme le remarque bien Thériault, « le triangle de l'ethnicité sans la composante universalisme » présente une vision utopique et irréaliste où « [un] monde nouveau surgit de l'ancien mais sans ses dimensions oppressantes », où l'individu refuse de s'engager dans des « luttes réelles » auxquelles la communauté devrait faire face (125-6). En choisissant de se protéger contre les valeurs de la métropole anglophone et en se tenant près du pôle chaud de la communauté, les villageois refusent de faire face aux

véritables iniquités entre le nord et le sud, et la subjectivité créatrice de l'artiste seule ne suffira pas à les sortir de cette impasse.

Michel Ouellette : la subjectivité du fils insoumis

Comme *Lavalléville*, *French Town* de Michel Ouellette met l'accent dès le début sur le sentiment d'emprisonnement dans une petite communauté du nord de l'Ontario. « French Town » était le nom accordé au quartier des ouvriers francophones du village de Timber Falls dont l'industrie principale est le moulin de pâtes et papier. Fantôme mélancolique, Simone joue un rôle essentiel dans la pièce car les malheurs de ses enfants proviennent en grande partie de son obsession du passé secret de French Town. Dans son enfance, un conflit entre les ouvriers et la compagnie de pâtes et papier s'est terminé par le meurtre d'un « *company man* ». Le prêtre a beau enquêter, personne ne révélera le nom du meurtrier. Mais les ouvriers le savent et ils choisissent d'expulser le coupable, Urbain, le frère de Simone, qui part pour Toronto, lieu d'exil. Pour se venger, la compagnie met le feu aux maisons de French Town. Tenue par son esprit de communautarisme de garder le secret, Simone vit dans la culpabilité, amputée de sa subjectivité et donc de sa capacité de se réaliser. Elle se marie en suivant passivement la volonté de son père :

> Ah, je voulais ben m'enfuir le jour de mes noces, mais j'étais pognée dans ma grande robe blanche… Je pouvais pas lui dire non. Mon pére avait dit oui. Pis y fallait ben que je me marie un jour. Avec lui ou ben un autre… Mais je savais pas qu'un mariage sans amour, ça faisait pas des beaux enfants. (60)

L'aîné de ses enfants, Pierre-Paul, est le bouc émissaire d'un père violent qui n'arrive pas à comprendre son fils. On peut voir chez le jeune Pierre-Paul une forte attirance vers le subjectif et le communautaire. Il réclame avec d'autres étudiants une école secondaire française dans la communauté. Mais une bagarre s'ensuit avec le père frustré qui ne peut même pas comprendre le mot « revendiquer ». Pierre-Paul est envoyé en pension et s'exile ensuite à Toronto où il devient fonctionnaire. Son aliénation se manifeste d'une manière toute particulière dans la répétition obsessive des règles de grammaire française. Implicitement, les règles évoquées se rapportent chaque fois aux sentiments inavoués du personnage. Par exemple, Pierre-Paul prononce la définition des adjectifs possessifs lesquels « indiquent qu'un être ou un objet appartiennent à quelqu'un ou à quelque chose » juste avant de décrire, à la troisième personne qui marque bien la distanciation, son exil au pensionnat et son manque d'appartenance : « La nuit, un garçon pleure. Il étouffe ses sanglots dans un oreiller. Il est abandonné. » (69) Le langage auquel Pierre-Paul aspire, un français prétentieux parsemé de locutions latines, représente un moyen de s'évader de la brutalité de son milieu : « Je cherchais un vocabulaire pour dire ma peine. Je me sauvais dans les pages de ce dictionnaire. Je goûtais, enfin, à la liberté. » (35) Comme les habitants de

Lavalléville, Pierre-Paul ressent l'angoisse de la déterritorialisation linguistique du minoritaire mais plutôt que de s'enfermer dans sa communauté, il essaie de compenser cette aliénation par un revirement vers la langue référentiaire que constitue le français international, « langue du sens et de la culture, opérant une reterritorialisation culturelle représentée » (43).[9] Cependant, modeler son français sur le *Petit Larousse* implique la tentative de s'intégrer à l'idéal irréalisable d'un français universel. Si le français de Pierre-Paul dérange le spectateur, ce n'est pas parce que le dramaturge écrit dans « un pays où bien parler est aussi mal vu que d'avoir des manières et de se tenir à table » comme le dit Pierre Karch dans un compte rendu fort critique de la pièce (91), c'est plutôt parce que l'obsession des règles de grammaire chez Pierre-Paul est symptomatique de son renfermement. Comme le remarque bien Paré, ce langage est un système de défense pour Pierre-Paul ainsi qu'une marque de son désir d'imposer sa volonté aux autres : « Cette langue châtiée est un écran qui empêche de voir les structures de l'autorité et de la domination qui se cachent dans sa syntaxe, dans son lexique, dans son accent » (*TF* 108). En somme, son langage est tout sauf un système de communication.

Comme s'il voulait reconstituer sa propre communauté à lui, après la mort de son père, Pierre-Paul réussit à emmener son jeune frère Martin en ville pour le faire éduquer et le destiner au fonctionnariat. Selon Pierre-Paul, l'école secondaire française pour laquelle il s'était battu dans sa jeunesse est « un foyer d'assimilation et d'acculturation » (48) qui n'est certes pas digne de son frère. Cependant, Martin se rebelle contre Pierre-Paul en refusant la voie de l'intégration à la culture dominante : « Retourne dans ta ville. Enferme-toi dans ton bureau, dans ton métro, dans ta chambre. Enferme-toi sur toi-même. » (110) Remarquons l'inversion du topos de la communauté renfermée; ici, c'est l'expatrié qui vit barricadé dans son exil. Martin s'oriente vers le communautarisme en voulant préserver les traditions héritées de la mère : la célébration de Noël, la préparation de la tourtière, la fabrication de la crèche. Il voudrait également partager la vie ouvrière de son père. Il dit à Pierre-Paul : « Mais moi, je suis fier de mon père. Depuis que je travaille avec les gars du moulin, je comprends mieux qui il était… Pis je te laisserai jamais m'enlever son héritage. » (112) En même temps, il manifeste une affinité avec le pôle de la subjectivité ainsi qu'avec le pôle de l'individualisme et de l'universalisme en devenant l'initiateur d'un projet qui permettrait aux ouvriers d'acheter le moulin que la compagnie a décidé de fermer. D'après Thériault, l'intégration à la culture dominante à travers les forces du marché paraît moins aliénante pour la communauté puisque « l'Autre, aujourd'hui, n'a plus la figure de l'Anglais, mais la froideur des règles du marché » (118). Le commerce ne serait plus l'affaire des Anglais méprisés mais un domaine impersonnel où les Franco-Ontariens pourraient accéder au pouvoir économique. Si le rôle de Diane dans *Lavalléville*, consommatrice passive du grand magasin canadien-anglais Eaton, représente son désir de rompre avec la communauté, dans *French Town*, Martin est plutôt un entrepreneur

visionnaire et un héros communautaire. Son action répond aux exigences des trois pôles du triangle de l'ethnicité. D'ailleurs, le rôle de Martin comme acteur ethnique médiateur est souligné par le langage. Son français est correct sans être précieux comme celui de Pierre-Paul ni rempli de sacres comme celui de sa sœur Cindy. Le spectateur ne saura jamais si le projet de racheter le moulin débouchera sur la réussite ou l'échec, mais il est évident que Martin apporte de l'espoir à la communauté et surtout à sa sœur.

Le personnage de Cindy a été assez négligé par la critique. Ouvrière au moulin et membre du syndicat comme son père, elle semble bien ancrée dans le communautaire. Pourtant, elle a été gravement affaiblie psychiquement par l'apathie de sa mère, ce qui empêche son épanouissement en tant que sujet. Après le meurtre du *company man* et le départ de son frère, Simone est tombée dans la passivité, symbole d'une rupture avec la tradition de femmes fortes comme sa mère et sa tante : « Moé, j'aurais été forte itou, mais la vie m'a domptée trop jeune. On peut rien contre le destin. Rien sauf espérer. » (86) En conséquence, elle voudrait mater l'indépendance de sa fille pour faire d'elle une belle petite fille sage. Cindy se rébelle, se modelant plutôt sur le comportement du père qui, pour elle, représente la puissance : « Un homme, un ostie d'homme comme lui. Parce y pouvait sacrer comme y voulait. Parce y pouvait s'enrager quand y voulait. » (46) Elle rejette son nom de baptême « Sophie », transformé par dérision en « *softie* » (37), pour un nom anglais qui reflète son malaise vis-à-vis de ses origines. Pour Pierre-Paul, sa sœur est « [une] femme qui se prend pour un homme. Même pas pour un homme. Pour une bête. » (73) Quand Cindy voudra renouer avec sa féminité, encouragée par Martin qui lui conseille par exemple de garder les robes de la mère pour elle-même, la voix de la mère lui rappelle : « T'es toujours Sophie. Juste que tu t'en rappelles pas. » (98) Malgré cette réconciliation avec la mère, Cindy/Sophie a peur que la communauté ne puisse accepter sa transformation : « Sophie, a peut pas vivre icitte. Est pas capable de décoller parce qu'est icitte, parce y a trop de monde icitte qui la laisse pas décoller. Ailleurs peut-être […] » (98) Contrairement à Diane dans *Lavalléville*, Cindy pourrait bien finir par quitter son village, non pas pour fuir mais pour retrouver son ancien amant Henri. Ouellette ne révèle pas le sort éventuel de Cindy mais son évolution au cours de la pièce ne fait pas de doute. D'ailleurs, cette transformation se manifeste dans son langage. Pour Paré, l'idiolecte de Cindy se démarque par « des suites vertigineuses d'obscénités » (*TF* 107). Son refus de la féminité paraît notamment dans cette expression d'indifférence : « Ça me casse pas une gosse, moé, stie. » (25) Pourtant on remarque également chez Cindy une tendance à l'expression poétique. En parlant d'elle-même en tant qu'enfant, en tant que Sophie, elle dit : « Argarde par la fenêtre le vent qui pousse les nuages, les oiseaux qui volent bas, qui se laissent tomber comme des feuilles mortes. » (41) En parlant de sa première vraie nuit d'amour, elle dit : « Après j'étais toute trempe, toute neuve, lavée de bord en bord. P'tite pis fragile comme une feuille. Grande pis forte comme le ciel. Stie de chrisse! » (90) Le

langage du minoritaire est reterritorialisé dans l'aspiration à l'expression poétique, qui donne plein essor à la subjectivité linguistique. Malgré ses blasphèmes et son langage appauvri, Cindy manifeste un penchant pour le poétique qui rejoint celui de Simone dans la dernière réplique de la pièce, quand la mère rapporte cette image de son enfance à French Town :

> Dans French Town, les mères faisaient blanchir les draps en les étendant sur l'herbe pour les faire sécher au soleil […] Comme toutes les femmes faisaient le lavage le même jour de la semaine, c'était comme si y était tombé des grands carreaux de neige sur l'herbe autour des maisons. De la neige en plein été […] Quand tu regardais trop longtemps les draps blancs au soleil sur l'herbe, tu pognais le vertige, pis c'était comme si tu pouvais tomber dedans c'te trou blanc. Trou blanc. Blanc comme l'éternité. (119-120)

Image ambiguë que cette chute possible dans l'éternité, aussi ambiguë que le sort du moulin, de Cindy, de Martin, mais qui indique tout au moins une alternative, un blanchissement de l'image honteuse d'un village incendié.

L'association étroite entre Pierre-Paul et la culture dominante garantit son sort tragique. De prime abord, il semble tirer une certaine puissance de ce rapport. C'est le bureaucrate par excellence, comme le signale Cindy en lui disant :

> On n'a pas besoin des bullshitters comme toé qui se cachent dans des offices pis qui décident dans le noir comment que le monde vont vivre leur vie. Qui décident comment y faut parler. Qui décident comment y faut penser. Qui décident qu'une place a pus d'avenir. Qui décident qu'une maison est à vendre, même si du monde vivent dedans encore, pis y sont heureux. (103)

Par le placement judicieux des répliques, Ouellette instaure un parallèle implicite entre Pierre-Paul et la compagnie américaine qui a mis le feu à French Town. Quand Pierre-Paul essaie d'expulser son frère et sa sœur de la maison paternelle dont il est propriétaire, Simone dit : « Toute le village était à eux autres. Les maisons étaient à eux autres […] » (105) Excédé par le refus de Martin et de Cindy d'accepter la prétendue vente de la maison, il s'écrie : « Je vas l'incendier, c'te maison de malheur. Pus personne va y vivre. Personne. » (111) Aliéné à sa communauté d'origine, Pierre-Paul ne réussit pas non plus à s'intégrer à la culture dominante, surtout pas à la vie torontoise, milieu associé à la déchéance. Quand Pierre-Paul essaie d'emmener Simone à Toronto après la mort de son père, celle-ci proteste : « Urbain, y est allé en ville, lui, pis […] / Y est revenu icitte ben des années plus tard, tout en guénilles. Défaite en dedans comme en dehors. Y puait l'alcohol cheap. » (52) Elle ne voudra pas vivre dans une chambre dont la fenêtre donne sur le lac Ontario : « Je veux pas argarder des poissons morts flotter sur le dos […] Icitte, je suis ben. C'est chez nous. » (53) Après le refus de Martin de retourner à l'université, Pierre-Paul reste isolé dans la grande ville, sombrant dans la déprime. La douleur de son congédiement est accentuée par une litanie où il énumère les questions du formulaire

d'assurance-chômage. Sa tentative pour avoir des relations sexuelles avec une prostituée, racontée en parallèle avec le récit d'amour de Cindy, se solde par un échec. Frustré dans son désir de convaincre Martin et Cindy que la maison est déjà vendue, Pierre-Paul perd la défense ultime de son langage châtié : « Deux ombres qui se croisent un moment, qui se voué. Fusil dins mains. Vers lui. Vers moé. Lui. Moé. Mets le canon dans la bouche. » (119)[10] Le fusil du père, instrument phallique par excellence comme le remarque Yergeau (1997 : 19), signifie la violence, l'incompréhension et le désespoir explicite de l'autoritarisme paternel. En s'associant au pôle de l'individualisme et de l'universalisme, Pierre-Paul tombe dans le piège de l'intégration manquée. Comme l'explique Thériault : « L'intégration est souvent coûteuse : le sentiment d'aliénation, de perte de son identité, lorsqu'il n'est pas associé à une véritable intégration, peut conduire à une paralysie sociale et individuelle, à la désorganisation communautaire. » (119) Face au désir de Martin de se réintégrer à sa communauté, de se rapprocher de sa sœur ouvrière, Pierre-Paul, qui n'appartient ni à la petite ville du nord ni à la métropole du sud, n'a d'autre choix que le suicide.

Lina Chartrand : une subjectivité précaire

Sur un ton plus ambigu, *La P'tite Miss Easter Seals* de Lina Chartrand décrit également l'aliénation du Franco-Ontarien qui descend vers la grande ville de Toronto. Le spectateur est témoin d'une histoire des années 1960 où Monique, l'héroïne éponyme, entièrement couverte d'un plâtre à la suite d'une opération, entreprend le voyage par le train de Timmins au « Hospital for Sick Children » à Toronto pour l'enlèvement du plâtre. Chartrand elle-même avait été atteinte de poliomyélite dans son enfance et avait été choisie *Miss Easter Seals*. Au moment où elle a écrit la pièce, elle vivait à Toronto en anglais depuis un certain temps. Dans une entrevue, Chartrand souligne son sentiment de déchirement à l'égard de sa communauté d'origine, manifestement relié à la déterritorialisation linguistique du minoritaire :

> J'ai vécu la moitié de ma vie en anglais, délibérément, parce que je voulais tourner le dos à mes origines françaises qui ne m'avaient apporté, dans un contexte minoritaire, que honte et souffrance. Alors imaginez le choc que j'ai ressenti lorsque j'ai constaté, en voulant écrire une pièce sur ma vie, que je n'étais pas celle que je pensais être, et que cette voix qui s'exprimait en moi, à l'intérieur, le faisait en français. (Lemery 31)

Pendant le long voyage, les divers aspects du triangle ethnique se manifestent dans les rapports entre les trois personnages : Monique, immobilisée par son plâtre; sa mère Antoinette Latrémouille, angoissée autant par la maladie de sa fille que par la peur de la grande ville anglophone; et Nicole, *Miss Timmins Carnival Queen*, fille de Thérèse, la sœur d'Antoinette qui s'est mariée à un anglophone.

Dans *La P'tite Miss Easter Seals*, c'est la mère qui s'identifie le plus étroitement au pôle du communautarisme. D'ailleurs, pour Chartrand, l'écriture de cette pièce se rattache à son humiliation devant l'affrontement entre sa propre mère et la culture anglophone dominante :

> J'ai eu une enfance difficile, brisée par la poliomyélite. Mais l'une des blessures les plus vives que j'ai conservées de cette période, c'est la honte ressentie face à ma mère, unilingue française, lorsque celle-ci m'amenait en consultation auprès de médecins anglais de Toronto. (Lemery 32)

La mère de Monique prône toutes les valeurs conservatrices de la communauté. Elle insiste pour que les deux filles se parlent en français et déplore le fait que sa sœur ait placé Nicole dans l'école secondaire anglaise plutôt que de la faire continuer dans l'école catholique française comme Monique. On l'entend dire aux deux filles : « M'as dire comme on dit : "Qui perd sa langue perd sa foi." » (42) Monique lui répond : « On a notre foi, on a notre français, pis ça d'l'air qu'on est dans misère pareil. » (42) Les contraintes étouffantes du communautarisme se manifestent dans les critiques qu'Antoinette dirige contre sa sœur dont les valeurs sont plus individualistes : son cadeau de douze roses à Monique est excessif; sa façon de s'habiller, provocatrice; son mariage lorsqu'elle était enceinte d'un mois, scandaleux! Pourtant, Antoinette reconnaît elle-même le caractère oppressif des valeurs conservatrices au sein de l'église, sans y voir de rapport avec son propre pessimisme :

> R'garde, la sœur t'a écrit une note avec ça. Voyons ça là. « Offre toutes tes souffrances à la Sainte Vierge, tous tes sacrifices expient une petite goutte du sang de Notre Seigneur Jésus Christ. » Aïe, y sont-tu graves! Des fois, faut prendre ça avec un grain d'sel, hein? (48)

Le personnage de la mère échappe de justesse à la caricature par l'évocation de sa propre vie de jeune femme, francophone unilingue dans la ville bilingue d'Ottawa où ses erreurs d'anglais sont sources de raillerie amicale de la part de ses amies canadiennes-françaises. Le pôle communautaire peut être accablant mais apporte en même temps la chaleur et la sécurité.

Prompte à condamner le conservatisme pessimiste de sa mère, Monique est tiraillée entre le réconfort de la culture franco-ontarienne et l'attraction de la société anglo-américaine. En passant constamment du français à l'anglais, elle discute avec Nicole de ses projets d'achat à Toronto chez Eaton, métonyme consacré, comme on l'a déjà vu, de la culture canadienne-anglaise. Pourtant, le récit d'une visite antérieure chez Eaton à Toronto révèle toute son ambivalence. Consommatrice en herbe, émerveillée par l'abondance des marchandises, elle s'égare et se trouve face à face avec un homme infirme qui lui parle doucement en anglais. N'arrivant pas à le comprendre, elle se met à hurler. Cette fois-ci, elle rêve d'une transformation dont Eaton serait l'adjuvant :

> Attends, tu vas voir au mois de septembre, j'vas porter ma robe rouge d'Eaton's pour la première journée d'école. […] En tout cas, au mois de septembre, tu peux être sûre que quand le monde me r'garde, ça sera pus parce que j'bouette. Parce que quand j'vas sortir de c'te plâtre icitte, j'vas être comme tout le monde, rien va paraître! (78-9)

Elle rêve aussi de passer à la télévision chez Ed Sullivan, assise sur « une "swing" qui tombe, avec des guirlandes » où elle sera « suspendue dans airs comme une étoile » (79). Être une étoile chez Ed Sullivan, être « comme tout le monde » habillée dans une robe de chez Eaton, voilà le rêve de cette minoritaire qui cherche le pôle de l'individualisme et de l'universalisme.

Déjà tournée vers la culture majoritaire grâce à son père anglophone, Nicole souffre moins de ce déchirement culturel. Il arrive à Monique de percevoir Nicole comme une étrangère, puisque son père est cadre dans la compagnie minière tandis que la plupart des Canadiens français, y compris le père de Monique, travaillent dans les mines. Nicole est fortement attirée vers le pôle des valeurs universelles par son désir d'intégration sociale : elle voudrait étudier dans une université anglaise pour devenir journaliste. En même temps, son projet d'interviewer Monique et sa mère pour un reportage suggère le désir créateur de l'acteur ethnique pour faire connaître sa communauté dans sa spécificité, manifestation du pôle de la subjectivité. Cependant, son attitude anglophile et sa faible connaissance de la langue française laissent soupçonner qu'une fois rendue dans le sud, elle s'intégrera à la culture du père. Monique exprime le contraste qu'elle ressent entre elle-même et sa cousine : « Écoute-la don', elle, a voit pas la différence entre *carnival queen* pis *carnival freak*! » (68) Mais, pour devenir *carnival queen*, faut-il renoncer à son identité? Entre l'illusion glorieuse de *carnival queen* et l'illusion misérabiliste de *carnival freak*, il y a sûrement de la place pour l'acteur ethnique qui voudrait se réaliser dans la vie quotidienne. Pourtant, les projets de Monique, adolescente indécise qui voulait autrefois être coiffeuse mais qui songe maintenant à peut-être devenir médecin, ne suggèrent pas une très forte volonté d'auto-épanouissement. Par ses rêves de faire de l'effet dans sa robe rouge de chez Eaton, de briller à la télévision, elle semble se définir passivement à travers le regard de l'Autre.

Le conflit entre les trois personnages franco-ontariens se déclenche ouvertement au moment où Antoinette apprend à Nicole que Monique mourra de son infirmité si l'opération ne réussit pas. Angoissée, Monique se retourne contre toutes les deux, se moquant du manque de connaissance de français chez Nicole et accusant sa mère d'être arriérée : « J'aimerais ça qu'tu soye madame Easter Seals. Y t'traiteraient en r'tardée, pareil comme y m'traitent, moé. Mais toé, tu l'es r'tardée. » (87-8) Excédée, la mère crie son désir de voir mourir sa fille : « J'en veux pus d'toé, m'entends-tu? J'en veux pus. Fait qu'oui, crève une fois pour toute! Crève! » (88) Horrifiées par cette crise de colère, la mère et la fille se réconcilient. C'est ici que l'on voit

Monique se retourner vers les valeurs communautaires représentées par la mère. Ayant réclamé et chanté la musique rock américaine tout le long du voyage, elle finit par demander à la mère de lui chanter une vieille chanson française. La scène finale de la pièce montre Monique suspendue au-dessus de la scène dans son plâtre, puisqu'on a dû la sortir du train en enlevant le toit du wagon. Par contraste avec l'image dont rêve Monique elle-même où elle paraît à la télévision, « suspendue dans airs comme une étoile », cette image figure sans doute le sort symbolique du Franco-Ontarien : un avenir incertain.

L'acteur ethnique et la littérarité

Cette étude de trois pièces franco-ontariennes fortement surcontextualisées souligne chez les dramaturges en question une conscience aiguë de la précarité mais aussi de la force de la communauté. Dans la représentation théâtrale, le pôle du communautarisme implique la pression du conformisme et la soumission à l'autorité, ce qui est surtout évident dans *Lavalléville* et *French Town*. Le communautarisme est également source de réconfort et de force, surtout quand il s'associe à la tradition maternelle comme pour Martin dans *French Town* et Monique dans *La P'tite Miss Easter Seals*. En se tenant près des pôles du communautarisme et de la subjectivité, l'acteur ethnique peut se réaliser et aider la communauté en participant à des projets collectifs comme l'achat par les membres du syndicat du moulin de pâtes et papier dans *French Town* ou même en se consacrant à la création artistique comme dans *Lavalléville*. Par contre, se tourner vers le pôle de l'individualisme et des valeurs universelles pour essayer d'échapper à la marginalisation ethnique, comme le fait Pierre-Paul dans *French Town*, et comme voudrait le faire Monique dans *La P'tite Miss Easter Seals*, ne mène qu'à la perte de l'identité. Cette conscience du danger d'assimilation à la culture dominante mène souvent à une conscience accrue de l'axe nord-sud, où le sud représente tantôt une source potentielle d'épanouissement tantôt un lieu maléfique de déchéance. Cependant, il ne faudrait pas oublier que l'opposition nord-sud est ici une construction littéraire. Dans *Lavalléville*, le sud est un ailleurs mythique d'où sort le personnage farfelu de Cyrbantigne Lariproutre. Dans la pièce de Paiement ainsi que dans *French Town*, c'est au nord, dans la communauté même, que les problèmes de la société doivent être réglés. Dans *French Town*, le sud représente l'exil et l'anomie; c'est l'espace de Pierre-Paul, isolé et défait. Dans *La P'tite Miss Easter Seals*, l'axe nord-sud fait partie de l'organisation de la pièce, puisque toute la progression des conflits entre Monique, sa mère et sa cousine se déroule au cours de ce voyage dans le train du nord de la province vers Toronto.[12] La fin de la pièce correspond à l'arrivée dans la grande ville – mais rien n'est résolu. Cette pièce, peut-être la plus pessimiste des trois, débouche sur la vision d'un avenir précaire.

L'étude de ces textes souligne aussi le manque d'étanchéité entre surcontextualisation et décontextualisation. Quoique fortement ancrées

dans leur communauté culturelle d'origine, ces trois œuvres manifestent par leur littérarité même une tendance à la décontextualisation. Chez Paiement, par exemple, les rapports intertextuels avec la mythologie gréco-romaine, l'œuvre de Molière et l'histoire française sont une manifestation de l'ouverture à l'Autre, à un contexte en dehors de la communauté. La juxtaposition savante des répliques et des récits personnels dans *French Town* en fait un lieu de polysémie créatrice, où les techniques théâtrales relèvent de la distanciation brechtienne[13] et signalent l'appartenance de ce théâtre à un courant littéraire qui dépasse le milieu franco-ontarien. En répondant aux remarques critiques de Pierre Karch qui a dénoncé *French Town* comme « une pièce du terroir » en disant : « Franco-Ontariens et Franco-Ontariennes, tant que sera primé ce genre de discours, vous ne serez pas sortis du bois. » (92), Yergeau affirme bien : « *French Town* peut nourrir évidemment un surtexte identitaire (le mépris et la vindicte en moins), mais le dispositif textuel, sa mise à feu et sa déflagration langagière par les personnages le dépassent. » (20) Le symbolisme du soleil dans *Lavalléville*, du « trou blanc » dans *French Town*, et du personnage suspendu « dans airs » dans *La P'tite Miss Easter Seals* rappelle au spectateur la littérarité de l'espace de la représentation qui n'est jamais une fidèle réplique de l'espace représenté. Par la mise en relief de la littérarité, ces trois dramaturges se rapprochent du pôle de l'individualisme et de l'universalisme. En même temps, en tant qu'acteurs ethniques eux-mêmes, Paiement, Ouellette et Chartrand se démarquent par leur appartenance au pôle de la subjectivité, par lequel l'individu choisit d'utiliser sa créativité afin de représenter sa communauté auprès du grand public, dans la mesure où leurs œuvres expriment à la fois l'angoisse et la fierté à l'égard des communautés franco-ontariennes du nord.

Notes

1. Cet article est une version remaniée d'une communication présentée au Congrès annuel des Sciences sociales et des Humanités à l'université de l'Alberta le 26 mai 2000.
2. Notons par exemple ce passage tiré de *Fragments d'une enfance* de Jean Éthier-Blais (Montréal : Leméac, 1989) : « Pour nous, le Québec était devenu, en l'espace d'une génération, une sorte de mère-patrie. […] Le Québec nous attirait et, en même temps, ne nous ouvrait ses portes qu'à demi. » (76-7)
3. Pour la discussion de ces traits, voir surtout Deleuze et Guattari, chapitre III « Qu'est-ce qu'une littérature mineure ».
4. Pour l'histoire de Dubreuilville, voir Arnopoulos, chapitre VIII « Les seigneurs de la forêt ».
5. Pour l'analyse des rapports intertextuels avec la mythologie grecque dans cette pièce, voir surtout Paré, « Quand le théâtre aura raison de la littérature; André Paiement », dans *Théories de la fragilité*. À propos du meurtre d'Hermès, dont le nom évoque le dieu du commerce et des voleurs et le messager des dieux, il remarque : « À la mort prématurée et suspecte d'Hermès, c'est Adolphe qui usurpe le pouvoir sur le village tout entier. […] S'installent alors en permanence les forces du mal, puisque dans la séparation des jumeaux, à laquelle il semble

qu'Adèle ait collaboré, se trouve la genèse de tout le déclin irréversible dont souffre la communauté. » (74) Par contre, l'interprétation de Lafon est moins sinistre : « La gémellité des deux protagonistes ne renoue-t-elle pas, en outre, avec le *topos* de bon nombre de légendes gréco-latines, dans lequel la mort de l'un est, pour l'autre, le début d'une nouvelle sérénité? » (217) Pour elle, la référence à Hermès sert surtout à « rappeler le détournement de fonds qui permit à son père de fonder Lavalléville » (219).

6. Plusieurs critiques ont remarqué le renvoi intertextuel ici au *Malade imaginaire* de Molière. Voir aussi Paré, *Théories de la fragilité*.
7. Voir aussi O'Neill-Karch, chapitre I « Signes textuels dans l'espace scénique dans *Lavalléville* » et Paré dans *Théories de la fragilité*.
8. Selon Mathé Allain : « With the full support of a good production, the conclusion which does not read well may play quite well, and it may be that in performance Paiement's last play articulates effectively the statement his entire work points to : even for a minority, a cultural heritage makes for schizophrenia if folklorized and fossilized. Cultural preservation should not mean exclusion of others and rejection of change, but opening to the outside while holding fast to traditional values. Diane's decision to stay behind seems to contradict that message so that to the very end Paiement's theater remained informed by a dichotomy he could resolve only in death. » (100)
9. Dans ce contexte, Deleuze et Guattari font appel aux théories d'Henri Gobard (« De la véhicularité de la langue anglaise » dans *Langues modernes*, janvier 1972) qui fait la distinction entre : « la langue vernaculaire, maternelle ou territoriale, de communauté rurale ou d'origine rurale; la langue véhiculaire, urbaine, étatique ou même mondiale, langue de société, d'échange commercial, de transmission bureaucratique, etc., langue de première déterritorialisation; la langue référentiaire, langue du sens et de la culture, opérant une reterritorialisation culturelle; la langue mythique, à l'horizon des cultures, et de reterritorialisation spirituelle ou religieuse. » (43)
10. Yergeau souligne l'ambiguïté de ce rapprochement du père et du fils : « Quel sens donner au suicide du fils? Est-ce l'ultime geste pour ne plus entendre la langue paternelle (en se tuant, il tue la langue du père, celle qu'il a cherché – en vain – à déparler, à désapprendre)? Est-ce l'ultime geste de symbiose avec le père (cette tentative désespérée de mimétisme langagier mettait fin à son mutisme exacerbé – en parlant une "autre langue", il s'était condamné à ne plus être compris)? » (1996 : 16).
11. Il est intéressant de noter qu'une dichotomie pareille basée sur l'axe nord-sud se manifeste également dans la pièce franco-ontarienne *Le Chien* de Jean Marc Dalpé, dramaturge originaire d'Ottawa. Cette pièce, gagnante du Prix du Gouverneur général en 1988, met en vedette aussi le Nouvel-Ontario mais ici, ce sont les États-Unis et non pas Toronto qui représentent le sud et le danger d'anomie.
12. Ces œuvres littéraires traduisent tout de même une anxiété à l'égard de la métropole anglophone qui se retrouve dans le discours franco-ontarien en général, témoin cette citation d'Arnopoulos à propos de Toronto : « Les services en langue française – écoles, églises, aide sociale et activités communautaires – y sont si clairsemés et l'influence de l'anglais y est si écrasante que le journal *Le Droit* fut porté à décrire toute cette région comme "les fours crématoires des Franco-Ontariens" ». (144) Je retiens cette citation pour montrer le sentiment d'urgence face à l'assimilation sans vouloir pour autant minimiser l'atrocité de l'Holocauste.

13. Selon Lucie Robert, « Théâtre au service du peuple, théâtre “pour”, où la théâtralité est soumise au projet politique, *French Town* s’inspire de Bertolt Brecht pour bousculer les conventions du réalisme traditionnel, notamment dans le découpage en tableaux thématiques titrés de manière autonome, qui permettent au dramaturge de se dégager des contraintes habituellement liées à l’espace et au temps. (672)

Bibliographie

Allain, Mathé. « “Schizophrénie! Is What We Be!” – or Is It? The Franco-Ontarian Heritage in the Plays of André Paiement ». *Theatre History in Canada* 11:1 (Printemps 1990) : 94-100.

Anonyme, « Lina Chartrand: siren song ». *Canadian Theatre Review* 79-80 (automne 1994) : 152-3.

Chartrand, Lina. *La P’tite Miss Easter Seals*. Sudbury : Prise de parole, 1991.

Choquette, Robert. *L’Ontario français, historique*. Montréal : Éditions Études Vivantes, 1980.

Dalpé, Jean Marc. *Le Chien*. Sudbury : Prise de parole, 1988.

Deleuze, Gilles et Félix Guattari. *Kafka. Pour une littérature mineure*. Paris : Éditions de Minuit, 1975.

Dussault, Gabriel. *Le Curé Labelle; Messianisme, utopie et colonisation au Québec 1850-1900*. Montréal : Hurtubise HMH, 1983.

Éthier-Blais, Jean. *Fragments d’une enfance*. Montréal : Leméac, 1989.

Frenette, Yves (avec la collaboration de Martin Pâquet). *Brève histoire des Canadiens français*. Montréal : Boréal, 1998.

Gaudreau, Guy. *Le Théâtre du Nouvel-Ontario, 20 ans*. Sudbury : Édition TNO, 1991.

Gay, Paul. « Paul-André Paiement (1950-1978), ou le désespoir du colonisé ». *Theatre History in Canada* 7:2 (automne 1986) : 176-185.

Hotte, Lucie. « Fortune et légitimité du concept d’espace en critique littéraire franco-ontarienne » dans *La Création littéraire dans le contexte de l’exiguïté*, sous la direction de Robert Viau. Beauport, Québec : MNH, 2000, p. 335-351.

Jimenez, Yolande. « Michel Ouellette : entrer dans le néant, l’organiser et s’engager dans l’inconnu ». *Liaison* 76 (15 mars 1994) : 10-12.

Karch, Pierre. « *French Town* de Michel Ouellette ». *Francophonies d’Amérique* 5 (1995) : 91-92.

Lafon, Dominique. « De la naissance à l’âge d’homme : le théâtre franco-ontarien à la lumière du carnavalesque ». *Les littératures d’expression française d’Amérique du Nord et le carnavalesque*, sous la direction de Denis Bourque et Anne Brown. Moncton : Éditions d’Acadie, 1998, p. 207-233.

Lemery, Marthe. « Lina Chartrand : le théâtre pour le dire ». *Femmes d’action* 19, n° 4 (avril-mai 1990) : 31-32.

Martel, Marcel. « “Hors du Québec, point de salut!” Francophone minorities and Quebec Nationalism, 1945-1969 » dans *Nation, Ideas, Identities. Essays in Honour of Ramsay Cook*. London : Oxford University Press, 2000, p. 130-140.

Molière. *Le Malade imaginaire*. Paris : Bordas, 1984.

O’Neill-Karch, Mariel. *Théâtre franco-ontarien : espaces ludiques*. Ottawa : L’Interligne, 1992.

Ouellette, Michel. *French Town*. Ottawa : Le Nordir, 1995.

Paiement, André. *Lavalléville*. Sudbury : Prise de parole, 1983.

Paré, François. « Dramaturgies et refus de l’écrivain en Ontario français ». *Tangence* 56 (décembre 1997) : 66-79.

Paré, François. « L’institution littéraire franco-ontarienne et son rapport à la construction identitaire des Franco-Ontariens » dans *La question identitaire au Canada francophone : récits, parcours, enjeux, hors-lieux*, sous la direction de Jocelyn Létourneau et Roger Bernard. Sainte-Foy : Presses de l’Université Laval, 1994, p. 45-62.

Paré, François. *Les littératures de l’exiguïté*. Hearst : Le Nordir, 1992.

Paré, François. *Théories de la fragilité*. Ottawa : Le Nordir, 1994.

Robert, Lucie. « De l'inutilité du théâtre au théâtre ». *Voix et images* 57 (printemps 1994): 665-674.
Tétu de Labsade, Françoise. *Le Québec; un pays, une culture*. Montréal : Boréal, 1990.
Thériault, Joseph Yvon. *L'identité à l'épreuve de la modernité*. Moncton : Éditions d'Acadie, 1995.
Wieviorka, Michel. *La démocratie à l'épreuve : Nationalisme, populisme, ethnicité*. Paris : La Découverte, 1993.
Yergeau, Robert. « Comment habiter le territoire fictionnel franco-ontarien? », *Liaison* (janvier 1996) : 30-32.

Virginie Alba

Reconstruction et représentation de la notion de territoire dans les écrits des femmes autochtones du Canada

Les exemples de Jeannette Christine Armstrong, Lee Maracle et Beth Brant

Résumé

Dans cet article, l'étude comparative du roman de Jeannette Christine Armstrong, intitulé Slash*, du récit autobiographique de Lee Maracle,* Bobbi Lee, Indian Rebel *et du recueil de nouvelles et de poèmes de Beth Brant,* Mohawk Trail*, permettra une approche des configurations autochtones de la notion de territoire au Canada, déclinée au féminin. Nous verrons que cette notion de territoire est complexe. Elle résulte de la combinaison de reconstructions et de représentations individuelles, genrées, familiales, nationales et pan-nationales d'espaces donnés, du réexamen de l'oralité et de l'appropriation du territoire de l'écrit en langue anglaise.*

Abstract

A comparative study between Slash*, Jeannette Christine Armstrong's novel,* Bobbi Lee, Indian Rebel*, Lee Maracle's autobiographical narrative, and* Mohawk Trail*, the collection of short stories and poems by Beth Brant, enables us to examine the Native approach to the concept of territory as developed by Canadian Native women. We shall see that this concept is complex. It stems from the combination of individual, gendered, familial, national and pan-national reconstructions and representations of given spaces, from the reexamination of orality and from the appropriation of the territory of writing in the English language.*

L'étude comparative du roman de Jeannette Armstrong, du récit autobiographique de Lee Maracle et du recueil de nouvelles et de poèmes de Beth Brant nous permet d'aborder le sujet des configurations autochtones de la notion de territoire au Canada, à travers le regard de ces femmes écrivains okanagan, métisse et mohawk, respectivement de la Côte Ouest (Colombie-Britannique, Penticton et Vancouver) et de l'Est canadien et américain (Ontario, Baie de Quinte et Michigan, Détroit).

International Journal of Canadian Studies / Revue internationale d'études canadiennes
24, Fall / Automne 2001

Le choix de productions écrites dans des genres littéraires différents et qui, sans être les premières, figurent au début de la carrière de ces auteures, s'explique par le désir de traiter le sujet de la venue de ces auteures à l'écriture en langue anglaise, en soulignant la diversité des approches autochtones face à cette notion de territoire. De plus, dans ces écrits, le choc de la rencontre des cultures autochtones et non autochtones, et tout le travail d'adaptation et de remise en question que cette rencontre implique, semble particulièrement fort et son expression virulente, c'est pourquoi ils sont d'un grand intérêt. Avant d'écrire ce roman, Jeannette C. Armstrong a écrit un livre s'adressant davantage aux enfants, *Enwhisteetkwa, Walk in Water* (1982), dans lequel le mode de vie de son peuple en territoire okanagan est montré à travers le regard d'enfants. Lee Maracle a révélé son goût pour l'écriture dans un certain nombre de pamphlets politiques (1985:22) témoignant d'un engagement et d'une expérience qui apparaîtront plus tard dans les personnages de ses romans et nouvelles, alors que Beth Brant a préféré dès le début le genre de la nouvelle. Elle commence en effet sa carrière avec la publication de *A Long Story* dans le premier recueil de poèmes, nouvelles, lettres et pamphlets politiques qu'elle a édité, *A Gathering of Spirit, a Collection by North American Indian Women* (1984, 1988:100-106).

Les différences de vécus de ces auteures nées dans les années 1940 (Beth Brant, Jeannette Armstrong) et 1950 (Lee Maracle), notamment l'expérience de l'exil chez Beth Brant et Lee Maracle, et celle de l'enracinement communautaire chez Jeannette Armstrong, leurs différences d'orientation sexuelle et d'origine ethnique, ainsi que leur différence de relation avec la société dominante, expliquent en partie la diversité de leur perception de la notion de territoire. Cependant, nous verrons qu'un certain nombre de thèmes liés à la représentation de cette notion de territoire se rejoignent dans les écrits de ces auteures du fait d'un vécu identique de la domination. Ainsi, pour ne parler que des œuvres évoquées ici, apparaît en filigrane dans leurs écrits l'aspect destructeur de l'école, un territoire étranger. Apparaissent également les caractéristiques agonistiques et liminales de leurs personnages autochtones, des personnages en agonie continue (Bhabba, 1985:156) et « chevauchant tous types de frontières » (Lutz, 1991:170), caractéristiques qui font d'eux des territoires brisés et reconstitués. Ces caractéristiques sont causées par le colonialisme interne, un type de colonialisme dans lequel le pays colonisateur « exporte gens et culture pour supplanter plutôt qu'asservir les populations autochtones » (Ward, 1993:23). De plus, chez elles, outre ses dimensions géographiques et sociales, le territoire est polysémique : il est un héritage, un corps, une langue et une écriture. On s'empressera ainsi de noter que l'inscription de l'oralité et, par conséquent, de passés collectifs dans ces exercices d'écriture nécessairement holistiques est l'élément clef de la lecture présentée ici. De fait, c'est ce que l'on trouve dans le personnage de Tommy Kelasket. Celui-ci devient Slash, renommé après avoir été blessé dans la ville de Vancouver, comme beaucoup

d'Autochtones confrontés au monde de la ville. Son nom sert de titre au roman de Jeannette C. Armstrong, *Slash* (1985), une façon d'immortaliser le caractère définitif de son expérience. C'est également ce que l'on peut voir dans *Bobbi Lee, Indian Rebel*, *Struggles of A Native Canadian Woman* (1975), et *Bobbi Lee, Indian Rebel* (1990), titre du récit autobiographique de Lee Maracle, dans lequel sont racontées la jeunesse et l'adolescence en milieu urbain, des années 1950 à 1970, de Bobbi Lee, nom d'enfance de l'auteure. On retrouve également cet holisme dans *Mohawk Trail* (1985), titre du recueil de Beth Brant mais aussi titre d'une nouvelle insérée dans la première partie du recueil, intitulée *Native Origin* (13-16). Dans cette dernière, Beth Brant raconte son histoire et celle de sa famille, de son arrière grand-mère – Elisa, vivant dans la Baie de Quinte –, à son enfance à Détroit où ses parents ont migré, pensant y trouver plus de possibilités d'avenir pour leurs enfants (19). Elle y narre aussi l'interrelation entre les auras territoriales des personnages ou individus, des groupes nationaux, culturels, des espaces temporels et géographiques, du monde linguistique et extralinguistique qui en constitue la structure narrative. Plus particulièrement, le lien à la terre d'origine, au territoire traditionnel conçu comme base historique et culturelle (Lutz, 1997:168), est constamment rappelé, notamment dans *Slash* et *Mohawk Trail*, où chaque écrit constitue, à sa façon, une facette de l'autochtonité, déclinée au féminin.

Ainsi, réappropriation des canons historique et géographique à des fins éducatives, le roman de Jeannette Armstrong refait le tracé des frontières identitaires du peuple okanagan et des Autochtones en général à travers le déroulement spiralé du voyage intitiatique de Slash. Dans le chapitre premier, « The awakening » (15-33), centré sur la réserve du peuple de Slash en territoire okanagan, l'auteure dépeint le début de la confusion culturelle du protagoniste et de sa communauté, à travers leur réaction à l'empiètement grandissant des non-Autochtones sur leur territoire traditionnel. Dans des discussions collectives au cours desquelles Slash est clairement désigné comme intermédiaire linguistique et culturel entre les mondes blanc et autochtone, sont évoqués les sujets de la scolarisation en dehors de la réserve (Armstrong, 1985:16, 17, 23), des politiques assimilatrices des années 1960[1] (Armstrong, 1985:18, 42) et l'apparition de nouvelles technologies comme la télévision (Armstrong, 1985:26), un bien de luxe, ou la radio qui sont associées à la diffusion de l'information politique et à la mondialisation. Ainsi le chapitre premier se termine-t-il en un début de prise de conscience postnationale, postterritoriale ou plutôt internationale et interterritoriale pour Tommy et sa communauté mais aussi par l'émergence d'un désir de retour à l'époque précoloniale, chez Slash notamment :

> *Lots of stuff was on the radio about nuclear war and bomb tests [...]*
>
> *My dad and other people talked a lot about it all the time, especially the Negro Civil Rights fight. Uncle Billy said, "Some*

> *day, all the dark races will fight together against the white people for all what they do. That is a story from long time ago." I wondered if that would happen […]*
>
> *Sometimes though, I knew what it felt like to want to do something, when white kids sneered at me. Sometimes, I used to lie awake at night, wishing in the morning I would wake up and all the white people would have vanished so nobody would have to do anything about it. (31)*

Ce désir est clairement relié à la présence de l'autre qui entraîne la perte d'une harmonie fortement associée à la notion du plein, une notion définie par Michel Robin comme suit :

> Ce qui se développe aujourd'hui en réaction à la mondialisation, est une problématique de l'adéquation, de l'adhérence, du plein. J'appelle ici problématique de l'adéquation et de l'adhérence une conception mythique de la culture et de l'identité qui établit ou tend à établir une correspondence étroite, directe, simplificatrice entre la culture et la langue, […] entre soi et le groupe, entre soi et sa filiation. Problématique de la clôture, de la restauration mythique d'un discours des origines ou sur l'origine […] On voit bien ce qui est en jeu ici comme tendance : l'absence d'écart, de jeu, de décentrement qui ne peut penser l'identité comme « devenir-autre » (Lacroix, 1992:28-29).

L'émergence de cette nostalgie annonce le développement d'incertitudes identitaires (latentes au début), systématiquement identifiées à un arrachement à l'environnement originel, même si cet arrachement n'est que métaphorique. Ci-dessus par exemple, l'arrachement est symbolique et se fait avec la remise en question du territoire et de la territorialité qui est une représention née du « processus par lequel toute société humaine transforme en territoire l'espace dans lequel elle se développe »[2]. Cette remise en question se fait avec l'arrivée de corps étrangers, physiques ou hertziens. Ainsi, pour Slash, les problèmes identitaires commencent lorsqu'il est enlevé à son territoire et va à l'école de la ville (Armstrong, 1985:23), où ses amis et lui sont confrontés au racisme.

Symbole du territoire blanc, le monde de l'école, associé au cloisonnement, à l'espace de l'intérieur, est toujours contrasté, à son désavantage avec le monde autochtone, associé à l'extérieur :

> *The schools stank something awful […] I hated the smells of some of the other kids too. They used all kinds of strong smelling junk. I sometimes felt dizzy by lunch time. I wished sometimes I were outside with the horses or cows. They sure smelled better. I would sometimes think of walking high up near Flint mountain where the fir and pine smells mixed with the sage; soft wind darting and dancing through the yellow grass and far away the "heap" "heap" "heap" sound of the blue grouse. Then the teacher would yell at me, "Thomas Kelasket! Quit day dreaming and get to work […] You have no time to waste." (38)*

Ainsi, les relations de Slash avec ce territoire étranger qu'est l'école sont celles de la déterritorialisation. Bien qu'utilisé par Gilles Deleuze et Félix Guattari dans le contexte des littératures minoritaires pour faire référence au fait qu'elles utilisent le langage dominant comme véhicule à leur contexte ou territoire pour le transposer dans leur contexte ou territoire (Janmohamed, 1990:103), ce concept exprime bien l'expérience du déplacement de Slash : celui-ci se trouve en position d'occuper un territoire qu'il ne peut comprendre comme un élève des cultures dominantes le comprend. Cependant, il doit passer un certain temps à l'école, car il est soumis au modèle éducatif dominant. L'étrangeté de ce territoire éveille en lui le désir de se trouver dans un territoire familier qui reste pour lui un critère. Ainsi, il donne de l'école et du personnel enseignant une image oppressive et inhumaine, ce qui révèle son incapacité à comprendre ce monde. On retrouve cette problématique en relation avec la ville et le mode de vie urbain lorsque Slash, au début du chapitre deuxième, « Trying It On » (33, 93), commence à fumer (Armstrong, 1985:34), à boire (Armstrong, 1985:46, 53), essaie de la drogue qu'il se procure en ville (Armstrong, 1985:50, 51) et tombe dans un militantisme de façade (Armstrong, 1985:51, 53); en d'autres mots, il sort de lui-même et de son territoire lorsqu'il commence à participer à des réunions politiques et à des manifestations à Vancouver :

> *I learned quite a bit during the meetings that I went to, but I never talked much. Seemed like everybody was so smart and already knew everything. If anybody asked questions, they were looked at as if they were retarded or something. I didn't like that because there were a lot of us retards that did care. The know-it-all attitude that some of our people got was a turn-off, though, especially on the Red Power trip, but I picked up a lot of jargon from them. Besides, the parties after were always real good. During them times, there was always booze, weed and girls; "chicks" as everybody called them. (54, 55)*

Même si Slash apprécie la découverte de ce « nouveau monde », l'insistence sur la superficialité des Autochtones qu'il observe, rendue par la récurrence de termes dénotant la primauté des apparences, tels que *seem*, *like*, *as if*, met en exergue la présence d'un fort sentiment de décalage chez lui. Le choix de l'utilisation de guillemets pour introduire le terme *chicks*, suivi de la périphrase *as everybody called them*, souligne également l'étrangeté de celui-ci. Il est répété, cité mais non intégré dans son discours comme le signifie la rupture impliquée par les guillemets. La restriction *but I picked up a lot of jargon from them* confirme l'existence d'un mouvement paradoxal de résistance et de cooptation épistémologiques chez Slash qui, en même temps qu'il le maintient dans une position de non-adhésion au mode de vie urbain moderne, l'empêche de vivre pleinement ses relations à sa tradition. Cependant, si cette liminalité bouleverse ses relations à son territoire, elle lui permet aussi de subvertir les stéréotypes blancs sur la vie

dans les réserves. Ainsi, lorsque son oncle lui propose de l'accompagner dans un bain de vapeur cérémoniel, il refuse et s'exprime de la sorte :

> *Uncle, I don't want to sweat. You see, I'm doing a lot of finding out, and sometimes it's not good stuff I'm finding out about. I guess I don't feel the sweat is a place I can go in right now because it don't make too much sense to me anymore. In the cities it's a dead end. I seen it. I can't understand it. It's like that for quite a few people. I got to know what it is. (55)*

La recherche de sens menée par Slash l'amène à comprendre qu'il fait meilleur vivre dans sa réserve. Elle l'amène aussi à se trouver en présence d'Autochtones urbains si différents qu'ils l'effraient (57). La ville n'est pas son territoire et ces Indiens lui restent étrangers, malgré ses efforts de compréhension et d'insertion. Cela reste vrai jusqu'à la fin du roman où, dans le chapitre IV, « We Are A People » (187-281), Slash revient à lui-même puis à son peuple et à son territoire, comme le signifie l'intitulé. Cependant, sans doute une marque de l'irrévocabilité de la dislocation, c'est dans la ville qu'il obtient son nom d'adulte. Celui-ci lui est donné par Mardi, une Autochtone forte et très engagée politiquement, alors qu'elle soigne la blessure qu'on lui a infligée après lui avoir tendu un guet-apens lors d'une livraison de drogue (58).

Ainsi, si les références au territoire de la ville et du Blanc sont rarement positives, les références au territoire traditionnel, valeur refuge, le sont toujours. Les métaphores inspirées par ce territoire, symbolisé par l'environnement naturel, sont utilisées par Slash pour évoquer la beauté de Mardi. Il dit d'elle :

> *She smelled fresh like sage and cedar and her skin was even brown and smooth like those hills in the Okanagan. (62)*

On retrouve ici les liens de l'individu autochtone avec son territoire, liens si forts qu'ils façonnent sa perception du monde extérieur.

De même, la réserve, également associée au territoire traditionnel, est traitée de façon euphorique. Le retour à celle-ci se fait toujours parce que le personnage se situe dans une phase d'acceptation de lui-même. Il s'associe systématiquement au sentiment d'harmonie avec l'environnement social et naturel. Ainsi, lorsque Slash est sur la voie de la résolution de sa confusion, le rythme des saisons reprend, pour lui, son importance traditionnelle. Dans les chapitres III et IV, l'hiver, période et espace de socialisation intense chez les Okanagan, constitue la saison à laquelle il revient toujours et durant laquelle il se ressource. (L'hiver est associé au renouveau chez les Autochtones en général et chez les Okanagan en particulier, Webber, J., 1990:68). C'est ce que l'on peut voir dans la citation suivante où, en plein hiver, il fait de l'auto-stop pour revenir dans sa réserve :

> *There had been no cars for a long ways. Just the quiet snow and my tracks. I looked back and I saw that my tracks stretched far away into the white, white distance. Flakes fell into my tracks and my*

> *tracks were soon gone. I looked ahead and the white snow stretched for miles ahead of me. I had felt the silence, alive around me. I stopped and stretched my arms up toward the soft white flakes that danced around me. I felt the feeling rise inside my head. Like a quiet explosion that spread ripples to all my body. I felt the singing music that the swirling snow danced to. I felt it take hold and I danced to the sound that swirled in white cascades around me, and covered the earth with a promise. A promise that the flowers would bloom again for my people. I knew I was home, really home and my land welcomed me. (206)*

Dans ce passage, l'hiver symbolise une relation d'osmose entre le personnage et l'environnement, la saison et le territoire. Cette relation est rendue avec l'image de l'absorption physique et spirituelle de Slash par l'hiver : ses traces sont recouvertes par la neige, devant lui s'étend un sol qu'elle tapisse, il étend ses bras dans un geste d'offrande de lui-même à cette neige qui l'enveloppe. Il est pénétré par le murmure de cette chute, murmure qui devient corps et son alors que l'on passe de métaphores visuelles à des métaphores synesthésiques portées par ses sentiments. Cette relation d'osmose d'abord synchronique devient diachronique (l'hiver et son symbole, la neige, se révèlent être une promesse de printemps), renforçant l'image d'harmonie entre l'humain et son territoire. L'auteure illustre ainsi l'importance du territoire dans la constitution identitaire okanagan telle que Jeannette Armstrong la dépeint :

> *The individual in harmony with the natural world celebrates and exquisitely experiences its magnificence. The colours continuously changing, the vastness, the songs of the living, the breath of the earth moving in continuous cycles are all cherished and made totally meaningful to one's existence. My words for this are part of a song which in translation says "Because I am Okanagan on Okanagan land I am beautiful and I am alive." Interference with and destruction of the natural world to such an individual becomes interference with the health of that individual and the destruction of that individual in a very real sense. (Cardinal, 1991:42)*

Au cours du périple de Slash, ce lien au territoire « traditionnel » n'est pas vraiment remis en question; il est plutôt placé à des niveaux différents. À la fin du roman, son importance est soulignée par la relation entre la résolution de son conflit identitaire et individuel, et le renouvellement de ses relations à ce territoire. À la lumière de l'évolution du personnage mais aussi du maintien de ses relations avec son territoire et sa famille, on comprend que la vie qu'il a menée dans sa jeunesse, notamment dans un territoire aux frontières différemment établies et différentes de celles définies par les gouvernements fédéral et provinciaux euro-canadiens, lui permet de résoudre le dilemne auquel il est confronté du fait du colonialisme interne. Ainsi, les frontières définies par le gouvernement provincial de Colombie-Britannique et celles établies par les États-Unis et le Canada sont partiellement ignorées et supplantées par la définition okanagan de leur propre territoire, qui inclut une partie de l'état de Washington (Armstrong,

1993/94). Ceci apparaît dans la continuation de l'utilisation de ces terres, notamment pour la récolte de pommes à « Tonasket, Washington » (27, 33).

À cette expérience déterminante de l'enfance s'ajoute la reconstruction d'une territorialité okanagan par Slash. Pour ce faire, il emprunte des représentations du Mouvement indien américain, avec lequel il apprend l'histoire territoriale d'autres nations autochtones, qu'il intègre à la sienne. C'est ce que l'on trouve par exemple dans le chapitre III, « Mixing It Up » (95-185), où est évoquée sa participation à une caravane historiquement importante pour les Autochtones :

> *We were going to retrace the route called "The Trail of Tears." This was the route taken in 1838 when tribes in the southeastern U.S.A. were uprooted to give place to white settlers. They were forced to march under military custody from Georgia to Oklahoma. Literally thousands had died on that route, from cold, hunger and fatigue.*
>
> *I hadn't heard of it, but then I guess that was the point of this whole trip: to educate. (95)*

Le lien physique entre le territoire couvert lors de cette marche, qui a réellement eu lieu en 1972, le réapprentissage de l'histoire des peuples autochtones et la construction d'une communauté et d'un territoire panindiens est évident. On retrouvera cet élément chez Lee Maracle mais pour Beth Brant, dans *Mohawk Trail*, le territoire est surtout celui des ancêtres, notamment mythiques. De fait, dans une interprétation poétique du mythe de la Création mohawk qui ouvre le recueil de nouvelles, Tortue, le « joueur de tours ou *trickster* » au pouvoir transformationnel important (Gill, 1992:310; Beaucage, 1991:49), donne le contexte de lecture et une partie de la signification de ces histoires de personnes ordinaires aux auras mythiques, du fait de la largesse de leur territoire identitaire. Tortue a donné son corps pour accueillir Femme Ciel puis son enfant, Première Femme, qui donne naissance aux premiers humains[3]. Elle a également donné son corps aux Trois Sœurs dont les corps deviennent Maïs, Haricot et Courge, les trois aliments végétaux de base du régime mohawk (Allen, 1992). C'est une référence à tous ces éléments que l'on trouve dans le premier poème du recueil. *Ride the Turtle's Back* (11-12) est présenté comme un prologue au recueil et reprend de façon très personnelle le mythe fondateur évoqué plus haut.

> *I lie in Grandmother's bed*
> *and dream the earth into a turtle.*
> *She carries us slowly across the universe. (11)*

Dans ce passage, les frontières temporelles et spatiales sont abolies, notamment grâce au réalisme magique, une « juxtaposition de deux rationalités différentes, celle de l'Autochtone (d'Amérique latine) et de l'Européen dans une conception fictive et syncrétique du monde basée sur l'existence simultanée de plusieurs cultures complètement différentes »

(Chanady, 1985:8), un réalisme magique porté par le rêve : le lit de la grand-mère dans le présent de narration devient berceau de Beth Brant puis Terre et Tortue dans le passé mythologique. Ce qui apparaît comme un mouvement analeptique qui nous ramène au mythe d'origine mohawk, débutant avec la transformation de Tortue en Terre, un mythe à l'origine du clan de Beth Brant, celui de la Tortue, finit en présent dilaté. L'espace-temps des origines est intégré dans le présent de narration, point de départ et d'arrivée du souvenir. De cet espace-temps mythique réactivé, on passe au chapitre premier, intitulé « Native Origin » (13-36), dans l'espace-temps d'une cérémonie organisée par et pour les grands-mères dans la Maison Longue, symbole de la Confédération des Iroquois mais aussi d'une féminité forte. Ce premier poème et cette première nouvelle donnent le ton du recueil et introduisent le thème de l'« achronicité » que Paula Gunn Allen définit en faisant référence au temps comme l'absence de temps, comme un espace multidimensionnel. Elle ajoute :

> *Achronicity is the kind of time in which the individual and the universe are "tight." It is not ignorant of the future any more than it is unconscious of the past. It is a sense of time that connects pain and praise through timely movement, knitting person and surroundings into one. (1992:150)*

Le recueil s'articule sur ce thème qui est mis en valeur dans l'approche autochtone de l'espace, du territoire et du temps, comme on peut le voir plus particulièrement chez Armstrong dans son recueil de poèmes (Armstrong, 1991), dans le recueil de nouvelles (Maracle, 1990) et les romans de Maracle (Maracle, 1993, 1992). Dans ce recueil, Beth Brant réclame son héritage et son territoire identitaire. Elle y évoque ses familles, non autochtones et autochtones, comme par exemple dans le poème *For All My Grandmothers* (23, 24) dédié à ses grands-mères. Dans celui-ci, on retrouve le thème du déplacement, également très fort, comme on le verra, chez Armstrong et chez Maracle. Ce déplacement est symbolisé par l'emprisonnement des cheveux d'une grand-mère dans un filet. Ce dernier est la synecdoque de l'emprisonnement des enfants et petits-enfants de cette grand-mère dans les pensionnats, dans les réserves et dans les stéréotypes. Il est donc un symbole de la souffrance et de la colonisation, mais il devient aussi le site d'une résistance à cet emprisonnement : tout comme la mort peut délivrer de l'aliénation, paradoxalement, la chute naturelle de ces cheveux permet leur fuite et leur dissémination. De fait, leur éparpillement assure la survivance de la mémoire inscrite dans ces derniers :

> *With no words, quietly*
> *the hair fell out*
> *formed webs on the dresser*
> *on the pillow*
> *in your brush.*

These tangled strands
pushed to the back of a drawer
wait for me
to untangle
to comb through
to weave the split fibers
and make a material
strong enough
to encompass our lives. (24)

Un certain nombre de nouvelles et un poème ouvrent particulièrement le territoire de l'autochtonité et de l'écrit aux deux-esprits, terme pour lequel la définition suivante est donnée :

> *By the end of the 1980s […] a cultural revival movement centered on recovery of berdache traditions and practices. At the third annual gathering held in Winnipeg, Canada, in 1990, participants embraced the term "two-spirit" (sometimes rendered as "two-spirited") as an alternative to both berdache and gay. The term is the English translation of the Anishnabe / Ojibway term* niizh manitoag. *(Angukswar/Richard LaFortune, "A Postcolonial Perspective on Western (Mis)conceptions of the Cosmos and The Restoration of Indigeneous Cosmologies," 221). Its use quickly spread. In 1991, a group of students from the University of California at Berkeley […] produced a short documentary entitled "Two-Spirit People," featuring native scholars, writers, and community leaders using the term. In 1992, Gays and Lesbians of the First Nations in Toronto changed its name to 2-Spirited People of the 1st Nations. Sue Beaver (Mohawk) explains the philosophy underlying the change:*
>
> *"We believe there exists the spirits of both man and woman within. We look at ourselves as being very gifted. The creator created very special beings when he created two-spirited people. He gave certain individuals two spirits. We're a special people, and that's been denied since contact with the Europeans […] What heterosexuals achieve in marriage, we achieve within ourselves" (Two-Spirit People, n.p.).* [4]

Dans le chapitre III, intitulé « Long Stories » (67-94), la première nouvelle, *The Fifth Floor, 1967* (69-75), retrace l'expérience du déplacement, de l'enfermement de la femme lesbienne autochtone. Celle-ci est clairement associée à une aliénation résultant d'une relation malsaine avec un mari :

> *The mental ward is on the fifth floor of the county hospital. Inmates joke that it is put there to make escape difficult. As soon as I arrive I am given Thorazine in a tiny pleated paper cup. Orange juice is supposed to mask the taste but the sharp chemical burn breaks through. I make my first mistake by asking what it is that I am swallowing. Pencil eyebrows rising into brown bangs, the nurse*

> *tells me it will calm me down. But I am already calm. I walked here myself, my husband holding my arm.*
>
> *Why I am here has something to do with losing myself. I used to be there a young wife and mother in my house, washing dishes, bleaching diapers, reading a book, watching TV. Then I lost me. My husband tells me I am not myself [...]*
>
> *This room has a window. The window has bars growing from the cement sill. (69)*

Sans doute inspirée de la relation de Beth Brant avec son mari (elle a aussi passé quelque temps en hôpital psychiatrique (Brant, 1984:223-224), cette histoire établit un parallèle entre le déplacement des enfants dans les pensionnats par l'agent indien et le déplacement de la femme autochtone par le patriarche et dans le patriarcat occidental. De fait, le lien de cette nouvelle avec *A Long Story*, première nouvelle publiée par Beth Brant, est établi formellement par une intertextualité évidente d'abord dans l'utilisation d'un titre pratiquemment identique au titre du chapitre dans lequel est insérée la nouvelle étudiée, puis dans le contenu même de la nouvelle. Dans celle-ci, avec un collage de récits identifiés comme parallèles, Beth Brant raconte l'histoire d'une mère indienne et de sa communauté au XIX^{e} siècle ainsi que celle d'une mère indienne lesbienne au XX^{e} siècle. La première voit un de ses enfants être amené dans une école de résidence par l'agent indien, la seconde voit la garde de son enfant confiée au père. Ces événements reflètent les politiques d'assimilation par la scolarisation, une pratique courante du 19^{e} siècle aux années 1960, lorsque les dites écoles furent progressivement fermées, puis par l'insertion dans un système où les droits de la mère sur ses enfants sont différents. Cette histoire révèle l'injustice de l'application des lois en vigueur dans le groupe dominant à un groupe ne partageant pas ses valeurs, et les conséquences de cette application sur les derniers. Ainsi, tout comme la mère mohawk à qui l'on enlève ses enfants au XIX^{e} siècle, tout comme la mère autochtone lesbienne à qui le père enlève sa fille, cette femme autochtone se voit retirer ses droits et se trouve isolée, déplacée. Une fois internée, comme ses ancêtres dans les pensionnats, elle est infantilisée et perd son indépendance :

> *I am allowed to take a shower. I am allowed to wash my hair once a week. (70)*

Plutôt qu'avec un retour chez ses parents, sa convalescence débute avec la redécouverte du territoire de son corps, de sa sensualité et de son autonomie. Ceci constitue une attaque métaphorique directe de l'invisibilité imposée aux lesbiennes autochtones et à la féminité des femmes autochtones :

> *At night I look for myself. Between each bed check and the flashlight in my face, I feel my body, seeking a relationship with myself. I wish to know this woman. (71)*

La nouvelle s'achève avec l'évocation de l'échec de la médecine traditionnelle occidentale et celle de la force de la femme autochtone, qui prend sa guérison en main en utilisant le (dé)doublement de sa personnalité alors que l'on apprend qu'elle sera libérée dans une semaine :

> *I have not found me yet, but the psychiatrist looked at my chart and my good behavior […]*
>
> *I am taking the woman with me […] She will go with me as my secret. During these six weeks, her face has begun to take on my features […] Her body is round and when my fingers press her thighs, white marks appear which quickly fill with blood, leaving her skin soft, brown and beautiful. My breasts feel everything […] I am taking the woman home with me. It's our secret. She keeps me alive. (75)*

La nouvelle s'achève sur un processus inachevé d'autodécouverte. La position paradoxale et non-statique de cette Autochtone lesbienne en cours d'autocréation lui permet de bloquer toute forme d'appropriation de son territoire identitaire par l'autre, son mari. Elle lui permet de développer une connaissance exclusive d'elle-même, de ce territoire corporel et mental, assurant ainsi sa souveraineté.

Chez Beth Brant, sans doute du fait d'une triple déterritorialisation, la colonisation interne, la migration familiale à Détroit, son lesbianisme, le territoire est polysémique, comme il l'est chez Jeannette Armstrong, avec le déplacement culturel et géographique imposé par le colonialisme mais il l'est aussi du fait de données culturelles particulières : d'abord, la colonisation a déplacé les femmes mohawks, tout particulièrement (Diamond, 1986:137). Enfin, il semble que, par opposition aux Okanagan et aux Salish, par exemple, l'existence de deux-esprits dans la tradition iroquoise soit difficile à démontrer (Roscoe, 1998:13). Ceci place Beth Brant dans sa tentative de décolonisation de son territoire identitaire à la fois dans la position d'être confortée par sa culture et de ne pas l'être. Elle doit ainsi osciller entre le territoire d'une communauté imaginée (Anderson, 1993) ou plutôt nouvelle et celui d'une communauté réelle, les Mohawks de Tyendinaga, dont elle s'est éloignée (Brant, 1995:7). Cet oscillement apparaît d'ailleurs chez les personnages dans un certain nombre de nouvelles, comme dans *Home Coming* (1991:41-48) ou *This Place* (1991:49-66) où les sujets de l'éloignement de la communauté et de la maladie sont toujours liés alors que le retour à la communauté, la neutralisation des sentiments de disjonction et la résolution du malaise du personnage se font toujours à la fin de la nouvelle.

Chez Lee Maracle, les sentiments de disjonction sont également très forts du fait même de sa spécificité : elle est Métis et a grandi en milieu urbain (Vancouver-Nord) immergée dans la société dominante. Pour elle, le territoire traditionnel, voire le territoire de la tradition, est problématique d'autant que sa propre identité individuelle l'est aussi, notamment à cause de la désidentification, c'est-à-dire « l'identité de soi… perçue négative-

ment » (Chebel, 1986:26), entraînée par le racisme dans lequel elle évolue. Ainsi, parce qu'elle a été rejetée par le système éducationnel, l'amour de jeunesse de Bobbi Lee pour les livres et son désir d'écrire sont refoulés. Elle glisse alors vers un profond anti-intellectualisme partagé par bien d'autres Autochtones de l'époque et auquel on peut associer le déplacement linguistique. Il est d'ailleurs intéressant de noter que les années de rébellion de Bobbi Lee se combinent à une relation problématique à la langue anglaise (23). Ainsi, Lee Maracle, bien après avoir écrit son autobiographie, donne ce qui semble être le contexte linguistique et psychologique de ce dernier dans le réexamen historique suivant :

> *Historically, the difficulty for us [...] in mastering this language was that it was not accessible to us. Until the last four decades we were not taught to write English. Now I know everyone is going to gasp and say that Native people who went to residential schools were forced to speak English. That's only half the truth. Native people were prohibited from speaking their own language in residential schools that were little better than religious farms in which the students were servants. My sister spent years praying at convent school, cooking delicious pies and ironing the starched paraphernalia of the nunnery and the priesthood, along with dozens of other Native girls [...] It was in the context of not being taught English that the prohibition of our language was a bitter pill to swallow.*
>
> *By the early fifties, our parents and grandparents were divided about the value of education. Some, returning virtually languageless, resented being forced to speak a language they were never adequately taught; others, as a result both of the prohibition of their own language and the cutting off of their tribal education at six years old, having no words in which to imagine why Indians had to suffer hardship after hardship, committed suicide. Everything white became bad for them. Still others refused to teach their children their own language, lest they should bring undue suffering to their children, lest their children become "crippled two-tongues," children without language.*
>
> *The difficulty for myself has been mastering a language different from my own, without having my own. (1990:37, 38)*

La rédaction et la publication de Bobbi Lee, et la problématique qui les a sous-tendues, trouvent tout leur sens une fois pris en considération cet élément de déplacement et de domination. De fait, il apparaît que la première version de Bobbi Lee**,** *Bobbi Lee, Indian Rebel, Struggles of a Native Canadian Woman*, est un territoire écrit qui reproduit les tensions culturelles de l'époque entre Autochtones et Blancs :

> *Indian rebel [...] It was part of a course I was taking on how to write life histories. We did each other's. I did my partner's, he did mine, and I helped transcribe them. Because the oral presentation was quite good they decided to publish it [...] There were 80 hours of tapes to that story [...] Some of the events didn't happen the way*

> *they were presented in the book. But I left it the way it was. There were moments of almost poetry in the spoken version, in the transcription. But it would have made what they call "uneven narrative" in English. So the editors made the decision to make it all even throughout. (Lutz, 1991:41)*

Compte tenu du contexte d'édition et de publication dans lequel elle se trouve (Armstrong est publiée par Theytus, une maison d'édition autochtone et Brant par Firebrand books, une maison d'édition féministe), son texte est un territoire pris dans les frontières canoniques et stylistiques dominantes. D'ailleurs, dans le prologue à sa seconde version (qui compte 220 pages avec une dédicace, un avant-propos par Jeannette Armstrong et une préface, alors que la première version compte 118 pages, avec un texte qui débute avec « Turbulent Childhood » et s'achève avec « Confronting White Chauvinism »), Lee Maracle insiste sur ce que l'on peut appeler le ventriloquisme biculturel qui caractérise son travail :

> *There are two voices in the pages of this book, mine and Donald Barnett's. As-told-tos between whites and Natives rarely work, when they do, it's wonderful, when they don't it's a disaster for the Native. Don never intended it to be a disaster for me [...] We had disagreements over what to include and what to exclude, disagreements over wording, voice. In the end, the voice that reached the paper was Don's, the information alone was mine.*
>
> *At the time, I did not know enough to do it myself, nor argue him out of the way in which my life was presented. (Maracle, 1990, Prologue:19)*

Ainsi, prenant tous ces éléments en considération, on peut souligner que, dans ce premier écrit, la représentation que se fait Lee Maracle de la notion de territoire se fait plutôt par l'écriture d'une reconfiguration totale de territoires. Son expérience du racisme dès son entrée à l'école (33), la confusion née du colonialisme interne et l'apprentissage de Bobbi par le « déplacement » comme la femme autochtone de *The Fifth Floor, 1967* et Slash, de Visalia (Californie) à ses allées et venues entre Vancouver et Toronto, à son implication dans de multiples marches de protestation au Canada et aux États-Unis la rendent nécessaire. De sa mère, Métis du Lac Labiche (Alberta) (22), de son père, Salish de la Côte Ouest (2), à son père social, un Blanc de la Saskatchewan (22), à sa grand-mère, Crie de l'Alberta, au lieu de son enfance, Vancouver-Nord (21), à son adolescence urbaine, à une immersion dans une autochtonité politique déchirée entre traditionnalisme (149, 159) et modernité, tout indique l'éclatement à des pôles identitaires qu'elle perçoit comme irréconciliables dans sa jeunesse. Puis un jour, elle décide de se reprendre en main et revient à Vancouver, d'où elle repart sur de nouvelles bases. En d'autres termes, elle revient au territoire de son enfance, à celui de son père ainsi qu'à celui des paroles de sa mère et de sa grand-mère.

La déterritorialisation qui caractérise la période durant laquelle Bobbi quitte l'école, à 14 ans (« Early Rebellion », 41-50), rejettant sa famille et les traditions que celle-ci représente et qu'elle n'a pas su comprendre, est suivie de sa reterritorialisation, à partir du chapitre « Involved with Life Again » (111-125). C'est dans sa ville natale qu'elle commence à s'autoanalyser et à s'engager dans les formations politiques autochtones et communistes de l'époque.

Cependant, pour elle, du fait de la multiplicité de ses lieux d'origine et de son urbanisation, la notion de territoire traditionnel, telle qu'elle est développée par Jeannette Armstrong et Beth Brant comme (partie du) territoire de la famille et de la nation depuis des générations, est occultée par une définition panindienne. (Cette occultation se transforme ou est nuancée dans les écrits qui suivent. Ainsi, *Sundogs* et *Ravensong* par exemple, se déroulent tous deux en partie ou totalement sur la Côte Ouest.) C'est ce qu'elle souligne d'ailleurs à la fin de son livre, en développant son vécu politique des années 1970 :

> *It was the beginning of 1970 [...] Youth was on a roll. Young Native people from all parts of the province and the country were coming together, tribalism, the village focus was breaking down. We are all Indians, one people with many cultures. Thinking of all sorts blossomed among us. A ground swell, a tide, everywhere in the country little groups of Red Power youth were springing up. (208, 209)*

En fait, le thème de l'inadéquation des représentations traditionnelles et modernes du territoire de l'indianité semble récurrent dans son premier écrit. Ceci est évident dans l'épilogue où elle réévalue son adolescence à la lumière de ses découvertes sur le palimpseste de sa mémoire, alors qu'elle replonge dans les pages du premier manuscrit de Bobbi Lee pour y redécouvrir sa confusion, l'oubli de ses modèles autochtones et de leur philosophie :

> *I wrote both Ta'ah and Al Grant completely out of my life. Ta'ah because I didn't want to remember that I knew that from top to bottom this society needs an entire house cleaning and we possess the cleaning gear. All because I could not face that I loved this little white boy from the first time I met him. He was wise, he was different and we loved each other, despite all the dictums about race relations. We rose above all that. If I had to look at the purity and the enormity of that love I would have broken down and realized that the inside of me was worked up by ancient principles handed down from generation to generation and they could not be ignored. I would have had to face the trappings I wore and account for them.*
>
> *The inside of me was indigenous, but the outside was covered with a foreign code of conduct, its sensibility and its cold behaviour. (200)*

Dans ce passage, Lee Maracle évoque son vécu de la colonisation interne avec l'image de l'occupation du territoire de son corps, en insistant sur sa fragmentation, une imagerie vue chez Brant et qui révèle l'ampleur de leur douleur. Dans la dernière phrase de ce passage, toute la difficulté de l'autochtonité dans un contexte majoritaire non-autochtone est soulignée. La référence au corps et à sa domination partielle est très forte. Cependant, elle ne vient que dans le contexte d'une résistance interne de Bobbi Lee. En effet, la référence à la domination du corps ne se fait que dans la deuxième proposition après une rupture signifiée par la ponctuation et l'emploi de la conjonction *but*, qui suit une première proposition dans laquelle la vivacité de l'autochtonité chez Lee Maracle est soulignée. De plus, le choix des oppositions *inside* et *outside*, valorisé par l'organisation de la phrase, exprime une vision somme toute optimiste puisqu'il permet de restreindre l'étendue de la domination aux éléments extérieurs du territoire/personne de Lee Maracle. On notera également que cette domination est identifiée comme étrangère à son corps, comme l'auteur choisit de le préciser avec l'adjectif *foreign*.

Dans l'épilogue, elle analyse aussi l'influence qu'ont eu sur elle les mouvements des années 1960 et 1970. On y trouve une insistance sur l'inadéquation des modèles européens, y compris marxistes et noirs américains, des premières organisations politiques autochtones (161, 215, 216, 221, 222,) des modèles traditionnalistes autochtones (196, 197) et féministes blancs.

Bobbi Lee trouve refuge dans le panindianisme et la liminalité. Elle prend sur elle de reconstruire le territoire d'une tradition féminine autochtone :

> *We need to be economically, politically and socially self-reliant so that we can re-affirm who we are and come to the Canadian people whole, but this process should not require we starve our young. The need should shape our political struggle. We need land, we need money to develop this land. We do not need to bend our values to achieve this. We do not need to give up our principles, our collective selves for this dream.*
>
> *We need a country free of racism, but we do not need to struggle with white people on our backs to eradicate it. White people have this need as well. They need to stop our continued robbery, to rectify colonialism in order to decolonize their lives and feel at home in this land. Racism has de-humanized us all. (240, 241)*

Dans ce nouveau territoire, il faut de la terre et de l'argent aux Autochtones, rester fidèle à soi-même et se débarrasser du racisme et de l'injustice. Pour elle, il s'agit de témoigner d'un vécu de l'oppression puis d'amorcer un retour vers une philosophie de vie autochtone, comme le souligne d'ailleurs Jeannette C. Armstrong dans l'avant-propos à la nouvelle et dernière édition de Bobbi Lee :

> *The documentation, together with the telling of the Native sojourn through the quagmire of Canada's colonialist past is an extremely important human document to Canadian literature.*
>
> *In particular the telling of our lives, the back-tracking, the map-making through the treacherous terrain of our individual experiences is perhaps a more important exercise than we Native people readily appreciate.*
>
> *Lee Maracle's book, written in the 1970s, is one such contribution […] (15)*

Dans ce passage, on relèvera l'emploi d'un vocabulaire associant l'exercice d'écriture de vie mené par Lee Maracle au travail de cartographe, (*map making*, *terrain*) car pour Lee Maracle comme pour d'autres auteurs autochtones, écrire a une fonction curative mais aussi de mise à distance et de redéfinition de soi.

Jeannette C. Armstrong continue en soulignant que la trajectoire écrite de Lee Maracle est une illustration du mode de pensée autochtone qui part d'une introspection :

> *The harsh realities of the day, seen through the mix of native and non-native values and customs jammed together for survival purposes is a clear portrayal of the chaos created from the external into our various lives. Yet the clear path toward transformation through personal resolve, resistance and clear thinking is a path that Bobbi sharpens into focus, strong as the formative ideals that burgeon into strong native political and cultural renaissance immediately following the period the book covers. (16)*

Il faut noter que le lien entre la première et la dernière version de Bobbi Lee est assuré par les événements d'Oka durant l'été 1990, c'est-à-dire l'affrontement entre des citoyens canadiens, des communautés mohawks, qui s'opposaient à la construction d'un terrain de golf sur un cimetière mohawk, et les gouvernements fédéral et provincial du Québec. Ces événements sont présentés par l'auteur et par Jeannette C. Armstrong comme contexte à son autobiographie, narrant des faits pourtant antérieurs aux événements d'Oka. Ceci a bien sûr pour effet de dilater ces événements et d'effacer les frontières temporelles et géographiques mais aussi textuelles et extratextuelles qui les séparent, en faisant d'Oka et de la vie de Bobbi Lee des lieux de résistance à l'hégémonie et la domination eurocanadienne dans lesquelles ils se déroulent. Ainsi, du fait de la colonisation, mais aussi de la conscience de l'existence d'une période précoloniale et du travail de décolonisation opéré dans le monde extérieur et dans le texte, l'extratextuel et le textuel sont présentés comme inscrits l'un dans l'autre. La nouvelle édition de *Bobbi Lee* s'ouvre sur une évocation de la signification des événements d'Oka pour les Autochtones et non-Autochtones au Canada en termes de nécessité de réorientation politique. Elle commence donc son récit par une description des événements du 9 septembre 1990. La « fin du conflit physique » approche

(26 septembre) et des tractations plus politiques débutent, avec l'intervention de la Sûreté du Québec et la résistance des Autochtones, notamment celle des femmes. Tous et toutes sont prêts à aller jusqu'à la mort pour défendre leur territoire. Dans un enchaînement de type libre-association, cette idée de volonté de sacrifice l'amène à réfléchir sur l'importance de la mort dans les communautés autochtones et à l'ignorance de ce phénomène chez les non-Autochtones, qui sont représentés par Daphne Marlatt et son incompréhension des raisons pour lesquelles elle est si souvent allée à des enterrements (6). De ce qu'elle interprète comme une persistance de l'invisibilité des Autochtones pour les non-Autochtones, elle passe à la dénonciation de l'intériorisation d'images négatives des Mohawks par un dirigeant métis puis au phénomène plus positif de soutien international, (panindien) aux Mohawks. Elle interprète ce dernier comme un début de renaissance d'amour-propre individuel et communautaire (6-7) et finalement national et international, ainsi que comme une possibilité de renaissance :

> *We/they are refusing to be obedient. From July 11th onward we will listen to one instruction only–love our own. We have been busy over the past summer deciding who "our own" are. They are a range of colours: black, red, brown, yellow and white. And we can recognize them by their loyalty to justice, peace and solidarity. Oka, the people of Kanesatake, brought that home to us. […]*
>
> *The life of Bobbi Lee is about why we must talk. (10-11)*

Dans cette optique liminale et bien que cette langue soit identifiée comme une ennemie parce que c'est celle avec laquelle les colons se sont appropriés leurs territoires, Lee Maracle, Beth Brant et Jeannette C. Armstrong utilisent l'anglais pour redéfinir le territoire autochtone et y intégrer les non-Autochtones. Seule langue que Lee Maracle maîtrise, seule langue dont Beth Brant se souvient, considérée comme la langue véhiculaire d'une autochtonité renouvelée, l'anglais est subverti, réaménagé pour devenir le territoire par excellence des échanges interculturels. Comme on a pu le voir, il se fait véhicule de l'appropriation du territoire de l'écrit par l'inscription de l'oralité et de l'autochtonité au féminin, que ce soit dans ses caractéristiques formelles ou thématiques. Celle-ci apparaît à travers le choix de thèmes traditionnels, le mode de développement des personnages et l'intégration du chiffre 4, (quatre parties), symbole des quatre directions ou quatre principales activités dans l'existence humaine (Lutz, 1991:20; Cardinal, 1991:70), comme structure narrative chez Jeannette Armstrong. Ces oralité et autochtonité sont visibles dans la récurrence des personnages de grands-mères, de héros à double-esprit, l'accessibilité du langage utilisé et l'importance du chant (Grant, 1992:77-78) dans les « nouvelles » de Beth Brant ainsi qu'avec une écriture résistante chez Lee Maracle. De fait, la fragmentation chronologique de son autobiographie s'accommode mal du flux oral que celle-ci veut organiser, rebelle et résolument analeptique et proleptique,

refusant la clôture. Tous ces éléments permettent de redéfinir les territoires de l'écrit en langue anglaise, du corps féminin autochtone, de la femme autochtone, de son histoire, de l'histoire des peuples autochtones, de celle de leur territoire et du Canada.

Notes

1. Hartmut, Lutz, « Canadian Native Literature and The Sixties, A Historical and Bibliographical Survey ». Dans *Canadian Literature*, 152/153, (Spring/Summer 1997), *Remembering The Sixties*, 168-169.
2. Traduction des commentaires de Serge Courville, Jean-Claude Robert et Normand Séguin, « Space and Identity: Quebec and The Laurentian Valley », 138-152. Dans *Canadian Issues / Thèmes canadiens*, (1998), Vol. XX, 140.
3. Voir par exemple, le Mythe de la Création des Hurons et des Iroquois, cité dans Agnes Grant, éd., *Our Bit of Truth, An Anthology of Canadian Native Literature*, (Winnipeg : Pemmican Publications, 1992,) 15-17.
4. Roscoe, Will, *Changing Ones, Third and Fourth Genders in Native North America*, (St Martin's Press : New York, 1998), 108-109. Travaux cités : Angukswar (Richard LaFortune), « A Postcolonial Perspective on Western (Mis)conceptions of the Cosmos and the Restoration of Indigeneous Cosmologies ». Dans Jacobs, Sue Ellen, Wesley, Thomas, Lang, Sabine, éd., *Two-Spirit People: Native American Gender Identity, Sexuality and Spirituality*, (Urbana: University of Illinois Press, 1997), 217-22. Chapitre V, « Two-Spirit People: Gay American Indians Today », 97-116, dans *The Sacred Fire*, (Winter 1992), Rick, Hammond, « Two-spirited People », n.p.

Bibliographie

Allen, P.G. (1992) *The Sacred Hoop, Recovering the Feminine in American Indian Traditions*. Boston : Beacon Press.

Anderson, B. (1993) *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London : Verso.

Armstrong, J.C., Derickson, D., Maracle, L., Young-Ing, G., éds. (1993/94) *We Get Our Living Like Milk from the Land*. Penticton : Theytus Books.

Armstrong, J.C. (1991) *Breath Tracks*. Stratford-Penticton : Williams Wallace Publishers / Theytus Books Ltd.

Armstrong, J.C. (1985) *Slash*. Penticton : Theytus Books Ltd.

Armstrong, J.C. (1982) *Enwhisteetkwa, Walk in Water*. Penticton : Okanagan Tribal Council.

Beaucage, P. « Les animaux dans les mythes », 33-45, dans Dionne, H., (1991) *L'œil amérindien, Regards sur l'animal*. Hull/Sillery : Les éditions du Septentrion, Musée des civilisations.

Bhabba, H.K. « Signs Taken for Wonders: Question of Ambivalence and Authority under a Tree, Outside Delhi, May 1817 », 144-65, dans *Critical Inquiry*, 12, (Autumn 1985).

Brant, B. (1995) *I'll Sing 'Til The Day I Die, Conversations with Tyendinaga Elders*. Toronto : McGilligan Books.

Brant, B. (1991) *Food & Spirits, Stories by*. New York : Firebrand Books.

Brant, B. (1985) *Mohawk Trail*. Ithaka : Firebrand Books.

Brant, B., éd. (1984, 1988) *A Gathering of Spirit, a Collection by North American Indian Woman*. Toronto : The Women's Press.

Cardinal, D., Armstrong, J.C., avec photographies de Young-Ing, G. (1991) *The Native Creative Process*. Penticton : Theytus Books.

Chanady, A., « Origins and Development of Magic Realism in Latin American Fiction », *Introduction*, 8; dans Hinchcliffe, P., Jewinski, E., éds. (mai 1985) *Magic Realism and Canadian Literature: Essays and Stories.* Proceedings of the Conference on Magic Realist Writing in Canada, University of Waterloo / Wilfrid Laurier University, Ontario.

Chebel, M. (1986) *La Formation de l'identité politique*. Paris : PUF.

Diamond, J. (1986) *Indians of Canada*. Toronto : University of Toronto Press.

Gill, S.D., and Sullivan, I.F. (1992) *Dictionary of Native American Mythology*. New York : Oxford University Press.

Janmohamed, A.R. and Lloyd, D. (1990) *The Nature and Concept of Minority Discourse*. New York : Oxford University Press.

Lacroix, J.-M., Caccia, F., éds. (1992) *Métamorphoses d'une utopie*. Paris : Presses de la Sorbonne Nouvelle/Tryptique.

Lutz, H., « Canadian Native Literature and The Sixties, a Historical and Bibliographical Survey », 167-191, dans *Canadian Literature*, 152 / 153, (Spring / Summer 1997), *Remembering The Sixties*.

Lutz, H., éd. (1991) *Contemporary Challenges, Conversations with Canadian Native Authors*. Saskatoon : Fifth House Publishers.

Maracle, L., « Excerpts from a Journal », dans *Kinesis*, (September 1985), 22.

Maracle, L. (1993) *Ravensong, A Novel*. Vancouver : Press Gang Publishers.

Maracle, L. (1992) *Sundogs*. Penticton : Theytus Books.

Maracle, L., « Just Get in Front of a Typewriter and Bleed », 37-41, dans *The Telling It Book Collective*. (1990) *Telling It, Women and Language across Cultures*. Vancouver : Press Gang Publishers.

Maracle, L. (1990) *Sojourner Truth and Other Stories*. Vancouver : Press Gang Publishers.

Maracle, L. (1990) *Bobbi Lee, Indian Rebel,* avant-propos de Jeannette Armstrong. Toronto : The Women's Press.

Maracle, L., *Bobbi Lee, Indian Rebel, Struggles of a Native Canadian Woman*. Life Histories, from The Revolution Series. D. Barnett and R. Sterling, éds. (1975) Liberation Support Movement : Richmond.

Roscoe, W. (1998) *Changing Ones, Third and Fourth Genders in Native North America.* St Martin's Press : New York.

Ward, C. (1993) *Struggle for the Land, Indigenous Resistance to Genocide, Ecocide and Expropriation in Contemporary North America*, avant-propos de J. Trudell, préface de W. Laduke. Monroe, Maine : Common Courage Press.

Webber, J. et le En'owkin Centre. (1990) *Okanagan Sources*. Penticton : Theytus Books Ltd.

Elke Winter

*National Unity versus Multiculturalism? Rethinking the Logic of Inclusion in Germany and Canada**

Abstract

This paper examines the relationships between national divisions, multicultural inclusion and ethnicizing discourses in Germany and Canada. It maintains that the inherent logic of multiculturalism, defined as the extension of social and political inclusion of culturally diverse populations, runs along similar lines in both cases. The outcome, however, varies in each country due to different national images that have been shaped over time. Juxtaposing the evolution of national integration and ethnocultural pluralism in both countries leads to a provocative hypothesis: Whereas the inclusion of East Germans by the German reunification led to the ethnicization and exclusion of "foreigners," the ethnicization of Québécois *nationalism produced a counter-image that facilitates the inclusion of culturally diverse immigrants into the Canadian state-nation.*

Résumé

Cet article se penche sur les relations entre les divisions nationales, l'inclusion multiculturelle et les discours ethnicisants en Allemagne et au Canada. Il soutient que la logique inhérente au multiculturalisme, défini comme l'extension de l'inclusion sociale et politique à des populations aux cultures différentes, a emprunté des cheminements semblables dans les deux cas. Ceci dit, les résultats varient d'un pays à l'autre, du fait de la diversité des images nationales découlant de leurs expériences historiques. La juxtaposition des expériences vécues par les deux pays dans l'évolution de l'intégration nationale et du pluralisme ethnoculturel mène à la formulation d'une hypothèse provocante. Tandis que l'inclusion des Allemands de l'Est dans le contexte de la réunification de l'Allemagne a conduit à l'ethnicisation et à l'exclusion des « étrangers », l'ethnicisation du nationalisme québécois produit une contre-image qui facilite l'inclusion d'immigrants aux cultures diverses dans l'État-nation canadien.

In 1971, two years before the recruitment of "guest workers" ended in Germany, Canada established "multiculturalism within a bilingual framework" as a state policy. In thus giving official recognition to the multicultural composition of its population, Canada became the first country to develop a normative approach towards the group identities and solidarities inside its borders. Its policy recognizes a multitude of "ethnic communities" within the framework of the English and French "founding nations." The unifying, multicultural, pan-Canadianism, that in recent

International Journal of Canadian Studies / Revue internationale d'études canadiennes
24, Fall / Automne 2001

decades took root in the English-speaking parts of the country, has made Canada "a world leader in three of the most important areas of ethnocultural relations: immigration, indigenous peoples, and the accommodation of minority nationalism" (Kymlicka 1998: 2-3). However, with respect to Quebec separatism, critics and defendants of multiculturalism alike also point to Canada to demonstrate the detrimental effects of normative pluralism. For some authors, the "Quebec syndrome, or the Yugoslav syndrome," to use Glazer's (1998: 46) allusive comparison, seems to be fostered by multiculturalism policy. Other interpretations imply a scenario where two fundamentally opposed visions of nationhood engage in a Canadian version of Huntington's "clash of civilizations." In this perspective, *Québécois* "Language-Ayatollahs" are held responsible for the "balkanization" of one of the most "cosmopolitan" countries of the world (Wieland 1997). At the beginning of the 21st century, Canada thus presents a paradox: While it serves as an example of the multicultural reconstruction of national imagery and citizenship by state authorities, the cleavages between the two linguistically defined "founding nations" seem to put at risk the very existence of the state system.

Germany, by contrast, is notorious for its legacy as an "ethnic nation" and its blood-based citizenship law. In recent years, the acquisition of German citizenship by long-term "foreign" residents has gradually become a reality. Nevertheless, it is difficult to forget the wave of racism and violent attacks on "foreigners"[1] in the years immediately following reunification. In 1993, one year after the last attempt in Canada to recast the Constitution in ways acceptable to Quebec, Germany changed its *Grundgesetz* (Constitution) to reduce the intake of asylum-seekers. It thereby officially legitimized the climate of xenophobia that had accompanied German reunification. In fact, the relationship between national unity and multiculturalism in Canada constitutes a mirror-image of the German case. While Germany and Canada are similarly preoccupied defining their collective identities, Germany still struggles to accept ethno-cultural diversity. It therefore comes as no surprise that since the 1980s, German intellectuals have been looking to Canada as well as the United States as models in this regard. By contrast, attempts to learn from the German example, when analyzing pluralist models in settler societies are rare.

Hence, this paper juxtaposes the interplay of national unity and ethnic diversity in Germany and Canada. Although both countries have experienced diametrically opposite developments with regard to national integration and the acceptance of ethnocultural diversity, striking parallels can be found as to the employment of ethnicizing semantics and the construction of peoplehood. I maintain that analyzing the dynamics of inclusion and exclusion in a country that has become the *locus classicus* of ethnic nationalism and racial exclusion can help to raise new questions for the study of multiculturalism and citizenship in Canada. Taking its starting point in the post-World War II period, the paper will first describe the

debates on national identity and the "multiculturalization" of society in Germany. Secondly, it will outline the development of multiculturalism as a state policy and situate it in the debates on national unity in Canada. In the final part, the paper compares the semantics of "one people" and "ethnic" nationalism as they appear in intellectual, popular and state policy discourses.[2] It concludes by outlining the impacts of this unconventional juxtaposition for the examination of nationhood and ethnocultural pluralism in Canada.

National Unity and Intra-German Multiculturalism

In Germany, the term "multicultural society" emerged in the 1980s when it became obvious that the presence of *Ausländer* in German society was neither temporary nor an exception (Cohn-Bendit and Schmid 1992). In the universities, a number of scholars rediscovered Germany's history of migration (cf. Bade 1992) and studied the first and second generation of guest workers' integration into the German social fabric (cf. Bielefeld 1988). In public discourse, however, multiculturalism in Germany "is only indirectly about immigrants; primarily it is about the Germans themselves" (Joppke 1998: 300). Given the fact, that Germany has admitted by far the largest number of migrants in Europe since the end of World War II,[3] this interpretation of multiculturalism comes as a surprise. However, it confirms Germany's lack of an explicit immigration policy and the official denial that immigration has taken place. The notion that admission to the nation can only be granted on an exceptional basis derives from Germany's self-understanding as an "ethnic" nation, i.e., a nation defined by "descent" and shared "culture" *(Kulturnation)*. This ideal-type is generally contrasted with the idea of a "civic" nation *(Staatsnation)*, grounded in the principle of territory and political will.[4] Historically, the long uncertainty concerning the territorial borders of the German state-in-the-making lead to a cultural and linguistic definition of German nationhood[5] that was reinforced by the rivalry with French claims of a "universal" culture and humanism. Appeals to "German" popular culture and vernacular had concrete political meaning at a time when most of the 36 German principalities were occupied by French troops under Napoleon (Stolcke 1997).

Two political reasons led to the implementation of a centralized "ethnic" citizenship law in 1913. Originally, increasing emigration had caused the need to clarify the long-term status of Germans abroad. *Ius sanguinis* gave them the opportunity to maintain their "nationality" and to hand it down to their children (Kanstroom 1993: 174, note 134). Due to rapid industrialization by the end of the 19th century Germany shifted from being an "emigration country" to becoming an "immigration country." A centralized citizenship law based on descent served to control and limit immigration into the German Reich, especially from Eastern Europe (Bade 1992). The definition of Germanness in explicitly–but not exclusively–racial and biological terms reached its climax under Nazism

(Bommes and Halfmann 1994).[6] Although the racial laws of the National Socialist regime were dismissed after its downfall, the blood-based German citizenship law was not abandoned after World War II. On the contrary, it was explicitly maintained to allow refugees and displaced persons of German background *(Auslandsdeutsche)* to return and to provide them with settlement rights in the FRG (Bommes and Halfmann 1994). As a result, German citizenship law was, until very recently, based on the *Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz* (Law on the membership to the empire and the state) from 1913 which defined citizenship exclusively on the basis of *ius sanguinis* (Brubaker 1992: 165-167).

For a nation defined in ethnocultural terms, immigration may pose a threat insofar as it undermines the hegemony of its national culture: "There remains no space for multi-ethnicity or multiculturalism if it is believed that the foundation of the state is the national homogeneity of its citizens" (Schmidt 1999: 94). Indeed, "[n]either by tradition nor in terms of the programmes of any federal German government after World War II, did Germany want to be a country of immigration" (Fijalkowski 1998: 86). On the contrary, since the arrival of the first Italian workers in 1955 to overcome the labour shortage of its postwar *Wirtschaftswunder* (economic miracle), Germany has insisted that the newcomers were just "migrants," i.e., "guests" who were expected to return when recession set in. However, the end of the "guest worker" recruitment in 1973, though it reduced the entry of single male workers, led to an extension of working contracts of those who were already inside and to an increase in family reunification. Not being of "German blood," these "foreigners" and their children, even if born on German soil, were refused an easy or automatic "naturalization." Though fully integrated in the welfare state, they remained symbolically and politically excluded from the nation. If the exclusion of "foreigners" from political decision making explains why "multiculturalism in Germany is first and foremost a debate among Germans" (Joppke 1998: 306), their absence from the national imagery confirms Joppke's statement that multiculturalism in Germany is primarily about the meaning of Germanness. The actual functional integration of "foreigners" into Germany's social fabric in the 1970s and 1980s–reflected in the replacement of the term "guest workers" by "foreign fellow-citizens" (*ausländische Mitbürger*)–corresponded to the national self-denial of the former Federal Republic of Germany (FRG) which defined itself by the economic well-being of its citizens ("*DM-Nationalismus*") and an absence of national pride. In fact, what Habermas calls the "patriotism of the constitution," which suggests a political community kept together by a postnational commitment to abstract constitutional principles, can be considered the official doctrine of the former Federal Republic. It is the direct outcome of German auto-reflection on its Nazi past and denies any legitimacy to the idea of an ethnocultural collective "community of fate" (Habermas 1990: 4, 1997).

Since the Bonn Republic refused to be a "nation" in the strict sense, and ethno-cultural rhetoric was largely absent, the ethnicization migrants was an infrequent phenomenon in German public discourse until the 1980s (Bommes 1994, Braun 1995). However, defining Germany as a single ethnocultural community remained essential for the imagination of a separated nation (one people–two states). It was also an indispensable justification for the FRG's federal government which over a long time claimed to be Germany's only legitimate representative. Thus, in failing to engage in a conscious redefinition of German nationhood, (West) Germany did not abandon an "ethnic" self-understanding behind a civic or even "postnational" *façade*. This became particularly evident by the revival of nationalist themes after the demise of the German Democratic Republic in 1989:

> *La réunification, imposée par l'écroulement du système communiste et de l'empire soviétique, a brutalement remis en question ce projet politique [du patriotisme constitutionnel]. L'Allemagne ne pouvais plus rester un État-commerçant. Elle était redevenue politiquement souveraine et le gouvernement a du faire dans l'urgence un choix proprement politique [...] de reconstituer une Allemagne comme unité politique et économique en imposant à la population de l'Est le système politique occidental et en exigeant de la population de l'Ouest des sacrifices matériels, au nom d'une identité nationale de l'Allemagne et de l'unité de son peuple* (Schnapper 1994: 195-196).

To a larger degree than the former Federal Republic, the reunified Germany is what Castles (1997) calls a model of "differential exclusion," i.e., migrants are accepted or rejected depending on their cultural background and ethnic origins. Contrary to long-term "foreigners" of non-German background, *Übersiedler* (Germans from the GDR) and large numbers of *Aussiedler* received German citizenship automatically.[7] When the *Aussiedlers*' "lack of ability in the German language and their different customs [...] led to criticisms about their 'Germanness' and their right to enter Germany as Germans," the German government proclaimed them "to be the solution to Germany's demographic problem and vital to the future of the pension scheme" (Schmidt 1999: 99). At the same time, however, "foreigners" were stigmatized as " parasites of the welfare state " (Bommes 1994: 373). As members of the Turkish community in Berlin put it: "When the wall came down, it fell on us." This perception seems accurate. In January 1991, the admission of non-EU migrants was restricted through a reform of the *Ausländergesetz* (Foreigners' Law). Only three years later, in June 1993, official anti-immigration rhetoric culminated in changes to the constitutionally guaranteed right of asylum (Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Artikel 16a) in order to reduce the number of asylum seekers:

> Restrictive measures are necessary, so runs the official argument, in order to guarantee public order. This is conveyed through a

> language and imagery of threat: the lack of space and resources to accommodate more foreigners, the jeopardizing of social peace through *Überfremdung* [domination through "foreign" cultures and people], and the inability or unwillingness to integrate (Schmidt 1999: 102).

The alteration of the constitution for the sake of restricting the acceptance of refugees has had a symbolic connotation. It demonstrates the readiness of a reunified Germany to change its proclaimed non-ethnic self-understanding where before the protection of refugees was a fundamental characteristic of German society and identity. It also exposes the peculiar situation of long term "foreigners" (e.g., of Italian, Turkish or Greek background). Thus where "Germans without a German passport" are being excluded from the nation, "ethnic Germans" (mostly from Russia, i.e., "foreigners with a German passport") receive automatic membership. *De facto* multiculturalism has become a social fact, but it has not led to an egalitarian state policy. Rather, the "mosaic" is perceived in "degrees" of Germanness, with legal citizenship an institutionalized division between insiders (Germans) and outsiders ("foreigners") living in the same territory.[8] In the 1990s, Joppke observes, the foreign-German dualism is reflected in an intra-German polarization between a "crypto-*voelkisch* right" and a "postnational multiculturalist left." The former defends the constitutional and moral commitments owing to East Germans and "ethnic Germans," and insists that "Germany is not an immigration country." The latter, by contrast, intends to "bury the dreadful ghost of the *voelkisch* national tradition by siding with 'foreigners' and asylum seekers" (1998: 300-305). The multiculturalism proposed by the political left is "not so much about *redefining* as about *transcending* nationhood altogether" (1998: 302). These radical ideologies, with pro-German "differential inclusion" as the dominant voice, and "post-nationalism" as an idealistic movement of resistance, led to a sort of "intra-German multiculturalism" with descent as the ultimate marker, and culture (language, place of birth) as internal markers of ethnic "honour" and rank. While divisions between West and East Germans still remain (McFalls 1999), these populations certainly rank first and second in the new ethnocentric hierarchy.

At the beginning of the 21st century, the political conditions for a positive definition of in-migration and ethnocultural pluralism have improved. The current government, a coalition of the Social Democrats and the Green Party elected in 1998, openly acknowledged that Germany has become *de facto* a country of immigration, and promised to address issues of citizenship and long-term integration. This political shift, however, is neither complete nor without obstacles. The government's proposal to legalize dual citizenship for long-term "foreign" residents has been contested vehemently by the opposition (mainly Christian Democrats, CDU/CSU).[9] As a compromise, the new citizenship law of January 2000 adds the territorial principle *(ius soli)* to the existing German citizenship law based on descent *(ius sanguinis)*. It also provides for dual citizenship on

a temporary basis.[10] Although being considered a step in the right direction by the German Council for Migration *(Rat für Migration,* cf. Bade and Münz 2000), the new law only addresses the legal aspects of citizenship (citizenship as a status). A second step, a policy encouraging integration and normative pluralism, is necessary to provide for the full participation of "foreigners" in German society, and to address citizenship as a set of social practices and identifications. Along with this quest must come the insight that integration is a two-way process involving both "foreigners" and the "host society."[11] However, to defend this perspective in the German context has so far proven to be politically risky, as shown by the debate over a German "core culture" (*Leitkultur*) which "foreigners" must adopt.

The government's initiative to hand out 10,000 "Green Cards" to attract highly skilled professionals–particularly targeted are computer scientist from India–is only a half-hearted attempt to provide instant manpower for the German labour market in a context of rapidly decreasing demographics (Münz and Ulrich 2000). Without being flanked by policies addressing issues of immigration, integration and xenophobia, the distribution of "Green Cards" can be seen as the continuity of the *Gastarbeiter* model adapted to the changing needs of a high-skilled flexible economy.[12] Sure enough, future "in-migrants" could indeed be celebrated as a new part of the nation on the Day of German Unity (*Tag der Einheit*), as Oberndörfer (2001: 14) suggests. However, public discourse and politics indicate that instead of being an equal "third part" of a reunified country, "foreign employees" are primarily viewed as a "third labour force"–welcomed by the German high-tech-economy, but still excluded from the symbolic, cultural and political realm of the nation. Although the recently published report of the Independent Commission for In-Migration (Süssmuth *et al.* 2001) defends the actual state and normative goal of Germany as an "immigration country," the step from in-migration (*Zuwanderung*) to immigration (*Einwanderung*) and multicultural integration has yet to be taken.

In Canada, by contrast, the relationship between duality and immigrant integration has taken a fundamentally different turn. Whereas in Canada a relatively successful answer to ethnocultural diversity has been achieved, the country stands at the edge of national separation. Although national unity and ethnocultural diversity in Canada constitute a mirror-image of the German case, the next section shows that the inherent logic of multiculturalism, defined as the extension of social and political inclusion of culturally diverse populations, runs along similar lines in both countries.

"Deep Diversity" and Canadian Multicultural Citizenship

While Canada began actively recruiting non-British immigrants during its "wheat boom" of the early 20th century, it only became "multicultural" in the post-World War II period. Changes in the world system led to increasing opposition towards "anglo-conformity" (Gordon 1964). This term reflects

the assumption that "immigrants admitted to the country or their descendants [would] assimilate to the British group," which was until then Canada's dominant ideology (Burnet and Palmer 1988: 223). Two global developments influenced Canada's response towards ethno-cultural diversity. First, the same economic growth that led Germany to recruit "guest workers" from southern Europe forced Canada to open its borders to immigrants coming from places other than the traditional sources in Northern and Central Europe. In 1967, the federal government implemented a supposedly "race blind" universal point system emphasizing professional and educational qualifications as well as personal attributes (such as age and language skills) as a basis of eligibility for immigration. This policy replaced immigrant selection according to "national preference."[13] Workers were now primarily recruited from Southern Europe and later increasingly from Asia, Africa, South America and the Caribbean. Thus more "visible" minorities were admitted to Canadian society. Although the metaphor of the Canadian mosaic suggested less assimilationism than the American "melting pot," ethnicity continued to work as a crucial mechanism for sorting social groups along class lines. Porter's (1965) dramatic picture of Canadian society as a "vertical mosaic" does thus not differ much from the "ethnic vertical structure" in German society revealed by Bielefeld (1988).

Second, decolonization and the "world revolution" in human rights, demonstrated by the proceedings of the Nuremberg Trials, the civil rights movement in the United States and the war in Algeria, inspired Quebec's "Quiet Revolution," and paved the way for the political emergence of Canada's Aboriginal peoples as "First Nations" during the late 1970s and 1980s. The "Quiet Revolution" refers to the period following the election of a Liberal government in Quebec in 1960 when the modernization, expansion and bureaucratization of the Quebec State apparatus gave rise to the development of a *Québécois* social identity. The transition from French-Canadian language- and religion-based identity to *Québécois* "national" identity was reinforced by the fact that French culture and language were more and more centred on the province of Quebec (Juteau 1993, McRoberts 1997).[14] This shift to a territorial basis of identification had a direct impact on the forms of pluralism (from cultural to structural) demanded in the public sphere. The power of *Québécois* nationalism as opposed to French Canadian nationalism, led to the creation of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism by the federal government in 1963. The commission was established on the assumption that Canadian society was composed of two linguistic and cultural groups whose fundamental relationship needed clarifying. While giving priority to a culturalist interpretation of dualism in Canada, the commission also took into account forms of structural dualism based on territoriality–implemented through the separation of Lower and Upper Canada in 1789–and the recognition of two official legislatures in the Constitution Act of 1791.[15] Nevertheless, throughout the time of investigation, the terminology used by

the commission shifted from the equality of groups to the equality of languages and cultures:

> *Canadiens français et Canadiens anglais deviennent des francophones et des anglophones. De l'égalité entre deux peuples qui ont fondé la Confédération canadienne, l'on passe, dans le rapport préliminaire de la Commission d'enquête, à l'égalité entre le peuple anglophone et le peuple francophone, puis à l'égalité entre deux langues et deux cultures au sein d'un État bilingue et biculturel* (Juteau 2000: 17).

This shift can be explained, at least in part, by an increasing number of Canadians that did not belong to one of the two founding peoples. Slowly gaining political influence the "other ethnic groups" had become a "third force" in Canadian politics.[16] Their voice provoked the members of the B&B Commission, while reiterating their perception of Canada as a bicultural country, to "take into account the contribution made by the other ethnic groups to the cultural enrichment of Canada" (Canada, Bilingual and & Bicultural Commission, Volume IV 1969).[17] In his speech to the House of Commons in October 1971, Prime Minister Pierre Trudeau declared that "multiculturalism within a bilingual framework" not only constituted an official state policy but was also the essence of Canadian identity. Though there are two official languages, there is no official culture and no ethnic group should take precedence over any other. On the one hand, this policy marked the passage from assimilationism to normative pluralism in Canada. On the other, it is often evoked in attempts to sidestep Quebec's claims for constitutional recognition of its distinctiveness, and to avoid strengthening structural pluralism in Canada. As Juteau puts it, a political choice had been made to move "from bi-nationalism to bilingualism, and from bi-culturalism to multiculturalism" (2000: 18, my translation).

Despite the rhetoric of its being for all Canadians, multiculturalism was directed chiefly to "ethnic minorities." By contrast, official bilingualism, institutionalized in the Official Languages Act of 1969, was implemented to meet the demands of French Canadians (Kobayashi 1993: 215-216, McRoberts 1997: 78-116). While the latter provoked much contention in Western Canada, the Francophones of Quebec and Aboriginal peoples, seeing themselves as separate nations and not as immigrant-type ethnic groups, rejected multiculturalism as a political strategy aiming at the cooptation of "third force" Canadians. In fact, there was a widespread impression that multiculturalism was a deliberate effort to thwart Quebec's thrust towards greater independence (Rocher 1971, Bissoondath 1994). Aboriginal peoples were mentioned neither in the 1969 Official Languages Act nor in the 1971 declaration of multiculturalism. Being of relative little importance to Canadian political life in the 1960s (Laczko 1997: 4), their leaders fought a largely unnoticed fight against the assimilationism of the federal government's 1969 White Paper. The later proposed the elimination of all government arrangements that specifically addressed native affairs,

including the Indian Act and the very existence of a Department of Indian Affairs (Canadian Government 1969, Cairns 2000: 51-53).

In the decade after its announcement, the Trudeau multiculturalism policy focused on symbolic rather than on material matters (Breton 1984) thereby promoting a sort of "museum culture" (Kelner and Kallen 1974). It remained silent about political and economic inequalities (Moodley 1983), and failed to initiate a political dialogue concerning the role of Quebec in Canada (Brotz 1980). On the one hand, "[m]ulticulturalism, so it seemed, was blind to the power relations which had engendered it" (Juteau 1997: 105). On the other hand, by "strengthening the base of community support, especially among the non-charter groups, multiculturalism had become a self-fulfilling prophecy" (Kobayashi 1993: 218). This became evident in the 1980s, when multiculturalism policy shifted its focus from heritage issues (symbolic multiculturalism) to equity issues (structural multiculturalism), and this much against the protest of previously established "ethnic groups" of European background (McRoberts 1997: 127). In line with this redefinition of priorities, the Canadian Charter of Rights and Freedoms–an integral part of the Constitution Act in 1982–guarantees equality before the law to every Canadian citizen, and explicitly opposes discrimination on the basis of nationality, ethnicity, religion, sex, skin colour, or mental or physical disability. Even though the original idea of the Charter was inspired by an individualist conception of human rights–heavily supported by Trudeau (McRoberts 1997: 137-175)–the final outcome was a mixture of liberalism and identity politics (Bourque and Duchastel 1995: 35-36). If the federal government needed the support of social movements and the defendants of minority rights in order to repatriate the Constitution, it was nonetheless ready and able to do so without the support of Quebec, which did not sign the Charter because of the ways it enabled the supreme court of Canada to invalidate Quebec's laws and regulations in the name of individual rights:

> […] *le Québec n'a pas adhéré à la Loi constitutionnelle de 1982 et [vingt] ans plus tard on n'a pas encore trouvé de solutions acceptables aux revendications des nations autochtones. Voilà donc une Constitution qui exclut plus du quart de la population d'un pays! C'est le problème fondamental de la légitimité de l'État* […] (Bourque and Duchastel 1995: 34).

Explicitly excluding a quarter of the Canadian population, the repatriation of the Constitution that concluded Canada's official existence as a British transnational project, gave way to a "particularized" version of citizenship, i.e., a (multicultural) citizenship that recognizes and encourages certain forms of group-membership and belonging while it disclaims the legitimacy of others. It goes beyond the scope of this paper to enter the theoretical debate on group-differentiated citizenship.[18] However, let us focus on the strange parallelism between the development of

multiculturalism as a state policy and increasingly unsuccessful constitutional negotiations.

In addition to promoting the *multiculturalization* of public life the federal government acknowledges the necessity of combating racism. In 1984, an official report "Equality Now!" speaks of Canada's "visible minorities" as being practically "invisible" in all areas of power. Hence the need to promote their equal access to employment, public policy, justice, media and education. The "Multiculturalism Act," implemented in 1988, guarantees each Canadian the possibility of participating in all aspects of social life in Canada regardless of his or her culture of origin. Social, economic and political institutions are called upon to respect and embody the multicultural character of the country. Official sources have characterized the Multiculturalism Act as the climax of a long period of liberalization. Nevertheless, even structural multiculturalism seems unable to erase the ethnicization of social inequalities (Driedger 1996). Some authors claim that it camouflages increasing racism by hiding power structures under the mask of "unity in diversity" (Bannerji 2000). In addition, the 1988 legislation only addresses what Charles Taylor (1993) has called "first level" diversity, i.e., a relative homogenizing expression of individual-based belonging to the Canadian nation shared by ethnic minorities and English-speaking Canadians. In fact, the collective rights promoted by multiculturalism do not reach far enough to include "second level diversity," or "deep diversity." Ultimately, the expression of community-based belonging to Canada formulated by French-speaking Quebeckers and Aboriginal peoples ("First Nations") remains excluded from multiculturalism[19].

This interpretation of multiculturalism has been reinforced in the last decade. With the emphasis on equal rights rather than on specifically defined culture(s), multiculturalism in the 1990s became increasingly linked to the idea of citizenship (Kymlicka and Norman 1994). At the same time, various attempts to integrate Quebec into the Constitution failed. The Meech Lake Accord of 1987, while granting the "distinct society" status to Quebec, remained non-ratified by the provincial parliaments of Newfoundland and Manitoba.[20] The centerpiece of the Meech Lake Accord was the recognition of Quebec's distinctiveness. It would have provided constitutional protection against the centralizing and universalizing tendencies of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. In particular, it would have allowed collective rights to trump over individual rights where Quebec's language and culture were seen to be endangered. Ultimately, it was the procedural obstruction of the Elijah Harper, an Aboriginal member of the Manitoba Legislature that caused the agreement to collapse on June 23 1990. Harper refused to approve the Accord on the grounds that it put Quebec's needs ahead of those of Canada's Aboriginal peoples. This powerful demonstration of the emergence of "First Nations" on the political scene led to changing political allegiances. Previously Francophone

Canadians had shown strong support for Aboriginal issues. However, polls in the 1990s indicate that after the failure of the Meech Lake Accord and the 1990 Oka crisis–land disputes between Mohawks and a *Québécois* municipality–Quebeckers tend to take a harder line than before. Anglophone Canadians, by contrast, seem to have become more sympathetic to Aboriginal issues (Laczko 1997: 6-7). Finally, despite all efforts, in 1992, the struggle to accommodate constitutionally a multiplicity of often contradictory claims raised not only by Quebec and First Nations, but also by the federal government, the remaining provinces and various interest groups (women, ethnic groups, disabled, etc.) ended in vain: "[…] *la saga constitutionnelle canadienne s'est abîmée dans une sorte de tragicomédie qui a conduit au rejet de l'entente de Charlottetown, à l'occasion du referendum de 1992*" (Burque and Duchastel 1995: 20).

While multiculturalism became officially enshrined through the Charter of Rights and Freedoms and the 1988 Canadian Multiculturalism Act[21], the constitutional debates of the late 1980s and 1990s also witnessed increasing concerns about Quebec's nationalism being "ethnic" and incompatible with the "civic" and liberal understanding of the Canadian state-nation. Commentators claimed that the 1987 Meech Lake Accord proposed an "implicit hierarchy of rights" (MacKay 1988: 76). Granting collective rights to Quebec was viewed as preferential treatment for a relatively privileged group–the white male French-speaking bourgeoisie–over other Canadian minorities, such as women, more recent immigrants, and Aboriginal peoples (e.g. Mahoney 1988, Hall 1991). Doubts were also raised whether an independent Quebec would respect the rights of minority groups living on its territory. Especially the language rights of "Allophones" and English-speaking Quebeckers seemed at risk (Hartney 1995). In his book *Blood and Belonging*, Michael Ignatieff (1994) aligns Quebec's struggle for recognition with the "ethnic" nationalisms he observes in Yugoslavia, Kurdistan, Ukraine, Germany and Ulster. According to this author, Quebec's secessionism is not only illegitimate–since French-speaking Canadians do not face oppression or even the risk of extinction (Ignatieff 2000: 133); it is also highly dangerous, since only "civic" nationalism seems to be compatible with liberalism, democracy and peace.[22] This view seemed to be justified when Quebec's Premier Jacques Parizeau blamed "money and the ethnic vote" (meaning anglophone Quebeckers and immigrants) for losing the latest referendum on sovereignty in October 1995.[23] The outcome of the referendum, where only 50.6 percent of Quebec's population voted against the province's independence, showed the deep cleavages in Canadian and *Québécois* society. The close outcome has led to a wave of "post-referendary racism" against Francophone Quebeckers in English-speaking media (Potvin 1998, 2000). Even in academia, "[o]therwise sensible and intelligent people have lost their perspective on these matters. They invoke apocalyptic scenarios of segregation and violence […]. It is not uncommon to hear commentators point ominously to Bosnia or South Africa, as if we were on some slippery

slope to civil war or apartheid" (Kymlicka 1998: 4). In fact, a number of prominent English Canadian and American intellectuals have accused Quebec nationalism of having an "ethnic heart" (Ignatieff 2000: 132) and hosting the dangers of "ethnic cleansing" (Cook 1995: 245) as well as civil war (McPershon 1999).

This picture is quite at odds with social reality in Quebec where, since 1975, article 43 of the *Charte des droits et libertés* recognizes the cultural rights of ethnic minorities (Gouvernement du Québec 1978), and where "interculturalism," a policy with only slightly different philosophical presumptions than multiculturalism, has been adopted in the late 1970s without raising much debate or contradiction (Juteau, McAndrew and Pietrantonio 1996).[24] Why are the semantics of *Québécois* "ethnic" nationalism so compelling? Weariness due to the failure to solve the Quebec question "once and for all," and scepticism evoked by the fine line between ethno-cultural and ethno-racial definitions of community–as shown by the German case–can only partly explain the widespread opposition to articulations of *Québécois* nationhood. On the contrary, Quebec's full-fledged support for the free trade negotiations in 1988 reveals that its nationalism is far from being "pre-modern" or regressive. Instead of celebrating this as a progressive expression of Quebec's "opening to the world," many English Canadians viewed Quebec's "market nationalism" (Courchene 1986) as an act of treachery. They felt that Quebec lacked loyalty at a point when (English) Canadian identity was threatened to be jeopardized by the cultural and economic supremacy of its dominant American Other. Hence, "[t]he anglophone left had never been so outspokenly negative about Quebec before" (Longstaff 1992: 37). It goes beyond the scope of this paper to discuss whether it was the "ethnic" character of Quebec's nationalism or the sudden neo-liberal orientation of the *Parti québécois* that inspired the rediscovery of English Canadian nationalism in the late 1980s. In any case, subsequent attempts to think "English Canada" as a "nation" (Resnick 1994) emphasize the commitment to a liberal and multicultural (English) Canadian society. They thereby imply a new set of opposing entities: Multicultural Canada versus Quebec.

The common practice of framing ROC-Quebec relations as a civic/ethnic dilemma has recently been questioned: "what is ultimately in contention today is a civic versus civic version of what the overarching state structure ought to be" (Resnick 2001: 291). Although various authors insist that contemporary *Québécois* "independentism" is deeply liberal (Taylor 1998, Kymlicka 2001), the dualism itself remains crucial. Kymlicka's (1995a) important conceptualization of "multicultural citizenship," for example, differentiates between three types of minority rights. It opposes "self-government rights" to "polyethnic" and "special representation rights." While the two latter are interpreted as quests of inclusion, and can therefore be accommodated, Kymlicka refers to the potential destructiveness of Québec's "separatism" to define the limits of Canadian

multicultural citizenship. For Kymlicka, the inclusion of ethnic groups is an achievement of liberalism–put into practice by the (English) Canadian society. His theory, however, is based on an unequal power distribution: ethnocultural communities' polyethnic and special representation rights are "given to *them* by an Invisible Self group" (Day 2000: 215-216). This inequality between "natural" members of the we-group and "contingent insiders" is camouflaged by the devise of contrasting "generous" multicultural citizenship rights with the threat of "separatism" or, at least, the difficult task of accommodating Quebec's and First Nations' "self-government rights." Both, according to Kymlicka (1995a: 192), "pose a threat to social unity." Thus, neither on a constitutional nor on a theoretical level is Canadian "multicultural citizenship" universal. Empirically the inclusion of some groups–through the Charter of Rights and Freedoms and the Multiculturalism Act–is paralleled by the exclusion of others: most obviously in the failure to provide constitutional recognition to Quebec as a "distinct society." But even in theory, Quebec's claims for equality and distinctiveness are difficult to reconcile within a single concept of citizenship.

Ironically, the claims of a fourth group, equally excluded and symbolized by Aboriginal MLA Elijah Harper, are associated with the failure of Quebec's constitutional inclusion. Harper's opposition to the Meech Lake Accord brought dramatically to public and state attention the fact that Aboriginal issues could be ignored no longer. In recent years, the notion of a multi-national Canadian state-system has gained some acceptance (Cairns 1994, MacIver 1999). However, as with multiculturalism, this perspective implies both, containment and concession. It negates the exclusiveness of Quebec's claims of distinctiveness, and includes instead moderate forms of self-government rights in the logic of a unifying pluralism (e.g., the creation of Nunavut in 1998). Despite or, on the contrary, due to these attempts, *Québécois* and First Nations remain at the margins of the federal government's "national unity" strategy. In fact, "[t]he sort of 'multination' federalism desired by most *Québécois* and Aboriginal peoples rests on a model of federalism fundamentally opposed to the model of symmetrical federalism that is endorsed by the (non-Aboriginal, non-*Québécois*) majority in Canada" (Kymlicka 1998: 10). These cleavages suggest that the question of *Québécois* sovereignty has not disappeared from the horizon. Indeed, the possibility of a new referendum has been underlined repeatedly by Premier Bernard Landry over the course of the last year (Thompson 2001).

Rethinking the Logic of Inclusion

Why juxtapose the very different cases of ethnic diversity and "multiculturalism" in Germany and Canada? At least from a German point of view, Canada resolved the challenge of (first level) diversity in a relative successful way by adopting multiculturalism as an official state policy.

However, it has so far failed to overcome a debilitating Quebec-ROC dualism, and a Canada-Aboriginal Peoples divide. Refusing to integrate Quebec's national identity in its normative approach to diversity, Canada may well be losing its chance of stable constitutional arrangements. By contrast, Germany achieved national reunification at the price of ethnicizing "foreigners." Since unity is based on a notion of "one-people," Germany has yet to enlarge its ethno-cultural national self-understanding to include long term "non-Germans" in its national imagery. This section abstracts from these obvious differences and focuses on the underlying logic of inclusion and exclusion in both countries. It will argue that analyzing the ethnicizing discourses in Germany may shed some light on the Quebec-Canadian dualism and its relationship towards multiculturalism.

Though fundamentally different in terms of history, population and geography, Germany and Canada are both divided countries. Both have had to cope with major cleavages and elements of "dualism," struggle over their collective identity, and debate over alternative strategies to build some form of "post-national" unity and identification. The reasons, of course, are very different. Germany still struggles with the memory of its *Sonderweg* ("special trajectory") as an "ethnic" nation. The historical "production" of the German nation and the discourses of shared culture, language and ancestry that accompanied this process are of particular interest for the Canadian case of multi-nationalism. They demonstrate the political nature of "ethnicity" and its significance as a means of resistance. Popular and linguistic nationalism as it is expressed in German romanticism opposed French military occupation and claims of cultural hegemony. French was not only the language of the oppressor, it was also the predominant language spoken by the (German) aristocracy at their respective courts. This suggests that "ethnic" or minority nationalism–to use Kymlicka's terminology–is a response to "civic" nation-building, and cannot be properly understood if analyzed as an isolated phenomenon. "Civic" and "ethnic" forms of nationhood are heavily interdependent. While dominant groups often claim to embody a "universal" civilization, national minorities confront this "majority nationalism" by referring to their "difference"–distinctive culture, language, etc.–in order to mobilize large segments of their population: "*Le culturalisme québécois, tout comme d'ailleurs le culturalisme autochtone, résulte de [la] nécessité constitutive de tout nationalisme issu d'une minorité de poser la différence culturelle*" (Bourque et Duchastel 1995: 45). The existence of minority nationalisms in any given context should therefore draw our attention to the diverse forms of "banal nationalism" (Billig 1995) exercised by national majorities. Scholarship on naturalistic and gendered notions of citizenship in Germany and France suggests, that practices of "ethnic" and "civic" nations do not differ fundamentally (Stolcke 1997, Woehrling 2000). Studies on the historical "production" of the *Québécois* nation (Juteau 1993) and ways of dealing with ethnocultural diversity and citizenship in Quebec and Canada

point in the same direction: on an empirical level there are no fundamental differences with regards to the inclusion and exclusion of immigrants (Juteau and McAndrew 1992, McAndrew 1995).

Should we therefore abandon the concepts of civic and ethnic nationalism, and simply refer, as Resnick suggests, to a "civic versus civic" debate in Canada? Experience with the German case and other minority struggles leads me to reject this proposal. Ethnic and civic nationalisms allude to different historical positions of power held by groups and nations in their respective "national" or international contexts. On the one hand, the awareness of the group's "ethnic" self is necessary to reveal "banal nationalism" and to admit the cultural nature of the nation's supposedly "neutral" institutions. Recognizing one's own culture and ethnicity seems to enhance some sympathy for other groups' cultural struggles and values. This tendency can be found in Herder's romanticism (1968). It is also demonstrated by the sympathy of French Quebeckers towards minority issues, "interracial" marriages, and immigrant cultural heritage retention (Laczko 1997, Kymlicka 2001: 281). On the other hand, their present or historic position in the context of power relations provides "ethnic" nations with a rich collective memory of "community" often imagined in terms of cultural-linguistic or ethnic-biological homogeneity. Although there is no intrinsic "clash of civilizations" between "civic" and "ethnic" visions of collectivity and nationhood, "ethnic" nations possess substantial historical material that can be revived for the means of group closure in times of economic stress and demagogy. Examples taken from Quebec (Webber 1999), but more specifically the history of defining German nationality, suggest that we should not simply discard the concepts of ethnic and civic nationalism. As heuristic tools they warn us that, once established, collective imageries of the nation become embodied in laws and practices that are subsequently difficult to change. Hence, as response to their real or imagined minority position, "ethnic" nations have tended to use more drastic means to create a collective will, and to exclude "outsiders" in the name of group solidarity and "survival."

Nevertheless, "civic" nations are not free from the need to employ ethnicizing discourses in order to justify the closure of their communities. In Canada, this is especially evident in the constitutional failure to recognize Quebec's distinctiveness–a failure that is often rationalized by allegations that Quebec's *independentist* aspirations are deeply tribal and regressive. Thus, scrutinizing the logic of inclusion in Germany and Canada obliges us to revise the taken-for-granted opposition between homogenizing "old world" nation-states and pluralist immigration countries. It has often been overlooked that lacking the possibility to experience or imagine ethnocultural homogeneity "new-world" settler societies tend to invest heavily in "nationalizing" practices. However, the strategies employed are indeed different from the cultural coercion practiced traditionally by nation-states in Europe in the name of "One

people" or "The common good." In Canada, they also differ from the nation-building device of making "one (American) culture out of many." This explains why the sociological relationship between the discursive construction of "ethnic" nationalism and constitutional repatriation passed largely unnoticed. By contrast, in the German case, the link between national semantics, reunification and the ethnicization of "foreigners" has been widely debated. Juxtaposing both countries shows that further research is necessary in order to identify to what degree Quebec's " ethnic " nationalism is an indispensable counter-image for the construction of (English) Canada as an open, pluralist state-nation. To explain this statement let me–*en guise de conclusion*–recapitulate my argument.

Conclusion

Germany's national imagery allowed for the inclusion of East Germans and "ethnic Germans" from the former Soviet-Union. It thus promoted a rather limited "intra-German" version of "multicultural" citizenship. "National" reunification was paralleled by the projection of "difference" (or *Fremdheit*) on "foreigners" (Germans with a foreign passport) and xenophobia in both parts of the country. These developments created an environment where the 1993 changes to Article 16a of the Constitution stipulating the right of asylum passed nearly unchallenged in the German parliament. In Canada, at about the same historical period, various attempts to include Quebec into the repatriated Constitution failed, multiculturalism as an official state policy reached maturity, and warnings about *Québécois* "ethnic" nationalism were widespread. Focusing on the links between ethnicizing discourses, national reunification and immigrant exclusion in a Germany undergoing a stressful reunification, leads me to conclude that in Canada there may be a similar relationship between ethnicizing discourses, so far unsuccessful efforts to accommodate Quebec's distinctiveness constitutionally (i.e., national division), and multiculturalism as a state policy (i.e., immigrant inclusion). Canadian (second level) "deep diversity" is not disconnected from (first level) multicultural inclusion. Rather, national unity or inclusion at the price of "ethnic" exclusion in Germany translates into national division versus multiculturalism in Canada. In fact, if Canadian "multicultural citizenship" is defined in relation to the potential destructiveness of Quebec's "separatism"–the latter being politically more powerful and threatening than articulations of nationalism made by First Nations–national and political disunity may indeed contribute to the cultural and economic inclusion of immigrants. In other words, granting special representation and polyethnic rights to English-speaking/assimilating immigrants seems of minor importance compared to the threat of *Québécois* "ethnic" nationalism. In this picture, Aboriginal peoples' self-government and land claims–though difficult to accommodate–serve to balance and erase the exclusiveness of Quebec's demands for recognition and autonomy.

Notes

* This paper was originally prepared for the seminar *Was ist deutsch?* organized by the Center for German and European Studies at the Université de Montréal and York University in the summer of 2000. My research benefited from awards granted by the International Council for Canadian Studies and the Gouvernement du Québec. I want to thank Alan B. Simmons and the anonymous reviewers from *IJCS*/*RIÉC* for their comments and suggestions. I am especially grateful to Stephen A. Longstaff for generously sharing his knowledge on Canada, and for taking the time to revise my English.

1. The English translation does not provide the full connotation. In the German context, *Ausländer* are people who do not possess German "nationality" or "ethnic origin," but who are long-term residents of Germany.
2. Given the large scope of this task, the sources quoted are neither complete nor strictly systematic. Rather, they are examples that evoke the tendencies implied in different types of discourse. Given the limited space available, I can only provide rough sketches of the intellectual positions referred to. The underlying theoretical arguments are often complex and deserve to be discussed at length.
3. The net intake between 1945 and 1992 was more than twenty million people. In addition, the opening of the borders between Eastern and Western Europe, following the fall of the Berlin Wall in 1989, led to an increase in east-west migration (Schmidt 1999: 98, 96). Today, more that 7 million "foreigners" live in Germany; that is roughly 10% of the population.
4. The dichotomy between the French *Staatsnation* and the German *Kulturnation* was first suggested by Meinecke (1970), and has been elaborated by many others (cf. Kohn 1967, Dumont 1991, Brubaker 1992). Recently, the assumed contrast between ethnic and civic nationalism has become under attack. Neither model can be found in its pure form in reality, and so-called civic nations ultimately can not abide complete ethnic neutrality (Yuval-Davis 1997, Taylor 1998, Wöhrling 2000). I have discussed the theoretical underpinnings of the dichotomy elsewhere (Winter 2000).
5. Whereas Herder insisted on the value and the authenticity of each "people" (*Volk*), for Fichte, the German people becomes the *Urvolk* and non-Germanic language, ideas and traditions are reduced to *Ausländerei*, i.e., the despicable imitation of "foreign stuff."
6. The German writers Herder and Fichte merely extended the principle of equal dignity of individuals to the idea of equal rights for culturally defined groups. However, cultural consciousness and "holism" were subsequently interpreted as submission of the individual to the "community." Under Nazism, the concept of the individual lost its entire value in favour of the German people and "race." The boundaries for membership shifted from cultural-linguistic to racial-political definitions, excluding primarily Jews but also communists, socialists and disabled persons.
7. The term *Aussiedler* stipulates "resettlers" of German background (or "ethnic Germans") from Eastern Europe and the former Soviet Union. Between 1989 and 1992 more than 1.2 million "resettlers" came to Germany (Statistisches Bundesamt 1993).
8. With the exception of the former Yugoslavia, Turkey and the North African countries (e.g., Algeria), all countries involved in the former recruitment processes have gained membership in the European Community. Their citizens thus enjoy an unrestricted right to seek employment in the member states

(Fijalkowski 1998). Other bilateral or EU agreements have been established with some East European countries and Turkey. This way an "intermediate" status for an excluded group has been created (Schmidt 1999: 104).

9. During the provincial election in the *Land* Hessen, the CDU conducted an ethno-national campaign and "referendum," arguing that dual citizenship was undermining the *Ausländers*' loyalty to Germany and thereby hindering successful integration.
10. Children born in Germany whose parents do not hold German citizenship, and with at least one parent as a legal resident will automatically obtain German citizenship in addition to their "foreign" citizenship. However, dual citizenship may only be held until the age of 24 when a decision has to be made. The citizenship law also reduces the necessary period of legal residence before potential "naturalization" from 15 to 8 years (Inter-Nationes 1999).
11. The implied contrast between "foreigners" and host society is characteristic. A mutual adaptation process is generally considered to take place between "immigrants" or "newcomers" and the receiving society. However, nearly half of the more than 7 million "foreigners" have been living in Germany for more than ten years. Instead of being considered members of the host society, they are both, excluded from the national imagery and reproached for creating "distinct societies" (*Parallelgesellschaften*), (Oberndörfer 2001).
12. In summer 2000 the German government provided 10,000 "Green Cards" for highly skilled "foreign" professionals. The Green Card allows "foreigners" and their families to live and work in Germany for a period up to five years. Applicants need a job offer from a company in Germany providing them with a salary of at least DM 100,000. The number of available Green Cards has recently been raised to 20,000. In several provinces (*Bundesländer*) Blue Cards enable the employment of "foreigners" in German IT-companies without any visa or work permit restrictions.
13. The official position of Canadian immigration policy and practice since the 1960s has been "non-racist," yet studies revealed specific features of Canadian immigration policy that are implicitly favouring immigrants from European sources and reproduce an ethnic and racial stratification of Canadian society. For a discussion of racism in Canadian immigration policy, see Simmons 1998.
14. The power of *Québécois* nationalism was expressed by the election of the *Parti Québécois* (with René Lévesque as Premier) in 1976.
15. Structural pluralism was strengthened by the integration of the United Canadas in the enlarged British North America in 1867 (Tully 1995). However, its interpretation then shifted from dualism to federalism (McRoberts 1997). Distinct visions of the meaning of Confederation have been haunting the country since. They can be summarized in the fundamental question whether Canada is made up of two "founding nations" (plus Aboriginal "First Nations") or of a series of equal provinces (Gagnon and Laforest 1993).
16. The term "third force" is attributed to Senator Paul Yuzyk. He introduced this term in his first speech before the Senate on 3 May 1964 (Kelner and Kallen 1974: 33).
17. For a critical reading of the recommendations of the B&B Commission and their incorporation into dominant politics, see Rocher 1971, McRoberts 1997, Day 2000.
18. For different perspectives on group-differentiated citizenship see for example Kymlicka 1995b and Isin and Wood 1999.

19. Although Quebec and First Nations are both excluded from multiculturalism, we must not overlook their fundamental differences. Due to specific characteristics such as territory, institutional completeness, and degree of exclusion (access to resources), indigenous peoples generally "want some form of autonomy within a larger state, rather than seeking secession" (Kymlicka 2001: 124), i.e., their claims for self-government do not put the territorial integrity of the country at risk. This does not downplay the rightfulness of their cause. Rather the opposite. Whereas Quebec has achieved "community closure" (Weber), and the power to pose the question of secession in the public space, First Nations in Canada are widely deprived of the means to monopolize status and resources for their members. For further discussion of the distinction between indigenous peoples and stateless nations, see Guibernau 1999.
20. For detailed and contradictory analyses of the multiple reasons that contributed to the failure of the proposed Meech Lake Accord and the Charlottetown Accord, see the contributions in Cook (1994), Swinton and Rogerson (1988), Gibbins (1988), Meisel, Rocher and Silver (1999), as well as Breton (1992) and Bourque and Duchastel (1996).
21. Bill C-93 recognizes and promotes the understanding that multiculturalism is "a fundamental characteristic of the Canadian heritage and identity" (Canadian Government 1988).
22. For a critical review of Ignatieff's *Blood and Belonging*, see Kymlicka 2001: 242-253.
23. It goes beyond the scope of this paper to discuss to what degree *Québécois* nationalism is "ethnic" or "liberal." For critical examinations of *Québécois* citizenship and ethnicity see El Yamani 1996, Elmer and Abramson 1997, Juteau 2000b.
24. With regard to interculturalism in Quebec, the "preferred metaphor, as opposed to the *mosaic*, was that of the *tree* into which various rootstocks are grafted. A culture of convergence, composed of a solid core based on Quebec traditions would then be called upon to enrich itself with contributions from minority cultures" (McAndrew 1996).

Bibliography

Bade, Klaus J. (ed.) (1992). *Deutsche im Ausland - Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart*, München: C.H. Beck, 542 p.

Bade, Klaus J. and Rainer Münz (2000). *Migrationsreport 2000. Fakten, Analysen, Perspektiven*, Rat für Migration (ed.), Frankfurt a.M. and New York: Campus, 280 p.

Bannerji, Himani (2000). *The Dark Side of the Nation. Essays on Multiculturalism, Nationalism and Gender*, Toronto: Canadian Scholars' Press, 182 p.

Bielefeld, Uli (1988). *Inländische Ausländer: zum gesellschaftlichen Bewußtsein türkischer Jugendlicher in der Bundesrepublik*, Frankfurt a.M., New York: Campus Verlag.

Billig, Michael (1995). *Banal Nationalism*, London, New York: Sage Publications, 200 p.

Bissoondath, Neil (1994). *Selling Illusions. The Cult of Multiculturalism in Canada*. Toronto: Penguin Books.

Bommes, Michael (1994). "Migration und Ethnizität im nationalen Sozialstaat," *Zeitschrift für Soziologie*, vol. 23, no 5, p. 364-377.

Bommes, Michael and Jost Halfmann (1994). "Migration und Inklusion. Spannungen zwischen Nationalstaat und Wohlfahrtsstaat," *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, vol. 46, no. 3, p. 406-424.

Bourque, Gilles and Jules Duchastel (1995). "Pour une identité canadienne post-nationale, la souveraineté partagée et la pluralité des cultures politiques," in *Cahiers de recherche sociologique*, no. 25, p. 17-58.

Bourque, Gilles and Jules Duchastel (1996). *L'identité fragmentée. Nation et citoyenneté dans les débats constitutionnels canadiens 1941-1992*, Montreal: Fides, 383 p.

Braun, Hans (1995). "Multiculturalism as a Social Reality and as a Political Issue: The Case of Germany," in Hans Braun and Wolfgang Kloss (eds.) *Multiculturalism in Northern America and Europe. Social Practices and Literary Visions*, Trier: Wissenschaftlicher Verlag, p. 59-73.

Breton, Raymond (1984). "The Production and Allocation of Symbolic Resources: An Analysis of the Linguistic and Ethnocultural Fields in Canada," *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, vol. 21, no. 2, p. 123-144.

Breton, Raymond (1992), *Why Meech Failed. Lessons for Canadian Constitutionmaking*, Toronto: C.D. Howe Institute, 79 p.

Brotz, H. (1980). "Multiculturalism in Canada: A Muddle," *Canadian Public Policy*, vol. 6 (winter), p. 41-46.

Brubaker, William Rogers (ed.) (1989). *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham, New York, London: University Press of America.

Brubaker, William Rogers (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany,* Cambridge (MA): Harvard University Press.

Burnet, Jean and Howard Palmer (1988). *Coming Canadians: An Introduction to a History of Canada's Peoples*, Toronto: McClelland & Steward.

Cairns, Alan C. (1994). "The Charlottetown Accord: Multinational Canada v. Federalism," in Cook, Curtis (ed.) *Constitutional Predicament. Canada after the Referendum of 1992*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, p. 25-63.

Cairns, Alan C. (2000). *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*, Vancouver: UBC Press, 280 p.

Canada, Standing Committee on Multiculturalism, Gus Mitges MP, Chairman (1987). *Multiculturalism: Building the Canadian Mosaic*, Ottawa: Queen's Printer.

Canada, Special Committee on Visible Minorities in Canadian Society, Bob Daudlin MP, Chairman (1984). *Equality Now!,* Ottawa: Department of Supply and Services.

Canadian Government (1969). *The White Paper. The Statement of the Government of Canada on Indian Policy*, Ottawa: Queen's Printer.

Canadian Government (1988). *Canadian Multiculturalism Act, Chapter 24, and Act for the Preservation and Enhancement of Multiculturalism in Canada*, Ottawa: Queen's Printer.

Castles, Stephen (1997). "Multicultural Citizenship: The Australian Case," in Veit Bader (ed.) *Citizenship and Exclusion*, Houndsmills: Macmillan Press, p. 113-138.

Cohn-Bendit, Daniel and Thomas Schmid (1992). "Einwanderung und die neue Weltordnung," in Daniel Cohn-Bendit and Thomas Schmid. *Heimat Babylon. Das Wagnis der multikulturellen Demokratie*, Hoffman and Campe, p. 14-40.

Cook, Curtis (ed.) (1994). *Constitutional Predicament. Canada after the Referendum of 1992*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.

Cook, Ramsay ([1986] 1995). *Canada, Quebec and the Uses of Nationalism*, Toronto: McClelland & Stewart, 294 p.

Courchene, Thomas J. (1986). "Market Nationalism," *Policy Options*, vol. 7, p. 7-12.

Day, Richard (2000). *Multiculturalism and the History of Canadian Diversity*, Toronto: University of Toronto Press, 263 p.

Driedger, Leo (1996). *Multi-Ethnic Canada. Identities and Inequalities*, Toronto, Oxford, New York: Oxford University Press.

Dumont, Louis (1986). *Essays on Individualism*. Chicago: University of Chicago Press.

Elmer, Greg and Bram Abramson (1997). "Excavating Ethnicity in Québécois," in *Quebec-Studies*, vol. 23, spring, p. 13-28.

El Yamani, Myriame (1996). "De la gaffe politique à l'exclusion: le marquage du 'nous' et du 'eux' à travers les discours et stratégies médiatiques de 'L'affaire Parizeau' au Québec," in *Actes de colloque sur les convergences culturelles dans les sociétés pluriethniques*, Quebec: Presses de l'Université du Québec, p. 191-217.

Fichte, Johann Gottlieb ([1907/08] 1967). *Reden an die deutsche Nation*, Goldmanns Taschenbücher.

Fijalkowski, Jürgen (1998). "Germany, Europe's Biggest Magnet. Principal Categories of International Migrants and the Policies Concerning Them," in Hans Van Amersfoort and Jeroen Doomernik (eds.), *International Migration. Processes and Interventions*, Amsterdam: Het Spinhuis Publishers, p. 86-104.

Gagnon, Alain-G. and Guy Laforest (1993). "The Future of Federalism: Lessons from Canada and Quebec," *International Journal*, vol. 48, p. 470-491.

Gibbins, Roger (ed.) (1988). *Meech Lake and Canada: Perspectives from the West*, Edmonton: Academic Printing and Publishing.

Glazer, Nathan (1997). *We Are All Multiculturalists Now*, Cambridge (MA), London (U.K.): Harvard University Press, 179 p.

Gordon, M. (1964). *Assimilation in American Life*, New York: Oxford University Press.

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, *Bundeszentrale für politische Bildung* (23 May 1949).

Guibernau, Montserrat (1999). *Nations without States. Political Communities in a Global Age*, Cambridge: Polity Press, 216 p.

Habermas, Jürgen (1990). "Der DM-Nationalismus, Bemerkungen zu einer verworrenen Diskussion," *Die Zeit*, no. 14 (06-04-1990), p. 4-5.

Hall, Tony (1991). "Aboriginal Issues and the New Political Map in Canada," in Jack Granatstein and Kenneth McNaught (eds.) *"English Canada" Speaks Out,* Toronto: Doubleday Canada.

Hartney, Michael (1995). "Some Confusion Concerning Collective Rights," in Will Kymlicka (ed.) *The Rights of Minority Cultures*, New York, Oxford: Oxford University Press, p. 202-227.

Herder, J.G. (1968). *Von deutscher Art und Kunst*, Heinz Kindermann (ed.), Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Ignatieff, Michael (1994). *Blood and Belonging*. *Journeys into the New Nationalism*, Toronto: Penguin Books.

Ignatieff, Michael (2001). *The Rights Revolution*, Toronto: Anansi, 170 p.

Isin, Engin F. and Patricia K. Wood (1999). *Citizenship and Identity*, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, 189 p.

Joppke, Christian ([1996] 1998). "Multiculturalism and Immigration: A Comparison of the United States, Germany, and Great Britain," in David Jacobson (ed.) *The Immigration Reader. America in a Multidisciplinary Perspective*, Oxford (U.K.) and Malden (MA): Blackwell, p. 285-319.

Juteau, Danielle (1993). "The Production of the Québécois Nation," *Humboldt Journal of Social Relations*, vol. 19, no. 2, p. 79-109.

Juteau, Danielle (1997). "Multicultural Citizenship: The Challenge of Pluralism in Canada," in Veit Bader (ed.), *Citizenship and Exclusion*, London: Macmillan Press, p. 96-112.

Juteau, Danielle (2000a). "Du dualisme canadien au pluralisme québécois," in Marie McAndrew et France Gagnon (eds.), *Relations ethniques et éducation dans les sociétés divisées* (Québec, Irlande du Nord, Catalogne et Belgique). Paris/Montreal: L'Harmattan, p. 13-26.

Juteau, Danielle (2000b). "Ambiguïtés de la citoyenneté au Québec," paper (Conférence Desjardins) given in the Program of Quebec Studies, McGill University, Montreal, November 22 (unpublished).

Juteau, Danielle and Marie McAndrew (1992). "Projet national, immigration et intégration dans un Québec souverain," *Sociologie et Sociétés,* vol. 24, no. 2, 1992, p. 161-180.

Juteau, Danielle, Marie McAndrew and Linda Pietrantonio (1996). "Multiculturalisme ou intégration: un faux débat," in Khadiyatoulah Fall *et al*. (eds.), *Les*

convergences culturelles dans les sociétés pluriethniques, Sainte-Foy (Qc.): Presses de l'Université du Québec, p. 147-158.
Kanstroom, Daniel (1993). "Wer sind wir wieder? Laws of Asylum, Immigration, and Citizenship in the Struggle for the Soul of the New Germany," *Yale Journal of International Law*, vol. 18, p. 155-211.
Kelner, M. and Kallen, E. (1974). "The Multicultural Policy: Canada's Response to Ethnic Diversity," *Journal of Comparative Sociology*, vol. 2, no. 21-34.
Kobayashi, Audrey (1993). "Multiculturalism: Representing a Canadian Institution," in James Duncan and David Ley (eds.), *Place/ Culture/ Representation*, London, New York, Routledge, p. 205-231.
Kohn, Hans (1967). *Prelude to Nation-States: The French and the German Experience, 1789-1815*, Princeton: Van Nosrand.
Kymlicka, Will (1995a). *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford: Clarendon Press, 280 p.
Kymlicka, Will (ed.) (1995b). *The Rights of Minority Cultures*, Oxford, New York: Oxford University Press, 387 p.
Kymlicka, Will (1998). *Finding Our Way. Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*, Toronto: Oxford University Press, 220 p.
Kymlicka, Will (2001). *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, New York: Oxford University Press, 383 p.
Kymlicka, Will and Wayne Norman (1994). "Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory," *Ethics*, vol. 104, p. 352-381.
Laczko, Leslie S. (1997). "Attitudes Towards Aboriginal Issues in Canada: The Changing Role of the Language Cleavage," in *Quebec-Studies*, vol. 23, spring, p. 3-12.
Longstaff, Stephen A. (1992). "The Quebec-Canada Crisis," in *New Politics*, vol. 4, no. 1, p. 27-40.
MacKay, Wayne A. (1988). "Linguistic Duality and the Distinct Society in Quebec: Declaration of Sociological Fact or Legal Limits on Constitutional Interpretation," in Katherine E. Swinton and Carole J. Rogerson (eds.), *Competing Constitutional Visions: The Meech Lake Accord*, Toronto, Calgary, Vancouver: Carswell, p. 247-262.
Mahoney, Kathleen (1988). "Women's Rights," in Roger Gibbins (ed.), *Meech Lake and Canada: Perspectives from the West*, Edmonton: Academic Printing and Publishing, p. 159-170.
McAndrew, Marie (1995). "Le procès actuel du multiculturalisme est-il fondé? Une analyse de la politique ontarienne d'antiracisme et d'équité ethnoculturelle dans les conseils scolaires," *Éducation et francophonie*, printemps 1995, p. 26-33.
McAndrew, Marie (1996). "Canadian Multiculturalism and Québec Interculturalism: Myths and Realities," *Zeitschrift für internationale erziehungs- und sozialwissenschaftliche Forschung (ZiesF)*, vol. 13, no. 2, p. 265-283.
MacIver, Don (1999). "Canada. The Politics of Deep Diversity," in Don MacIver (ed.), *The Politics of Multinational States*, New York, St. Martin's Press, p. 1-32, 237-270.
McFalls, Laurence (1999). "Nationale Einheit und kultureller Widerspruch," *Berliner Debatte INITIAL*, vol. 10, no. 4/5, p. 157-164.
McPherson, James M. ([1998] 1999). *Is Blood Thicker Than Water? Crises of Nationalism in the Modern World*, New York: Vintage Books, 90 p.
McRoberts, Kenneth (1997). *Misconceiving Canada. The Struggle for National Unity*, Toronto: Oxford University Press, 395 p.
Meinecke, Friedrich ([1907] 1970). *Cosmopolitanism and the National State*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, (*Weltbürgertum und Nationalstaat*, München, Berlin: R. Oldenburg 1917).
Meisel, John, Guy Rocher and Arthur Silver (1999). *As I Recall. Si je me souviens bien. Historical Perspectives*, Montreal: Institute for Research on Public Policy (IRPP) (ed.), 449 p.
Moodley, K. (1983). "Canadian Multiculturalism as Ideology," *Ethnic and Racial Studies*, vol. 6, p. 320-331.

Münz, Rainer and Ralf E. Ulrich (2000). "Migration und zukünftige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland," in Klaus J. Bade and Rainer Münz (eds.), *Migrationsreport 2000. Fakten, Analysen, Perspektiven*, Rat für Migration (ed.), Frankfurt a. M. and New York: Campus.

Oberndörfer, Dieter (2001). "Integration der Ausländer in den demokratischen Verfassungsstaat: Ziele und Aufgaben," in Klaus J. Bade (ed.), *Integration und Illegalität in Deutschland*, Rat für Migration e.V., p. 11-29.

Porter, John (1965). *The Vertical Mosaic: An Analysis of Social Class and Power in Canada*, Toronto: University of Toronto Press.

Potvin, Maryse (1998). "Un certain racisme post-référendaire au Canada anglais?," in *Convergences. Bulletin du Centre d'études ethniques de l'Université de Montréal*, vol. 2, no. 2, p. 6-7.

Potvin, Maryse (2000). "Some Racist Slips about Québec in English Canada Beween 1995 and 1998," *Canadian Ethnic Studies*, vol. 32, no. 2, translated from "Les dérapages racistes à l'égard du Québec au Canada anglais depuis 1995," *Politique et Sociétés*, vol. 18, no. 2, p. 101-132.

Resnick, Philip (1994). *Thinking English Canada*, Toronto: Stoddart.

Resnick, Philip (2001). "Civic and Ethnic Nationalism: Lessons from the Canadian Case," in Ronald Beiner and Wayne Norman (eds.) *Canadian Political Philosophy. Contemporary Reflections*, Oxford, New York: Oxford University Press, p. 282-297.

Rocher, Guy (1971). "Les ambiguïtés d'un Canada bilingue et multiculturel," *Revue de l'Association canadienne d'éducation de langue française,* vol. 1, no. 3, p. 21-23.

Schmidt, Sandra (1999). "Immigration Policy and New Ethnic Minorities in Contemporary Germany," in Karl Cordell (ed.) *Ethnicity and Democratisation in the New Europe*, London and New York, Routledge, p. 91-105.

Schnapper, Dominique (1994). *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation,* Paris, Gallimard, 228 p.

Simmons, Alan B. (1998). "Racism and immigration policy," in Vic Satzevich (ed.), *The Sociology of Racism in Canada*, Toronto: Thompson, p. 87-114.

Stolcke, Verena (1997). " The 'Nature' of Nationality," in Veit Bader (ed.), *Citizenship and Exclusion*, London: Macmillan, p. 61-80.

Statistisches Bundesamt (ed) (1993). *Statistisches Jahrbuch 1993 für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, p. 92.

Süssmuth, Rita *et al.* (2001). *Bericht der Unabhängigen Kommission für Zuwanderung*, http:www.bmi.bund.de/top/dokumente/artikel/ix_46876.htm.

Swinton, Katherine E. and Carole J. Rogerson (eds.) (1988). *Competing Constitutional Visions: The Meech Lake Accord*, Toronto, Calgary, Vancouver: Carswell.

Taylor, Charles (1993). *Reconciling the Solitudes. Essays on Canadian Federalism and Nationalism*, Guy Laforest (ed.), Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 208 p.

Taylor, Charles (1998). "Nationalism and Modernity," in John A. Hall (ed.) *The State of the Nation. Ernest Gellner and the Theory of Nationalism*, Cambridge (MA):Cambridge University Press, p. 191-218.

Thompson, Elizabeth (2001). "Vote May Precede Election: Landry," *The Montreal Gazette*, Sunday, 10 June.

Tully, James (1994). "Diversity's Gambit Declined," in Curtis Cook (ed.), *Constitutional Predicament. Canada after the Referendum of 1992*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, p. 149-198.

Webber, Jeremy (1999). "Just How Civic Is Civic Nationalism in Québec?," in Alan C. Cairns *et al*., *Citizenship, Diversity, and Pluralism. Canadian and Comparative Perspectives*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, p. 87-107.

Wieland, Leo (1997). "Über dem kosmopolitischen Montreal liegt ein Hauch von Sarajevo," *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.2. 1997.

Winter, Elke (2000). "Nation et citoyenneté: une perspective wébérienne," in Michel Coutu, *et al.* (eds.), *Droits fondamentaux et citoyennté. Une citoyenneté fragmentée, limitée, illusoire?*, Montreal: Éditions Thémis, p. 87-107.

Woehrling, Jean-Marie (2000). "Le concept de citoyenneté à la lumière d'une comparaison franco-allemande," in Michel Coutu *et al.* (eds.), *Droits fondamentaux et citoyennté. Une citoyenneté fragmentée, limitée, illusoire?*, Montréal : Éditions Thémis, p. 111-139.
Yuval-Davis, Nira (1997). *Gender and Nation*, London: Sage.

Frédéric Lasserre

L'Amérique a soif : les besoins en eau de l'ouest des États-Unis conduiront-ils Ottawa à céder l'eau du Canada?

Résumé

La politique de mise en valeur de l'Ouest américain repose sur l'exploitation des ressources naturelles, dont la ressource en eau. La représentation que le caractère aride de l'ouest du pays ne devait pas être une contrainte au développement caractérise les politiques de développement. Cette représentation a conduit à l'exploitation systématique des fleuves et des aquifères, en particulier à des fins agricoles. Ces ressources affichent des signes d'épuisement. Les options qui se présentent aux dirigeants américains sont l'adoption d'impopulaires mesures d'économie d'eau, l'arbitrage entre secteurs concurrents ou l'importation d'eau du Canada. Dans le cadre de l'ALENA, le Canada sera-t-il contraint de céder son eau?

Summary

Development policies in the Western United States rely on the systematic use of all resources. The arid West was not to be considered a desert land thanks to engineering feats. This image of a desert turned green thanks to engineering led to the systematic overpumping of rivers and aquifers. Now that these resources show signs of depletion, the options available to politicians imply difficult choices: arbitration between rival groups; drastic saving regulations; or water imports from Canada. In the frame of NAFTA, could Canada be forced to sell its water?

L'eau semble abondante à l'échelle de la planète, mais son inégale répartition est à l'origine de situations de difficultés d'approvisionnement, voire de pénurie de plus en plus fréquentes à travers le monde. On songe au Moyen-Orient, où la question du partage des ressources en eau est un des chapitres majeurs des négociations entre l'Autorité palestinienne et le gouvernement israélien; mais la gestion de l'eau est problématique aussi dans certaines régions de l'Inde, de l'Asie du Sud-Est, des États-Unis même… De nombreux analystes prédisent que les tensions associées à ces pénuries déboucheront sur des conflits. En réalité, les enjeux du partage de l'eau, pour être parfois très sérieux, n'en sont pas moins une des dimensions dans les relations entre les différents pays qui se partagent une ressource finie. En particulier, la question de l'eau, en prenant de plus en plus d'importance aux États-Unis, pourrait bien forcer le gouvernement du

Canada à céder son eau, malgré l'actuelle position officielle qui proscrit toute exportation massive d'eau douce canadienne.

Aux États-Unis, une situation de pénurie croissante

Dans l'ouest des États-Unis, le développement économique et le mode de vie dépendent essentiellement de la garantie d'un apport en eau important. Rares sont les fermiers qui accueillent favorablement l'observation selon laquelle les tomates et les salades, qui font la fortune des exploitations maraîchères de Californie, ne sont pas des cultures adaptées au climat semi-désertique, voire désertique de la contrée; rares sont les citoyens du sud-ouest qui acceptent l'idée qu'une piscine est un véritable luxe dans une région où l'approvisionnement en eau n'est actuellement possible qu'au prix du surpompage des nappes phréatiques et de la surexploitation des cours d'eau.

Ainsi, l'eau du Colorado a suscité les convoitises des divers États de l'Ouest américain. D'amères disputes éclatèrent dès le début du siècle sur la répartition de cette ressource. En 1922, les délégués des sept États du bassin (Wyoming, Colorado, Utah, Nouveau-Mexique, Arizona, Nevada et Californie) ont signé le *Colorado River Compact,* un accord sur le bassin du fleuve Colorado qui attribuait des quotas d'emploi à chacun d'entre eux. Mais le Gouverneur de l'Arizona a refusé de ratifier le texte à peine signé, arguant que l'État avait droit à une part beaucoup plus importante de la ressource hydraulique, puisque c'était en Arizona que le fleuve coulait pour près de la moitié de sa longueur. En 1934, le Gouverneur Moeur mobilisa la Garde nationale de l'Arizona pour tenter d'empêcher la construction du barrage Parker, un projet fédéral destiné à dériver de l'eau du Colorado vers un aqueduc desservant Los Angeles.[1] La décision du gouvernement de l'Arizona d'en venir aux armes contre Washington pour tenter d'empêcher la construction d'un aqueduc, outre le ridicule avec lequel elle a été perçue, illustre le poids des tensions politiques et l'importance accordée aux questions de la propriété de la ressource en eau dans les représentations arizoniennes. Ce n'est qu'en 1944 que l'Arizona s'est résolu à ratifier l'accord de 1922 sur le Colorado.

La mobilisation systématique de toutes les ressources

La colonisation de l'Ouest américain a été sciemment encouragée par le gouvernement fédéral, afin de mettre en valeur l'ensemble du territoire et de marquer la prise de possession effective de ces espaces conquis sur les Amérindiens – on se souvient que le dernier affrontement des guerres indiennes intervient en 1890 (bataille de Wounded Knee). Les lois et les institutions des territoires, puis des États de l'Ouest – frontières au sens turnérien, c'est-à-dire espaces aux marches du monde développé, à conquérir et à mettre en valeur – ont été conçues pour favoriser un aménagement et un développement économique rapides. Pour cette raison, l'accès à l'eau, voire sa propriété, était accordé, de façon permanente et sans

limitation, à toute personne ou institution qui en ferait un usage économique. Un droit de priorité était accordé au premier qui se proposerait de faire un usage de l'eau. C'est sur ce principe légal du « premier arrivé, premier en droit » qu'est fondé le droit de nombreux États de l'Ouest.[2]

À ces considérations d'ordre géopolitique s'ajoutent des préoccupations de politique locale : les représentants élus souhaitaient démontrer à leurs électeurs qu'ils allaient à Washington afin de chercher à obtenir un usage judicieux de leurs impôts, lesquels, grâce aux investissements en infrastructures, allaient permettre l'expansion agricole ou industrielle et créer de l'emploi.

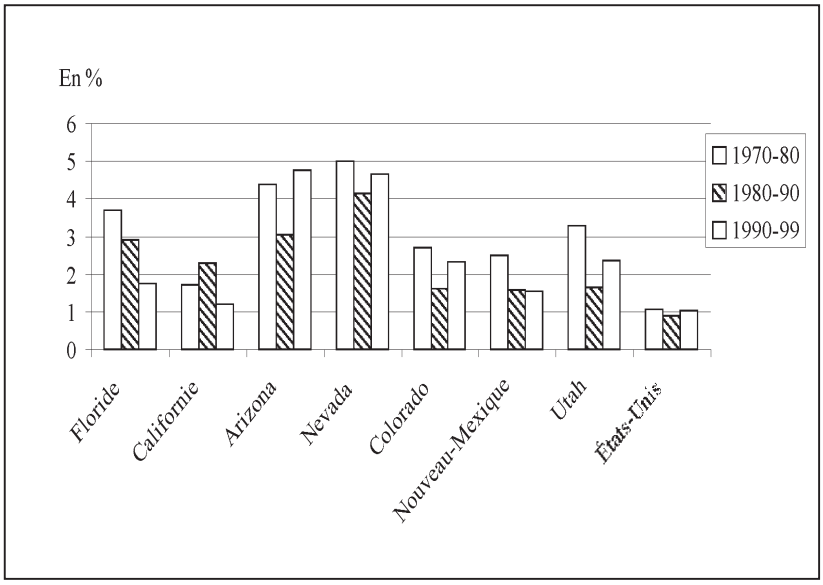
Aujourd'hui, l'Ouest – la Californie surtout, mais aussi le Colorado, le Nevada, l'Arizona – et le Sud – la Floride essentiellement – attirent beaucoup de personnes : retraités, mais aussi employés qualifiés qui suivent les entreprises de haute technologie désireuses d'offrir un cadre de vie idéal à leurs employés afin de les fidéliser, ils contribuent à la rapide expansion démographique de ces États par un solde migratoire massivement positif (Tableau 1), ce qui contribue à un accroissement bien supérieur à la moyenne nationale (Figure 1). De 1940 à 2000, la Floride est passée de 2 à plus de 15 millions d'habitants, la Californie, de 7 à plus de 33 millions, tandis que le Nevada passait de 110 000 habitants à 1,8 million, l'Utah de 550 000 à plus de 2 millions, le Nouveau-Mexique de 531 000 à 1,74 million, l'Arizona de 499 000 à 4,78 millions... D'États repoussoirs perçus comme perdus dans le désert et associés au *Dust Bowl* de la Grande Récession, ils sont désormais le symbole d'une douceur de vivre au soleil, de la réussite matérielle et de la maison individuelle sous le ciel bleu au bord de la piscine.

Tableau 1. Évolution de la population de quelques États américains (en millions)

	1970	**1980**	**1990**	**1999**
Floride	6,79	9,75	12,94	15,11
Californie	19,95	23,67	29,76	33,15
Arizona	1,77	2,72	3,67	4,78
Nevada	0,49	0,80	1,20	1,81
Colorado	2,21	2,89	3,30	4,06
Nouveau-Mexique	1,02	1,30	1,52	1,74
Utah	1,06	1,46	1,72	2,13

Source : US Census Bureau

Figure 1. Taux d'accroissement annuel moyen



Source : US Census Bureau

Cette explosion de population se traduit d'autant plus par un accroissement rapide des prélèvements en eau qu'elle traduit, on l'a mentionné, une revalorisation de l'image de ces États axée sur le confort matériel. En Floride, un État pourtant humide, les plans de l'État affirmaient en 1999 que « la demande en eau commence à excéder le rendement durable des aquifères et des eaux de surface ».[3] Le surpompage des nappes, de plus, tend à détruire celles-ci en provoquant l'intrusion d'eau de mer.

La ville de Tucson, en Arizona, est un bon exemple de surpompage des nappes. Constatant que la profondeur moyenne des puits était passée de 150 m à 450 m, l'État a fait voter la loi sur la gestion des eaux (*Arizona Water Management Act*), qui exigeait notamment que la ville en revienne à un pompage équilibré, c'est-à-dire n'excédant pas la recharge naturelle, et ce en 2025, une tâche impossible puisque les ressources en eau diminuent alors que la population de la ville explose. Une part croissante de l'eau de Tucson est conduite grâce au coûteux *Central Arizona Project* (CAP), mais pour l'heure les volumes ainsi importés ne suffisent pas pour espérer cesser le pompage excessif. À court terme, la seule solution consiste à éliminer la consommation agricole, et la municipalité s'affaire à racheter des exploitations et leurs droits d'approvisionnement en eau. L'eau est en effet distribuée aux exploitants au coût de 0,16 ¢/m³, alors que son coût de revient réel est de 16,9 ¢/m³ : le gouvernement fédéral américain accepte de

subventionner l'eau destinée à l'irrigation en Arizona à hauteur de 99 p. 100,[4] ce qui fait enrager les autorités municipales de Tucson.

En Californie, la demande en eau, en augmentation constante, se heurte à la difficulté de maintenir l'approvisionnement à son niveau actuel. L'eau des fleuves (Colorado, San Joaquin, Owens) est en grande partie pompée, ce qui contribue à l'assèchement du Colorado qui n'est plus qu'un mince filet d'eau lorsqu'il franchit la frontière mexicaine, une situation au cœur d'un amer litige entre les États-Unis et le Mexique. Le traité de 1944 garantit au Mexique un débit minimum du Colorado de 35 m^3/s au passage de la frontière; ce chiffre doit être comparé au débit moyen de 700 m^3/s mesuré au nord de la confluence du fleuve avec la rivière Gila, et aux 120 m^3/s de dérivation d'eau vers la seule Californie.

Le lac Owens, une importante source d'eau exploitée par la ville de Los Angeles pour assurer sa croissance, est pratiquement à sec aujourd'hui; comme pour la mer d'Aral, les dépôts de sels que l'eau a laissé en se retirant sont aujourd'hui balayés par les vents et dispersés sur les terres alentour. Selon l'Agence américaine de protection de l'environnement, la qualité de l'air dans les environs du lac est la plus mauvaise au pays, six fois pire sur la liste des endroits pollués que le deuxième site, la région voisine de l'aciérie de Gary, en Indiana.[5]

Les nappes phréatiques sont surexploitées, comme celles du bassin de l'Ogallala dans les prairies de l'ouest, dont le déficit hydrique est de 17 milliards m^3 par an, du fait d'une tarification dérisoire qui n'incite pas à la conservation de la ressource. Durant les années 1980, le niveau de la nappe baissait d'environ 15 cm par an; en 1994, la baisse de son niveau s'est accélérée à 60 cm, puis à 1 m en 1995, rythme de baisse qui s'est maintenu depuis. Au rythme de pompage actuel, la nappe de l'Ogallala, longtemps considérée comme inépuisable, sera épuisée d'ici 30 à 100 ans. Au Texas, la diminution du niveau de l'aquifère entraîne déjà l'abandon de terres irriguées au rythme de 1 p. 100 par année.[6] Tant le poids du lobby agricole que l'explosion urbaine en Californie, relayée par celle de l'Arizona à l'heure actuelle (Phœnix a vu sa population croître de 21 p. 100 de 1990 à 1999)[7] ne permettent pas d'envisager de renversement de la tendance. Le style de vie américain renforce la forte hausse de la consommation : ainsi, si le citoyen américain consommait en moyenne 560 litres par jour en 1997 pour ses besoins domestiques, ce niveau s'établissait à 750 litres à El Paso (Texas), dont plus de 50 p. 100 pour des usages de loisirs comme les piscines et les jardins; de l'autre côté de la frontière, à Ciudad Juarez, la consommation quotidienne ne s'élevait qu'à 285 litres.

Contribuant à compliquer la question, des héritages historiques font que certaines régions de Californie, comme la vallée Impériale, à l'est de San Diego, disposent de grandes quantités d'eau, tandis que d'autres doivent imposer des rationnements périodiques. Bien que l'agriculture contribue à hauteur de 10 p. 100 au produit intérieur brut de la Californie, le secteur

consomme plus de 78 p. 100 de l'eau de l'État tout en payant moins cher du mètre cube que les consommateurs urbains, mais les agriculteurs se sont organisés en solide groupe de pression pour maintenir leurs droits d'accès à la ressource.

La réaction initiale des autorités californiennes a été de pomper davantage d'eau dans le Colorado, ce qui a fortement déplu aux autorités de l'Arizona, et de détourner quelques rivières des montagnes du Nevada voisin. Devant l'ampleur que prenait cette vieille dispute entre États, d'une part, et d'autre part, au sein même de la Californie (citadins de Los Angeles et de San Diego, agriculteurs, industriels, écologistes), en décembre 1997, le secrétaire d'État à l'intérieur, Bruce Babbitt, a intimé aux autorités californiennes de se limiter aux 5,74 milliards m^3 que l'État est autorisé à pomper dans le Colorado annuellement en vertu de l'accord de 1922 sur le bassin du Colorado, au lieu des 6,78 milliards qui étaient effectivement prélevés.[8] M. Babbitt autorisait, le même jour, les ventes d'eau entre États, permettant ainsi à l'Arizona d'en céder au Nevada, une mesure qui a rendu furieux le gouvernement californien, qui y a vu la preuve que l'Arizona disposait de l'eau dont il avait besoin.[9]

En 1998, le gouvernement fédéral a proposé un programme de construction de nouveaux réservoirs, d'agrandissement de barrages existants et de creusement d'un canal de 70 km de long pour conduire l'eau des fleuves Sacramento et San Joaquin vers le sud. Coût total de ce programme : 10 milliards $. L'annonce de ces projets n'a fait que renforcer l'opposition du nord de l'État à ce qui est perçu comme un détournement de ressources injustifié.

Le mythe de l'Ouest, vert grenier de l'Amérique

La culture qui s'est développée dans ces régions arides du sud-ouest des États-Unis ne s'est jamais adaptée aux conditions locales. Elle n'en avait pas besoin : la technologie permettait de développer un mode de vie confortable, fondé sur les apparences d'une eau abondante.

> *Much of the contemporary culture of the American Southwest is based on denying its desertness... In a subdivision being built to the south [of Las Vegas], Paseo Verde Parkway and Val Verde Road intersect in Green Valley Ranch. The concept of green, like sod lawns, was an imported fantasy*.[10]

Si la nouvelle population urbaine de l'Ouest conçoit essentiellement son cadre de vie comme une oasis de verdure et de piscines implantée en plein désert, la population rurale considère l'Ouest comme le garant de la richesse des États-Unis. C'est du sol que provient la véritable richesse, les fondements de toute civilisation : l'énergie, les métaux, la nourriture. C'est grâce aux efforts des gens de l'Ouest que l'Amérique a pu maintenir le cap de la prospérité.

> *The rural Western ethic is that all wealth comes out of the ground, either as grass growing or as minerals being mined. [...] So the fact that today's reclamation projects–such as Garrison, CUP, Animas-La Plata–cost a few million dollars for each farmer they put on the land, doesn't cause their proponents to blink. That, they say, is the price society pays for creating the stuff of wealth. Without it and the other industries based on earth, there is nothing*.[11]

Lorsqu'un ouvrage comme *Lasso the Wind: Away to the New West*[12] est paru en 1999, l'auteur s'est attiré les foudres de lecteurs de l'Ouest, irrités de voir remise en cause la rationalité de la politique de l'eau dans la région. Parmi tous ces critiques, l'un d'eux manifeste une colère révélatrice de voir remise en cause la mission de l'Ouest :

> [*The author*] *is solidly locked into the conventional prejudices one would expect, I suppose, from a writer for the N.Y. Times–the typical liberal urbanite arrogance towards people who live on the land and work with their hands close to nature, people who produce the resources we depend on*.[13]

Face à la rigidité de telles représentations, il paraît difficile pour l'administration américaine d'entreprendre une quelconque remise en cause des politiques conduites jusqu'à présent, et qui consistaient à mettre en valeur, à des coûts toujours plus importants, toutes les ressources en eau, rivières et nappes aquifères, pour permettre d'alimenter en eau villes et exploitations agricoles. L'opposition du président Carter à cette logique des grands et chers projets, pour la mise en valeur de vastes espaces désertiques pour le bénéfice de peu de fermiers, a contribué à sa chute lorsqu'il a rendu publique, en avril 1977, sa *hit list*, la liste des projets de barrage et d'aqueducs qu'il souhaitait annuler.

Vers l'émergence d'un marché nord-américain de l'eau?

De nouveaux grands projets?

Puisque l'eau est abondante et peu exploitée au nord, pourquoi ne pas l'importer? Malgré le flou du droit international sur la question, de nombreux projets d'achat de l'eau du Canada ont été échafaudés aux États-Unis. L'extrême abondance de l'eau qu'on y trouve a frappé l'imagination des ingénieurs et des économistes dès les années 1950. Les ressources en eau de la Colombie-Britannique, et le fleuve Fraser, en particulier, suscitaient beaucoup de convoitise : son débit est le double du débit total de toutes les rivières californiennes, et ses eaux se jettent dans le Pacifique à peine exploitées… Quant aux lacs canadiens et aux Grands Lacs, ils recèlent de grandes quantités d'eau (Tableau 2).

Tableau 2. Les Grands Lacs et autres lacs importants

	Surface (km²)	Profondeur maximale (m)	Volume (km³)
Grands Lacs			
Lac Supérieur	82 500	407	12 240
Lac Huron	59 600	229	3 540
Lac Michigan	57 800	282	4 920
Lac Érié	25 750	64	484
Lac Ontario	18 960	244	1 640
Autres lacs canadiens			
Grand Lac de l'Ours	31 100	452	2 381
Grand Lac des Esclaves	27 800	614	2 088
Lac Winnipeg	24 400	19	371
Lac Manitoba	4 625	4	17
Autre lac transfrontalier			
Lac Champlain	1 127	122	25,8
À titre de comparaison			
Lac Baïkal	31 500	1 740	22 995
Lac Victoria	68 460	92	2 700
Lac Albert	5 590	58	151

Sources diverses.

Le projet NAWAPA (*North American Water and Power Alliance*) a été conçu par un bureau d'ingénieurs du Département de l'eau et de l'énergie de la Ville de Los Angeles au début des années 1950. Assurément le plus pharaonique des projets d'ingénierie jamais conçu, il devance les plus fous des projets de l'époque soviétique, le détournement des fleuves Ob et Iénissei vers l'Asie centrale afin de mettre en valeur les terres semi-désertiques et assurer l'expansion de la culture du coton, projets abandonnés en 1986. Au coût probablement sous-estimé de 100 milliards de dollars de 1952, le projet NAWAPA prévoyait la construction de centaines de canaux, de réservoirs et de barrages afin de détourner l'ensemble des rivières de Colombie-Britannique et du nord canadien vers les Grands Lacs, l'Ouest américain et le Mississippi; il prévoyait notamment l'endiguement de la vallée des Rocheuses, entre Banff et Jasper, afin d'en faire un immense réservoir de 800 km de long. Le projet prévoyait le stockage de 5 000 km³ d'eau et le transfert de 135 km³ par an, eau qu'il aurait fallu pomper, à grands frais, du réservoir canadien vers le sud par-dessus de nombreuses chaînes de montagnes. Le projet NAWAPA a fait couler beaucoup d'encre; il était populaire auprès de nombreux bureaux d'ingénieurs et de commissions de distribution d'eau aux États-Unis

jusqu'au milieu des années 1980, en particulier en Californie. Les coûts immenses, tant financiers qu'écologiques, rendaient le projet improbable dès sa conception, mais le NAWAPA est un symbole de ce que les ingénieurs américains ont pu concevoir dès lors que la perception de la rareté relative de l'eau se faisait sentir.

C'est que l'inégale répartition des ressources en eau et la dotation largement excédentaire de certains pays a donné naissance à de nombreux projets de constitution d'un marché de l'eau, soit bilatéral, soit destiné à plusieurs pays. Il est certain que la pression qu'impose la rareté de l'eau dans un nombre croissant de pays implique que les projets d'exportation de l'eau n'ont rien de farfelu, contrairement à ce que voudraient laisser croire leurs détracteurs écologistes. La Turquie est au cœur de nombreuses propositions d'aqueducs desservant le Moyen-Orient. De même, au Canada, on a compté au total près de neuf projets majeurs d'exportation d'eau vers les États-Unis, qui tous sont tombés en déshérence pour le moment. Pour le moment : il n'est pas certain que des groupes de pression américains, avec la pénurie croissante d'eau dans l'ouest des États-Unis, ne fassent pas de nouveau valoir que l'essentiel de l'eau des rivières du voisin canadien coule vers l'océan sans être exploitée.

Le gouvernement québécois, à l'automne 1997, s'était emballé pour un autre projet politico-économique : l'exportation de grands volumes d'eau douce. Se basant sur des estimations d'une population mondiale de 10 milliards d'habitants en 2020, relevant que 15 p. 100 des pays du monde souffraient déjà d'un certain manque d'eau et que le Québec possédait 16 p. 100 des réserves d'eau douce de la planète (une grossière erreur : en fait, pas plus de 3 p. 100), de nombreux industriels et planificateurs se voyaient déjà devenir les « Arabes de l'eau ».[14] Il est vrai que les seules réserves des Grands Lacs et d'autres lacs importants du Canada paraissent considérables.

Accroître les volumes exploités

L'accroissement des volumes passe souvent par l'exploitation accrue des cours d'eau ou des nappes phréatiques, renouvelables ou non. Dans cette optique se situent les projets d'exportation de l'eau des fleuves canadiens vers les États-Unis (Tableau 3). Par exemple, le projet GRAND Canal (*Great Replenishment and Northern Development Canal*) prévoyait la construction d'une immense digue destinée à isoler la baie James de l'océan, puis à canaliser l'eau du nouvel immense réservoir vers les Grands Lacs. Ce projet, en 1985, avait la faveur tant du premier ministre du Québec, Robert Bourassa, que du premier ministre fédéral, Brian Mulroney.

Tableau 3. Projets de dérivation et d'exportation d'eau à partir du Canada

Proposition	Année	Source	Dérivation annuelle (km^3)	Coût de la construction (milliards $ courants)
North American Water & Power Alliance (NAWAPA)	1952	Harnachement des bassins versants du Pacifique et de l'Arctique, y compris les affluents de la baie James, et détournement des eaux vers les Grands Lacs, le Mississippi et la Californie.	310	100
Grands Lacs	1963	La Skeena, le Nechako et le Fraser en Colombie-Britannique, l'Athabasca et la Saskatchewan dans les Prairies, vers les Grands Lacs	142	n.d.
Plan Magnum	1965	Rivière de la Paix, l'Athabasca et la Saskatchewan-Nord en Alberta	31	n.d.
Plan Kuiper	1967	Rivière de la Paix, l'Athabasca, la Saskatchewan-Nord, le Nelson et le Churchill	185	50
Central North American Water Project (CENAWP)	1967	Le Mackenzie, la rivière de la Paix, l'Athabasca, la Saskatchewan-Nord, le Nelson et le Churchill	185	30 à 50
Western State Water Augmentation	1968	La Liard et le Mackenzie	49	90
NAWAPA-MUSCHEC, Commission hydroélectrique mexicano-américaine	1968	Sources NAWAPA, bas-Mississippi et les rivières orientales de la Sierra Madre du sud au Mexique	354	n.d.
North American Waters	1968	Fleuves Yukon et Mackenzie, bassin versant de la baie d'Hudson	1 850	n.d.
Grand Canal	1983	Barrage des rivières de la baie James et canal de dérivation vers les Grands Lacs	347	100

Source : Marc Reisner, *Cadillac Desert*, Viking, New York, 1993, p. 489; Jean-Louis Sasseville, « L'exportation des eaux de surface : incertitudes et potentialités », conférence prononcée lors du Symposium sur la gestion de l'eau au Québec, 10-12 décembre 1997.

Ces projets présentent l'avantage de mobiliser de grandes quantités d'eau. C'est même une option que la Chine a retenue pour tenter de résoudre la question du manque d'eau du nord du pays : deux canaux de dérivation capteraient les eaux du Yangze et d'un de ses affluents pour les conduire au fleuve Jaune. Ces canaux traverseraient des zones montagneuses; ils impliquent le percement de nombreux tunnels, la construction d'imposants ouvrages d'art et le déplacements de plusieurs milliers de personnes.

Le Canada contraint de céder son eau?

La plupart des rivières et des nappes de l'Ouest américain sont déjà exploitées, parfois au-delà de la limite de leur mise en valeur durable. Même en Floride, pourtant dotée d'un climat nettement humide, on l'a vu, l'eau commence à manquer. Que se passera-t-il dans l'Ouest, lorsque la salinisation[15] des terres forcera les fermiers à accroître les volumes d'eau de l'irrigation et que la croissance urbaine, qui est estimée à environ 30 p. 100 d'ici à 2020, aura fait exploser la demande urbaine? Une fuite en avant est possible, mais les plus grandes nappes, comme l'Ogallala dans le sous-sol texan, ont une durée de vie limitée. Diminuer de façon draconienne la consommation par le biais de la tarification? Se posera alors la question politique de désigner le ou les groupes qui paieront : les fermiers, dont le lobby est très puissant dans l'Ouest? Ou les citadins, qui estiment déjà payer très cher une eau qu'ils voient couler à flots dans les champs?

Alors que les Américains promettaient dans les années 1960 de verser des sommes considérables pour acheter l'eau des rivières du nord des Prairies canadiennes (Manitoba, Saskatchewan, Alberta), le gouvernement canadien, appuyé par son opinion publique, a délibérément préféré rejeter ce projet, réapparu lors des négociations sur le traité de libre-échange de 1988, à cause du trop grand déséquilibre perçu qui caractérise les relations entre Canada et États-Unis.[16] En 1995, le gouvernement de la province de Colombie-Britannique a dû recourir à une loi spéciale pour interdire par anticipation toute vente de droit sur des cours d'eau, pour tenter de mettre fin aux pressions de divers groupes américains l'incitant à exporter de l'eau vers le sud.

Quelle souveraineté sous le régime de l'ALENA?

Pour le Canada, se pose en effet la question de la souveraineté sur les rivières. Si des exportations d'eau, forcément assez massives pour être rentables, sont initiées, sera-t-il possible de contrôler le rythme des détournement ainsi que la mise en chantier d'autres projets? Les partisans des exportations d'eau, encouragés par de récents sondages qui laissent entrevoir que l'opinion canadienne serait aujourd'hui plus favorable aux exportations d'eau à condition que le gouvernement canadien conserve son contrôle sur la ressource[17], faisaient valoir que l'eau était exclue des dispositions de l'ALENA, et donc demeurerait sous contrôle canadien.

C'est partiellement exact : l'eau, comme élément naturel coulant dans les rivières et s'infiltrant dans les nappes, n'est pas mentionnée dans le traité de libre-échange, mais au même titre que l'air ambiant. Aucune clause concernant l'accès à l'eau ne fait partie du traité de l'ALENA, autorisant ou interdisant son exportation. C'est par la Déclaration conjointe du Canada, des États-Unis et du Mexique, datée du 2 décembre 1993, que les gouvernements signataires ont affirmé que « l'ALENA ne [créait] aucun droit aux ressources en eau naturelle de l'une ou l'autre partie ».[18]

Mais l'eau n'est pas spécifiquement exclue du traité non plus, contrairement à ce qu'affirmait le gouvernement canadien au moment de la signature du traité. Une anecdote a ainsi été rapportée par Brian McAndrew, du *Toronto Star*. Répondant à une question sur l'inclusion de l'eau dans les biens commerciaux couverts par le traité de libre-échange nord-américain, Patricia Carney, ministre du commerce du gouvernement canadien lors des négociations, répondit que l'accord exemptait l'eau : « L'eau est exclue de l'entente – c'est écrit noir sur blanc dans l'accord ». Mais, devant son incapacité à trouver la référence dans le texte du traité, elle dut se contenter de se replier sur un vague « Ça y était »...[19]

Là où réside une grande incertitude, c'est le statut de l'eau à partir du moment où elle est exportée, c'est-à-dire où elle devient un bien commercial et que ce statut lui est reconnu par les deux parties, puisqu'elle est vendue à un prix convenu. Serait-elle encore exclue des dispositions de l'ALENA qui interdisent la restriction aux exportations dès lors que l'on a affaire à un bien devenu commercial? Rien n'est moins sûr. Le gouvernement du Québec, pourtant *a priori* partisan de la vente d'eau vers le marché américain, semble avoir été sensible à cet argument en prolongeant indéfiniment le moratoire sur toute exportation. Et le texte de la Déclaration conjointe précise qu'« *à moins d'être vendue dans le commerce et de devenir ainsi une marchandise ou un produit*, l'eau sous toutes ses formes échappe entièrement aux dispositions de tout accord commercial ».[20] À moins de devenir une marchandise : les termes sont assez clairs. Une fois l'eau exportée en masse et facturée, l'eau devient un bien et tomberait sous le coup des dispositions commerciales de l'ALENA. On comprend mieux la hâte du gouvernement fédéral à imposer un moratoire, au printemps 1999, sur les exportations d'eau du Québec et de Terre-Neuve, alors qu'il s'agit possiblement d'un domaine de compétence provincial.

Ottawa semble surtout craindre la force du précédent : une fois exportée, et donc transformée en bien commercial, il serait dès lors impossible au gouvernement canadien d'interdire la vente d'eau aux États-Unis, ce qui ouvrirait la voie, redoute-t-on, au développement accéléré des projets de dérivation des rivières canadiennes vers l'ouest des États-Unis, où les questions de rareté de la ressource sont essentiellement abordées selon l'angle de l'accroissement des quantités disponibles, et non de la rationalisation de la consommation. C'est aussi la très grande incertitude quant au sens des textes des traités et de toute interprétation par les

tribunaux qui ont incité le gouvernement québécois, pourtant favorable *a priori* au principe de la vente de l'eau aux États-Unis, à surseoir à ses projets et à faire voter une loi provisoire, renouvelée chaque année depuis le 1er janvier 2000, interdisant tout projet commercial en ce sens pour des contenants de plus de 20 litres.[21]

La Commission mixte internationale (CMI), organisme binational chargé de la gestion des Grands Lacs, a ouvert la porte, en août 1999, à des transferts d'eau de surface ou souterraines dans le bassin à condition qu'ils ne « mettent pas en danger l'intégrité de l'écosystème », mais cette proposition a immédiatement été dénoncée par le ministre canadien des Affaires étrangères, Lloyd Axworthy, qui envisagea alors de soumettre un projet de loi aux Communes visant à interdire tout transfert d'eau hors du Canada.[22] Indice de la sensibilité canadienne envers la question, la position de la CMI était pourtant fort modérée, puisque son rapport estimait que « les gouvernements ne devraient pas autoriser de prélèvements dans les Grands Lacs si le promoteur ne peut démontrer que ceux-ci ne remettront pas en cause l'intégrité du bassin des Grands Lacs. » La CMI précisait que les prélèvements devaient se faire dans le cadre d'un bilan de bassin nul, autrement dit que tous les volumes prélevés devaient rester à l'intérieur du bassin et retourner aux lacs, sans affecter la qualité des eaux. Le rapport soulignait aussi qu'il serait moins coûteux aux États américains de l'Ouest de racheter les droits d'eau de fermiers que de se lancer dans la construction d'aqueducs onéreux.[23] La grave sécheresse qui a affecté l'ensemble du Canada à l'été 2001 milite, de plus, pour une grande prudence dans l'octroi des ressources en eau canadienne aux États-Unis. Des chercheurs, sur la base de modèles météorologiques et de données historiques sur l'évolution du climat nord-américain depuis 2000 ans, ont commencé des calculs sur les probabilités d'une grande sécheresse dans les Prairies dans les 30 prochaines années – probabilités assez élevées, de l'ordre de 40 à 45 p. 100 selon les scientifiques. Si cette sécheresse, qui serait l'avatar récent de la sécheresse des années 1930, se produisait, elle justifierait des mesures de prudence envers les exportations massives d'eau canadienne. Mais la sécheresse se ferait également sentir dans l'Ouest américain, renforçant la pression des États-Unis pour la vente d'eau…[24]

Sun Belt Water Inc., une entreprise de Santa Barbara, veut exporter massivement de l'eau de le Colombie-Britannique vers la Californie. La société a passé les sept dernières années au tribunal pour tenter de faire invalider la réglementation, puis la loi de la Colombie-Britannique limitant ses prétentions. Selon Sun Belt Water, la politique canadienne en matière d'exportation d'eau est non seulement stupide – tous ces profits que les Canadiens pourraient réaliser! – mais aussi immorale : elle priverait des millions d'Américains dans le besoin d'une ressource qu'ils sont prêts à payer.[25] En décembre 1998, Sun Belt a intenté un nouveau procès au gouvernement de Victoria, réclamant 200 millions de dollars en dommages et intérêts pour avoir « violé l'ALENA » et avoir adopté une attitude

« cruelle et inhumaine ». Qu'on ne s'y trompe pas : Sun Belt n'est pas dupe de la véracité de ce dernier argument. Mais elle ne se fera pas faute de le répercuter dans sa campagne de presse en Californie, espérant ainsi faire monter, dans l'opinion publique californienne, la pression populaire qui incitera les gouvernements canadiens à se montrer plus conciliants avec les besoins américains. Certains politiciens du sud-ouest des États-Unis n'hésitent déjà plus à présenter les réticences canadiennes envers toute exportation d'eau comme des actes d'agression écologique.[26]

C'est dans ce contexte d'une pression croissante de l'opinion de l'Ouest vers des importations d'eau que le président George Bush a exprimé au premier ministre canadien, Jean Chrétien, son intention de négocier une entente de partage global des ressources nord-américaines, ressources énergétiques, minières et en eau.[27] Si la réponse du gouvernement canadien a été un ferme non, il n'empêche qu'il a demandé une évaluation de la valeur monétaire du patrimoine en eau du Canada.[28]

Coûts et opportunité

De grands projets crédibles

Il est de plus en plus difficile de trouver des sites de construction de barrages-réservoirs aux États-Unis : que l'on pense au barrage Auburn sur la rivière Américaine, déjà évoqué, qui coûterait entre un et quatre milliards de dollars, mais ne contiendrait que le cinquantième du réservoir Hoover, construit pour un coût considérablement moindre.[29] En 1944 seulement, le Congrès a autorisé l'édification de près de 300 barrages dans le bassin du Missouri. Peu après la Seconde Guerre mondiale, le Corps des ingénieurs de l'armée (*US Army Corps of Engineers*) a entamé une vague de construction de 400 barrages à travers le pays. Vers 1995, près de 80 000 barrages avaient été construits. En 1990, ils stockaient un volume d'eau équivalant à 60 p. 100 du volume d'écoulement total des fleuves et rivières des États-Unis. Dans le bassin du Colorado, le volume des réservoirs correspond à cinq années de débit du fleuve.[30] Les meilleurs sites sont déjà équipés, les coûts augmentent et la rentabilité diminue, tandis que la perception du public envers les grands barrages devient de plus en plus négative. La tendance est actuellement à la destruction des barrages afin de restaurer le cours naturel des rivières.[31]

Tout comme la construction de grands barrages, de tels projets ne font cependant pas l'unanimité. Ils coûtent fort cher : les travaux du Grand Canal, si chers à MM. Bourassa et Mulroney, étaient évalués à 100 milliards de dollars de 1983. Le coût du projet NAWAPA, 100 milliards de dollars de 1952, supposerait un devis de 500 milliards de dollars en 2001.

Mettant en parallèle les estimations du coût du Grand Canal, 100 milliards de dollars d'investissement initial en 1983 pour un volume de 347 km^3, et les coûts de construction d'un milliard de dollars pour une usine

de dessalement en Israël de 250 millions m³ par an, Sasseville[32] souligne le coût apparent moindre, par volume d'eau, des projets de dérivation. Militant en faveur de ces grands projets d'amenée d'eau, le coût du dessalement, tout en enregistrant une diminution substantielle depuis 20 ans, demeure trop important pour satisfaire l'ensemble de la demande des villes californiennes. La crise de l'énergie qui perturbe l'économie californienne depuis l'hiver 2000 ne contribue pas à rendre le dessalement attractif pour des solutions globales. Ainsi, pour dessaler 9,25 millions de m³, la ville de Santa Barbara doit dépenser 50 millions de kW. Pour assurer le transport des mêmes quantités depuis le Colorado, via les canaux existants, consomme entre 15 et 26 millions kW. Le coût de dessalement en Californie varie entre 81 ¢ et 3,24 $ le m³; en 1991, le *Metropolitan Water District* (MWD) payait 2,2 ¢/m³ pour l'eau acheminée depuis le Colorado et 15,8 ¢/m³ pour l'eau du *California Water Project*, un aqueduc californien. San Diego rachetait l'eau au MWD pour 21,8 ¢/m³.[33] On mesure l'attrait que peuvent représenter, dans ces conditions, les solutions qui préconisent la mise en valeur des infrastructures d'acheminement déjà existantes, leur modernisation et leur branchement sur des ressources plus vastes et encore inexploitées.

Des solutions locales existent-elles?

Or, s'il est certain que les techniques classiques de dessalement ne peuvent produire de tels volumes que moyennant la multiplication d'usines fort consommatrices d'énergie compte tenu de l'état actuel de la technologie, au moins leurs coûts de revient sont-ils connus avec une relative précision, ce qui n'est pas le cas des mégaprojets de canalisation. Par ailleurs, les progrès constants de la technologie du dessalement permettent d'envisager des coûts de plus en plus acceptables par m³, comme l'atteste le projet d'usine de dessalement de Tampa Bay, en Floride, qui doit produire de l'eau potable au coût de 0,45 ¢/m³.

De plus, l'opinion publique québécoise se montre beaucoup plus sensible aux retombées écologiques des immenses projets d'aménagement et de l'exploitation des ressources du nord canadien, comme en témoignent le succès de films comme *L'Erreur boréale* sur la politique forestière du gouvernement du Québec ou l'âpreté de certains débats lors des audiences publiques sur la politique de l'eau.

Enfin et surtout, la somme de 100 milliards de dollars de 1983 représente un montant hors de la portée des gouvernements nord-américains, plus soucieux, en ce début de millénaire, de réduire leur déficit et leur dette que de s'engager dans de grands projets dont les retombées sont encore incertaines; le secteur privé se risquerait-il à pareille aventure sans un partage du risque avec le public? Rien n'est moins sûr pour des projets d'une telle ampleur, d'autant que les risques politiques sont très importants : au Canada, outre l'opposition des écologistes, il est très vraisemblable que les Cris de la baie James, qui ont accepté l'aménagement hydroélectrique

après de dures négociations avec le gouvernement québécois, refuseraient le principe de la construction d'une telle dérivation. En Californie, les producteurs agricoles paient l'eau acheminée par aqueduc jusqu'à 12 fois moins cher que les villes[34], et ne paient rien pour l'eau pompée dans les nappes sur leurs terres. Après avoir réclamé pendant des décennies la construction du Central Arizona Project (CAP), grand aqueduc qui achemine de l'eau du Colorado à travers l'Arizona vers Phoenix et Tucson, les autorités de l'État se sont rendues compte que le prix de vente de cette eau, pourtant largement subventionné, était considéré comme trop élevé par les exploitants agricoles. L'eau du Canada, conduite sur des milliers de kilomètres, ne serait vraisemblablement destinée qu'aux marchés urbains, sauf si les divers paliers de gouvernement s'engagent dans de fort coûteux programmes de subvention pour rendre le prix de l'eau accessible aux fermiers. De nombreux observateurs font remarquer que les plus ardents promoteurs, au Congrès américain, des programmes de soutien fédéraux au bas prix de l'eau, sont aussi de grands pourfendeurs des dépenses publiques excessives...

En réalité, de grandes incertitudes sur les coûts des grands projets

L'avenir verra-t-il se multiplier les projets de construction d'aqueducs? C'est possible, car le principe en est simple et la technologie déjà éprouvée. Mais la question de leur financement restera le principal écueil sur lequel ces projets viendront buter. De plus, les grands projets pharaoniques ont beaucoup moins la faveur des institutions de financement international comme la Banque mondiale et les Banques de développement d'Asie ou d'Afrique.

Les estimations du coût de l'eau importée depuis le Canada vers l'Ouest américain varient de 81 ¢ à 2,43 $ le mètre cube. C'est à la diversité des estimations de coût de revient que se heurtent pour l'heure les promoteurs des projets d'acheminement d'eau, diversité qui certes reflète la multiplicité des configurations possibles, mais aussi la grande ignorance dans laquelle se trouvent encore les ingénieurs face à des techniques non encore éprouvées, ou face à la maîtrise des coûts de grands projets. Sandra Postel, du World Water Project, estime elle aussi que les coûts seront un enjeu majeur : « [malgré] toute l'information que je vois sur ces idées d'acheminer de l'eau [...], j'attends encore de voir des estimations de coûts crédibles. »[35]

Corollaire du coût réel croissant de l'eau, certaines collectivités en viendront sans doute à remettre en cause leurs activités agricoles. Exporter de l'eau aux fermiers de l'Ouest américain qui font pousser fleurs et légumes dans un climat quasi-désertique, ne fait-il pas que déplacer le problème, tant que n'aura pas été réévaluée la pérennité de leur politique agricole? Peter Gleick abonde dans le sens de la CMI : « si une ville peut se permettre de payer l'eau 48,6 ¢/m³ et les fermiers 4,05 ¢/m³, alors les villes pourraient acheter de l'eau aux fermiers et tout le monde serait heureux. Les

villes pourraient acheter l'eau 8,1 ¢/m³, obtiendraient de l'eau beaucoup moins chère, et les fermiers feraient des profits. »[36] Les fermiers deviendraient ainsi des exploitants de leurs droits d'eau et cesseraient de produire des denrées agricoles.

Un enjeu politique?

Ce rapide tour d'horizon des solutions possibles démontre qu'il est envisageable de résoudre la situation difficile qui prévaut dans l'ouest des États-Unis autrement que par l'importation massive d'eau douce. La rationalisation des usages est au cœur des avenues possibles, et ce d'autant plus que le problème majeur des thèses des partisans de la mise en place des marchés de l'eau, c'est que, influencés par les théories économiques générales, ils avancent souvent l'idée d'un comportement rationnel des consommateurs et des États vis-à-vis de la ressource en eau.

Or, rien n'est moins sûr. S'il est bien certain que l'objectif de chaque groupe, agriculteurs, industriels, citadins, est de maximiser sa valeur d'usage, le niveau optimal de répartition de la ressource entre chacun de ces groupes ne se définit pas de façon claire et objective, non plus que le coût qui lui est associé. Les gouvernements seront tôt ou tard confrontés à l'obligation de faire des choix entre les différentes catégories d'utilisateurs de la ressource, à mesure que les litiges sur l'appropriation des ressources se feront plus nombreux, comme aux États-Unis. En l'absence de prise de décision, c'est vers l'extérieur que les gouvernants risquent de chercher à faire porter le poids de la sécurisation de leur approvisionnement en eau.

Racheter l'eau des exploitants agricoles paraît une solution pratique aux questions de manque d'eau dans l'Ouest américain. Cependant, deux questions se posent. Tout d'abord, les fermiers accepteraient-ils de délaisser ainsi leur activité première, compte tenu de la prégnance de leur représentation socio-économique, on l'a vu? Il est vraisemblable qu'espérer les voir renoncer à leur statut de producteur des denrées de base relève en bonne part de la spéculation. De ce point de vue, le développement, aux États-Unis, de l'idée d'importer de l'eau canadienne comme solution aux problèmes de manque d'eau, en dépit des incertitudes tant quant aux coûts réels qu'aux moyens de financement de tels projets, semble indiquer, au contraire, de très grandes réticences envers l'abandon du statut de fermier.

Par ailleurs, se pose aussi la question de l'impact mondial de la baisse de la production agricole qu'implique ce rachat des droits d'eau. Que la production agricole américaine diminue de façon marquée du fait d'une renonciation à l'exploitation, comme suggéré précédemment, ou du fait d'un tarissement des principales nappes aquifères, notamment l'Ogallala, et c'est l'ensemble des marchés agricoles mondiaux qui seront affectés. La demande américaine est solvable : les Américains ne manqueront de rien.

Mais la production mondiale demeurera-t-elle suffisante pour couvrir l'ensemble de la demande? Et à quel prix?

Notes

1. Dean Mann, *The Politics of Water in Arizona*, University of Arizona Press, Tucson, 1963, p. 86; Thomas Sheridan, « The Big Canal: The Political Ecology of the Central Arizona Project », dans *Water, Culture and Power*, sous la dir. de John Donahue et Barbara Rose Johnston, Island Press, Washington, DC, 1998, p. 172.
2. David Fullerton et Michelle Leighton Schwartz, « Le modèle californien en question », *Courrier de la planète*, n° 24, septembre-octobre 1994, p. 14.
3. Paul Simon, *Tapped Out*, Welcome Rain, New York, 1998, p. 37.
4. Sandra Postel, *Pillar of Sand: Can the Irrigation Miracle Last?*, Worldwatch Institute, Norton, New York, 1999, p. 231.
5. Paul Simon, *Tapped Out*, Welcome Rain, New York, 1998, p. 21.
6. High Plains drought endangers agriculture, Ogallala aquifer. *US Water News Online*, avril 1996; *Ottawa Citizen*, 15 août 2001.
7. *The Economist*, 17 juillet 1999.
8. Susan Gembrowski, « The Water Wars of 96 », *San Diego Metropolitan Magazine*, octobre 1996; *The Economist*, 21 février 1998.
9. *New York Times*, 19 décembre 1997; Frédéric Lasserre, « Le prochain siècle sera-t-il celui des guerres de l'eau? », *Revue internationale et stratégique*, n° 33, 1999.
10. « Beaucoup de la culture du Sud-Ouest américain repose sur la dénégation de sa réalité désertique. Dans un lotissement en construction au sud de Las Vegas, l'avenue Paseo Verde et la rue Val Verde se croisent à Green Valley Ranch. Le concept du vert, comme les pelouses gazonnées, était une lubie importée. » Philip Fradkin, « The River Revisited », *Los Angeles Times Magazine*, 29 octobre 1995.
11. « La philosophie de l'Ouest rural veut que toute richesse provienne du sol, sous forme d'herbe ou sous forme de minerais. [...] En conséquence, le fait que les projets actuels de mise en valeur – comme Garrison, le Central Utah Project, Animas-LaPlata – coûte quelques millions de dollars pour chaque fermier à qui ils permettent de s'implanter, ne conduit pas leurs promoteurs à ciller. Ceci, disent-ils, est le prix que la société paie pour permettre la création de l'étoffe même de la richesse. Sans ces projets et les autres industries basées sur l'exploitation du sol, il n'y a rien ». Ed Marston, « The West's Water-crats and Dam-icans », dans *Western Water Made Simple*, High Country News, Island Press, 1987, p. 10.
12. Timothy Egan, *Lasso the Wind: Away to the New West*, Vintage Books, New York, 1999.
13. Critique de l'ouvrage par un lecteur du Nouveau-Mexique, 13 février 2000, www.amazon.com.
14. *L'Actualité*, 1er novembre 1997.
15. Une irrigation excessive et mal drainée entraîne l'accumulation de sels dans le sol. Cette accumulation rend la terre impropre aux cultures, nécessitant tout d'abord le recours à des quantités d'eau croissantes afin de lessiver les sols de l'excès de minéraux déposés, avant de forcer les exploitants à abandonner leur terre. Aux États-Unis, près de 28 p. 100 de la superficie cultivée est affectée par la salinisation. En Californie, du fait de ce phénomène, la superficie exploitée a

tendance à diminuer, les nouvelles surfaces mises en exploitation ne compensant plus les surfaces abandonnées.

16. Richard Bocking, *Canada's Water: For Sale?* James Lewis & Samuel, Toronto, 1972; Jamie Linton, « Water Export: A Canadian Perspective », *Ecodécision*, septembre 1992; *The Economist*, 17 juin 1995.
17. *Globe & Mail*, 31 mai 2001.
18. *Déclaration conjointe des Gouvernements du Canada, du Mexique et des États-Unis*, 2 décembre 1993.
19. Cité par Marq de Villiers, *Water*, Stoddart, Toronto, 1999, p. 279.
20. *Déclaration conjointe*, italiques ajoutées.
21. Luc Proulx, ministère de l'Environnement, Québec, entrevue avec l'auteur, 10 septembre 2001.
22. *Le Devoir*, 19 août 1999.
23. *Protection of the Waters of the Great Lakes. Final Report to the Governments of Canada and the United States*. International Joint Commission, mars 2000. http://www.ijc.org/boards/cde/finalreport/finalreport.html.
24. *Ottawa Citizen*, 14 août 2001, 15 août 2001.
25. *Christian Science Monitor*, Boston, 15 juin 1998; Marq de Villiers, *Water*, Stoddart, Toronto, 1999, p. 283.
26. Marq de Villiers, *Water*, Stoddart, Toronto, 1999, p. 18.
27. *Globe & Mail*, 18 juillet 2001; *La Presse; Le Devoir; Le Soleil*, 19 juillet 2001.
28. *Le Point*, Société Radio-Canada, diffusé le 6 septembre 2001.
29. Peter Gleick, « Conflict and Cooperation over Fresh Water », dans *The World's Water, The Biennial Report on Freshwater Resources 1998-99*, Island Press, Washington, 1998, p. 16.
30. Hirsch et al., « The Influence of Man on Hydrologic Systems », dans *The Geology of North America*, vol. O-1, *Surface Water Hydrology*, Geological Society of America, Boulder, Colorado, 1990, p. 329-359.
31. Peter Gleick, « The Status of Large Dams », dans *The World's Water*, *op. cit.*, 1998, pp. 69-89; et Peter Gleick, « The Removal of Dams: A New Dimension to an Old Debate », *The World's Water 2000-2001*, Island Press, Washington, 2000, p. 113-136.
32. Institut national de la recherche scientifique, division Eau (INRS-Eau).
33. Marq de Villiers, *Water*, Stoddart, Toronto, 1999, p. 341.
34. Peter Gleick, Pacific Institute for Studies in Development, cité par le *Ottawa Citizen*, 16 août 2001.
35. Citée par le *Ottawa Citizen*, 16 août 2001.
36. Cité par le *Ottawa Citizen*, 16 août 2001.

Bibliographie

Bocking, Richard. *Canada's Water: For Sale?* James Lewis & Samuel, Toronto, 1972.

Commission mixte internationale. *Protection of the Waters of the Great Lakes. Final Report to the Governments of Canada and the United States*, mars 2000.

De Villiers, Marq. *Water*, Stoddart, Toronto, 1999.

Egan, Timothy. *Lasso the Wind: Away to the New West,* Vintage Books, New York, 1999.

Fradkin, Philip. « The River Revisited », *Los Angeles Times Magazine*, 29 octobre 1995.

Fullerton, David et Leighton Schwartz, Michelle. « Le modèle californien en question », *Courrier de la planète*, n° 24, 1994.

Gembrowski, Susan. « The Water Wars of 96 », *San Diego Metropolitan Magazine*, octobre 1996.

Gleick, Peter. « Conflict and Cooperation over Fresh Water », dans *The World's Water, The Biennial Report on Freshwater Resources 1998-99*, Island Press, Washington, 1998.

_____. « The Removal of Dams: A New Dimension to an Old Debate », *The World's Water 2000-2001*, Island Press, Washington, 2000.

Hirsch, David et al., « The Influence of Man on Hydrologic Systems », dans *The Geology of North America*, vol. O-1, *Surface Water Hydrology*, Geological Society of America, Boulder, Colorado, 1990.

Lasserre, Frédéric. « Le prochain siècle sera-t-il celui des guerres de l'eau? », *Revue internationale et stratégique*, n° 33, 1999.

Linton, Jamie. « Water Export: A Canadian Perspective », *Ecodécision*, 9, 1992.

Mann, Dean. *The Politics of Water in Arizona*, University of Arizona Press, Tucson, 1963.

Marston, Ed. « The West's Water-crats and Dam-icans », dans *Western Water Made Simple*, High Country News, Island Press, 1987.

Postel, Sandra. *Pillar of Sand: Can the Irrigation Miracle Last?,* Worldwatch Institute, Norton, New York, 1999.

Reisner, Marc. *Cadillac Desert*, Viking, New York, 1993.

Sasseville, Jean-Louis. « L'exportation des eaux de surface : incertitudes et potentialités », conférence prononcée lors du Symposium sur la gestion de l'eau au Québec, 10-12 décembre 1997.

Sheridan, Thomas. « The Big Canal: The Political Ecology of the Central Arizona Project », dans *Water, Culture and Power*, sous la dir. de John Donahue et Barbara Rose Johnston, Island Press, Washington, DC, 1998.

Simon, Paul. *Tapped Out,* Welcome Rain, New York, 1998.

Review Essays

Essais critiques

Richard Dennis

Territorial Manoeuvres: Space and Place in Canadian Cities

Trudi Bunting and Pierre Filion (eds), *Canadian Cities in Transition (second edition): The Twenty-First Century*. Toronto: Oxford University Press, 2000, viii, 576 pp.

Annick Germain and Damaris Rose, *Montréal: The Quest for a Metropolis*. Chichester, UK: Wiley, 2000, xiv, 306 pp.

Martha Radice, *Feeling Comfortable? The Urban Experience of Anglo-Montrealers*. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 2000, xix, 174 pp.

Andrew Sancton, *Merger Mania: The Assault on Local Government*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2000, 183 pp.

Peter Ward, *A History of Domestic Space: Privacy and the Canadian Home*. Vancouver: UBC Press, ix, 1999, 182 pp.

In 1998, Canada Post issued a set of nine postage stamps depicting different types of Canadian housing: for example, Native people's housing, settler housing, veterans' housing.[1] In their constrained diversity, the stamps neatly illustrated national attitudes to house and home. In a country in which two-thirds of the population live in cities with more than 100,000 inhabitants, none of the illustrated buildings extended over more than three storeys and a basement; even this solitary example of "multiple unit housing" surrounded by suburban and rural single-family dwellings, was a row of Montreal "plexes," not an apartment block. Accompanied by even smaller illustrations along the margin of the stamp, showing a spiral staircase and a resident perched at the top of the steps leading to the front door, even the multiple dwelling was identified as both "heritage" and "home."

Of the books under review in this essay, Peter Ward's *A History of Domestic Space* most closely matches the images on the stamps; but the pro-suburb, pro-regional bias they display is echoed in the concerns of other new books focused on neighbourhoods, municipalities and metropolitan problems. Can Canadians ever be "at home" in their cities? And, even within large metropolitan areas, is a mosaic of small, independent municipalities more desirable than unitary, citywide authorities that incorporate diversity *within* their boundaries?

International Journal of Canadian Studies / Revue internationale d'études canadiennes
24, Fall / Automne 2001

Bunting and Filion's *Canadian Cities in Transition* first appeared in 1991. Now we have a new – substantially revised–edition for a new century. The text is itself a multi-tiered city, enlarged since the first edition from twenty to twenty-four chapters, now amalgamated into six (previously five) parts ("Urban Systems," "City-wide Processes," "Internal Geography of the City," "Land Use and Activities," "Governance and Planning," "Pressing issues"). The facts of Canadian urbanisation are presented in a variety of tables, graphs and maps; many of the contributors, no doubt rightly, make no assumptions that their readers will visit other parts of the book, and so feel the need to reiterate some basic themes about post-industrialisation, immigration, suburbanisation and gentrification. Several contributors come to the same disturbing conclusion: that within and between Canadian cities, income inequalities and social polarisation are growing, and the poor are increasingly marginalised by the erosion of the welfare state. They also share a concern for the sustainability of cities, mostly focused on low-density, private-transport-dependent suburbia, but occasionally (e.g. in chapters by Olson and Tyler) taking in wider ecological and energy considerations.

However, there is little here that represents the growth of a new *cultural* geography during the 1990s, that addresses how city-dwellers feel about, or make their *homes* in, Canada's cities. Identity is something reserved for *other* people–ethnic minorities (and only as expressed in their spatial distribution, in chapters by Murdie and Teixeira on "The City as Social Space" and Ley on "The Inner City"), and gays and immigrant women (in a welcome new chapter by Brian Ray and Damaris Rose). There is no explicit reference to ideas of "new ethnicities"–of how, for example, Asian identities are reconstructed in a Canadian setting–or, more generally, to the social construction of identities, and barely a mention of what multiculturalism means in practice. References to Kay Anderson's important work on Vancouver's Chinatown or Dan Hiebert's studies of Jews in inter-war Toronto focus on the facts of ethnic segregation and the experience of discrimination rather than on more subtle and contested ideas about the construction of ethnic identities.[2] First Nations city-dwellers receive equally scant attention. Richard Harris identifies them as by far the worst-housed of all the groups that can be separately identified in census data on housing conditions, and Tracy Peressini and Lynn McDonald note their substantial overrepresentation among the Canadian homeless; but they are absent from chapters on employment issues and urban politics, and there is no discussion of the problems of constructing an Aboriginal identity in an urban setting.

Both Peressini and McDonald's and Ray and Rose's chapters are positioned in a brand-new section of the book, on "Pressing Issues," which also includes Mary Ellen Tyler's chapter on urban ecology and Paul Villeneuve and Anne-Marie Séguin's discussion of power and decision-making. The latter reproduces some intriguing data on the distribution of

locational conflicts in the Quebec Metropolitan Area, contrasting defensive struggles by citizens' groups (often, but not necessarily, self-interested NIMBY protests) with conflicts initiated by citizens, such as attempts to improve local services. A dramatic increase in locational conflicts in the mid-1980s, and especially in central neighbourhoods of Quebec City, reflected more active resistance to proposals for urban renewal on the part of politically aware gentrifiers. This focus on power and conflict is about as close as we get to ideas about the social production of space. More often, urban space in *Canadian Cities in Transition* is treated as a container for social and economic processes. Authors are keener on typologies than on social or cultural theory.

Ray and Rose illustrate their discussion of gender, difference and diversity in everyday life with examples drawn from Montreal–the "Gay Village" on Ste Catherine east of St Laurent, and the experiences of Indian and Polish women living either in inner-city, multi-ethnic districts such as Côte-des-Neiges or in suburban municipalities, mostly in the predominantly Anglophone West Island. Interestingly, their methodology of semi-structured interviews, snowball sampling to recruit interviewees and, in the case of immigrant women, a focus on women in a variety of locales, not in a geographically concentrated "ethnic enclave," is identical to that employed by the anthropologist Martha Radice in *Feeling Comfortable?*, her discussion–based on her Laval master's thesis–of how Anglo-Montrealers "know, use, engage with, imagine, and generally make sense of their city" (p. 2).

While many chapters of *Canadian Cities in Transition* are brand-new, some changes are little more than cosmetic. Although there is still plenty of history, both as preface to the present and as illustration of process, the past is all but denied in the new chapter headings. Sherri Olson's chapter on "The Evolution of Metropolitan Form" has become the timeless but more scientific sounding "Form and Energy in the Urban Built Environment," though its structure (and most of the words) are unchanged! Likewise, Ken Jones' "The Urban Retail Landscape" has been re-invented as "Dynamics of the Canadian Retail Environment," which sounds … well, more dynamic. The statistics are updated and there are new passages on "big-box retailers" and "power centres," but again the structure and the argument are the same as before. So, despite the growth in studies of "cultures of consumption" over the last decade, "consumption" is notable only for its absence from the index. A paragraph on the West Edmonton Mall and the Eaton Centre, a brief section on specialty retailing and historic properties on waterfronts and in warehouse districts, and a passing mention by David Ley of a "consumption cornucopia" proclaiming "the power of the pleasure principle" (p. 296) must suffice. Nothing on the psychology of shopping or the role of consumption in shaping identities; nothing on the micro-geography of shopping malls; and–in a book subtitled "the twenty-first century"–all of two paragraphs on cyber-shopping.

Maybe I am expecting too much. After all, this is primarily a text book. The editors face a familiar dilemma of deciding whether this is a book about urban Canada (emphasise what is distinctive about Canadian cities) or a book about urban geography for Canadian students (emphasise the theory and occasionally add Canada where it conforms to the theory). They present a top-down, managerialist approach to urbanism, aligning urban geography to planning, environmental management and economics, occasionally to sociology, but rarely to cultural studies and never to the arts. Perhaps this Ontario-edited perspective is urban geography as prescribed for Mike Harris Conservatives, renowned for their dismissive attitude towards the humanities and the "soft" social sciences. Nonetheless, with some notable exceptions, some of them enumerated above, it yields only a basic understanding of Canadian cities as territorial places, geographically defined communities, produced, constructed and contested spaces.

It offers rather more on that thorny perennial of Canadian urban studies: the distinctiveness of Canadian cities, especially by comparison to cities in the United States. Two prominent contributors to this debate–John Mercer and Larry Bourne[3]–each have chapters in both old and new editions of *Canadian Cities in Transition*, the former now in partnership with the feminist social geographer Kim England. They conclude that suburbs are still more dominant in U.S. than in Canadian cities, that "a striking cross-national difference persists in urban public transportation" (p. 61), but that public transit is in increasing crisis in Canada. Fewer Canadians occupy single-family dwellings (though Canadian suburbanites are more likely to do so than U.S. suburbanites), and gated communities are less common than in the United States. Canadian cities are characterised by greater regulation and governance. But strong government is being undermined because most new growth occurs outside metropolitan jurisdictions, a process that is going on globally.

Mercer and England anticipate that global changes–in the growth of a service-based and information-based economy in place of manufacturing, in immigration from non-European origins, in changes in household structure, lessening public-sector influence and the growth of the market in Canada–will lead to a greater similarity between Canadian and U.S. cities. Canadian cities *are* still more public in their nature, as much because of the *nature* rather than the *degree* of state intervention, but there is now a substantial overlap along a public-private continuum, especially since the Canadian Charter of Rights and Freedoms laid more emphasis on individual rights at the expense, whether intentionally or not, of collective rights.

Andrew Sancton's chapter on municipal governance retains the same title as in the first edition but is very different in content, responding to some major challenges to local government during the 1990s which also provide the agenda for his single-authored *Merger Mania*, commissioned by the City of Westmount as part of its campaign to resist amalgamation into an

enlarged City of Montreal.[4] If most geographers define cities in morphological and demographic terms–as large, dense, heterogeneous places, irrespective of where the administrative boundaries lie–Sancton emphasises the legal definition, rights and responsibilities of municipalities. Cities in Canada have no constitutional status; as creatures of provincial governments, they are vulnerable to reorganization, amalgamation and abolition irrespective of the preferences of their own populations. To many commentators, they have also been victims of "downloading"–the transfer of responsibilities from federal or provincial level, often as ways of reducing taxes, without an equivalent transfer of resources. So municipalities are squeezed into cutting services or raising user fees. Their protests, or their inability to square the circle of rising needs and declining resources, then provide the excuse for provincial governments to abolish, amalgamate or otherwise "rationalise" the lower level. In Ontario, for example, the Conservative provincial government attempted to make municipalities responsible for a substantially increased share of welfare payments. At the same time, the province also wrested control of education from the local level but then, in order to maintain the illusion of lower provincial income tax, levied a provincial residential property tax to pay for education, to be collected by municipalities along with their own property tax. As Sancton notes, most of the taxes that local residents are now paying to their municipalities are for services over which those municipalities have virtually no control.

Historically, municipalities expanded their boundaries by annexation, taking over the rights and responsibilities of both incorporated and unincorporated suburbs and rural areas, usually when they failed to settle their debts or provide adequate services. But local taxpayers invariably got to vote on such amalgamations. Where municipalities remained independent, provinces might establish a middle tier of regional government, usually with quite narrowly defined responsibilities. Examples include Metro Toronto (established in 1953), Greater Winnipeg (1960) and the Montreal Urban Community (1969). Sancton is sceptical about dividing municipal functions across more than one tier. If councillors sit at both levels they (and their voters) have tended to concentrate attention on the everyday activities of the lower tier, leaving bureaucrats too much freedom to construct castles in the air at the higher level. If there are direct elections to the upper tier, the result is often conflict between levels. But Sancton is even more opposed to enforced amalgamation, effectively abolishing the lower tier. He notes the replacement of Greater Winnipeg by a single Unicity as long ago as 1972. In theory, this would yield economies of scale, allow effective planning, and increase equity across the constituent parts: upgrading would ensure that everybody enjoyed the standards of service previously provided by the best. In practice, he claims, this rarely occurs because of the initial disparities between the constituent parts. In Winnipeg for example, Unicity failed to revive the fortunes of a declining central city because the already expanding suburban areas continued to

divert resources in their direction. In the new (1998) City of Toronto, effective planning is nullified because the places where most growth is happening are still outside the City, and any success the City has achieved in its first few years can be attributed to its uniquely charismatic, if also sometimes embarrassing, Mayor Mel Lastman.

Sancton exposes the muddled thinking that has lain behind the creation of the new City of Toronto and other recent attempts to simplify and reduce the costs of local government, not only in Ontario (where he concentrates on Chatham-Kent, Ottawa-Carleton, Hamilton-Wentworth and Sudbury) but also in Nova Scotia (the creation of Halifax Regional Municipality). He is dismissive of claims that consolidation has either saved money or delivered services more effectively, or that it is a prerequisite of effective city-marketing in a global economy. He outlines, without endorsing, American "public choice" arguments–that fragmentation widens choice (you can choose the level of services and taxes in a system where inequality of provision becomes a virtue)–but he certainly does not believe that equity issues should be solved at the scale of municipal government. It is for provincial or federal governments to decide on redistribution. By contrast, like most planning- and welfare-oriented geographers, Mercer and England are implicitly in favour of unitary, metropolitan-wide governments that facilitate large-scale planning and allow transfers of resources between rich and poor districts within their boundaries.

The situation in Montreal, where Mayor Bourque advocated both enlarging the Montreal Urban Community beyond the Island to take in the entire Greater Montreal area, and amalgamating the twenty-eight separate municipalities on the Island into one, had a neat geometric logic to it–Westmount was completely surrounded by the City of Montreal, Outremont extended peninsula-like into the City, and there was a disconnected part of the City in the far north of the Island. A map to bring tears to the eyes of Governor Gerry of gerrymandering fame. But that, of course, was the point: Westmount neatly defined the upper-middle-class Anglophone inner suburb and, as long as it retained its independence, it ensured that the area kept its social and linguistic reputation.

These intricacies of Montreal's social topography are highlighted in two very different books–Annick Germain and Damaris Rose's contribution to Wiley's "World City" series, which provides a city-wide survey of history, architecture, planning, economy, demography and society, and Martha Radice's enthusiastic love-affair with both the city and the art of anthropological research, *Feeling Comfortable?*

Germain and Rose note the implications of a Greater Montreal, and of "one island, one city." The former would contain roughly half of the total population of Quebec, and would therefore wield considerable political clout, probably in opposition to the rest of the province. Indeed, one of the recurrent themes of Germain and Rose's book is the tension between

Montreal and the rest of Quebec: 64% of the City's inhabitants (and 71% of Greater Montrealers) speak French at home, compared to 95% of the population of the rest of the province (80% of whom speak only French). Provincial economic and employment policy prioritises areas outside Montreal, which have far higher levels of unemployment and poverty, and views Montreal's growth as antithetical to regional development; but the city is desperate to maintain its status as a "world city," currently merited culturally but not economically. Unsurprisingly, Montreal Island is opposed to independence for Quebec, while the outer suburban fringe, along with the rest of Quebec, is in favour. Germain and Rose note that because the smaller municipalities on the Island were less Francophone than the central City (only 47% of MUC residents outside the old City of Montreal spoke French at home), their amalgamation into a single municipality would make for a smaller Francophone majority – and more conflict with the rest of Quebec?[5]

How far is Montreal a "city of neighbourhoods"? In 1992, Mayor Doré promoted a vision of the city as a "federation of villages," evoking "an image nostalgic for the daily life of the traditional *paroisse* yet resonant with the persistent tendency of many Montrealers to identify, at least at the level of discourse, with a territorially bounded community" (Germain and Rose, p. 186). Evidence of this tendency in recent planning has been the use of traffic-calming on local commercial streets, the creation of neighbourhood cultural centres (Maisons de la Culture) and less modernist planning attempts to allocate residential and commercial functions to clearly separate areas. Germain and Rose note that this neighbourhood tradition inspired one-time Montrealer, Oscar Newman, to develop his ideas about "liveable housing" and "defensible space."

But defensible space can also be exclusionary space. Germain and Rose note that there is a fine line between social mixing and social polarization. Gentrification, for example in the area around the Lachine Canal, may price working-class residents out of the area. Statistically, a socially mixed neighbourhood may be a transitional stage between domination by one group and its replacement by another. It may not signify any interaction or commonality of interest. On the whole, Germain and Rose are optimistic. They find little evidence of the emergence of an underclass, and they note, as did Villeneuve and Séguin in their discussion of activism in Quebec City, that a tradition of young professionals involved in neighbourhood-based community activism may reduce the social distance between "old" and "new" residents. But, like many of the contributors to *Canadian Cities in Transition*, they are fearful that more "downloading" of responsibilities for community welfare from province to municipality, and expectations that municipalities should act entrepreneurially, promoting themselves to attract global investment at the expense of social concerns, may marginalize both Francophone working-class populations and low-income visible minorities.

Perhaps fortunately, practices of everyday life may pay little attention to the boundaries imagined by neighbourhood planners or defined by municipal political history. Radice reports "a tolerance of proximity and exchange between different socio-economic classes, which is perhaps unusual for North America" (p. 106): nobody minded that the basketball court in Stainer Park, provided by the City of Westmount, was monopolised by "the black kids from Burgundy," a neighbouring, much poorer district, and part of the old City of Montreal (Radice, p. 106).

Germain and Rose observe little interaction between different ethnic groups in multi-ethnic neighbourhoods, but in true multiculturalist fashion they suggest that this allows each group to protect its identity, making them more secure in the long run to be open to "others." Radice suggests that diversity offers protection: in a city made up of a multiplicity of minorities nobody can gain the upper hand. Her Anglo-Montrealers (many of whom were fluent in French) felt uncomfortable only in *solidly* Francophone areas. They applauded diversity, they believed that living as "English" in an officially French-speaking city made them different from (and, by implication, "better" than) "English" people in other parts of Canada. Most of them moved freely about the city, and most of them had moved home frequently, too, following a classic pattern of residential mobility, from suburban childhood to inner-city single life, to suburban family, with sometimes a return to the vitality of inner-city culture as "empty nesters." They had chosen to stay in, or return to, Montreal, despite the exodus of so many of their Anglophone contemporaries; and they were "comfortable," "at home" in the city despite their occasional worries about the economic consequences of sovereignty.

Radice's book is full of the infectious enthusiasm of a neophyte. It also betrays the inevitable limitations of a master's thesis. Can we really draw out so much from the content of twenty-six encounters with respondents who, by the very act of agreeing to participate in the study, indicate their openness to discussion and diversity? There are no redneck Anglos here. Nevertheless, I am persuaded by her inventiveness and imagination. *Feeling Comfortable?* is very readable, full of delightful touches, such as the naming of her twenty-six interviewees alphabetically, if somewhat improbably, given that these are not merely Anglophone, but *British* Montrealers, from Amy through Ulysses and Xavier to Zelda. She also includes a "theory map," plotting out her own route through streets labelled "anthropologies of space," "social spatialisation" and "social construction of space," to her final home in "dwelling theory," which she explains as providing a "model for apprehending the relationship between people and places, in which the latter are *inherently* meaningful" (p. 12). Radice draws inspiration from the argument that "apprehending the world is not a matter of construction but of engagement, not of building but of dwelling, not of making a view *of* the world but of taking up a view *in* it."[6] This is theory in the sense of a position that informs interpretation, far removed from the

kinds of theory that inhabit the pages of *Canadian Cities in Transition*. It leads Radice to the idea of "comfort." Her respondents talked about "feeling comfortable," but as a conditional, perpetually re-negotiated state of being.

The language of "comfort" leads Radice to Witold Rybczynski's more "commonsense" (i.e. untheorised) history of "home" as a history of comfort,[7] which in turn leads me to the most intimate scales of territoriality, as expressed in Peter Ward's *A History of Domestic Space: Privacy and the Canadian Home*. Ward sets out a bold agenda: "This book has two primary concerns: how spaces in the Canadian home have changed over time, and how family and social relationships have shaped, and been shaped by, these changing spaces. The leitmotif of the discussion is the history of domestic privacy" (p. 4). But as Ward notes, privacy is "a slippery term" and notions of privacy are contingent and constructed. There is a difference between privacy *to* (do what you want) and privacy *from*, and there are different scales of privacy: personal privacy within the family, family privacy within the community and, beyond the home (and beyond Ward's interests in this book), the privacy of the exclusive and exclusionary community or the privacy of international isolationism. What, then, is the relationship between privacy and isolation? For example, reflecting widespread antipathy towards apartment life, social commentators (though not Ward) have tended to emphasise the isolation of apartment dwellers from their neighbours, rather than their privacy, thereby maintaining the superiority of the single-family dwelling, which is invariably described as private rather than isolated.

Most of Ward's book comprises two chapters–"Interiors," which traces the history of Canadian housing forms, the organization of space within the home, and the evolution of different specialised spaces (bathrooms, parlours, kitchens, bedrooms), ending with the layout of apartment buildings and suites; and "The House in Its Setting," examining the changing boundaries between family space and public space–the relationship of the house to the street, the role of municipal regulation in constraining the freedom of the housebuilder/holder, and the functions of in-between spaces such as verandahs. There are some delightful asides–on electric light facilitating the generation gap, as children retreated into their own, safely lit spaces away from parents and siblings; on "the domestication of defecation" which "privatized elimination by confining it to an isolated space inside the home" and made "elimination outside the home" into "a social and civic offence" (p. 54)–but in the end *A History of Domestic Space* is little more than a copiously illustrated sketch. Some wonderfully evocative photographs of Victorian families at home are scanned for evidence of domestic comfort, but there is surprisingly little use of contemporary literature, diaries or reminiscences allowing residents to speak for themselves about the meaning of their homes. The book ends with some "Suggested Reading" which reveals some extraordinary lacunae: for

example, no mention, either there or in the footnotes to the text, of Richard Harris's important work on owner-building and working-class suburbs.[8] But there are some useful suggestions for reading about United States and European housing.

Of course, modern communications have complicated the equation. The Internet and, especially, the mobile phone mean that even when we are alone we are part of a wider community. Privacy is no longer absolute. A few years back, a British Telecommunications slogan proclaimed that "Geography is History." While it is easy to argue that in postmodern, global society, *place* matters more than ever, it may be true that *space* is redundant. Our homes, our neighbourhoods and our cities express our identity, but there are no boundaries, either constraining our interaction or defending our privacy.

Notes

1. I am grateful to Len Evenden for drawing my attention to the stamps.
2. K. Anderson, *Vancouver's Chinatown: Racial Discourse in Canada, 1875-1980*. Montreal, McGill-Queen's University Press, 1991; D. Hiebert, "Integrating Production and Consumption: Industry, Class, Ethnicity and the Jews of Toronto" in L.S. Bourne and D.F. Ley (eds.), *The Changing Social Geography of Canadian Cities*. Montreal, McGill-Queen's University Press, 1993, pp. 199-213.
3. M.A. Goldberg and J. Mercer, *The Myth of the North American City: Continentalism Challenged*. Vancouver, UBC Press, 1986; L.S. Bourne, "Urban Growth and Population Redistribution in North America: A Diverse and Unequal Landscape," *University of Toronto Centre for Urban and Community Studies Major Reports* 32, 1995.
4. The campaign was unsuccessful. Westmount was one of twenty-eight municipalities amalgamated into a new City of Montreal with effect from 1 January 2002. See http://www.transitionmontreal.org (consulted 12 January 2002).
5. Note that in elections for the new City of Montreal held in November 2001, Bourque's "Vision Montreal" was defeated by Gérald Tremblay's "Montreal Island Citizens Union." Whereas Bourque's support was concentrated in the old City, Tremblay won majorities in most of the previously independent municipalities, especially west of downtown. See http://www.transitionmontreal.org (consulted 12 January 2002).
6. T. Ingold, "Hunting and Gathering as Ways of Perceiving the Environment" in R. Ellen and K. Fukui (eds.), *Redefining Nature*. Oxford, Berg, 1996, pp. 120-1.
7. W. Rybczynski, *Home: A Short History of An Idea*. New York, Viking, 1986.
8. R. Harris, *Unplanned Suburbs: Toronto's American Tragedy, 1900 to 1950*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996.

Sunaina Maira

Cartographies of Desire: South Asian Canadian and South Asian American Fiction

Shauna Singh Baldwin, *What the Body Remembers* (Anchor Books, Random House)

Jhumpa Lahiri, *Interpreter of Maladies* (Mariner Books)

Shani Mootoo, *Cereus Blooms at Night* (Avon Books)

Shyam Selvadurai, *Cinnamon Gardens* (Harvest, Harcourt, Inc.)

Manil Suri, *The Death of Vishnu* (W.W. Norton & Company)

The last five or seven years have witnessed what many have called a minor explosion in writing by South Asians in Canada and the United States. Part of the larger flourishing of Asian Canadian and Asian American literature—in the wake of the by-now canonical works of Joy Kogawa, Amy Tan and Maxine Hong Kingston—writers of South Asian origin began to make a dent in mainstream publishing in North America in the 1990s. Their entry into the multicultural canon is not without its contradictions, and there seems to be a particular set of tropes that is appealing to the mainstream publishing industry, even while South Asian Canadian and American writers introduce new themes into Canadian and U.S. literature by virtue of their particular postcolonial and transnational experiences.

The "buzz" of literary hounds hovering eagerly in anticipation of discovering the sweet pot of success with new South Asian talent was spurred, perhaps, by the sudden leap to fame of Indian writer Arundhati Roy with her first novel, *The God of Small Things*. The earlier success of writers such as Michael Ondaatje, Amitav Ghosh, Bharati Mukherjee, Meena Alexander, Chitra Banerjee Divakaruni, Vikram Chandra and, of course, Salman Rushdie, certainly paved the way for Roy's successful debut outside South Asia. Perhaps the flurry of South Asian writing is not entirely due to the North American literary market's search for the next "Roy phenomenon," but it is striking that the South Asian novels published in the last five years or so that have received attention in the U.S. and Canada have all, with one or two notable exceptions, almost exclusively focused on South Asia. However, South Asian Canadian literature, generally speaking, represents a broader vision of the South Asian diaspora and its presence in the Americas, with the work of Indo-Trinidadian Canadian writers such as

International Journal of Canadian Studies / Revue internationale d'études canadiennes
24, Fall / Automne 2001

Shani Mootoo and Neil Bissoondath and Indo-Guyanese Canadian writers Raywat Deonandan and Cyril Dabydeen. In some cases, writers whose first novels dealt at least in part with immigrant experiences and the local U.S. or Canadian landscapes have turned to the subcontinent, or in some cases, the Caribbean; for example, recent South Asian Canadian works such as Shyam Selvadurai's *Cinnamon Gardens*, Shani Mootoo's *Cereus Blooms at Night*, and Shauna Singh Baldwin's *What the Body Remembers* are set in real or imagined "homelands," and Indian American writer Manil Suri's *The Death of Vishnu* is a Bombay novel.[1] The exception in this spate of recent works is the Pulitzer Prize-winning collection of short stories, *Interpreter of Maladies*, the first book by Jhumpa Lahiri, which spans India and the U.S. and which has a range of characters, not just immigrant and second-generation Indian Americans but also white New Englanders.

There could be different explanations for this turn to South Asia and homelands elsewhere, not least of which is the re-Orientalization of India at the turn of the millenium, the renewed preoccupation with Indian fashion, music and mysticism in North American culture industries. At the same time, the presence of South Asians in Canada and the U.S. is increasingly visible as the immigrants that began arriving in significant numbers in the mid-1960s in both countries expand with chain migration and as the second generation that has come of age addresses questions of cultural citizenship. The politics of nostalgia, perhaps, underlie this turn to South Asia as well; the yearning for ethnic authenticity of both first and second generations often drives a project of cultural "recovery" that involves a "return" to originary homelands (Maira, 2001; Prashad, 2000). Yet there is also increasing recognition of the transnational character of South Asian immigration, for example, as Non-Resident Indians (NRIs) are encouraged by the Indian state to invest in the recently liberalized economy or as Sri Lankan and Bangladeshi women travel overseas to work as domestic workers and Pakistani and Indian men spend part of their year in New York driving taxicabs. These new forms of flexible citizenship and discrepant cosmopolitanisms (Ong, 1999; Clifford, 1998: 365; Robbins, 1998) surface occasionally in the works of fiction that deal with late-twentieth century South Asia or South Asian immigrants, notably in some of Lahiri's short stories, but it is interesting that all three of the South Asian Canadian novels that I review here focus either on pre-colonial South Asia or the legacies of colonization in the Caribbean. These five, recently published works—by Shauna Singh Baldwin, Shani Mootoo, Shyam Selvadurai, Jhumpa Lahiri and Manil Suri—explore themes of colonialism, nationalism, communalism, education, sexuality and kinship, and the ways these are understood through metaphors and practices of technology, media, and mapping. In doing so, they expand the boundaries of the "homeland quest" slot they may fill in the niche they are granted in Asian Canadian and Asian American literature, pushing instead toward a transnational and postcolonial framework instead of a territorially circumscribed national focus. Yet it seems that, along the way, some of these works invest themselves in

recovering other moments of nationalism, or in mappings overdetermined by the trace of historical memory.

Selvadurai's second novel follows the lives of residents of Cinnamon Gardens, an elite suburb of Colombo and home to Mudaliyar Navaratnam, a member of the Tamil bourgeoisie that has flourished in the colonial economy. The novel explores the relationships between the Mudaliyar's family, particularly his gay married son, Balendran, and the Kandiahs, a precariously middle-class Tamil Christian family, and their involvements in the struggle for democratic nationalism and indigenous modernity in the late 1920s. The female protagonist of the novel, Annalukshmi Kandiah, is a young feminist who chooses to be a teacher despite her family's disapproval and resists the pressures of marriage and bourgeois respectability; the parallels with eighteenth-century social dramas are reflexively acknowledged by the author, for Annalukshmi reads *Pride and Prejudice* and *Silas Marner* even as she comes to critique the political hypocrisy of the English school principal she had previously admired. Baldwin's novel, in an interesting parallel to *Cinnamon Gardens*, focuses on the region of the Punjab in undivided, colonial India in the 1930s and 40s and the attempts of a wealthy Sikh landowner known as Sardarji, and his second wife, a lower-middle class, rural woman named Roop, to negotiate the political and material contradictions of life under British colonization.

Religion and so-called communal tension loom even larger in *What the Body Remembers* than they do in *Cinnamon Gardens*; there is an almost essentialized emphasis in Baldwin's novel on Sikh ideology and masculinity, even as Roop's experience of pluralist co-existence in her hometown points to the shifting of religious boundaries and the invented authenticity of religious identity in response to British colonial policies. Suri's novel traces the development of communal identities to post-Partition Bombay and to a Bombay apartment building where Hindu and Muslim families live together amicably until an unpredictable chain of events and misunderstandings coalesces into a frenzy of anti-Muslim mob violence, reminiscent of the riots spurred by right-wing Hindu groups in the city in the early 1990s. *The Death of Vishnu* is also preoccupied with the meaning of spiritual enlightenment as a counterpoint to communal tension, and several of the male characters in the book are concerned with spiritual redemption, most notably the sweeper, Vishnu—named after the Hindu god Vishnu—who lies dying on the stairwell of the apartment building. Vishnu's post-death consciousness assumes one of the narrative voices of the book and grapples with the question: am I really a god? Suri plays subversively with this spiritual riddle, unsettling fundamentalist or Orientalist discourses of religious and mythological purity. Not only is Vishnu's sole spiritual follower a Muslim, Mr. Jalal, but Vishnu also has a vision of watching his own life transformed into a Bollywood film titled "The Death of Vishnu." This playful reflexivity, and the metaphor of film as life and afterlife, is perhaps undone by the mythological realism with which

Suri persists through the novel, but films pervade the cultural imaginary of the characters as they rework their life narratives in local and global contexts, from one woman's longing to recite an entire film dialogue by heart in order to get into the Guinness Book of World Records before she dies, to another young woman's realization that she would rather be a Bollywood film star than choose between two unsatisfactory men.

The life scripts that the characters in Suri's novel attempt to reimagine are deeply imbued with class anxieties, particularly the middle-class guilt of the apartment dwellers as they squabble over helping the dying Vishnu and the pettiness of women neighbors as they manage their households with limited resources. Suri skewers middle-class women most sharply, for they seem to lack the desire for spiritual enlightenment that drives the male characters, and instead desire upward mobility in local social networks that are increasingly shaped by the global economy; a wonderful moment is Mrs. Pathak's serving of a treasured can of imported Kraft cheese with chutney and lentils to impress her guests at a women's kitty party.

Interestingly, one of Lahiri's short stories features a woman who sweeps the stairwell of a Calcutta apartment building—a role identical to that of Suri's Vishnu—and who was displaced by the partition of Bengal following Indian independence. However, Lahiri's story is more attuned to the nuances of gender and in Boori Ma's character she offers a wonderful account of experiences of border-crossing, the myths of nation-building, and the struggles of refugees with history and loss. In response to her neighbors' demands for confirmed, historical facts about her story of uprooting during partition, Boori Ma asks, "Why demand specifics? Why scrape lime from a betel leaf? Believe me, don't believe me. My life is composed of such griefs you cannot even dream them" (Lahiri, 1999: 72). It is this critique of history and memory that makes Lahiri's fiction, and perhaps also Suri's, stand apart from the kind of meticulous, sometimes didactic, historicization of *Cinnamon Gardens* and *What the Body Remembers*.

Yet the earnestness of these two works also allows them to be wonderfully self-theorized critiques of coloniality and the drive for social capital. In both Selvadurai's and Baldwin's novels, as well as in Mootoo's latest work, education and language are important sites where nationalism, colonialism, modernity and development emerge as competing ideologies. In *What the Body Remembers*, Sardarji, for example, uses his education in England not just for colonial mimicry but for a subversive acquaintance with the strategies of the colonizer, yet his fictive alter ego, Cunningham, acts as his "own personal English-gentleman-inside" (Baldwin, 1999: 132), a personification of internalized colonization that is perhaps too literal a strategy. For Sardarji, modernity is clearly linked to development as a teleological narrative, for he is an administrator of dams and irrigation in the Punjab. Imperialist technology becomes equated with modern rationality and a gendered nationalism; it is men who must control the land

and women who must sacrifice themselves for nationalist development, as Roop's life of suffering makes clear. In *Cereus Blooms at Night*, a missionary from the "Shivering Northern Wetlands" adopts Chandin Ramchandin, the son of an Indian laborer on a fictive island, Lantanacamara, and educates him in a Christian missionary school. Mootoo's novel poignantly shows the postcolonial longing for metropolitan culture, a longing that is deftly critiqued, rather than laboriously overworked, by simply naming the metropole the "Shivering Northern Wetlands."

All these novels deal with notions of kinship in various ways, and in *Cinnamon Gardens*, Balendran is forced to confront his father's class and sexual hypocrisy and rethink the price he has paid for reproducing his family while remaining closeted; yet at the end of the novel, he reflects: "As Balendran looked around at his family, he was filled with a sudden tenderness for them that had not existed before, an affection that sat strangely light on him. In the past, they were the things he had drawn around himself, entangled his soul in, weighed his desires down with. Now they stood apart from him and they had, as a result of this detachment, become strangely sweeter" (Selvadurai, 1999: 354). In *Cereus Blooms at Night*, the meaning of kinship is directly shaped—and distorted—by colonization, for Chandin is forbidden from marrying the missionary's daughter, Lavinia, ostensibly not because of his race or colonized subject position, but because they are presumably siblings due to his forced adoption. The threat of incest becomes real when Chandin sexually abuses his own daughters after his wife abandons him for Lavinia.

Coloniality and nationalism are deeply imbricated with sexual desire in these works focusing on colonized societies. In *Cinnamon Gardens*, Balendran is reunited with his English lover when he visits Ceylon as a member of the Donoughmore commission to propose a new Ceylonese constitution. *What the Body Remembers* dwells at length on the image of nation as woman, and Baldwin writes that independent India is "like a nation raped so many times she has lost all count of the trespassers across her body" (425). But it is Mootoo's novel that enacts the most radical critique of ideologies of gender and sexuality. Tyler, a male nurse who feels a "shared queerness" with Mala Ramchandin, Chandin's daughter who lives in a nursing home, questions the biological basis of sex and gender and the relationship of sexuality to nationality. Tyler's homosexuality and even his cross-dressing are accepted by some members of his family and other islanders, suggesting a more complex portrayal of queer sexualities in colonized societies than in Selvadurai's novel, where the Mudaliyar's son, Balendran, sacrifices his homosexual relationship for his bourgeois sense of filial duty in a more predictable conflict over coming out.

In *Cereus Blooms at Night*, Elsie Mohanty says to her son Otoh, who is Chandin's transgendered lover, when she confronts him about his sexuality for the first time: "You think I am stupid or what? Now the fact of the matter

is that you are not the first or the only one of your kind in this place. You grow up here and you don't realize almost everybody in this place wish they could be somebody or something else? That is the story of life here in Lantanacamara" (Mootoo, 238). Elsie eloquently points out that everyone on the island shares a desire to perform a different identity and transgress social boundaries, not just of gender but also of race, nationality or class. In a brilliant yet subtle move, transgenderism becomes the metaphor for the desire to be other in (post)colonial societies. Mala Ramchandin's character, and her communion with birds and insects as language and her relationships with human beings fail her, can be read as a call to rethink the boundaries between species, particularly with the visual motif of insects scattered throughout the actual pages of the book. Yet an environmentalist or humanist interpretation of the role of nature in the novel would miss the profound political nuances of this work, for while nature is indeed an overwhelming motif in the novel, the central characters challenge the role of nature in the regulation of sexuality and social normativity.

Baldwin's narrative challenges biological notions of Aryan descent in the Punjab as well as of motherhood and kinship, particularly through the story of Roop, who must give up her children to be brought up by Sardarji's first wife and by Indian nannies. Yet while race and reproduction are denaturalized in *What the Body Remembers*, it is social phenomena such as religious difference and historical memory that are seen as not just embodied but bodily transmitted (Baldwin 52, 390). Roop's brother, Jeevan, a Sikh soldier, finds in the nationalist militancy of Indian men during the independence struggle a reminder that "bodies remember humiliation and anger from this and past lives" (Baldwin, 165); communal tension, too, resides in embodied memory of histories of past conflicts. The title of the book, unfortunately, is overused in the novel and appears in some form on almost every other page in the last half of the novel, so that borders, migration and history itself all become inscribed deterministically in bodily memory. While Baldwin's female characters attempt to subvert social codes and Satya, Sardarji's first wife, offers the most incisive feminist and nationalist critique in the novel, the narrative rests on rather cliched ideas of patriarchy in South Asia and tropes of reincarnation, luscious femininity and Hindu mythology that veer dangerously close to self-Orientalization.

Mootoo's novel offers a subtler commentary on Orientalism, cultural decoding and the production of history. She explicitly addresses the dilemma of the historian, as well as the ethnographer, through the self-reflexive commentary of her narrator, Tyler, on the act of recovering and recording history; in the prologue, Tyler writes: "Might I add that my own intention, as the relater of this story, is not to bring notice to myself or my own plight. However, I cannot escape myself, and being a narrator who also existed on the periphery of the events, I am bound to be present. … Forgive the lapses, for there are some, and read them with the understanding that to have erased them would have been to do the same to myself"

(Mootoo, 3). As in Suri's work, the text itself acknowledges its production as a narrative and its generic form, literary or cinematic, and Mootoo's character, Mala, goes so far as to question the referentiality of language itself. Mala's character, as an eccentric old woman without words, is perhaps a little overdrawn but it is apparent that she is questioning the nature of linguistic mediation and constructing her own syntax of grief.

Lahiri's work, too, focuses on the role of translation and, refreshingly, resists the temptation to paint Orientalized images of "native informants." In the title story, "Interpreter of Maladies," an overeducated Indian tour guide, Mr. Kapasi, escorts an Indian American family on a cultural recovery trip and has a romantic fantasy about the young wife, Mrs. Das. Not only is Mr. Kapasi a cultural translator-cum-therapist for the NRI family, but the story is a thoughtful commentary on class disjunctures in a global immigration context and on the limits of translation itself. Mr. Kapasi, who also works as an interpreter for doctors who could not communicate with their Gujarati-speaking patients, lost his own son to typhoid. Lahiri's characters are nuanced, thumbnail sketches, and are not reducible to exoticized others. In her stories, issues of immigration and globalization affect not just Indian American families but also those who are influenced by this "ethnoscape" in India, grappling with the disjunctures of a recently liberalized economy (Appadurai 1996). *Interpreter of Maladies* is one of the few works that portrays second-generation characters in the U.S. dealing with issues other than their own ethnic identity, and with Indian American characters negotiating experiences such as marital relationships, infidelity, the trauma of miscarriage and racial harassment. More than anything, Lahiri's characters, whether South Asian or not, deal with the experience of loneliness and alienation, and a sense of dislocation from their social geographies, both local and global.

Cartography, in Lahiri's novel but also in Baldwin's, becomes a metaphor of the search for visualizing fictions and truth, and for the contradictions of modernity and nationalism. In *What the Body Remembers*, the mapping of divided India underscores the intangibility and inventedness of the idea of the nation, and the meaninglessness and fictiveness of Sardarji's maps of the Punjab at the time of carving national boundaries during Partition. But the metaphor is again overworked, for there is Roop, rolling rotis out of kneaded dough into "maps of India, lumpy topheavy triangles riddled with the gaping holes of princely kingdoms" (Baldwin, 82). In Lahiri's short story, "Sexy," mapping is a much more nuanced discourse, a projection of political upheaval, of distance, and of desire. Dev, a suave, upper-class Indian immigrant man, stands in a mapparium with his mistress, Miranda, a white American woman, and points to post-colonial nations with outdated names on the map even as she wonders where in India his wife is currently staying. When they are alone, he whispers to Miranda across the room, "You're sexy" (Lahiri, 110).

Notes

1. Other recent works, such as Michael Ondaatje's *Anil's Ghost*, Chitra Banerji Divakaruni's *Sister of My Heart*, Sanjay Nigam's *The Snake Charmer*, Vikram Chandra's *Love and Longing in Bombay*, Mohsin Hamid's *Mothsmoke*, Amitav Ghosh's *The Glass Palace*, Anita Desai's *Diamond Dust*, and Vineeta Vijayaraghavan's *Motherland*, are also set either in South Asia or in both South Asia and the U.S.

Bibliography

Appadurai, Arjun. *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*, Minneapolis: University of Minnesota, 1996.

Clifford, James. "Mixed Feelings," in Pheng Cheah and Bruce Robbins (eds.), *Cosmopolitics: Thinking and Feeling beyond the Nation*, Minneapolis: University of Minnesota, 1998.

Maira, Sunaina. *Desis in the House: Indian American Youth Culture in New York City*, Philadelphia: Temple University Press, 2001.

Ong, Aihwa. *Flexible Citizenship: The Cultural Logics of Transnationality*, Durham, North Carolina: Duke University Press, 1999.

Prashad, Vijay. *The Karma of Brown Folk*, Minneapolis: University of Minnesota, 2000.

Robbins, Bruce. "Actual Existing Cosmopolitanism," in Pheng Cheah and Bruce Robbins (eds.), *Cosmopolitics: Thinking and Feeling beyond the Nation*, Minneapolis: University of Minnesota, 1998.

Authors / Auteurs

Virginie **ALBA**, 1, rue Joseph d'Arbaud, 13650 Meyrargues, France. Docteur es lettres de l'Université de Toulouse le Mirail.

Johanna **BERGÉ**, 56, rue Franz Schrader, Résidence L'Hermitage St-Augustin, 33 000, Bordeaux, France. Doctorante en géographie, Université de Bordeaux 3.

Richard **DENNIS**, Professor, Department of Geography, University College London, 26 Bedford Way, London, WC1H 0AP, UK.

Pierre **HAMEL**, professeur, Département de sociologie, Université de Montréal, C.P. 6128, Succ. Centre-ville, Montréal, Québec, Canada, H3C 3J7.

Kathleen **KELLETT-BETSOS**, professeure agrégée et directrice du Département de français et d'espagnol, Ryerson University, 350 Victoria Street, Toronto, Ontario, M5B 2K3.

Karen E. **LOCHEAD**, Department of Political Science, Simon Fraser University, 8888 University Drive, Burnaby, British Columbia, V5A 1S6.

Richard **LENNON**, Research Associate and Data Analyst, Acumen Research, Winnipeg.

Christopher **LEO**, Professor, Department of Politics, University of Winnipeg, Winnipeg, Manitoba, R3B 2E9.

David C. **NATCHER**, Ph.D., Department of Anthropology and Liberal Studies, University of Alaska, Anchorage, AK. 99508, USA.

Sunaina **MAIRA**, Assistant Professor of Asian American Studies, English and Anthropology, Bartlett Hall, Department of English, University of Massachusetts, Amherst, MA 01003, USA.

Elke **WINTER**, Department of Sociology, York University, 2060 Vari Hall; 4700 Keele Street, Toronto (ONT) M3J 1P3.

Frédéric **LASSERRE**, professeur adjoint, département de géographie, Université Laval, Québec, G1K 7P4.

Canadian Studies Journals Around the World
Revues d'études canadiennes dans le monde

The American Review of Canadian Studies. Quarterly/Trimestriel. $60; $25 (Student/Étudiant; retired membership/membres retraités); $105 (Institutions). Association for Canadian Studies in the United States, 1317 F Street NW, Suite 920, Washington, DC, 20004-1105, U.S.A.
Editor/Rédacteur: Robert Thacker (St. Lawrence University).

The Annual Review of Canadian Studies. Yearly/Annuel. Japanese Association for Canadian Studies, Department of English Literature and Languages, Tsuda College, 2-1-1 Tsuda-machi, Kodaira-shi, Tokyo 187, Japan.
Editor/Rédactrice: Masako Iino (Tsuda College).

Australian-Canadian Studies. Biannual/Semestriel. Subscription information to be obtained from/Pour tout renseignement sur les abonnements, veuillez contacter: Associate Professor Jan Critchett, School of Australian and International Studies, Faculty of Arts, P.O. Box 423, Warmambool, Victoria, Australia, 3280.
Editors/Rédacteurs: Hart Cohen (University of Western Sydney Nepean), Wendy Waring (Macquarie University).

British Journal of Canadian Studies. Biannual/Semestriel. Available through membership to the British Association for Canadian Studies/Disponible aux membres de l'Association britannique d'études canadiennes. BACS, 21 George Square, Edinburgh EH8 9LD, Scotland.
Editor/Rédacteur: Colin Nicholson (University of Edinburgh).

Canadart. Annual/Annuel. Associaçao Brasileira de Estudos Canadenses - ABECAN, Universidade do Estado da Bahia - UNEB. Estrada das Barreiras, s/n, - Narandiba - Cabula. CEP 41195-001 - Salvador - Bahia - Brasil. **Editor/Rédactrice: Denise Maria Gurgel Lavallée (UNEB).**

Canadian Issues/Thèmes canadiens. Annual/Annuel. $Can15 per copy/ l'exemplaire (plus 7% GST in Canada/TPS de 7 p. 100 en sus au Canada). Association for Canadian Studies, P.O. Box 8888, Station Centre-Ville, Montreal, Qc, H3C 3P8/Association d'études canadiennes, C.p. 8888, succ. Centre-Ville, Montréal (Qc) H3C 3P8.

Études canadiennes : revue interdisciplinaire des études canadiennes en France. Semestriel/Biannual. 220 FF. Association française d'études canadiennes, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, Domaine Universitaire, 33405 Talence, France.
Rédacteur en chef/Editor-in-Chief: André-Louis Sanguin (Université de Université de Paris 4).

Indian Journal of Canadian Studies.Yearly/Annuel. Indian Association of Canadian Studies, 32A, Gandhi Road, P.O. T.V. Koil, Tiruchirapalli - 620005 (T.N.), India.
Publisher/Éditeur: Chandra Mohan (University of Delhi).

The Journal of American and Canadian Studies. Yearly/Annuel. The Journal of American and Canadian Studies. Sophia University, Institute of American and Canadian Studies, 7-1 Kioicho, Chiyoda-ku, Tokyo 102, Japan.
Editor/Rédacteur: Kazuyuki Matsuo (Sophia University).

Journal of Canadian Studies/Revue d'études canadiennes. Quarterly/ Trimestriel. $Can35; $Can15 (Student/Étudiant); $Can55 (Institutions). Plus 7% GST in Canada/TPS de 7 p. 100 en sus au Canada. Outside Canada, payment is required in American dollars/À l'extérieur du Canada, les frais sont en dollars américains. Journal of Canadian Studies, Trent University, P.O. Box 4800, Peterborough, Ontario, K9J 7B8.
Editor/Directeur: Robert M. Campbell (Trent University).

The Korean Journal of Canadian Studies. Biannual/Semestriel. Articles are published in Korean/Publication de langue coréenne. Institute of East and West Studies, Yonsei University, Room 528, Seoul 120-749, Korea.
Editor/Rédacteur: Myung Soon Shin (Yonsei University).

Korean Review of Canadian Studies. Annual/Annuel. Articles are published in Korean/Publication de langue coréenne. Korean Association for Canadian Studies (KACS), Centre de recherches sur la francophonie, Faculté des Sciences Humaines, Université Nationale de Séoul, 56-1 Shinrim-dong Kwanak-ku, Séoul, Corée du Sud.
Editor/Rédacteur: Jang, Jung Ae (Université nationale de Séoul).

Québec Studies. Biannual/Semestriel. US$45; US$35 (Student/ Étudiants); US$50 (Libraries/Bibliothèques). Outside the U.S., please add US$6/ Abonné à l'extérieur des É.-U., prière d'ajouter 6$US. Professor Jane Moss, French Department, Colby College, Waterville, ME 04901 USA.
Editor/Rédacteur: Patrick Coleman (University of California at Los Angeles).

Revista Española de Estudios Canadienses. Yearly/Annuel. 4.000 ptas; 8.000 ptas (Institutions). Asociacion española de estudios canadienses, Espronceda, 40, 28003, Madrid, Spain.
Editor/Rédacteur: Kathleen Firth (Universidad de Barcelona).

Revista Mexicana de Estudios Canadienses. Biannual/Semestriel. 70$. Asociación Mexicana de Estudios Canadienses. RMEC, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Ciudad Universitaria, UNAM, C.P. 04500, México.
Directora: María Cristina Rosas (Universidad Nacional Autónoma de México).

Revista Venezolana de Estudios Canadienses. Biannual/Semestriel. 500 Bs. Asociacion Venezolana de Estudios Canadienses. Subscriptions/ Abonnements: Embajada de Canadá, Torre Europa, Piso 7. Ave. Francisco de Miranda. Apartado 63.302. Caracas 1060, Venezuela.
Editor/Rédacteur: Vilma E. Petrash (Universidad Central de Venezuela).

Revue internationale d'études canadiennes/International Journal of Canadian Studies. Biannual/Semestriel. $Can40 (Institutions); $Can30 (Regular/ régulier); $Can20 (ICCS Members, retirees and students/Membres du CIEC, retraités et étudiants). Outside Canada, please add $Can5/Abonnés à l'extérieur du Canada, prière d'ajouter 5$can. Plus 7% GST in Canada/TPS de 7 p. 100 en sus au Canada. IJCS/RIÉC, 75 Albert, S-908, Ottawa, Canada K1P 5E7.
Rédacteur en chef/Editor-in-Chief: Robert Schwartzwald (University of Massachusetts Amherst).

Rivista di Studi Canadesi. Annual/Annuel. 30.000 lire; Foreign/Étranger, 40.000 lire. Rivista di Studi Canadesi, Grafischena, n. 13147723, Viale Stazione 177-72015 Fasano di Puglia, (Br-Italia).
Director/Directeur: Giovanni Dotoli (Università di Bari).

Zeitschrift für Kanada Studien. Biannual/Semestriel. DM25. Zeitschrift für Kanada Studien, Pädagogische Hochschule, Kunzenweg 21, D-79199 Freiburg, Germany.
Editors/Rédacteurs: Udo Kempf (Universität Freiburg), Reingard Nischik (Universität Konstanz).

INTERNATIONAL JOURNAL OF CANADIAN STUDIES

Performing Canada

Call for Papers for Number 26 (Fall 2002)

Performance implies the enactment of representation in its multiple dimension. The IJCS invites submissions for this thematic issue, where we seek to explore how Canada is constructed and "performed" for Canadians themselves and for the world. Possible topic areas include diplomacy, peacekeeping, and international relations; the visual and performing arts, including theatre, dance, cinema, and other new media; literature and other printed media; sports, expositions, fairs and festivals; performative identities in relation to gender, sexuality or nationality; translation and the semiotics of representation. As well, 2002 marks the 20th anniversary of the repatriation of the Canadian Constitution and the 10th anniversary of the overwhelming rejection of the Charlottetown Accords. To what extent might these events be regarded as successful or failed performatives of a newly-defined Canadian polity? The ***IJCS*** will also welcome submissions related to other aspects of the theme of Canada on the international stage.

Please forward paper (and an abstract of 100 words max.) before **April 1, 2002** to: IJCS, 75 Albert, S-908, Ottawa, Ontario, Canada K1P 5E7. Tel.: (613) 789-7834; fax: (613) 789-7830; e-mail: gleclair@iccs-ciec.ca.

REVUE INTERNATIONALE D'ÉTUDES CANADIENNES

Le Canada mis en scène

Appel de soumission de texte – Numéro 26 (Automne 2002)

Le concept de performance engage les dimensions multiples de la représentation. La ***RIÉC*** vous invite à présenter des articles pour un numéro qui portera sur ce thème et dans lequel nous nous efforcerons d'explorer la façon dont le Canada est construit et « performé » et ce tant pour les Canadiens eux-mêmes que pour le reste du monde. Parmi les sujets qui pourraient être touchés, mentionnons la diplomatie, le maintien de la paix et les relations internationales; les arts visuels et les arts du spectacle, y compris le théâtre, la danse, le cinéma et les autres nouveaux médias; la littérature et les autres médias imprimés; les sports, les expositions, les foires et les festivals; les identités performatives relativement au sexe, à la sexualité et à la nationalité; la traduction et la sémiotique de la représentation. 2002 marque aussi le 20e anniversaire du repatriement de la Constitution canadienne et le 10e anniversaire du rejet de l'Accord de Charlottetown. Dans quelle mesure, ces événements peuvent-ils être perçus comme des performances ratées ou réussies sur le plan d'une nouvelle définition du régime politique canadien? La ***RIÉC*** sollicite également des articles portant sur d'autres aspects du thème du Canada sur la scène internationale.

S.v.p. faire parvenir votre texte (et un résumé de 100 mots max.) d'ici le **1er avril 2002** au Secrétariat de la RIÉC : 75, rue Albert, S-908, Ottawa, Canada, K1P 5E7. Tél. : (613) 789-7834; téléc. : (613) 789-7830; courriel : gleclair@iccs-ciec.ca.

INTERNATIONAL JOURNAL OF CANADIAN STUDIES

Call for Open Topic Articles

The Editorial Board of the IJCS has decided to broaden the format of the Journal. While each future issue of the IJCS will include a set of articles addressing a given theme, as in the past, it will also include several articles that do not do so. Beyond heightening the general interest of each issue, this change should also facilitate participation in the Journal by the international community of Canadianists.

Accordingly, the Editorial Board welcomes manuscripts on any topic in the study of Canada. As in the past, all submissions must undergo peer review. Final decisions regarding publication are made by the Editorial Board. Often, accepted articles need to undergo some revision. The IJCS undertakes that upon receiving a satisfactorily revised version of a submission that it has accepted for publication, it will make every effort to ensure that the article appears in the next regular issue of the Journal.

Please forward paper and abstract (one hundred words) to the IJCS at the following address: **75 Albert, S-908, Ottawa, Ontario K1P 5E7. Fax: (613) 789-7830; e-mail: gleclair@iccs-ciec.ca**.

REVUE INTERNATIONALE D'ÉTUDES CANADIENNES

Soumission d'articles hors-thèmes

La Revue internationale d'études canadiennes a adopté une politique visant à modifier quelque peu son format. En effet, la Revue continuera à offrir une série d'articles portant sur un thème retenu, mais dorénavant elle publiera aussi des articles hors-thèmes.

Le Comité de rédaction examinera donc toute soumission qui porte sur un sujet relié aux études canadiennes indépendamment du thème retenu. Bien entendu comme toute soumission, celle-ci fera l'objet d'une évaluation par pairs. La décision finale concernant la publication d'un texte est rendue par le Comité de rédaction. Une décision d'accepter de publier un texte est souvent accompagnée d'une demande de révision. Une fois qu'elle aura reçu une version révisée qu'elle jugera acceptable, la Revue essaiera, dans la mesure du possible, d'inclure cet article dans le numéro suivant la date d'acceptation finale.

S.v.p. faire parvenir votre texte et un résumé (100 mots maximum) au Secrétariat de la RIÉC : **75, rue Albert, bureau 908, Ottawa, Canada, K1P 5E7. Téléc. : (613) 789-7830; courriel : gleclair@iccs-ciec.ca**.

INTERNATIONAL JOURNAL OF CANADIAN STUDIES
REVUE INTERNATIONALE D'ÉTUDES CANADIENNES

SUBSCRIPTION/ABONNEMENT

Rates per year (for subscriptions in Canada, please add 7 % GST; for subscriptions outside Canada, please add 5 dollars)/Tarif par année (au Canada, prière d'ajouter 7 p. 100 de TPS; les abonnés à l'étranger prièrent d'ajouter 5 dollars:

$40 Institutions
$30 Regular subscription/abonnement régulier
$25 Members of associations affiliated with the Learned Societies/membres des associations affiliées aux Sociétés savantes
$20 Members of ICCS Associations, retirees or students, include proof/membres des associations du CIEC, retraités ou étudiants, joindre une preuve

Please indicate year of subscription/Veuillez indiquer l'année d'abonnement désirée :

☐	1996	N°13	Canada in the Americas/Le Canada dans les Amériques
		N° 14	Citizenship and Rights/La citoyenneté et les droits
☐	1997	N°15	Time, Space and Place/Le temps, l'espace et le lieu
		N° 16	Nationalism and Globalization/Nationalisme et mondialisation
☐	1998	N°17	Representation/La représentation
		N° 18	Diaspora and Exile / La diaspora et l'exil
☐	1999	N°19	Articles from Foreign Canadian Studies Journals / Articles de revues d'études canadiennes à l'étranger
		N° 20	Rebellion and Resistance / Rébellion et résistance
☐	2000	N° 21	Sexuality / La sexualité
		N° 22	Canada and the World in the Twentieth Century / Le Canada et le monde au XX^{e} siècle
☐	2001	N° 23	Spirituality, Faith, Belief / Spiritualité, foi et croyance
		N° 24	Territory(ies) / Territoire(s)
☐	2002	N° 25	*Post*-Canada
		N° 26	Performing Canada / Le Canada mis en scène

Name/Nom . . . . . .

Address/Adresse . . . . . .

. . . . . .

. . . . . .

. . . . . .

Credit card #/N^{O} de carte de crédit : . . . . . .

MasterCard ☐ Visa ☐

Expiry Date/Date d'expiration . . . . . .

Signature . . . . . .

Please return coupon and payment to/S.v.p., retourner ce coupon accompagné du paiement à :

IJCS/RIEC
75 Albert, S-908, Ottawa, Ontario, K1P 5E7, Canada
(613) 789-7830 **gleclair@iccs-ciec.ca**
http://www.iccs-ciec.ca