

## Recensions / Reviews

- MCWHINNEY, EDWARD. *The Governor General and the Prime Ministers: The Making and Unmaking of Governments*. By Barbara J. Messamore 683
- HARRISON, KATHRYN, ed. *Racing to the Bottom? Provincial Interdependence in the Canadian Federation*. By Bev Dahlby 684
- GOMEZ-PEREZ, MURIEL (sous la direction de). *L'islam politique au sud du Sahara—identités, discours et enjeux*. Par Papa Samba Ndiaye 687
- GAGNON, ALAIN-G., ed. *Quebec: State and Society, 3<sup>rd</sup> Edition*. By Matthew Hayday 692
- BEHIELS, MICHAEL D. *Canada's Francophone Minority Communities: Constitutional Renewal and the Winning of School Governance*. By Troy Riddell 694
- GROULX, LINEL-HENRI. *Revenu minimum garanti: comparaison internationale, analyses et débats*. Par Jean-François Claveau 695
- KALULAMBI PONGO, MARTIN ET TRISTAN LANDRY. *Terrorisme international et marchés de violence*. Par Jean-Philip Guy 698
- SMITH, MIRIAM. *A Civil Society? Collective Actors in Canadian Political Life*. By Susan Phillips 700
- STASIULIS, DAIVA K. AND ABIGAIL B. BAKAN. *Negotiating Citizenship: Migrant Women in Canada and the Global System*. By Judith Soares 702
- SODERLUND, WALTER C. AND KAI HILDEBRANDT. *Canadian Newspaper Ownership in the Era of Convergence*. By Dwayne Winseck 703
- LIGHTBODY, JAMES. *City Politics, Canada*. By R. Alan Walks 706
- MARTIN, PIERRE. *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin, 3e édition*. Par Sébastien Dubé 707
- MELIGRANA, JOHN, ed. *Redrawing Local Government Boundaries: An International Study of Politics, Procedures, and Decisions*. By Tom Urbaniak 709
- HIRA, ANIL AND TREVOR PARFITT. *Development Projects for a New Millennium*. By Roy Culpeper 712
- IMBEAU, LOUIS M. AND FRANCOIS PETRY, eds. *Politics, Institutions, and Fiscal Policy: Deficits and Surpluses in Federated States*. By Ian Burns and Henry Jacek 713
- OTIS, GHISLAIN (sous la direction de). *Droit, territoire et gouvernance des peuples autochtones*. Par Erik Martel 715
- BHERER, LAURENCE, JEAN-PIERRE COLLIN, ÉRIC KERROUCHE ET JACQUES PALARD (sous la direction de). *Jeux d'échelle et transformation de l'État: le gouvernement des territoires en France et au Québec*. Par Éric Champagne 718
- CAVENDISH, MARGARET. EDITED BY SUSAN JAMES. *Margaret Cavendish: Political Writings*. By Joanne H. Wright 722
- MANSFIELD, EDWARD D. AND JACK SNYDER. *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*. By David Kinsella 724
- DÉCARY, JEAN. *Dans l'oeil du Sphinx: Claude Morin et les relations internationales du Québec*. Par Nelson Michaud 725
- DEWIEL, BORIS. *La démocratie: histoire des idées*. Par Martin Breauth 728
- LUSZTIG, MICHAEL. *The Limits of Protectionism: Building Coalitions for Free Trade*. By Chris Kukucha 730
- DESSLER, ANDREW E. AND EDWARD A. PARSON. *The Science and Politics of Global Climate Change: A Guide to the Debate*. By Radoslav S. Dimitrov 731

**The Governor General and the Prime Ministers: The Making and Unmaking of Governments**

Edward McWhinney

Vancouver: Ronsdale Press; 2005, pp. 193

The political drama surrounding Paul Martin's minority government awakened media observers to the significance of the governor general, an office long dismissed as a ceremonial vestige of colonialism. There are remarkably few works that might enlighten them about the role. In general, one must seek for such understanding piecemeal through historical studies. This lays a heavy burden of responsibility on any new work purporting to, as Edward McWhinney puts it, define "contemporary ground rules for the exercise of the reserve, discretionary powers of the office" (19). In this not-so-crowded field, a work by a political scientist of McWhinney's considerable reputation could well emerge as *the* authoritative work on the subject. McWhinney offers it in this spirit, even appending some "Rules of Constitutional Prudence for a Contemporary Governor General." But a note of caution is in order.

Besides seeking to define evolved conventions, McWhinney proposes a means of severing Canada from what he persists in referring to as the "British" crown. Even as he acknowledges the infrequency of conflict in the existing system, the remarkable flexibility of our evolved constitution, and the fact that a change to the monarchy is not a priority to Canadians, McWhinney urges a backdoor route to constitutional change. By simply not proclaiming Elizabeth II's successor, Canada could, he suggests, break the final link to its head of state, substituting a reconstituted, perhaps elected, governor general or president. Granted, he notes, any form of election would confer extra legitimacy on the governor general and perhaps encourage greater activism. He makes no compelling case as to the desirability of such a change.

Beyond any critique of McWhinney's proposed constitutional remedies, however, issues with the book's basic reliability hamper its usefulness. Some issues are minor and do not touch the essential point at hand: France's Fourth Republic collapsed in 1958, not 1968. Other points are more substantial. Treatment of the 1926 King-Byng controversy is a case in point. Mackenzie King was not defeated in the Commons, as McWhinney claims; in fact, a motion of censure was still under debate when King resigned after Byng refused him a dissolution. Further, King did not win "a clear majority of seats" in the ensuing election. The Liberals won 116—exactly the same number Arthur Meighen's Conservatives had won in 1925—but then went on to negotiate the support of Progressives and others. This casts some question on McWhinney's reflections on the "constitutional principle flowing from the decisive electoral disposition of the conflict" (61).

Other elements of McWhinney's treatment of the historical evolution of the role are problematic. He refers to the 1867 British North America Act as "creating" the office of governor general. This is true only in the most narrow, technical sense. Despite the change in nomenclature, the duties of the captain general and governor in chief changed little in 1867, and indeed the incumbent since 1861, Lord Monck, carried on in office. The real watershed had been the advent of responsible government in 1848. McWhinney attaches great significance to the 1952 innovation of selecting Canadian governors general. Yet the 1931 *Statute of Westminster* was what severed the already tenuous link between Britain's cabinet and Canada's governor general. The fact that, after 1952, only Canadians would be appointed did not mean that the governors would be any less or more inclined to intervene in a constitutional crisis. He or she is still meant to be an impartial arbiter, a protector of the constitution. "Should the 1926 Canadian example not be deemed inapplicable" on the grounds that it occurred "when the governor general was still a British official?"

(17) McWhinney wonders. The fact that Byng was a British appointee did not inform his handling of the dilemma.

Even while he raises this question, McWhinney maintains that constitutional precedents drawn from post-decolonization republics retaining the Westminster system, notably India and Pakistan, might be relevant to Canada. He suggests a “transferability” that “transcends traditional political-territorial borders” (71). Yet surely the transferability of constitutional norms from a state that has deliberately repudiated a once-shared monarchy is suspect. McWhinney admits that Pakistan has had frequent recourse to “naked power” while in Canada peaceful gradualism has been the rule.

There are other areas in which the book is misleading. Employing an ambiguously passive phrase, McWhinney refers to the “claimed convention” that the governor general will call upon the party leader with the most seats to form a government, and cites a number of examples. But the salient point is the wish of an incumbent prime minister. In a minority government situation, he might exercise his right to meet parliament to see if he can command support. McWhinney acknowledges that neither Louis St. Laurent in 1957 nor Pierre Trudeau in 1979 chose to do this. He also draws a false analogy between the 1936 abdication crisis of Edward VIII and the Prince of Wales’s 2005 marriage, remarking that the silence of the dominions on the latter reveals that any such input would have been “irrelevant and out-of-date” (148). He overlooks the key fact that Edward VIII was a reigning monarch whose proposal for a morganatic marriage would have required dominion as well as British legislation. He asserts that the royal prerogative of [refusal of] assent “perhaps persisted a little longer” in Britain than in the dominions. Indeed, the opposite is true. Canada’s governors general were expected to peruse legislation to guard against any intrusion into imperial jurisdiction—a reflection of the duality of the vice-regal role before the Statute of Westminster. By contrast, the British monarch’s prerogative of refusal of assent was effectively dead by Queen Anne’s reign.

With respect to recent Canadian controversies, McWhinney correctly points out that criticism of Adrienne Clarkson’s regime should have been answered by the government in office; by convention the Crown does not respond even to baseless criticism. He muses that this convention might be updated. Rather than throw the dignity of the Crown overboard, however, a more sensible option might be to remind the government of the day of their duty to deflect criticism aimed at the sovereign’s representative. McWhinney asserts that “nothing in the pomp and circumstance of the Imperial era” could have prepared a governor general for such “intense public scrutiny” and “personal indignities and humiliations.” Nothing, indeed, but a study of history. Lord Elgin’s critics pelted him with rotten eggs and paving stones; successors withstood abuse in editorials and political cartoons. Criticism is endemic to the office, a reflection of its complexity. Despite McWhinney’s attempt to reduce it to ten simple rules, the viceregal role requires insight into history and the shifting nature of party politics, a principled commitment to neutrality, and the intangible personal qualities of tact, flexibility and grace.

BARBARA J. MESSAMORE *University College of the Fraser Valley*

### **Racing to the Bottom? Provincial Interdependence in the Canadian Federation** Kathryn Harrison, ed.

Vancouver: UBC Press, 2006, pp. 305

There is a widely expressed concern that technological changes and lower barriers to trade and investment have reduced governments’ ability to impose taxes on mobile inputs, such as financial capital or venture capitalists, and this will

constrain their ability to provide basic public services and redistribute income. These forces are often described as producing a “race to the bottom,” in which governments compete through their tax, regulatory, and expenditure policies to attract footloose investments.

In this volume, edited by Kathryn Harrison from the University of British Columbia, three economists and four political scientists examine whether there has been a race to the bottom among the Canadian provinces in six policy areas: business taxation, industrial development incentives, tobacco taxation, environmental policy, minimum wages, and social assistance. There is also a chapter reviewing the US literature on inter-state competition in the provision of social assistance and education. Harrison provides a comprehensive summary of the main findings of the various studies and a concluding essay on the implications of the research.

At the risk of over simplification, we can provide a score card on the race to the bottom. Kenneth McKenzie shows that there is no trend to reduced provincial business taxation in Canada in the period covered by his study (up to 2000). One of the strengths of the McKenzie’s essay is a careful discussion of the economics literature on tax competition and the variety of ways in which provincial governments’ tax systems affect the cost of doing business in the provinces.

Douglas Brown shows that there was a sharp increase in provincial government assistance to business over the period 1995–2003 period in spite of the adoption of the Agreement on Internal Trade in 1995. He concludes that “Canadian governments are still very much in the game of interjurisdictional competition for economic development.” (68). However, as Brown acknowledges, the data on industrial assistance is highly aggregated, and it is not clear whether the provinces are competing against each other or with foreign jurisdictions, e.g. Ontario competing with Michigan for automobile assembly plants.

Kathryn Harrison’s fascinating account of Canadian tobacco tax policy since 1986 indicates that the tobacco taxes of neighbouring provinces are interdependent and that federal excise tax policies affect provincial policies and vice versa. The central event is the 1994 coordinated reduction in federal and provincial tobacco taxes as a response to the rapid growth in cigarette smuggling that resulted from the sharp increase in Canadian cigarette taxes in the preceding decade. She provides a dramatic description of the interactions of the governments’ tax policies, interventions by the tobacco industry and the anti-smoking lobby, and the complex interplay of separatist politics in Quebec, where the tobacco manufacturers are located, and the aboriginal groups who were largely responsible for the smuggling of Canadian cigarettes into Canada.

Nancy Olewiler concludes that there has been no race to the bottom with regard to provincial environmental regulations. Instead, provinces have responded in a slow and modest way to increasing public concern about pollution by raising environmental standards.

David Green and Kathryn Harrison do not find any evidence that minimum wages have been reduced to try to attract footloose industries or prevent the flight of jobs to other provinces with lower minimum wages. What they find is that minimum wage policy seems to be influenced by “benchmark competition”—provinces are concerned about the ranking of their minimum wages and try to stay near the middle of the pack and those provinces with higher levels of unionization or left-wing (New Democratic Party [NDP] or Parti Québécois [PQ]) governments tend to have higher minimum wages.

Gerard Boychuk found that neighbouring provinces’ social assistance benefits did not seem to influence a province’s policies during the 1990s, suggesting that that provincial policies were not driven by concerns over interprovincial migration of social

assistance recipients. Furthermore; the shift from matching grants under the Canada Assistance Plan (CAP) to the lump-sum grants under the Canada Health and Social Transfer did not spark cuts in social assistance benefits. The reductions in provincial social assistance benefits that occurred in the 1990s might have been due to common problems, such as the need to address fiscal deficits, rather than the desire of provinces to avoid becoming a “welfare magnet.” This contrasts with the situation in the United States where, as described in the final essay by Mark Rom, concerns about the mobility of the poor has affected the state-provided social assistance benefits. However, he also argues that inter-state competition in education spending seems to be creating a bifurcated equilibrium, with states providing either high or low levels of education funding.

These extremely interesting analyses of provincial public policies raise a number of methodological issues that should be addressed in the next volume that tackles this important subject. More attention should be paid to the *interdependence of policies*. Rising health care costs and the need to reduce government deficits have been important factors in shaping provincial governments’ tax and expenditure policies. Focusing on one aspect of a government’s policies, without giving due regard to the overall fiscal influences on governments, may lead to misleading conclusions regarding fiscal competition. The *role of the federal government* is important for understanding interprovincial competition. Examples include the escalation of tobacco taxes before 1994 and the subsequent cuts in the eastern provinces, the federal environmental guidelines that provide a benchmark for provincial policies; and federal equalization grants that may reduce incentives for fiscal competition among recipient provinces. We need to understand more about the *dynamics of policy change*: The theory of fiscal competition is a theory about the equilibrium level of taxation and spending, but not how that equilibrium is achieved or whether it is stable. The minimum wage policies of the Harris government provide a good example of our need for models of policy change. The Harris government inherited the highest minimum wage from the previous NDP government, and it seems clear that it wanted to reduce the minimum wage. However, no government has ever cut the nominal minimum wage rate, and therefore the Harris government was constrained to cutting the real minimum wage rate by stealth by allowing inflation to erode it. In order to understand the dynamics of policy changes, we need a theory of when and by how much governments change their policies. We also need a *richer set of theories* of fiscal competition. The studies in this volume indicate that benchmark competition is important for setting minimum wages and possibly environmental standards. Fiscal competition may also lead to “races to the top,” i.e., excessive spending on productivity-enhancing public expenditures. Too much spending in these areas comes at the expense of other spending programs that serve local needs. Fiscal competition may also lead to policy divergence, not convergence, with multiple equilibria in which some provinces pursue a low tax-low spending strategy while others pursue a high tax-high service strategy and try to attract a different type of footloose industry.

The most important conclusion to be drawn from this volume is that collaboration between economists and political scientists can yield extreme interesting and valuable results. Our two fields have grown apart over the last two decades or more, in spite of the up surge of interest in “political economy” in both disciplines. This volume shows that practitioners in these two fields can benefit from the insights and tools provided by the other discipline. Public policy analysis in Canada needs more books like this.

BEV DAHLBY *University of Alberta*

**L'islam politique au sud du Sahara—identités, discours et enjeux.**

Muriel Gomez-Perez (sous la direction de),  
Karthala, 2005, 643p.

Cet ouvrage collectif se propose de présenter le phénomène de l'islamisme au sud du Sahara. Les contributions sont le fruit de recherches de terrain et se basent sur l'analyse de sources écrites. Certaines des contributions ont été sélectionnées suite à un colloque international organisé en octobre 2002 à l'Université Paris 7-Denis-Diderot, sous l'égide du laboratoire de recherches Sociétés en développement dans l'espace et dans le temps (SEDET). Le livre est divisé en quatre parties.

La première partie regroupe les contributions de sept auteurs. La première est l'article de Roman Loimeier, « *De la dynamique locale des réformistes musulmans. Études biographiques (Sénégal, Nigéria et Afrique de l'Est)* ». Au 20<sup>e</sup> siècle, « l'islam noir » s'est caractérisé par le développement des mouvements réformistes qui se sont opposés au savoir traditionnel, notamment des confréries soufi<sup>1</sup>. Mais l'auteur met en garde contre les confusions et les amalgames souvent entretenus par les pouvoirs coloniaux et post-coloniaux et les services de renseignements. Ainsi, l'analyse des mouvements réformistes exige quelques précisions. D'abord, il faut distinguer les pays d'islamisation ancienne et les pays d'islamisation récente; ensuite, faire la différence entre les régions à majorité musulmane et les régions où les musulmans sont minoritaires ou faibles en termes politiques; en outre, il faut aussi distinguer les régions où la tradition soufi est importante et celles où les mouvements soufi n'ont pas joué un rôle majeur dans le développement de l'islam; il est important aussi de savoir que les mouvements réformistes ne se sont pas développés tous au même rythme et ne sont pas unifiés quant à leurs principes d'action; enfin, il faut tenir compte des politiques spécifiques des administrations, qui soit décident d'instrumentaliser les mouvements réformistes en fonction de leurs propres intérêts, soit essaient de les marginaliser, politiques qui ont fortement influencé les stratégies des réformistes. Grâce aux exemples du Sénégal, du Nigéria du Nord et de Zanzibar, l'auteur démontre « en quoi le local a influencé les programmes, les discours et l'itinéraire des personnages clés de la pensée réformiste comme Cheikh Touré au Sénégal, Abubakar Gumi au Nigéria du Nord et Cheikh Abdallah Salih al-Farsi en Afrique de l'Est ».

Chanfi Ahmed, dans son article, « *Tariqa, État et enseignement islamique aux Comores. Réseaux d'hier et d'aujourd'hui* », brosse l'historique des relations entre les Comores et le monde arabe et leurs résultats actuels, notamment les transformations culturelles rapides et la formation, dans ce pays, de nouveaux réseaux avec le monde arabe. Par ailleurs, nous dit l'auteur, « les relations entre les Comores et le monde arabe sont anciennes, c'est seulement la nature des nouveaux réseaux et le fonctionnement de ces derniers qui constituent aujourd'hui une nouveauté » (p. 50). Après l'indépendance du pays en 1975, un régime marxisant a accédé au pouvoir par coup d'État la même année. La France, qui était l'ancienne puissance coloniale, rompit ses relations avec le nouveau régime. À court d'argent pour financer ses projets, le régime s'est tourné vers les pays arabes.

S'appuyant sur des enquêtes ethnographiques qu'ils ont menées au nord de Madagascar, Laurent Berger et Olivier Branchu, (« *L'islam à l'épreuve de l'ancestralité dans les villes et campagnes du nord de Madagascar* »), montrent l'existence d'une division catégorielle des populations locales entre les maîtres et gardiens responsables de la terre (*Tompontany*) et les étrangers de passage ou les nouveaux venus (*Vahiny*). Selon les auteurs, cette division est entretenue, transformée et contestée au travers des différentes pratiques contemporaines de l'islam. En effet, « les activités musulmanes confèrent aux individus un espace de manœuvres stratégiques dans leur lutte pour l'accès à des ressources (terres cultivables, travail salarié, logements, réseaux



d'entraide, capitaux) synonymes pour eux d'ascension réussie ou d'exclusion sociale combattue » (p. 72).

Cléo Cantone, (« *Radicalisme au féminin ? Les filles voilées et l'appropriation de l'espace dans les mosquées à Dakar* »), étudie la dimension spatiale de l'élément féminin dans le mouvement sunnite au Sénégal à partir d'enquêtes menées à Dakar. Cette étude révèle deux transformations : d'abord, la pratique religieuse a évolué quant à l'engagement des femmes envers l'islam; autrefois, seules les femmes ayant atteint la ménopause avaient le droit de fréquenter les mosquées, alors qu'aujourd'hui on note une fréquentation de plus en plus régulière des jeunes femmes; ensuite, du point de vue architectural, on remarque l'émergence d'un nouveau style de mosquée dans laquelle est inclus un espace pour les femmes, qui n'est pas un petit bâtiment attenant à la mosquée mais un local pleinement intégré à celle-ci. D'après l'auteure, ces changements sont liés à la percée du groupe *Jamaatou Ibadou Rahmane* qui est un mouvement réformiste islamiste.

Toujours dans la même région ouest-africaine et d'après Marie Nathalie Leblanc, (« *Hadj et changements identitaires : les jeunes musulmans d'Abidjan et de Bouaké en Côte d'Ivoire dans les années 1990* »), les musulmans de Côte d'Ivoire se sentent de plus en plus exclus des centres décisionnels de l'État et de la définition de la citoyenneté depuis la mort de Félix Houphouët Boigny. L'islam devient alors un moyen d'expression identitaire et l'âge et le profil des candidats au pèlerinage de la Mecque ont changé. Désormais, ce sont des personnes d'environ 40 ans, issues de la classe moyenne qui effectuent ce rituel qui est un des cinq piliers de l'islam. Cette pratique révèle aussi un nouveau mode de consommation. Selon l'auteure, « la participation au hadj encourage l'échange et la consommation de deux catégories d'objets. D'une part, les pèlerins achètent des objets rituels (tapis de prière, encens, chapelets, livres de prière); d'autre part, des objets à caractère profane sont aussi achetés (vêtements, mobilier, parfums, maquillage, appareils électroniques » (p. 149). Ces choix et pratiques identitaires, avertit l'auteure, ne peuvent être compris en dehors des conditions sociales de leur élaboration et vice versa.

Sophie Bava, (« *Le dahira, lieu de pouvoir et d'émergence de nouvelles élites au sein du mouridisme* »), montre que la migration a entraîné une reconstruction des logiques du mouvement mouride entre les villes d'accueil et la ville sainte de Touba. Cette dynamique passe par la création des dahira, qui sont des organisations chargées de resserrer les liens entre les membres de la confrérie, d'envoyer de l'argent plus régulièrement à Touba et de rester en contact avec leurs marabouts. D'après l'auteure, « cette participation malgré leur éloignement est une forme d'investissement dans la vie confrérique » (p. 166).

Dennis D. Cordell et Carolyn F. Sargent, (« *Islam, identity and gender in daily life among Malians in Paris: the burdens are easier to bear* »), explorent l'évolution de l'islam et de l'identité islamique dans la communauté parisienne des immigrants maliens et ouest-africains à partir d'enquêtes menées entre 1997 et 2003. Ils insistent particulièrement sur l'inclusion des femmes, mais notent que la place de l'islam dans la définition de l'identité chez les femmes est plus nuancée. À côté des questions qui touchent directement les femmes comme la contraception et la polygamie, l'islam devient un outil pour s'adapter à un nouvel environnement.

Huit auteurs ont contribué à la deuxième partie du livre.

Le premier, Rotimi Suberu (« *Continuity and change in Nigeria's Sharia debates* ») montre que le débat sur l'application de la charia au Nigéria n'est pas nouveau et existait déjà pendant la période coloniale. Le code pénal a été réformé dès 1959 et 1960 pour permettre l'application de la charia au nord du Nigéria. Mais les réformes constitutionnelles sur la question depuis quatre décennies ont été des échecs.

Mukhtar Umar Bunza, (« *The Iranian model of political Islamic movement in Nigeria (1979–2002)* »), montre que l'islam radical chiite d'inspiration iranienne a

du mal à s'implanter au Nigéria et n'intéresse que les couches défavorisées à la périphérie de la société, qui sont déçues par la corruption politique et l'incompétence des élites.

H. Sambauma, (« *Chants de propagande islamique des madâris de la grande Comore* »), analyse les textes de genre poétique et musical musulman apparus récemment aux Comores avec le développement des *madaris*. Si le phénomène est ancien, la nouveauté réside dans l'usage d'instruments musicaux qui accompagnent ces chants composés maintenant en langue comorienne. L'auteur note aussi l'inclusion des femmes dans les groupes musicaux.

Dans le même registre, Adriana Piga, (« *Analyse socioculturelle des sermons du vendredi à la mosquée du campus de Dakar : Le rôle de la sourate de la caverne* »), analyse l'activité de prédication de l'association des étudiants musulmans de l'Université de Dakar. À équidistance des confréries et des mouvements islamistes et fondamentalistes de nature *wahhabi*, cette association « se caractérise par un effort constant de purification de la foi, un prosélytisme incessant à travers la prédication et la 'da wa' ou appel à l'islam, une utilisation ciblée de la presse et des cassettes audiovisuelles, l'assistance aux besogneux et une activité pédagogique particulièrement appréciée au sein du campus ». Selon l'auteure, cette association illustre bien un islam radical qui n'est pas seulement l'expression d'une société parallèle où domine la contestation de l'ordre établi, mais aussi la manifestation d'une réintroduction profonde de la dimension éthique et religieuse au cœur même de la politique. Vu le succès de l'association, la mosquée de l'université attire un grand nombre de fidèles, même des disciples des confréries, et la prière est un moment privilégié à cause des sermons de l'imam Kanté toujours riches d'allégories et de métaphores et attentifs à la conjoncture internationale.

Toujours à propos de l'islam au Sénégal, Fatou Sow, (« *Les femmes, l'Etat et le sacré* »), montre que le sacré inspire les lois de l'État, qui pourtant se déclare laïc, et les femmes en sont les principales victimes. Elle cite l'exemple du débat qui déchire depuis 2001 la société sénégalaise sur la notion d'autorité parentale et non plus d'autorité paternelle. Elle note aussi qu'une femme travailleuse, mariée, ayant des enfants est soumise au même régime fiscal qu'une femme célibataire sans enfant, ce qui n'est pas le cas pour les hommes.

Erin Augis, (« *Dakar's sunnite women : the politics of persons* »), a fait des enquêtes de terrain pour étudier le développement des mouvements sunnites à Dakar qui ne font que renforcer le patriarcat dans la société. D'après l'auteure, à défaut de changer fondamentalement le comportement des femmes, ces mouvements ont introduit des normes locales qui exhortent les femmes à un idéal sunnite, c'est-à-dire, à une pratique religieuse inspirée strictement du coran et de la sunna.

L'enquête de Rüdiger Seesemann, (« *The quotidian dimension of islamic reforms in Wadai, Chad* »), montre la capacité des mouvements réformistes à s'adapter au contexte même si des considérations politiques ne sont pas à exclure.

Ensuite, Abdourahmane Idrissa, (« *Modèle islamique et modèle occidentale : le conflit des élites au Niger* »), montre que le Niger, comme plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, est déchiré entre deux cultures antagonistes, les cultures occidentale et orientale, qui sont toutes deux des cultures importées. La décrépitude de l'État résultant des politiques d'ajustement structurel a favorisé la montée des mouvements islamistes. Mais, « au Niger les deux traditions semblent trop bien ancrées pour qu'on puisse concevoir l'élimination complète de l'une au profit de l'autre : un terrain d'entente devra donc être trouvé » (p. 371).

La troisième partie comprend sept contributions.

La première est celle d'Albert-Pascal Temgoua : « *L'islam et le pouvoir colonial allemand au Nord Cameroun* ». D'après l'auteur, l'islam a été un moyen de résistance à la colonisation allemande : « Si la présence allemande a été subie, elle



n'a été nullement acceptée. Les réactions des peuls du Nord Cameroun ont été avant tout des mouvements à caractère essentiellement religieux, plus connus sous le nom de *mahdisme*, et ont entraîné des masses zélées derrière des chefs inspirés » (p. 384). Il cite l'exemple de deux chefs religieux héroïques, celui du marabout Mal Alhadji dans le Diamaré et celui du marabout Goni Waday au Sud de la Bénoué.

Hamidou Diallo, (« *Le foyer de Wuro-Saba au Jelgooji 'Burkina Faso' et la quête d'une suprématie islamique, 1858–2000* »), estime que, même si le Burkina Faso n'est pas un pays à majorité musulmane comme le Sénégal, le Mali ou la Guinée, l'islam y demeure un enjeu politique entre trois catégories d'élites (l'élite occidentale, l'élite traditionnelle et l'élite arabisante formée dans les pays arabes). En effet, les avantages que procure le leadership religieux sont l'enjeu d'une bataille entre marabouts du Wuro-Saba au nord du Burkina et entre les *hamallistes*—une dissidence de la Tidjanniyya—et les marabouts (p. 413).

En revanche, selon Bakary Traoré, (« *Islam et politique à Bobo-Dioulasso de 1940–2002* »), l'instabilité politique du Burkina Faso, qui a connu plusieurs coups d'État depuis son indépendance, et l'extrême pauvreté du pays aggravée par des crises économiques à répétition ont fragilisé le pouvoir politique qui, pour survivre, a besoin de relais et de réseaux clientélistes. Insérés dans ces réseaux ou non, les musulmans du pays, et ceux de Bobo-Dioulasso en particulier, sont interpellés par la politique. Mais l'islam dans cette partie du Burkina oppose trois catégories d'acteurs à savoir les traditionalistes, les wahhabites et les nouveaux courants réformistes dont les discours, adaptés au contexte économique et social de la mondialisation, ont des résonances politiques (p. 418).

Traitant d'un sujet similaire, Maïmouna Koné Dao, (« *Implantation et influence du wahhabisme au Burkina Faso de 1963 à 2002* »), analyse l'influence du wahhabisme au Burkina<sup>2</sup>. L'implantation de cette tendance a été assez chaotique en raison des luttes de leadership entre le mouvement wahhabite et les autres forces religieuses du pays.

Prenant le cas de l'Afrique du Sud, Ursula Günther, (« *Le rôle des organisations musulmanes dans le processus de transformation en Afrique du Sud, 1976–2000* »), démontre que les organisations musulmanes, même si elles n'étaient pas directement concernées par l'apartheid, se sont engagées dans le combat pour une société juste et démocratique. C'est une communauté assez diversifiée composée de groupes d'origine malayo-indonésienne ou indienne et indo-pakistanaise que l'apartheid a unis dans une sorte « d'herméneutique de la résistance ». Pourtant d'après l'auteure, avec l'avènement au pouvoir du Congrès national africain (ANC), il est difficile de tirer des conclusions sur le rôle des organisations musulmanes car les grands débats qui les concernent, comme le code du statut personnel, n'ont pas encore donné des résultats.

Marleen Renders, (« *Turbans and tribes. The building of a State and the political role of islam in Somaliland* »), montre qu'en Somalie, exemple spectaculaire d'un pays en ruines, l'islam peut être autant un facteur d'unité que de division. Au Somaliland, l'islam joue un rôle important, mais son évolution, avertit l'auteure, dépendra de l'évolution du pays lui-même.

L'islam au Niger est aussi intimement lié à la politique. En effet, Abdoulaye Sounaye, (« *Les politiques de l'islam au Niger dans l'ère de la démocratisation de 1991 à 2002* »), montre que, même si les différentes constitutions adoptées depuis la conférence nationale des années 1990 déclarent la laïcité de l'État, l'islam est au cœur de la vie politique. À côté de l'islam confrérique, s'est développé un islam réformiste dont les acteurs sont formés au Nigéria et l'islam s'affronte à l'État à travers les problèmes de société comme le statut de la femme. Mais les rapports avec les mouvements religieux fluctuent en fonction des régimes politiques.

La quatrième et dernière partie de ce livre est composée de cinq contributions.

Pour commencer, Marc-Antoine Perouse de Montclos, (« *Vertus et malheurs de l'islam politique au Nigéria depuis 1803* »), montre que les partis politiques et les

différents régimes militaires qui se sont succédé au Nigéria ont entretenu des relations intéressées avec les chefferies traditionnelles, les confréries soufi et les mouvements fondamentalistes. En effet, « la compétition pour l'accès aux ressources transcende les divergences communautaires et sectaires. Elle s'accompagne souvent de violences et met en évidence la façon dont la religion est instrumentalisée afin de mobiliser la population » (p. 530). Enfin, la crise économique et les défaillances de l'État ont ouvert la brèche à la radicalisation de l'islam au Nigéria.

Gilbert Taguem Fah, (« *Pouvoir du savoir, renouveau islamique et luttes politiques au Cameroun* »), montre que l'islam au Cameroun, comme un peu partout en Afrique noire, est une lutte fratricide entre traditionalistes et réformistes sur un arrière-plan de positionnement politique. Mais, note l'auteur, « une nouvelle tendance de l'islam au Cameroun se manifeste dans la multiplication de somptueuses mosquées privées. C'est devenu une mode parmi les hommes d'affaires ou autres riches musulmans en quête autant de reconnaissance sociale et de prestige en ce monde que de salut éternel. Chaque fidèle peut prier ainsi dans la mosquée de son choix. Mais les liens d'allégeance et les relations interpersonnelles semblent présider à ce choix, tout comme l'appartenance politique » (p. 571).

En Côte d'Ivoire, d'après Mathias Savadogo, (« *L'intervention des associations musulmanes dans le champ politique en Côte d'Ivoire depuis 1990* »), jusqu'en 1990, les relations entre les associations islamiques et le pouvoir politique étaient discrètes. Après la mort de Félix Houphouët Boigny, Henri Konan Bédié accusa les musulmans d'être de connivence avec Alassane Ouattara, son éternel rival. Laurent Gbagbo cherche, lui, à se rallier une partie des musulmans tout en dénonçant le lobbying de certains leaders musulmans auprès de leur communauté lors des élections.

Daouda Gary-Toukara, (« *La communauté musulmane et la quête de l'égalité politique dans la Côte d'Ivoire, 1993–2000* »), abonde dans le même sens et montre le malaise des Dioulas ou « étrangers de l'intérieur » par rapport au nouveau concept d'ivoirité forgé par Henri Konan Bédié. Après le renversement de celui-ci par l'armée, la situation des musulmans s'est aggravée avec les violences politiques des régimes de Robert Guéï puis de Laurent Gbagbo.

Enfin, la dernière contribution de cette dernière partie est celle d'Olivia Gervasoni et de Cheikh Guèye : « *La confrérie mouride au centre de la vie politique sénégalaise : le 'sopi' inaugure-t-il un nouveau paradigme* ». Selon les auteurs, si l'islam au Sénégal a toujours été un islam confrérique, le changement politique de mars 2000 a modifié la situation. D'abord, les marabouts, qui étaient des faiseurs de rois, sont devenus des entrepreneurs politiques, soit en se faisant élire sur la liste des partis politiques, soit en créant leur propre parti. Ensuite, il y a une récupération politique du mouridisme par le président Wade à travers la dialectique président/talibé, c'est-à-dire, entre son rôle de président de la République et sa qualité de disciple.

Il n'était pas facile de synthétiser les contributions des 27 auteurs qui ont participé à cet ouvrage. Mais nous espérons avoir rendu compte de la quintessence de leurs pensées. C'est un ouvrage très intéressant qui mériterait d'être lu par tous ceux qui s'intéressent au phénomène du sacré, surtout parce que, depuis les attentats du 11 Septembre 2001, la doctrine d'aller endiguer la menace terroriste à la racine et dans des zones de non-droit comme l'Afrique gagne du terrain et des adeptes. Le plan « *Pan Sahel* »<sup>3</sup> du gouvernement américain en est une parfaite illustration. Pourtant ce qui ressort de ce livre, qui est le fruit d'enquêtes de terrain dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, c'est que le retour du sacré dans l'espace public vise uniquement à purifier l'islam de toutes les formes de corruption et correspond à la quête d'une identité dans un monde en changement.

## Notes

- 1 Il existe plusieurs interprétations de l'origine du mot *soufi*. On peut définir le soufisme comme « la forme islamique du mysticisme. C'est l'expérience et la mise en œuvre de l'idée que l'humain a à se réaliser dans la lumière de dieu en travaillant sur lui-même et sur les passions qui le détournent de ce qu'il doit être, en polissant le miroir de son cœur pour y recevoir dieu ». Cf. Diagne, S. B., *100 mots pour dire l'islam*, Maisonneuve et Larose, 2002, p. 74.
- 2 Rappelons que le wahhabisme est un mouvement qui a été fondé au 18<sup>e</sup> siècle par Muhammad Ibn Abd al Wahhab, mort en 1792. Il se voulait un mouvement religieux de renouveau islamique fondé sur une approche littéraliste de la signification du texte coranique. Voir à ce propos Souleymane Bachir Diagne, op. cit., p. 85.
- 3 Le plan « Pan Sahel » est un programme du gouvernement américain qui vise à aider les pays d'Afrique à combattre la contrebande, les criminels internationaux et les mouvements terroristes. Pour 2004, il était doté d'un budget de 6,5 millions de dollars américains. Il a ensuite été remplacé par le plan « Transsaharien ». Cf. Pierre Abramovici. « Activisme militaire américain », *Manière de Voir*, n° 79, Février/Mars, 2005, p. 64.

**Quebec: State and Society, 3<sup>rd</sup> Edition**

Alain-G. Gagnon, ed.

Peterborough: Broadview Press, 2004, pp. 500

Alain-G. Gagnon's compilation *Quebec: State and Society* has been a very popular staple of political science course syllabi over the past two decades. Now in its third edition, Gagnon has compiled a selection of twenty-two original articles by leading scholars in the social sciences to examine the diverse facets of modern Quebec society and politics. English-speaking students will benefit greatly from the fact that fifteen of the essays have been translated from the original French, which will broaden their exposure to top-level francophone scholarship (although in some cases the translation is imprecise and contains a number of Gallicisms). This collection includes some extremely strong contributions, and a diverse array of perspectives on modern Quebec. Yet in other respects, particularly in terms of the overall structure of the book, it suffers from some serious weaknesses that might make it of questionable suitability for teaching purposes.

This edition of *Quebec: State and Society* begins with a very brief introduction to the reader. Indeed, at a mere three pages in length, it barely serves to introduce the topics of each chapter, and certainly does little to place these works within the broader framework of the literature in their respective fields. The contributors' essays are then grouped into five sections. The first is oriented around the theme of memory, identity and pluralism, including chapters on the different historical narratives in Quebec, conceptions of identity, models of pluralism and Quebec's relations with its indigenous peoples. A second unit looks at questions of governance, ranging from constitutional politics to neo-corporatism, the Quebec bureaucracy and economic management. The following section examines political parties and social movements. Strongly inspired by the massive protests in Quebec City surrounding the Summit of the Americas in 2001, the papers in this third grouping look not only at anti-globalization movements, but also at labour unionism, women and political parties. The fourth section turns to the practicalities of dealing with pluralism in Quebec, with papers on cultural policies, education and language issues. Finally, the book concludes with a series of studies of Quebec in a globalizing world, with articles examining Quebec's international connections, both political and economic.

The internal structure of these groupings is somewhat problematic. For example, Dimitrios Karmis' skilful analysis of different models of state responses to pluralism would be a natural fit for the fourth section on issues of Education, Language and Immigration, and a useful counterpoint to the article by Alain-G. Gagnon and Raffaele Iacovino on interculturalism, rather than being placed with the more philosophical papers on the narratives of Quebec identity of the first section. Likewise, a very strong article by Brian Tanguay concerning the health of Quebec's political party system is lumped together with social movements, rather than placed with articles on governance. Articles concerning the state of Quebec's economy are split between the sections on governance and globalization, when many natural linkages between them could be drawn. Indeed, the second edition of this book had contained a full section dedicated to economic issues. One of the greatest flaws of this collection is the failure to provide introductions to each section of the book that would outline the connections between the articles, and situate them within their respective fields of scholarship.

While one can appreciate Gagnon's likely desire to cover as much ground as possible in this reader, it is disappointing to see the lack of contrasting perspectives on individual issues in modern Quebec society in this selection of readings. Rather than choosing articles that adopt differing angles on a given topic, his chosen authors appear to be writing in isolation from each other, each the sole author for their given area of expertise. With the lack of introductions, students and other readers will not be aware of alternate perspectives on these issues. This one-sided perspective is particularly glaring in the case of articles contributed by Gagnon himself. His article on the constitutional relations between Quebec and Canada repeats many well-worn and highly contestable allegations about the systematic domination of Quebec by the federal government, ranging from the usual accusations that Trudeau "isolated Quebec" (139) in 1982, passing a constitution that "denied Quebec a central place in the Canadian federation" (140), and chalking the defeat of the Meech Lake Accord up to "provincial elections of Manitoba, New Brunswick and Newfoundland [that] provided a platform for leaders to appeal to anti-Quebec sentiments" (141). His article on interculturalism is essentially a triumphalist piece on Quebec's approach to pluralism, while simultaneously decrying the failure of Canadian multiculturalism.

The reader does contain some very strong contributions. In addition to the Karmis and Tanguay articles, particularly noteworthy are Jocelyn Maclure's analysis of Quebec identity narratives and Garth Stevenson's analysis of the evolution of the Anglophone community of Quebec, both of which come from their recent book-length treatments of these subjects. Marie McAndrew's work on the challenges faced by Quebec's education system in adapting to post-Bill 101 diversity continues her solid scholarship on how Quebec's institutions have actually adapted to pluralism on the ground, rather than at the theoretical level of political discourse. Luc Turgeon's article on the interpretations of Quebec's historical trajectories provides a very useful framework for analyzing schools of scholarship in Quebec. Other articles, while topical in the short-term, are likely to rapidly lose their salience, particularly the contribution by Christian Rouillard on the 1999 reforms to the management of the Quebec bureaucracy, and Marc Lemire's article on anti-globalization social movements, which was clearly written prior to the chill on massive anti-globalization protests that followed the attacks on the World Trade Centre in 2001.

Overall, this collection, like many others, has a number of strong contributions and some weaker ones. While these stronger articles will prove to be very useful in a classroom context, there will be an onus on instructors to situate these pieces within the broader context of current scholarship. Many readers will take issue with the nationalistic overtones of the articles on Quebec's place in Canadian federation, which are not counter-balanced by a federalist perspective. Lacking introductions and a list

of supplemental readings, as a teaching resource the third edition of *Quebec: State and Society* is only of marginally more utility than hand-picked reading packages. It is, however, a useful primer on some of the exciting new scholarship underway on modern Quebec society.

MATTHEW HAYDAY *Mount Allison University*

**Canada's Francophone Minority Communities: Constitutional Renewal and the Winning of School Governance**

Michael D. Behiels

Montreal and Kingston: McGill Queen's University Press, 2004, pp. xxx, 442

Michael Behiels very straightforwardly sets out the purpose of his book in the very first sentence: "This study is a descriptive analysis of Canada's francophone minority communities' quest for renewal and regeneration through constitutional reform and the winning of school governance" (xxi). Behiels bases his study on archived material from a number of francophone groups, government documents, court decisions, interviews with five francophone activists, and a large number of secondary sources.

Chapter 1 describes how provincial francophone groups became more politically assertive in the 1960s and 70s and that a national umbrella organization for francophone groups was created in the mid-1970s with the help of the federal government. In Chapter 2 Behiels outlines the lobbying done by francophone groups to get minority official-language education rights entrenched in section 23 of the Charter. The next three chapters consist of case studies that trace how francophone groups in Ontario, Alberta and Manitoba achieved school governance. The final two substantive chapters before the brief concluding chapter look at the role of francophone groups in the Meech Lake and Charlottetown constitutional rounds.

Although Behiels' discussion of the mega-constitutional negotiations nicely highlights the various conflicting conceptions of the Canadian political community that were advanced during these rounds, the more original and interesting material in those chapters comes from Behiels' account of the various strategies and tactics that francophone groups adopted, often in discord with one another, to try to achieve or protect their constitutional objectives. Different provincial associations, for example, had different reactions to Meech; meanwhile, the national federation initially opposed the Accord and then supported it (246–247)—with the exception of the Alberta association the national federation achieved a "fragile consensus" in 1990 by supporting Meech on the condition that a parallel accord would address their concerns (272–273).

Behiels makes it clear that francophone groups, for a variety of reasons including some of their own making, did not enjoy much success during the mega-constitutional rounds; however, he also makes it clear that francophone groups developed political and legal skills that enabled them to achieve school governance through micro-constitutional politics. In his case studies Behiels details (almost overly so) how provincial francophone groups lobbied governments (unsuccessfully) and then turned to the courts for policy change under section 23 of the Charter of Rights. While judicial victories played an important role in the achievement of school governance, Behiels is careful to point out that legal mobilization was part of a larger political strategy in these provinces that involved leveraging court rulings with lobbying of politicians, provincial bureaucrats, the media, local education authorities and the francophone community itself. In Alberta, for example, although the Supreme Court's *Mahé* (1990) decision was not a complete victory, francophone groups used the decision to spark the policy process and to be a part of that process. Studies had been prepared by Alberta francophone groups to guide policy formulation involving

complex issues of administration, including financing, and a report had been prepared that both gauged interest in the concept of having homogenous francophone schools administered by francophones and promoted that policy option.

The Lamoureux-Tardif report in Alberta confirmed that the francophone community was divided over the need for homogenous schools and school governance. Many Catholic francophones “feared that non-denominational French language education would further fragment their communities and create unnecessary tensions with their English-speaking neighbours” (180). Many francophones were also concerned that their children would not learn enough English in francophone schools. Such divisions were also evident in Manitoba and Ontario. Behiels notes that these divisions have their roots in deeper sociological transformations relating to secularism and urbanization.

Behiels concludes that a liberal interpretation of section 23 by the Supreme Court, skillful political negotiations by francophone leaders, and the political and financial support of the federal government (including giving provinces millions of dollars to implement school governance) were key factors that led to francophone school governance (325–326). This seems to be a sound summary of his “descriptive analysis.” Behiel ends the book with a helpful discussion of the challenges that still face francophone communities outside of Quebec and the legal and political methods that are being developed to meet these challenges.

The book is less convincing and useful in places where Behiels’ affinity for pan-Canadian nationalism and a broad judicial interpretation of section 23 lead him to make underdeveloped and unconvincing assertions. For example, in the Manitoba case study, Behiels remarks that the Court of Appeal ruled against school governance because “the justices were too closely bound to their historical, social and political context to render a truly objective decision ...” (213). This suggests that the only “objective” reading of s.23 would incorporate school governance, even though the excerpts from the decision suggest that the judges concluded reasonably that the framers of the Charter, including Jean Chretien, did not mean to include school governance in section 23. Similarly, in various passages throughout the book (sometimes oddly placed in the case studies), Behiels tries to counter critics of judicial activism by emphasizing how important a broad, but prudent, interpretation of s. 23 was to francophone groups and that such interpretations “did not distort the democratic rights of the majority, as many Charterphobes would have us believe” (193). What Behiels neglects to mention, however, is that francophone activists often tried to use Charter decisions and rights discourse to force their own policy preferences on other members of the francophone minority who were not supportive of homogenous French schools and school governance. The debate around judicial activism and rights is a complex one and Behiels does not do it much justice in his book.

Despite this criticism, I would very much recommend this book for anyone interested not only in the history of Francophone groups outside of Quebec, but for those interested in social movements, interest group politics, public policy, education policy and administration, constitutional politics, legal mobilization and/or the relationship between state and society.

TROY RIDDELL *University of Guelph*

### **Revenu minimum garanti : comparaison internationale, analyses et débats**

Lionel-Henri Groulx

Sainte-Foy : Presses de l’Université du Québec, 2005, 360 p.

La lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale est un enjeu qui hante constamment les débats politiques des pays occidentaux. L’ensemble des acteurs publics déplore



que, dans nos sociétés d'opulence, certains n'aient ni le minimum pour vivre ni la capacité d'exercer leurs droits sociaux. Dans son livre, Louis-Henri Groulx examine l'une des stratégies de lutte contre la pauvreté : le revenu minimum garanti. Celui-ci peut se définir comme « un dispositif assurant un montant minimal de ressources à ceux et celles qui n'ont pas de revenus suffisants pour répondre à leurs besoins et à ceux de leur famille » (1). Cet objet d'étude se limite au transfert en espèces ou en biens à des populations défavorisées. En tant que mécanisme d'assistance, le revenu minimum garanti doit aussi être distingué des mécanismes d'assurance qui sont fondés sur un système de cotisations des membres de la collectivité qui sont conséquemment protégés de certains aléas de la vie (l'exemple type étant l'assurance-emploi). Contrairement à l'assurance, l'admissibilité à l'assistance ne requiert pas une contribution préalable du bénéficiaire (l'assistance sociale au Canada est une forme achevée de ce type d'allocation). Il va sans dire que les frontières sont poreuses entre, d'un côté, assistance et assurance et, de l'autre, transferts de ressources et autres outils de lutte contre la pauvreté (comme le suivi par des travailleurs sociaux, par exemple). Il s'agit de distinctions analytiques qui permettent simplement d'articuler notre discours sur le vaste sujet des outils de lutte contre la pauvreté.

La prétention de l'ouvrage de Groulx est de mettre en lumière la complexité de l'idée apparemment simple de revenu minimum garanti. Pour ce faire, l'auteur procède à une étude comparative des dispositifs institutionnels ainsi que de la littérature sur le sujet. Son livre peut donc être compris comme une vaste revue de littérature qui ne cherche pas à développer de nouveaux outils d'analyse, mais bien à articuler les divers angles de questionnement sur le revenu minimum garanti. Le livre est ainsi structuré selon trois niveaux d'analyse : la description, l'évaluation et la refondation (25).

La description des modèles institutionnels du revenu minimum garanti occupe les deux premiers chapitres. Le chapitre 1 s'intéresse aux modalités d'attribution de l'assistance telles que les conditions d'accès et la variation du degré de générosité. En partant d'un droit social à l'assistance reconnu par l'ensemble des pays occidentaux, Groulx montre que l'actualisation de ce droit se fait dans des directions différentes, voire opposées, dans chaque État. Chaque cas particulier d'arrangement institutionnel étant rapporté à un tronc commun (le droit social), cette microanalyse évite le piège de l'accumulation inarticulée des détails propre à ce type de questionnement et s'avère fort pertinente. Elle permet, entre autres, de dégager une tendance très nette des mécanismes d'assistance, à savoir que le degré de générosité des allocations croît parallèlement à la sévérité des conditions d'entrée (64–65).

Le chapitre 2 procède à une macroanalyse institutionnelle par la présentation des différentes typologies de régimes de l'État-providence et de l'assistance sociale. Cet exposé peut s'avérer utile pour quiconque souhaite avoir un panorama des différents classements déjà développés, mais le traitement que l'auteur réserve à ces typologies est décevant. Il ne cherche pas à illustrer la pertinence analytique de chacune, mais bien, en les présentant l'une à la suite de l'autre, à démontrer qu'elles s'opposent inévitablement. Il en vient ainsi à discréditer l'ensemble de l'exercice étant donné « l'hétérogénéité et l'arbitraire des systèmes de classement » (88). Groulx semble prendre l'idéal type comme une caractérisation essentialiste en oubliant que sa seule valeur est heuristique. Le *problème* « de l'écart entre l'idéal type et le monde réel » (102) que l'auteur constate n'a rien de problématique. Cet écart est même ce qui fait la pertinence analytique de l'outil. Rappelons que, selon Max Weber, l'idéal type « n'est pas un *exposé* du réel, mais se propose de doter l'exposé de moyens d'expression univoques » et, conséquemment, « on ne retrouvera nulle part empiriquement un pareil tableau dans sa pureté conceptuelle : *il est une utopie* » (*L'objectivité de la connaissance dans les sciences et la politique sociales*, 1904). Si la compréhension wébérienne de la typologie est adéquate, le chapitre 2 aurait gagné

en pertinence en montrant l'utilité analytique des différentes classifications des régimes d'assistance (comme l'explication des tendances évolutives par exemple) plutôt que de s'attarder à leurs oppositions.

Les chapitres 3 et 4 portent sur l'évaluation des résultats des différents modèles d'assistance sociale. Ils traitent respectivement de l'efficacité redistributive et de l'incitation à l'emploi (efficacité économique). Sur la première question, l'auteur montre que les recherches empiriques n'ont pas réussi à déterminer quelle stratégie permet de réduire la pauvreté de la manière la plus efficiente (l'efficacité « renvoie à la proportion des dépenses ou des taxes et transferts qui permet spécifiquement de réduire la pauvreté » (126)). Cette tâche est d'autant plus ardue qu'il y a vraisemblablement une rétroaction des politiques d'assistance sur la distribution prétransfert car « le système de sécurité du revenu influencerait les comportements économiques des individus au plan de l'offre de travail et de l'épargne » (158). Cet effet endogène mène à l'analyse du chapitre 4 sur l'incitation à l'emploi. Il s'avère alors que tout système d'assistance sociale cherche à maximiser trois paramètres irréconciliables : la diminution de la pauvreté, l'incitation au travail et le faible coût d'opération du système (198). Ces trois variables ne pouvant être maximisées en même temps, un simple procédé technocratique ne peut résoudre la tension. Le choix du système engage nécessairement des prises de positions axiologiques.

La troisième section de l'ouvrage adopte le point de vue de la refondation. Elle s'intéresse aux alternatives proposées aux systèmes actuels d'assistance sociale, soit l'impôt négatif et le revenu universel. L'impôt négatif est un modèle d'allocation dégressive, c'est-à-dire que le transfert au prestataire diminue progressivement en fonction de la croissance de ses revenus (prétransferts). Groulx expose les justifications avancées pour ce modèle de revenu minimum garanti et retrace les résultats des différentes expériences qui en ont été faites. Quant au revenu universel (chapitre 6), personne n'en a tenté l'expérience (si ce n'est l'*Alaska Permanent Fund* qui n'est pas évoqué par Groulx), mais une grande variété de justifications ont été avancées en faveur de cette alternative. L'étude de ces justifications révèle la pluralité des points de vue normatifs des défenseurs de l'allocation universelle.

En général, le livre *Revenu minimum garanti* manque d'unité. Groulx n'y soutient pas de thèse particulière si ce n'est que les minima sociaux sont un objet plus complexe qu'il n'y paraît au premier abord. Conséquemment, la revue de littérature qu'est chacun des chapitres se conclut généralement dans l'aporie (cf. 103, 159, 191, 271). De façon plus fondamentale, Groulx radicalise son idée des trois niveaux d'analyse (description, évaluation, refondation) dans la conclusion de son ouvrage. Il parle alors de trois approches du revenu minimum garanti qui recourent « trois registres de connaissance que l'on peut qualifier d'ontologique, de méthodologique et d'axiologique » (323). Il manque, par le fait même, l'occasion d'affirmer la primauté de l'axiologie dans les débats sur les minima sociaux. En effet, l'ensemble de l'ouvrage a montré que, au-delà des différends techniques sur l'efficacité d'une mesure particulière, le débat devait se résoudre dans un arbitrage entre des finalités contradictoires. Pour ne donner qu'un exemple, la générosité des allocations est fonction de l'importance accordée, d'un côté, à l'idéal d'égalité des conditions et, d'un autre, à l'éthique du travail et à la propriété de soi. Pour conserver le vocabulaire utilisé par Groulx, il faut dire que les deux premières approches (providentialiste et pragmatique) se ramènent à la dernière, qualifiée de paradigmatique (327), puisqu'elles se fondent soit sur une axiologie déontologique, soit sur un conséquentialisme. L'approche paradigmatique pense que « les diverses formules du revenu minimum garanti [...] engagent des idéologies, des visions du monde social et politique et des conceptions du juste et du bien » (328). Une telle affirmation élève cette approche au statut de point de vue explicatif privilégié, laquelle ne devrait pas être traitée comme une alternative de même valeur que les deux autres approches.

Il semble que le propos de Groulx aurait gagné en force et en clarté s'il avait explicitement adopté la thèse de la primauté de l'axiologie pour son objet d'étude. À défaut d'une telle prise de position, son discours fait éclater la problématique du revenu minimum garanti en de multiples directions sans fournir un point focal où l'ensemble de l'information qu'il nous livre pourrait trouver une cohérence. Au demeurant, l'ouvrage est le plus important panorama en langue française sur le sujet et demeure un outil puissant pour ceux qui sont prêts à faire leur propre synthèse.

FRANÇOIS CLAVEAU *Université de Montréal*

## References

Max Weber. 1904. « L'objectivité de la connaissance dans les sciences et la politique sociales » dans *Essais sur la théorie de la science*. Paris : Plon. 180–181.

### **Terrorisme international et marchés de violence.**

Kalulambi Pongo, Martin et Landry, Tristan

Québec : Les Presses de l'Université Laval, Collection Nord-Sud, 2005, 144 p.

La science politique : cette locution semble parfois prendre des allures d'oxymore. Dans le contexte actuel, la recherche et les écrits sur le terrorisme sont parfois plus politiques que scientifiques. Le problème est important : comment étudier scientifiquement, cette catégorie si polémique de « terroriste »? Martin Kalulambi Pongo et Tristan Landry s'intéressent pourtant au « scientifique » de la question. Dans *Terrorisme international et marchés de violence*, Kalulambi, professeur associé au département d'histoire de l'Université Nationale de Colombie à Bogota, et Landry, professionnel de recherche à l'Université Laval, tentent d'atteindre deux objectifs. Premièrement, ils dégagent des constantes dans les diverses guerres civiles à l'aide de la théorie des « marchés de violence ». Deuxièmement, ce qu'ils ont découvert les aide à montrer les failles tant dans l'étude de ces conflits, que dans la lutte contre-terroriste elle-même. Leur analyse démontre qu'au-delà des diverses motivations idéologiques, ces conflits perdurent grâce à une logistique rationnelle centrée sur les intérêts des acteurs en place. Les auteurs montrent en outre que ces conflits sont aussi des moteurs du terrorisme international.

Dans le premier chapitre, les auteurs commencent par jeter les bases historiques du « terrorisme », des conflits « ethniques » et du concept central qu'ils utiliseront pour les expliquer : les « marchés de violence ». Ils affirment donc que « le terrorisme—entendu comme “une méthode de combat” fondée sur l'usage de la terreur (13) », a pris de nombreuses formes au cours de l'histoire. Cependant, malgré de nombreuses différences dans ses manifestations, il existe « des constantes observables qui mettent en lumière les rapports du terrorisme à l'économie des guerres civiles (23) » : les « marchés de violence » théorisés par Georg Elwert. Même si le concept est récent, l'histoire montre « que les acteurs divers ont mercantilisé la violence et tiré profit d'elle (23) ». D'après les auteurs ces marchés de violence « sont le fait d'acteurs physiques et institutionnels, engagés dans des processus de domination et surtout dans des situations de conflits armés. [Ceux-ci] ont mis au point des pratiques violentes, lesquelles leur offrent des possibilités d'acquisition de biens symboliques et matériels (23). » Ces marchés ont une longue histoire, qui expose la violence comme un agent à part entière dans le processus de création de richesse. Lors de la guerre froide, ils se développaient avec l'aide de commanditaires idéologiques. Dans l'histoire plus récente, la « crise de l'État » à la fin des années 80, s'est alliée à « l'étau de la dette (29) » et à ses mesures corollaires d'« ajustement structurel »

pour favoriser leur développement. Les marchés de violence s'inscrivent désormais de plain-pied dans le monde interlope international qui devient essentiel à leur survie. Dans un tel climat, « le politique », d'après les auteurs, est un pouvoir que l'on doit dominer ou influencer afin de garder ses prérogatives et ceci mène à un dérèglement complet de la sphère publique.

Le deuxième chapitre propose une évaluation, par l'étude de son évolution, de la lutte contre-terroriste actuelle. Selon les auteurs, Washington, qui dirige la lutte, se méprend (délibérément ou non) sur les causes du terrorisme, et les pratiques de la Maison Blanche l'attisent plus qu'elles n'arrivent à l'éteindre. Analysant d'abord les attaques du 11 septembre, ils démontrent que, si celles-ci ont consterné l'Occident, pour le « Sud Global », elles ne furent que la tempête d'un vent depuis longtemps semé. Les auteurs situent le contre-terrorisme dans un contexte historique récent : ils montrent que les États-Unis d'avant le 11 septembre refusaient toute implication dans une démarche onusienne qui aurait pu remettre en question leurs pratiques ou celles de leurs alliés et dont ils n'auraient pas eu le leadership exclusif. Or les attentats de 2001 ont donné la légitimité nécessaire à la prise de contrôle de la lutte par Washington. Si les États-Unis se donnent, comme l'illustrent les auteurs, les objectifs de capturer « mort ou vif » Oussama ben Laden et de détruire Al-Qaïda, leur unilatéralisme est signe d'une absence de vision à long terme; le bourbier irakien en est une preuve éclatante. En effet, au niveau international, cette guerre fait des autres pays et des institutions internationales de simples spectateurs. De plus, le contre-terrorisme, de par la « carte blanche » dont il affuble ses dirigeants, mène à des abus qui, paradoxalement, nourrissent le terrorisme. Les auteurs relèvent un paradoxe similaire au niveau national en notant la menace posée aux libertés civiques par les législations antiterroristes adoptées, en principe, pour les défendre. Malgré tout cela, le terrorisme ne cesse de croître, d'où la remarque des auteurs à l'effet « qu'on n'éradique pas le terrorisme en liquidant les terroristes, mais seulement en supprimant les raisons pour lesquelles le terrorisme se déploie (71). » La dernière partie de leur argument dans ce chapitre isole l'ajustement structurel et le conflit en Israël-Palestine comme les deux causes principales du terrorisme : c'est là qu'il faut agir pour en venir à bout. Un autre lieu de changement est l'État qui doit concevoir ses relations avec ces acteurs de la violence d'une façon différente.

Dans leur troisième chapitre, les auteurs reprennent le concept des « marchés de violence ». Ils font « une analyse de certaines situations de guerre civile dans leurs négociations de la violence [...] dans une perspective qui fait émerger les tendances globales en rapport avec les logiques et les comportements des acteurs. (81) ». Ils démontrent comment ces marchés en viennent à financer le terrorisme international. Comme dans les chapitres précédents, le problème est situé historiquement. Ainsi, l'optimisme post-1989 prédit un avenir où l'unipolarité militaire des États-Unis verra à « policer le monde et, *ipso facto*, le rendre meilleur (82). » Pourtant, comme l'illustrent les auteurs, les guerres civiles diverses, maintenant privées de leurs commanditaires idéologiques, se tournent vers les canaux économiques clandestins de la mondialisation et prennent de l'ampleur. Ensuite, les auteurs identifient certaines constantes des marchés de violence : ceux-ci ont en commun l'utilisation rationnelle de la violence dans la poursuite de gains matériels et symboliques. Les gains matériels sont nourris par des allégeances idéologiques négociables (dans le but d'obtenir du financement); par divers trafics, légaux et illégaux, qui empruntent les canaux clandestins de la mondialisation et de la criminalité internationale; et par diverses activités criminelles comme les *rackets* de protection ou les prises d'otages. Les gains symboliques des « marchés de violence » se retrouvent dans les sociétés où, faute d'options, la participation à ces marchés sert d'abord de mesure de réussite sociale, mais procure aussi sécurité et prospérité. Ces gains expliquent la persistance des « marchés de violence ». Après avoir isolé ces constantes, Kalulambi et Landry

les appliquent à l'étude de trois grandes régions : le Croissant Fertile, « le corridor adriatico-caucasien (117) » (qui s'étend du Kosovo jusqu'en Géorgie), et l'Asie Centrale. Dans ces régions, « l'activité guerrière répond à une logique de marché avec des pratiques ancrées dans l'économie de l'ombre et la criminalité internationale (136) » et divers acteurs « tirent des dividendes politiques, matériels, sociaux et autres que génère l'exercice d'une violence à la fois *anémique* et *extrême* (136) ». Cette perspective comparative démontre que les politiques actuelles s'en prennent aux mauvaises cibles : selon les auteurs, s'attaquer à la pauvreté c'est s'attaquer directement aux « marchés de violence ». C'est donc couper les vivres au terrorisme international. En revanche, opprimer davantage les populations, comme on le fait maintenant, c'est le stimuler.

L'ouvrage répond donc à ses deux objectifs initiaux, l'un méthodologique et l'autre qui tient de la pratique politique. Ainsi, la démarche des auteurs nous mène à interroger les concepts de « conflit ethnique » et de « terrorisme » utilisés dans l'étude des conflits. L'identification de variables communes aux « marchés de violence » peut contribuer à développer une démarche comparative, car ces variables permettent de comparer divers contextes plus efficacement. Au niveau de la pratique politique, l'historicisation des situations de « marchés de violence » et la mise en relief de l'importance des intérêts de leurs participants dans leur développement et leur persistance nous permettent de nous éloigner d'un déterminisme où les conflits sont intemporels et sans issue palpable. Par exemple, l'identification des liens entre pauvreté, « marchés de violence » et terrorisme international permet d'entrevoir des pistes de solutions. Globalement, laisser de côté les motivations des acteurs et se concentrer sur l'analyse empirique des gestes qu'ils posent permet une plus grande rigueur scientifique. Finalement, la connaissance en profondeur des conflits étudiés, ainsi que l'emploi d'une littérature non anglo-saxonne ajoutent au cachet de l'ouvrage. Néanmoins s'il atteint ses objectifs, le livre de Kalulambi et Landry comporte des lacunes, notamment dans la forme. Dans l'ensemble, le livre souffre de problèmes de transition : les chapitres en cours ne sont pas résumés ni reliés au chapitre suivant, ce qui nuit beaucoup à la cohésion de l'oeuvre. Le deuxième chapitre, qui, au demeurant, apporte des informations intéressantes, est un bon exemple de cette lacune. En effet, le concept des « marchés de violence », central à l'ouvrage, n'y est pas mentionné, et ce, même s'il s'inscrit directement dans l'analyse des inadéquations du contre-terrorisme. Au niveau du contenu, une démonstration centrale à l'argument vise à faire ressortir l'influence des programmes d'ajustement structurel et de la pauvreté qu'ils engendrent, sur le développement « des marchés de violence ». Mais la démonstration se termine d'une façon incohérente en insistant plutôt sur le rôle du conflit israélo-palestinien (74). Le manque de clarté de cet argument central, nuit à l'harmonie de l'ouvrage en général.

Il s'agit, en conclusion, d'un livre important parce qu'il veut être d'abord un ouvrage scientifique, avant d'être un ouvrage politique. Il sera utile à tout auteur désireux d'étudier d'une façon comparative les guerres civiles, le terrorisme et les liens qui les unissent. Une plus grande cohésion permettrait cependant à ce livre d'être encore plus pertinent.

JEAN-PHILIP GUY *Université d'Ottawa*

### **A Civil Society? Collective Actors in Canadian Political Life**

Miriam Smith

Peterborough: Broadview Press, 2005, pp. 224

A curious thing about Canadian political science is that, compared to its American or British counterparts, it offers very little analysis of collective action outside of

political parties. Even the interest groups in Canada don't call themselves interest groups any more. So, when a book on collective actors by a respected scholar like Miriam Smith—who has made significant contributions to the study of Canadian institutionalism and whose book on the lesbian and gay movement is a gem—comes along, it is an event for the field. Because Smith starts the book with a quote from my 1996 article with Jane Jenson on regime shift, I was well invested from the first line and had high expectations that Smith would not only set the macro institutional context that she always does so well, but would provide an insightful analysis of developments in collective action over the past decade that would build on where Jenson and I left off.

Smith goes some way to making the curious gap in the study of Canadian interest groups and social movements less curious. Her central argument is that “the terrain of group politics in Canada has been restructured by the transition from the Keynesian welfare state era to the era of neoliberal globalization” (14). In particular, she argues that the traditional spaces of access, legislatures and parties, have closed, and the courts have taken on new significance for collective actors. With neoliberalism came a focus on individuals, to be consulted and engaged as individuals rather than as leaders and members of organizations. Governments have tried to depoliticize citizen groups, turning them into delivery agents for services rather than allowing them to function as democratic or activist organizations.

The book begins with a good overview of theoretical approaches to the study of collective action, providing a survey of pluralism, Marxism, political economy, historical institutionalism, social movement, and rational choice theory. However, Smith strangely misses the literatures on civil society and the nonprofit/voluntary sector that attempt to explain, somewhat problematically, the rise of voluntary associations in relation to the welfare state. Vaguely reminiscent of Paul Pross' 1992 book, *A Civil Society?* provides a good historical context as a platform for the next three chapters that analyze the contemporary opportunities for influence in Parliament and parties, the public service and the courts respectively.

Although Smith provides a very solid assessment of both the conceptual approaches and institutional spaces for collective action, the book is ultimately less than satisfying for several reasons. What surprises me is that the analysis is quite conventional, something I would not have anticipated from Smith. The discussions of theoretical frameworks and of institutional opportunity structures are certainly competent, but they reminded me of my (now very dated) lectures from graduate school or of a reading of the classic book by Pross. Second, although Smith argues that we need more of a macro-historical approach to understanding interest groups because most analyses are too presentist, the problem is that her analysis is not presentist enough. It essentially ends with cuts of the mid-1990s and says little of how groups have coped with, caved under, or devised new strategies for a neoliberal environment over the past decade. Consequently, we never really get a deep assessment of exactly *how* neoliberalism has the effects it has on interest groups and social movements. For instance, the book entirely misses any serious discussion of the “advocacy chill” that has been created by regulatory and project-based funding regimes. There is nothing of the dynamic, which Laforest analyzes so insightfully, that has forced advocacy organizations to get into the business of service provision in order to survive and traditional service agencies to desire more space for participation in policy development. In other places, too much detail is simply left out. I suspect, for example, that most readers would probably find the discussion of the Voluntary Sector Initiative confused and confusing.

One of the reasons that the interest group literature had faded and that more attention is being paid to the voluntary (nonprofit or third) sector is not simply that groups have been co-opted by governments into service delivery, as Smith suggests,



or that scholars have lost interest in the democratic aspects of associational life. Some co-optation has undoubtedly occurred, but the story is more complex than this. The new dynamic is that key roles and relationships—around advocacy, research, consultation, democratic practices, and services—have become much more complicated, causing new challenges for collective actors and for governments. If we are going to really understand the ongoing impact of neoliberalism, scholarship needs to grapple with this complexity.

This is a book that I would certainly assign to my students as required background reading because it provides an excellent starting point for a discussion of collective actors in Canadian political life. But, we would need to look elsewhere to fully appreciate the current reality. Unfortunately, it is not clear that elsewhere exists in Canadian scholarship on collective action. Smith is to be congratulated on taking us some distance in addressing this serious gap in Canadian political science, even if she does not take us as far as I would like.

SUSAN PHILLIPS *Carleton University*

### **Negotiating Citizenship: Migrant Women in Canada and the Global System**

Daiva K. Stasiulis and Abigail B. Bakan

Toronto: University of Toronto Press, 2005, pp. 233

*Negotiating Citizenship* is a thoughtful, well-researched and insightful book concerned with the topical issue of citizenship and contesting citizenship rights within the context of global capitalism. It is a timely and comprehensive piece that interrogates and dissects traditional theories of citizenship, and offers an alternative theoretical perspective on the basis of examining the status and condition of foreign domestic workers and nurses who migrate to Canada from two similar but different regions of the world: the Caribbean and the Phillipines. In creating the context for discussion, the work takes the reader on the journey of these migrant women workers from their home countries in the “Third World” where national labour markets are becoming increasingly unable to absorb surplus labour and where they have been adversely affected by the anti-social structural adjustment policies of the International Monetary Fund (IMF), to the more economically developed Canada where the state encourages them to work without providing them with citizenship rights. By so doing, as the text points out, the Canadian state, which still has primacy under globalization, reinforces the vulnerability of an already vulnerable social group for which migration is a survival strategy.

By using a methodological approach that locates the women at the centre of analysis and social action, and which allows for an understanding of social phenomena as a concrete and interrelated process of change, Bakan and Stasiulis have distinguished themselves from most thinkers and theorists in the field of citizenship studies. Their approach differs also from international migration studies that tend to lack concrete experiences on which to base analyses. It is this understanding of social reality that has allowed them to identify the limitations of existing theories of citizenship and to go beyond the narrow confines of such theories. According to the authors, the limitations in the conceptualization of traditional theories of citizenship are methodologically more static than dynamic and therefore take a mechanistic approach to understanding social reality. The consequence of this is a limited understanding of social inequality and modes of contestation for rights in a society, such as Canada, based as it is on capitalist relations of production and governed by the patriarchal ideology of neo-liberalism and the institutionalization of racism. Specifically, existing theories of citizenship conceptualize citizenship as “social membership in a particular nation state or national citizenship” (1–2) thus creating an “ideal

image” of the citizen. This view is not validated by the Canadian experience. The authors, based on their case studies, point out that the Canadian state is based on discrimination of all forms and on systems of social inequality. Marginalized people, such as migrant women, blacks and the poor are excluded from the “ideal image” of the citizen. Therefore, they must negotiate citizenship and personhood. Citizenship, then, becomes a contested process, where gatekeepers “based in specific nation-states, and the uneven world system, create barriers to citizenship rights.” Based on their critique, the authors propose an alternative model that conceives of citizenship as an unstable relationship subject to active negotiation. This relationship is historically constructed and reconstructed nationally and across geopolitical borders. The dynamic process of negotiation, the authors contend, should go beyond the nation state and include other entities such as private organizations and other institutions of the state. It is only through this process that vulnerable women will be able to secure protection for themselves and their rights from anti-immigrant sentiments and practices so characteristic of the sociology and politics of globalization.

The work ends on a note of hope. These migrant Caribbean and Filipino women have been challenging the Canadian state, and by extension, the process of globalization, through their networks and solidarity movements as they resist social exclusion and boldly contest the limitations placed on their rights as women, workers and human beings by national and global capitalism. By this very act, black women and women of colour, seen as “aliens” by their host country, have shown that they are subjects of history and agents of change. By highlighting this, the authors have also made a significant contribution to the literature on international feminist politics that is concerned with women as global political players.

*Negotiating Citizenship* is not just about citizenship and migration studies. It is also about the comparative politics of development, international political economy, international politics, racist politics, feminist politics, the socio-politics of institutionalized discrimination of the dominant white culture, the inclusionary and exclusionary politics of globalization, the myth of the lessened role of the nation state under globalization, and the right of freedom of movement of capital, but not people, across borders. Together, these enhance the quality of the work and give it its unique flavour. This seminal work provides lessons for Caribbean women and governments that enter into employment arrangements with the Canadian state; it reflects sound scholarship and makes excellent reading.

JUDITH SOARES *University of the West Indies*

### **Canadian Newspaper Ownership in the Era of Convergence**

Walter C. Soderlund and Kai Hildebrandt

Edmonton, Alberta: University of Alberta, 2005, pp. 194

This timely book contributes to ongoing debates in Canada about media ownership. The opening chapters summarize government responses to concentrated media ownership since the 1970s and survey *some* academic studies on the issue. The study’s carefully compiled data on the influence of changes in ownership on content poses a strong challenge to those who see media moguls as using the media to pursue their own ideological and corporate agendas. Journalistic values, organizational realities and the relentless challenge of new technologies severely constrain such action, claim Soderlund, Hildebrandt and two others who contribute to this volume, Ron Wagenberg and Walt Romanow. Perhaps the best chapters in the book are those dealing with the creation by CanWest, one of Canada’s largest media organizations, of its ill-fated National Editorial Policy and the dismissal of *Ottawa Citizen* publisher Russell Mills.

The study focuses almost exclusively on “the impact of ... ownership on content and ideological spin” (75). In other words, do media owners today, like the press barons of yore—the Northcliffes, the Hearsts, the McClatchys, the Siftons and so on—turn the media into their own mouthpieces? Based on a huge amount of original, detailed and often rich evidence, the authors conclude that content is weakly affected by changes in ownership. And on balance, whatever changes do occur fall randomly on the positive and negative side of the evaluative ledger. The evidence is, they repeatedly state, “mixed and inconclusive” (43).

Soderlund and Hildebrandt challenge *some* of the hyperbolic claims of owner influence made by *some* critics, but they misrepresent the positions of critics and their own work is severely flawed. I feel a bit like Todd Gitlin must have when he reassessed the “minimal effects” media research tradition. In a seminal article, “Media Sociology: The Dominant Paradigm” (*Theory and Society* 6 [1978]: 205–53), Gitlin argued that whilst overblown claims of the media’s ability to change people’s opinions and behaviours had been debunked, a reevaluation of “classic media effects studies” revealed many instances where influence was significant. In addition, he argued that the dominant interpretation of “no change equals no effects” idea was flawed because, after all, perhaps the main power of the media lay primarily in conserving the status quo.

I am reminded of Gitlin because in this study of media ownership there are also many instances cited where ownership changes have had a significant impact; the authors just don’t compile them in any coherent way. Moreover, in one passage they say that part of the reason they could not detect any significant changes might be because the *ideological orientation of coverage* of the newspapers contained in their study sample already had a ‘conservative tilt’ before switching owners. While they assume that this lack of change supports their claims, maybe the fact that a change in media ownership *preserved* rather than shook up the ideological status quo might be just as worth examining. This kind of methodologically induced myopia pervades the study.

The authors do not ignore all instances where owner influence is evident. The accounts of CanWest’s National Editorial Policy and its firing of *Ottawa Citizen* publisher Russell Mills are two such examples that the authors address. However, their analysis is marred by an underlying sense that we should not be unduly worried because the editorial policy soon died on account of its own stupidity and that the Russel Mills affair was one of those exceptions that prove the rule. Moreover, there is also no need to worry if, the authors claim, owners’ actions can be tempered by a dose of social responsibility. No structural regulations. No ownership limits. Just the good will of media moguls. In an age of corporate kleptocracy and business scandals, such recommendations border on the naïve.

My aim is not to heap scorn on media owners and I think the authors’ defence of Conrad Black and the Asper family raise points that are worthy of debate. For example, they argue that unlike the unrelentingly dire portraits of Conrad Black painted by some critics, Black was no Neanderthal bent on purging newsrooms to achieve ideological purity throughout the vast Southam chain of papers that he amassed in the 1980s and 1990s. Instead, he was a connoisseur of fine journalism, dedicated to the craft. According to the authors, Black raised the quality of journalism in Canada. Editorial interventions did occur, but they were rare, limited to the Big 5 metropolitan papers under his control in Vancouver, Edmonton, Calgary, Ottawa and Montreal, and penned personally and with class by Lord Black. Such, claim the authors, is a perfectly legitimate right for a media owner.

This may be all true and reasonable (although the jury is still out). The problem, however, comes as the authors decide that, in contrast to their intellectual foes on the left, they will pen some homilies of reverence to the families that run Canada’s

media firms. The postscripts to chapters 4 and the conclusion will irritate some readers (including this reviewer) as we are admonished to defer judging Lord Black's criminality in the face of corruption charges in the US and as we are treated to a touching eulogy to Izzy Asper, "founding father" of CanWest. An investigation of Lord Black's current predicament would have been more apt; and eulogies to the powerful in the context of critical issues have a cloying quality. Overall, this style of writing, coupled with tepid solutions drawn from a hoary journalistic paradigm (Four Theories of the Press), sadly undermine the credibility of this book as a scholarly document.

Even taken on their own terms, the range of media content the authors analyze is limited. Premised on a narrow conception of politics—defined largely as what happens at each of the three levels (municipal, provincial and federal) of electoral politics—the content analysis is not well suited for the task it is assigned. For example, while there may be minor shifts, or none at all, in the quantity or tone of media coverage of political parties, Parliament and leaders, current research tends to explore how elites from these institutions try to "frame" the news as a more appropriate method for grasping the dynamics of media power. Other broader measures are also ignored. How, for example, do changes in media ownership affect the allocation of resources—capital, technological and people—within media organizations, the kinds and quantity of content they create, the adoption of new media technologies and formats, the proportion of resources used to finance debt versus other more "productive" uses? Do changes in media ownership lead to greater or lesser reliance on, as Oscar Gandy referred to them, information subsidies—the funneling of public relations materials by government and corporate interests to cash-strapped media organizations? The *mea culpas* by The *New York Times* and The *Washington Post* last summer for such behaviour and the skewing impact it had on their coverage of the Iraq War highlight this phenomenon and its nasty implications for journalism and democracy. Yet, such issues are nowhere to be found in this book, obscured as they are by a "hyper-scientistic" style that tries to thread all media ownership issues through the eye of a needle (content measurement) and which is likely to cause most readers' eyes to glaze over.

The big problem at the core of this book is whether the exclusive focus on the "impact of ... ownership on content and ideological spin" (75) is acceptable. I do not believe it is. The concept of ideology has been debated for the last quarter of a century and often found wanting. It often serves more as a term of abuse than analysis. Studies that take ideology as a core concept are, in my view, more likely to resemble and reinforce their authors' prejudices than they are to further our grasp of media political economy. While the *limited range* of critics assailed in the present volume demonize the rapacious media barons, the authors apologize for the owners. Though the critics see owner influence as omnipotent and ominous, Soderlund and Hildebrandt discover "mixed and inconclusive evidence" (43). In short, the first group swings from the left while these authors punch from the right.

Ironically, Soderlund and Hildebrandt also share many theoretical and methodological views with their intellectual foes. Efforts to find direct links between media ownership and impacts on content, or ideological spin, rely on a circumspect *instrumentalist view* of power. Yet, in complex capitalist economies and large-scale organizations, such an approach garners little support from either structuralist/systems theoretical perspectives or more hermeneutically oriented approaches. A structuralist view, for instance, focuses on how influence can be exercised through the ability to control the allocation of material and symbolic resources and to set corporate policy. It might also look at how ownership affects the allocation of resources between different media along the lines sketched above. It might also ask about "ownership types." In particular, we might wonder why a relatively archaic type of "owner/

family-controlled” firm characterizes the media business in this country versus the tendency in most other countries (except for the media oligarchs of South America) for media to look like other modern capitalist firms, i.e., publicly traded and relatively widely held. Lastly, we might also consider, as do, for instance, Lawrence Lessig, Robin Mansell and others, how ownership influences the design, organization, feel and overall evolution of media technologies and networks. In short, this book gets nowhere close to exploring the range of issues involved. In the words of the “media biz,” content is not king.

DWAYNE WINSECK *Carleton University*

### **City Politics, Canada**

James Lightbody

Peterborough: Broadview Press, 2006, pp. 576

Scholarly research on Canadian urban politics has never been extensive, and the few who teach in the field have had to make do with a limited range of textbooks, mostly focused on the institutions of local government. Those wanting to extend their coverage to deal with such issues as the importance of globalization, social movements, race and ethnicity, social inequality, urban political culture, regional governance, the media, and federal policy, have been forced to rely on an assemblage of diverse materials. As well, the politics of, and role played by, the suburbs is often marginal to most texts, focused as they are on the politics of the largest central cities.

James Lightbody has sought to remedy this situation. In this comprehensive text he outlines a broad set of factors that have bearing on the shape of urban politics in Canada today. While the institutions and politics of local and regional governments are the primary focus (in keeping with Canadian tradition), Lightbody also adds to the pot his analysis of the political effects of social, cultural and economic changes across Canadian cities. There are fourteen chapters in total. In the first four chapters, the book examines the nuts and bolts of urban politics and policy making, followed by analysis of local organizations and political cultures. The next four chapters describe the electoral process, the role (or lack of a role) played by political parties in Canadian cities, the importance of the neighbourhood and development lobbies, and the rise of social movements and identity politics at the local scale. The importance and structure of intergovernmental relations is the theme of chapter nine, which is followed by an extended discussion (across three chapters) of regional government and governance in Canada. The closing chapter seeks to summarize the significance of globalization, internationalization, and economic restructuring for Canadian urban governments and metropolitan regions.

On balance, this is a positive contribution. Students of Canadian urban politics are provided with an extensive review of the relevant literature, and will take away the main conceptual tools they will need for advanced research into Canadian urban politics. Lightbody is sensitive and comprehensive in his coverage of the material, and he develops his themes well (though at some length). There are numerous references to the politics of suburban governments and residents. This goes some way to make up for the lack of such a discussion in most other texts, though whether or not Lightbody thinks there exists a distinct suburban political ethic is not elaborated. I particularly like the multi-chapter discussion of amalgamation and the politics of local government reform, though I am not completely comfortable with his characterization of Andrew Sancton’s views, particularly his lumping of Sancton’s local democracy arguments with the U.S. public choice school of thought. I also think that he might have provided more depth to his analysis of new citizen movements, middle-class participation, and the importance of neighbourhood ratepayer organizations.

Nonetheless, I think that Lightbody provides a sound historical and theoretical foundation for his support for metropolitan amalgamation, even when he makes clear his biases (many of which I admittedly share).

So, there is much to recommend, and I would urge those interested in urban politics who are not familiar with Lightbody's work to read this book. Unfortunately, however, most undergraduates will not find the book very compelling. The main problem is Lightbody's prose, which is dry as dust. Of course, one might (correctly) protest that this charge is akin to the pot calling the kettle black! Nonetheless, as a textbook, this will do little to draw the interest of undergraduates toward the study of Canadian cities and away from trendier topics. Though careful in outlining his conceptual arguments, the book reads like an extended opinion piece that happens also to summarize the literature. There are no figures or insets. The tables of data provided are few and far between, and they do little to invigorate the analysis (and some are difficult to understand). The prose is wordy and abstract, the examples are in the main few, and the text is at times repetitive. And at 543 pages, many aspiring urban scholars may well give up long before engaging with the most interesting sections, which tend to be found near the end of the book. While this may not present a problem for interested graduates, as an undergraduate text this is a significant barrier. Some of these issues could have been dealt with by moving some of the data into text boxes, or into tabular form, and through the addition of photos and maps, while reducing the text length.

So, while this book makes a contribution to the literature and improves on traditional Canadian urban political textbooks in its more thorough coverage of urban issues, it is unlikely to be much more popular than the materials one has to currently piece together to teach undergraduates on the subject. Fortunately, the book mostly just needs some formatting changes and ruthless editing. I am looking forward to the second edition.

R. ALAN WALKS *University of Toronto*

### **Les systèmes électoraux et les modes de scrutin, 3<sup>e</sup> édition**

Pierre Martin

Paris : Montchrestien, 2006, 156 pages.

Dans la troisième édition de son ouvrage *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Pierre Martin avance deux idées principales. La première est que les modes de scrutin sont les produits des systèmes politiques « et vice versa » (p. 10). Par cette position, l'auteur rejette le déterminisme sous-jacent à certaines études sur les modes de scrutin qui tendent à « surestimer leur effet » (p. 135). Après tout, analyse-t-il, « [l]eur influence sur la structuration des systèmes partisans et la répartition des votes des électeurs entre les partis est faible et absolument pas décisive. » La deuxième idée, complémentaire de la précédente, soutient que « les systèmes partisans résultent principalement de l'influence de la sociologie et de l'histoire » (p. 113).

La thèse de Martin naît de l'observation que des modes de scrutin similaires ne donnent pas des systèmes partisans semblables dans tous les États. D'où la nécessité de chercher des facteurs explicatifs ailleurs que dans les institutions et les structures électorales.

Si son observation paraît juste, la solution qu'il propose reste toutefois à développer. En effet, la divergence des résultats amène Martin à remplacer l'idée d'effet de « conditionnement » des modes de scrutin sur les systèmes partisans par celle de « correspondances » (p. 135). La formule a certes l'avantage de permettre plus de souplesse et d'intégrer les cas déviants; cependant, le problème est alors transposé au niveau théorique : combien faut-il de cas qui ne correspondent pas aux « lois »



pour être contraint de passer de la causalité à la corrélation? Et quelle amplitude la divergence doit-elle atteindre pour remettre ces lois en cause? Après tout, suffit-il de démontrer que, dans certains cas, les modes de scrutin proportionnels—lorsque la magnitude est faible—donnent des résultats à peu près similaires aux modes de scrutin majoritaires pour rejeter la logique causale dans l'étude des effets des modes de scrutin sur les systèmes partisans?

Parallèlement aux modes de scrutin, la sociologie et l'histoire ont également un effet structurant sur les systèmes partisans. En fait, ce sont ces dernières qui sont à la base de leur formation, les modes de scrutin n'ayant qu'un « effet de frein ou d'accélérateur sur les phénomènes sociaux. » En guise d'exemple, Martin affirme que la montée du Parti travailliste aux dépens du Parti libéral en Grande-Bretagne résulte bien plus des profonds changements socioéconomiques de la société britannique que du mode de scrutin. Même chose pour le réaligement électoral qu'a connu le Québec avec la montée du Parti québécois aux dépens de l'Union nationale. Martin avance que, dans ce processus, « *Le mode de scrutin (...) n'a pas joué un rôle moteur, il n'a pas provoqué le changement partisan, mais il a joué un rôle de frein ou d'accélérateur. C'est la montée des aspirations à l'indépendance et le recul du conservatisme au sein de la société québécoise qui ont provoqué l'apparition du Parti québécois et le déclin en voix de l'Union nationale après l'élection de 1966 que celle-ci avait gagnée avec une minorité de suffrages en raison de l'injustice du mode de scrutin.* » (pp. 114–115).

D'autres facteurs souvent négligés par les politologues ont aussi un effet sur les systèmes partisans. En effet, l'auteur jette un éclairage original sur les répercussions des règles institutionnelles—notamment celles qui régissent le fonctionnement des parlements et l'adoption des lois—comme facteurs structurants des systèmes partisans. Ainsi, la grande « instabilité » politique qu'a connue l'Italie entre 1945 et 1993, avec ses fréquents changements de gouvernement, était attribuable, selon Martin, à « [l]a règle de vote à bulletin secret pour l'adoption des lois au sein des assemblées italiennes » qui minait la discipline de parti, et non au mode de scrutin proportionnel qui aurait été « loin de jouer un rôle négatif durant cette période » (p. 129).

Il est dommage que l'argument théorique fort intéressant de l'auteur n'occupe que le dernier quart des quelque 150 pages que compte le livre, le reste de l'ouvrage étant plutôt consacré à une description des modes de scrutin et de leurs effets. Dans la première partie, Martin nous ramène cependant aux sources de la dynamique électorale avec une description des progrès historiques de la représentativité électorale. Bien que l'auteur parle d'une évolution marquée de « progrès et de reculs », son propos a une dimension téléologique qui porte à soupçonner que, dans son esprit, nous avons en quelque sorte atteint « la fin de l'histoire » en matière de représentativité électorale dans les démocraties occidentales à mode de scrutin proportionnel. Et ce, bien que la représentativité demeure « un idéal (...qui...) ne peut être atteint » (p. 9). Si l'on en croit Martin, deux raisons expliquent l'impossibilité d'atteindre une totale représentativité. La première est le manque de volonté des élites favorisées par les modes de scrutin peu ou non proportionnels. La seconde est qu'il faut faire un compromis raisonnable entre, d'une part, la liberté de choix des électeurs et, d'autre part, l'évitement d'un « nombre excessif de candidatures » (p. 25).

Les trois parties qui forment le cœur de l'ouvrage, portent sur les grandes catégorisations classiques des modes de scrutin : majoritaires; proportionnels et mixtes. Plus descriptives, ces sections démontrent que la fonction dualiste de la démocratie représentative (désignation des dirigeants et représentation de la société) donne naissance à un très grand nombre de formules électorales. Bien qu'il ait recours à cette typologie classique, Martin l'estime erronée car elle repose sur des niveaux d'analyse différents; le terme « majoritaire » sert en effet à désigner le résultat courant de ce mode de scrutin alors que le terme « proportionnel » renvoie à l'objectif d'assurer la

plus grande symétrie possible entre la part de votes obtenus et la part de sièges attribués aux partis politiques (p. 103). Pour l'auteur, la typologie classique a donc le désavantage de traiter les conséquences et les objectifs des modes de scrutin comme des éléments semblables. Cette façon de procéder cache le fait que les scrutins majoritaires et proportionnels ne reposent pas sur la même vision de la vie politique : « *Les scrutins majoritaires correspondent à des systèmes d'affrontement et les scrutins proportionnels à des systèmes de coopération.* » (p. 133).

Traiter d'un sujet aussi vaste, dans une perspective comparée, en moins de 150 pages (d'un format poche) relève pratiquement de l'exploit. Dans les trois parties décrivant les différents modes de scrutin, chaque formule est décrite de façon très succincte et est, le cas échéant, expliquée avec des exemples concrets tirés le plus souvent de France mais aussi parfois de pays des Amériques ou d'Asie. La recherche est donc fouillée et ce, tant dans le temps que dans l'espace. Le propos est généralement clair et précis, chacune des cinq parties de l'ouvrage contenant beaucoup de sections très courtes ou de paragraphes faisant d'ailleurs moins d'une page. La clarté et l'étendue du sujet sont donc valorisés mais au prix d'explications parfois très sommaires.

Cela dit, l'ouvrage sera peut-être plus utile aux néophytes qu'aux chercheurs aguerris puisqu'il se résume aux grandes lignes et aux principales conséquences des formules électorales. Le lecteur y trouvera certes de courts résumés utiles mais il devra sans doute compléter sa recherche par d'autres ouvrages. Finalement, le caractère descriptif des trois sections sur les modes de scrutin en fait une source précieuse pour tout professeur désirant ajouter des sources bibliographiques qui fassent, en français, un portrait exhaustif des différentes formules électorales. Il est toutefois à souhaiter qu'une éventuelle quatrième édition comporte également un index des modes de scrutin et des formules électorales en vigueur dans les différents régimes démocratiques du globe.

Un autre auditoire pourra également trouver le livre de Pierre Martin très instructif. En fait, tous ceux qui suivent de près ou de loin les débats sur les réformes des modes de scrutin au Canada y trouveront des éléments intéressants. Les partisans des réformes découvriront qu'un large éventail d'options s'offre à eux, alors que les partisans du *statu quo* seront sans doute rassurés d'apprendre que ces éventuelles réformes ne changeront pas toute la dynamique politique du jour au lendemain.

SÉBASTIEN DUBÉ *Université de Montréal*

### **Redrawing Local Government Boundaries: An International Study of Politics, Procedures, and Decisions**

John Meligrana, ed.

Vancouver: University of British Columbia Press, 2004, pp. 246

Canadian readers will appreciate this book because it shows us that we are not alone. Our perennial obsession with adjusting, sometimes completely redrawing, local-government boundaries has its counterparts near and far. There is a trajectory and a pattern: Senior levels of government generally want to see local governments with larger territories. However, the decision-making and implementation processes, and the results of those processes, have scarcely been examined or compared from an international perspective. Even policy makers often have been in the dark about others' best (or worst) practices. This book is therefore very useful.

Institutions matter. Similar boundary-reform impulses lead to different results or are thwarted depending on pre-existing structures and rules. Greg Lindsey provides an overview of the American experience, where annexations are effected through a patchwork of municipal, state, judicial, and popular initiatives or popular

ratification. The latter often holds sway. Wholesale amalgamations are few, and, although annexations remain numerous, the number of people annexed (usually from a county to a city) has declined precipitously since 1970. Contrast this with Ontario and Quebec (Raphael Fischler, John Meligrana, and Jeanne M. Wolfe), where there have been periods of bold, unilateral provincial action, even if the decision makers are sometimes cognizant of local opinion and even if they may try first to cajole municipalities to come up with the details of their re-combinations. Germans, meanwhile, enjoy some constitutional protection of local democracy, but the courts have not taken this to mean that local boundaries are sacrosanct (Hellmut Wollmann). Consequently, mergers in the old Federal Republic were deemed necessary to enhance the capacity of local governments. In the reunified Germany, local governments in the former East were initially preserved as incubators of a new democracy, but a movement has been recently afoot to reduce their number.

In Spain, a strong sense of local identity has largely held back major mergers (Abel Albet i Mas). Israeli fragmentation at the level of the national cabinet and the local manifestation of national partisan divisions have made it politically difficult for the Ministry of the Interior to exercise its considerable formal discretion for local-government reform (Eran Razin). In China, by contrast, centralized authority (and, in many places, a “city governing county” system that has been dubbed “city eating county”), in tandem with almost no experience with genuine local democracy, has resulted in few obstacles to redrawing boundaries (Jianfa Shen). These are tailored to rapidly growing urban areas and the spread of capitalism. South Korea’s processes of boundary change have become increasingly transparent (Dong-Ho Shin). Some proposals have received strong popular support, and the government has reverted from separating to combining urban and rural areas. Post-apartheid South Africa (Robert Cameron) has created many local governments from scratch, often superseding smaller predecessor municipalities. This has been done while trying to promote racial and ethnic integration but also allowing in some places a (reduced) role for traditional chiefs, especially in KwaZulu-Natal.

Although managing to convey an impressive body of information in a fairly condensed manner, and still allowing room for three chapters of general commentary, the book does not quite fulfill the billing on the cover. Instead of an “International Study,” we have essentially a collection of national overviews, with large parts of the globe (Latin America, for example) left unmentioned. Furthermore, the causes, contexts, and consequences require fuller analysis.

The editor suggests that rapid urbanization is at the core of the pro-boundary-reform movement. But what about those rural municipalities and distinctive small towns that have been forced to merge? Just ask the residents of Ontario’s Prince Edward County or the “City of Kawartha Lakes.” It is conceded that Meligrana mentions the “downloading” factor. In other words, decision makers may want to ensure that local governments are of sufficient size to not collapse under the weight of newly imposed costs that were assumed formerly by the senior government. But is downloading not a somewhat dubious response to urbanization? Senior governments are usually in a better fiscal and managerial position to co-ordinate, to raise revenues, and to redistribute equitably.

Maybe there is a prior impetus. I will take the liberty of calling it the “6-M Factor”—*Making Municipalities More Malleable for Modern Markets*. Increasingly, these are transnational markets, to which the authors give some, but perhaps insufficient, attention. Granted, in many places there was an earlier, technocratic phase during which local boundaries were being expanded to complement the welfare state and to strengthen the planning function. Granted also, the more recent outcomes differ from place to place. But this again could be a matter of the same light being

refracted differently depending on the institutional prism or the remnants of long-standing political cultures.

Thus local-government fragmentation is persisting in the United States in part because of the legal obstacles to wholesale, comprehensive amalgamations and possibly in part because the fragmentation itself is often the product of suburban exclusivism and consumer choice. Fiscal capacity may be limited, but government (state and local) is kept small, often weak, and often especially ripe to the exhortations of business. In Canada, on the other hand, many municipalities were in the first instance conceived from the centre, although there was some grassroots pressure for the centre to relax its hold. With exceptions, not many Canadian municipalities were incorporated specifically to avoid membership in a central city. Somewhat ironically, this less populist historical foundation, according to which a reaction against larger collective responsibility was not much of a factor in municipal incorporations, might have helped to nurture in some places a more collectivist, altruistic local democracy. It is consistent with the trend of transforming citizens into (global) consumers that any such inconvenient, collective, co-operative identities, and even local democracy itself, must be kept in check. After all, the "Citizens for Local Democracy" types do not always take predictable or pro-business decisions! And strong provincial executives, sometimes aided by their appointed commissions, have found themselves with the power to quite easily take away the local political bases of leftists or traditional conservatives. Indeed, as Shen's chapter on China reveals, local democracy may not be a precondition to bustling urban capitalism.

With the notable exception of Ronan Paddison's chapter, which enquires into the philosophical and moral complexities and dilemmas of balancing central and local interests, the authors appear to subscribe to the notion that there are inherently appropriate and inappropriate sizes for local government, even if these vary over time and from country to country. In his chapter on "goals" for restructuring, Andrejs Skaburiskis is sympathetic to the view that boundaries drawn in an "earlier century" must be "obsolete" (38). Although conceding that there is "no single optimal solution" (237), Meligrana uses the terms "overbound" and "underbound" to refer to central cities that more than encompass or fail to encompass their suburbs and hinterlands (15). Let it be recalled, however, that different services have different optimal catchment areas. A police department may require more co-ordination over a larger area than a fire department, because criminals tend to cross political boundaries more easily than fires.

Maybe this is just a flippant retort. Cameron, for his part, insists that the municipal demarcation board in South Africa was able, empirically, to arrive at objective criteria for the appropriate size for each class of municipality. Even precise numbers were laid down. We are told, for example, that the commissioners wanted to ensure that councils would "encompass at least 50 percent of all people who live, work, and shop" in their area (219). But why 50 percent? We are not advised. Any numerical formula would be quite the discovery!

Alas, we need some comprehensive post-annexation/post-amalgamation examinations: Did the reforms allow the municipalities to become more economically competitive, or did they become less dynamic, less flexible, and less efficient under their greater bureaucratic weight? Was equity enhanced, or did new, affluent constituents succeed in shifting the focus of the larger local government to cutting taxes and reducing spending?

Wollmann's chapter on the German experience is generally effective at situating the boundary reforms in the context of the rules and debates concerning powers, responsibilities, and revenue sources of the local governments. Unfortunately, the other chapters are weaker in this respect. True, the authors give us some sense of what their local governments are expected to do, but there is not much indication of how

easily or how often they are overruled by the senior levels of government, the provisions for equalization, the local revenue-raising capacity, the existence or not of local special-purpose bodies (the authors equate “local government” to “municipal government”), and the like. A small municipality within a large metropolitan area may not be “underbound” at all if the central government delivers or pays for welfare services and education, enforces rigorous growth boundaries (complemented by sensible, strategic transportation decisions) to protect agricultural and natural lands, and even contributes grants to poor municipalities to help them design high-quality recreation programs. Indeed, if there is an optimal arrangement perhaps it is approximated by a relatively strong central government with small, easily accessible, “human-scale” local governments that pay some regard to the local heritage. Tocqueville’s and Mill’s training grounds for democracy would be available, while checks, balances, and assistance would be in place to ensure equity and to prevent a race to the bottom.

The book benefits from several of the authors’ hands-on experiences with local-government reorganization. However, the authors’ immersion may occasionally have hampered their ability to assess their national experiences in a broader context. Cameron, for example, is a strong apologist for the demarcation board on which he served. He blames problems on the short time frame and limited resources granted by the central government. And, in what is probably the book’s most glaring understatement, Shen acknowledges that China’s local governments “are not completely autonomous” (201 and 203).

I hasten, however, to put this critique in perspective. Some of the gaps will be filled by debates and research on another day. By examining a subject that is frequently controversial, even sometimes emotional, these academics from four continents have rendered a valuable service. When a scholarly volume begs a sequel, as does this one, it is a testament to its relevance and ability to inspire serious debate.

TOM URBANIAK *Cape Breton University*

### **Development Projects for a New Millennium**

Anil Hira and Trevor Parfitt

Westport, Conn, and London: Praeger, 2004, pp. 216

This is a book aimed at readers who work in the “aid business”. These include officials of bilateral and multilateral aid agencies, and the non-government organizations and consultancies working on contract for or independent of the official agencies. Its fundamental premise is that aid works best if it helps its ultimate beneficiaries realize their own goals. Much of the book provides an analysis of how the purveyors of aid can go about achieving this objective.

Hira and Parfitt make an important contribution to the way we should think about the complex relationships between aid donors and recipients. Conceptually their approach owes a lot to postmodernist thinkers, particularly Michel Foucault, as well as to Antonio Gramsci. From these thinkers the authors adapt concepts of deconstruction, cultural hegemony, power relations and legitimation to the challenge of providing effective aid. Although this might at first seem like a heroic conceptual leap, their analysis leads them in directions pioneered by Rondinelli (1983) twenty years ago, or much more recently, by Amartya Sen (*Development as Freedom*, New York: Random House, 1999) and William Easterly (*The White Man’s Burden: Why the West’s Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. New York: Penguin Press, 2006).

Essentially Hira and Parfitt are challenging the top-down culture of the aid industry that imposes a number of constraints and conditions on aid recipients, which apart from its neocolonial overtones, often results in failure. However, much has recently

been made by donors about the shift from aid provided predominantly for projects to “program-based approaches”. Donors claim that program-based aid (such as sector-wide approaches), not being tied to particular projects, provides for greater ownership and flexibility by recipients in designing and implementing their development priorities. Hira and Parfitt contest this claim, arguing that donors still exert control through conditionality in their program aid, which is thus likely to meet the same fate as project aid.

The authors argue that only a bottom-up approach—“development from below”—can rescue aid from this fate. Salvation lies principally in empowering the beneficiaries to participate in development, from identification to design and implementation. Participatory development, which owes much to the work of Robert Chambers, comprises a whole family of methods that enable local people “to share, enhance and analyze their knowledge of life and conditions, and to plan, act, monitor and evaluate.” In what amounts to their core chapter, Hira and Parfitt provide a constructive critique of such methods, including Participatory Rural Appraisal, suggesting that they can also become routinized and lose their participatory praxis. They point to other methods such as Participatory Action Research that are less vulnerable to this shortcoming.

The book has some weaknesses. Its chapter on the history of postwar development aid contains some factual errors. There are editorial problems: it is clear that the chapters are separately authored. However, perhaps its biggest weakness relates to a degree of naïveté about the *Realpolitik* of aid. It is difficult to conceive of any aid system, present or future, in which the donors completely, or even largely, surrender control over the use to which their aid is put. In that context the book also provides little recognition of the importance of the prevailing neoliberal development paradigm and the relative unimportance of aid. Far more important than aid are international trade, foreign direct investment, volatile capital flows, the debt burden, migration, and most of all, the economic policy framework imposed by the World Bank, International Monetary Fund and the World Trade Organization and the major industrial countries. Participatory, bottom-up development can probably do little to counter these huge global forces.

Nevertheless, it is better to light a candle than to curse the darkness. Hira and Parfitt succeed in lighting a candle for thousands of people—in aid agencies, NGOs, consulting firms, and most of all, the communities, families and individuals in the developing world who wage a daily struggle to improve their lives and those of their children.

ROY CULPEPER *The North-South Institute*

**Politics, Institutions, and Fiscal Policy: Deficits and Surpluses in Federated States**

Louis M. Imbeau and Francois Petry (editors)

Studies in Public Policy

Toronto: Lexington Books, 2004, pp. 239

Despite the continual attention by the public, the media and politicians on governmental deficits, surpluses and governmental debt over the past decade, the political science literature in this area is sparse. When political scientists do venture into this area, they are unduly influenced by economic considerations rather than using political-institutional explanations. Happily this volume avoids the usual approaches and instead emphasizes political variables. In particular, the editors and authors highlight the importance of the proximity of elections, the ideology of the incumbent party, and the severity of established anti-deficit policies.



When first confronting the title and subtitle of this volume, the reader might expect the authors to emphasize the characteristics of federated states. But we see that electoral, ideological and budgetary rulemaking are more important factors. Only one chapter meets the possibility of multilevel governmental influences head on.

Dietmar Braun in "Intergovernmental Relationships and Fiscal Policymaking in Federal Countries" looks at governmental capacity to act within multigovernance systems and the likelihood of cooperation between levels and among jurisdictions at the same level. From our Canadian point of view tax competition among subnational jurisdictions is always a possibility. These governments are torn between deficit spending or a race to the bottom in social investments and consumption.

Thus, in this situation the national government tries to smooth out the fiscal extremes despite lower level grumbling about national intervention in areas of subnational constitutional responsibility.

Overall, this book focuses especially on subnational governments in five countries-Belgium, Canada, Germany, Switzerland and the United States. Working from the subnational governments in these states, the various authors in the text analyze budgetary positions and the political explanations for these positions, especially deficits. The authors find that fiscal policymaking in subnational governments are influenced by several political factors. These factors are studied in all five countries and reduced in number by the end of the book.

In the first chapter Louis M. Imbeau lays out the factors that all the contributors were asked to seriously consider, namely party ideology, election proximity, political fragmentation of the subnational government, governmental instability, stringency of budgetary rules and the compulsory approval of a deficit in a referendum. He notes that almost all the literature is based on the American experience. But in this volume the number of subnational jurisdictions totals 105, which not only includes five federated countries but also exceeds by a factor of four the average OECD comparative studies.

Yet our attention constantly comes back to the Canadian cases and the "common sense" view that governments of the left are deficit-prone because they are big spenders. Imbeau and Genevieve Tellier confront these ideas and reinterpret them to fit the real-world systematic data. Once again they show that the "common sense" ideological interpretation is completely wrong confirming what so many other academic studies have shown. Rather it is right-wing governments that are more likely to run deficits that become increasingly larger as they face their likely exit from government.

Governments of the right know that some point they will be replaced by either a moderate liberal or a more left-wing government. To preserve their key goals of weakening the policy capacity of the state and consequently to protect societal inequality, they cut state revenues at an increasing rate so their successors are left with growing deficits that will hamper social investment. They also know that if their successors try to raise taxes, political unpopularity will aid the right's return to office. No matter what happens to the party of the right, society appears to be changed for the long term and the strong are protected from parties supporting the weak.

Genevieve Tellier introduces the concept of average governmental popularity in her chapter, "Political and Electoral Cycles, Government Popularity, and Budget Deficits in Canadian Provinces". She finds that that party ideology as a guide for fiscal policy is constrained by relative government popularity. If a government is popular, then it feels free to act on its ideology. And also important, deficits do not appear to affect government popularity.

This is a very important volume for Canadian political scientists and political scientists world-wide who are interested in the political economy of public policy. It shows that political institutional variables have important independent effects

separate from economic and demographic conditions. Political choices are important. Party ideologies are created and evaluated by voting citizens. Rules about budgetary deficits are political inventions. And political leaders have a great deal of leeway since the public ranks budget deficits of low concern dispute their high place on the media's agenda.

The data in this volume show us something else that is very important. Over the past 20 years the parties of the right have been able to take the initiative away from moderate and left-wing parties despite the large value difference between the majority of citizens and the increasingly militant leaders of the neo-conservative right. These leaders learned that the public really doesn't care about government deficits. In the public's view it is the government's problem not the citizens'.

For that reason fiscally responsible conservatism has disappeared except in the right-wing of moderate liberal parties. Increasingly big deficits by right-wing governments will hobble their moderate and left-wing successors and allow radical conservative tax reductions to protect if not increase wealth inequality in society, the prime objective of conservative forces for hundreds of years.

Left-wing parties have been slower to accept the low salience of deficits to the voters for a number of reasons. Conservatives have kept social democrats on the defensive by the "common sense" charge that left governments are deficit prone. As well left leaders value state institutions and are reluctant to do anything to bring these institutions into disrepute. These concerns thus limit consistently strong infrastructure investment.

Where does this leave middle-of-the-road liberal parties? As the literature shows and this book's analysis reconfirms, these parties often have the most trouble maintaining a consistent fiscal policy. They want to be socially expansive yet they are especially sensitive to attacks by the right as big spenders and by extension, as deficit prone.

Thus, this volume is not only a model of rigorous research but a rich storehouse of confirmed generalizations that help us understand the major thrust of public policy over the last twenty years, namely the swing to conservatism and growing economic inequality. The focus on subnational governments in federated states allows the researchers to overcome the problem of overdetermination seen in the typical OECD-based study. Here we have the best of two worlds, definitive knowledge for academic political scientists and lessons for political leaders.

IAN BURNS AND HENRY JACEK *McMaster University*

**Droit, territoire et gouvernance des peuples autochtones.**

OTIS, Ghislain (sous la direction de)

Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2004, 197p.

Les relations entre les peuples autochtones et les pouvoirs politiques canadiens n'ont pas toujours été—et ne sont pas forcément aujourd'hui—salutaires. Historiquement, une litanie de conflits et d'interminables procès attestent que le gouvernement fédéral a souvent fait preuve d'une profonde incompréhension envers les revendications et les pratiques ancestrales des Premières nations. Malgré des séries d'événements regrettables, le gouvernement canadien semble aujourd'hui faire preuve d'une volonté politique visant à apporter des changements de fond dans l'état de ses relations avec les peuples autochtones, ainsi qu'une amélioration de leurs conditions de vie. Depuis le rapatriement de la constitution et avec l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, plus précisément de son article 35 qui assure une reconnaissance des droits des peuples autochtones, d'autres événements ont renforcé cette perception de volonté politique. Notons d'une part la publication du rapport final de la *Commission royale sur*

*les peuples autochtones*, publié en novembre 1996 et présentant une série d'environ 440 recommandations qui ont pour objectif une modification manifeste des relations entre les Autochtones, les allochtones et le gouvernement<sup>4</sup>; et d'autre part celle du *Guide de la politique fédérale sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones*, qui propose la création d'un partenariat historique permettant la négociation d'ententes visant l'autonomie gouvernementale.<sup>5</sup>

C'est dans ce contexte que fut publié l'ouvrage conçu sous la direction de Ghislain Otis, rédigé par un ensemble de juristes, spécialistes des questions autochtones et présenté comme le prolongement du colloque intitulé *Les droits des Autochtones : réalités et mythes*, qui s'est tenu le 25 avril 2003 à l'Université Laval. Le livre débute par un rappel de faits importants, dont la confirmation par la Cour suprême des droits ancestraux des peuples autochtones, et l'affaire *Calder* qui a permis d'enclencher une transformation du cadre juridique. Les auteurs avancent qu'à la suite de ces événements—et d'autres, bien entendu—le Canada « semble s'être engagé sur la voie de la rupture avec un passé de dépossession et de marginalisation culturelle, économique et politique des premiers peuples ». L'œuvre est composée de trois grandes sections, soit *Les origines et les fondements des droits des Autochtones : du droit colonial à la colonisation du droit par l'histoire*; *Les droits des Autochtones aujourd'hui : la quête d'un juste partage du territoire et du pouvoir*; et *Les droits des Autochtones comme enjeu de gouvernance*. Ce livre est intéressant pour de nombreuses raisons; il permet notamment de mieux comprendre la provenance des droits ancestraux, leur évolution, et certaines de leurs raisons d'être.

*Les origines et les fondements des droits des Autochtones* sont présentés dans la première section de l'ouvrage sous deux grands angles, à savoir l'étude de l'évolution de la doctrine de la découverte et celle des traités conclus entre les différentes autorités politiques et les peuples autochtones du Canada. Le chapitre d'André Émond nous propose de mieux comprendre la rencontre entre les Autochtones et les Européens, en dessinant l'évolution de la doctrine de la découverte. C'est en effet en épousant cette doctrine que la couronne anglaise octroya des terres, sans égard aux Autochtones qui peuplaient le territoire. Le fait que les puissances européennes qui s'en disputaient la possession aient considéré ce « nouveau territoire » comme *terra nullius* a créé deux problèmes majeurs : l'émergence de contentieux territoriaux entre les puissances coloniales et une absence de bonnes relations avec les peuples autochtones. Étant donné les difficultés qu'elle engendrait, la doctrine fut révisée plus d'une fois, ce qui entraîna l'adoption de règles régissant la possession du territoire entre les puissances coloniales et un engagement effectif de la part de la couronne anglaise par l'adoption de la *Proclamation royale de 1763* à protéger les peuples autochtones des fraudes et des empiètements commis à leur égard.

Renée Dupuis, pour sa part, affirme qu'il y eut une évolution des relations entre Premières nations et autorités politiques au 18<sup>e</sup> siècle, par la transition de « traité-contrat » à « traité-alliance », cette nouvelle forme de traité jetant les bases de relations de nation à nation. Avec l'objectif d'expliquer cette évolution, Dupuis propose d'étudier les traités selon deux grandes périodes, soit préconfédérative et post-confédérative, tout en spécifiant que les perspectives autochtones en étaient absentes.

En ce qui concerne le processus de reconnaissance des *droits des Autochtones aujourd'hui*, Paul Dionne déclare qu'ils se trouvent devant deux possibilités : s'adresser aux tribunaux ou négocier avec le gouvernement. La première option, dit-il, est défavorable aux Autochtones, car elle « se prête mal au développement de stratégies pour la mise en œuvre de droits ». La deuxième option est une solution à envisager, malgré les difficultés qu'elle implique du fait du manque d'organismes neutres et d'aide financière pour préparer les négociations. L'auteur voit dans cette situation peu propice à la reconnaissance des droits des Autochtones une menace d'extinction des droits

ancestraux. Il conclut en proposant une « solution hybride », permettant l'utilisation du judiciaire et de la négociation comme éléments complémentaires.

Puis, Sébastien Grammond démontre en quoi les traités dits modernes se distinguent de ceux qui furent signés il y a plus de trente ans. L'explication qu'il avance comporte quatre grands points, à savoir le maintien des droits ancestraux et des compétences provinciales sur les terres publiques, une participation autochtone à la gestion des ressources naturelles et un engagement envers l'adoption ou le maintien de normes et de standards lors d'ententes d'autonomie gouvernementale.

Enfin, au sujet des *droits des Autochtones comme enjeu de gouvernance*, Otis expose un point sensible, celui de « [l']opposabilité de l'instrument constitutionnel aux gouvernements autochtones ». Sur ce point, Otis précise que les peuples autochtones n'ont pas pleinement participé à l'édification de l'ordre constitutionnel canadien, ce qui aurait pour effet de diminuer la légitimité de l'État à leur égard. Ensuite, l'auteur se questionne sur la compatibilité des aspirations de gouvernance autochtone avec le concept général de bonne gouvernance préconisé par l'État. De nombreux auteurs jugent qu'on est en présence de deux mondes parallèles, celui des allochtones, marqué par un « univers culturel occidental individualiste et libéral » s'opposant à une « autochtonie traditionnelle durablement imprégnée d'une philosophie de la responsabilité individuelle, de l'harmonie et de la solidarité communautaire ». Finalement, Otis soulève une autre question pertinente, celle de savoir si la *Charte canadienne des droits et libertés* met en péril la différence autochtone. Dans ce contexte, il décrit les différences entre le modèle étatique de gouvernance et celui de la gouvernance informelle de l'autochtonie précoloniale.

Bien que le désir d'inclure des éléments supplémentaires dans un ouvrage soit une réaction facile de la part du lecteur, je me permets néanmoins de noter qu'il aurait été souhaitable que cet ouvrage traite quelque peu de l'état des enjeux soulignés en lien avec leurs développements sur la scène internationale. Le contexte autochtone canadien comporte quelques exemples où les peuples autochtones ont utilisé la sphère internationale pour modifier une situation locale qui leur était défavorable. Que ce soit par la lutte que mènent les Lubicon au Nord de l'Alberta ou l'abolition du projet hydroélectrique sur la rivière Grande-Baleine, les peuples autochtones ont appris à utiliser les nouveaux outils qu'offre l'émergence des acteurs étatiques et non étatiques au niveau international. Il serait intéressant de présenter les conséquences de cette situation sur l'évolution des relations entre les Premières nations et les gouvernements du Canada. Ensuite, mentionnons de nouveau l'importance de la question soulignée par Otis de l'opposabilité du cadre constitutionnel canadien et des aspirations de gouvernance autochtone. Ces éléments devraient être au cœur de toute réflexion concernant les peuples autochtones du Canada.

En conclusion, cet ouvrage demeure un outil important pour tous ceux qui s'intéressent aux questions et enjeux relatifs aux peuples autochtones. Bien que l'argumentation présentée soit plutôt d'ordre juridique, le livre reste abordable et ne s'adresse pas seulement aux juristes et aux spécialistes.

ERIK MARTEL *Université d'Ottawa*

## Notes

- 1 Canada, Commission royale sur les Peuples autochtones, Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones, Une relation à redéfinir, vol. 2, Ottawa, 1996
- 2 Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, Guide de la politique fédérale : L'autonomie gouvernementale des Autochtones, [http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/sg/plcy\\_f.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/sg/plcy_f.html) (page consultée le 25 septembre 2005).

**Jeux d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement des territoires en France et au Québec.**

Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Éric Kerrouche et Jacques Palard (sous la direction de).

Québec : Les Presses de l'Université Laval, Québec, 2005, 527 p.

Les réformes territoriales initiées par Louise Harel au Québec et Jean-Pierre Chevènement en France sont au cœur du propos de cet ouvrage. Ces transformations ont eu lieu simultanément il y a environ cinq ans et attestent des préoccupations de réorganisation de la gouvernance territoriale dans ces deux États. L'ouvrage contribue à faire progresser la réflexion sur les formes émergentes de l'action publique territoriale en relativisant la portée de ce mouvement par l'analyse comparative. Approximativement cinq ans après que le Québec et la France eurent entrepris des réformes importantes de gestion territoriale, le besoin de faire le point et de dresser un premier bilan s'imposait. Cet ouvrage y participe directement.

La direction de cet ouvrage collectif a été réalisée par des chercheurs de France et du Québec. Laurence Bherer est professeur en sciences politiques à l'Université de Montréal alors que Jean-Pierre Collin est professeur titulaire au Centre INRS Urbanisation, Culture et Société où il dirige également le réseau interuniversitaire Villes Régions Monde. Les chercheurs français Éric Kerrouche et Jacques Palard travaillent tous deux au CNRS. Kerrouche est chargé de recherche au laboratoire de science politique de Bordeaux (CERVL) alors que Palard dirige le Centre de recherche et d'étude sur le Canada et le Québec en sciences sociales. Les vingt-trois articles que comprend l'ouvrage ont été écrits par une trentaine de collaborateurs provenant également de France et du Québec. L'ouvrage fait suite à un colloque tenu en mai 2004 au Pôle universitaire de Bordeaux.

L'ouvrage se divise en quatre parties. La première traite de la transformation des règles du jeu causée par les réformes en cours. Le deuxième thème est celui de la recomposition territoriale qui s'intéresse plus particulièrement aux dynamiques centrales-locales dans la conception des politiques territoriales. La troisième partie traite du « territoire » comme objet d'étude ainsi que des méthodes de recherche qui permettent d'appréhender ses nombreuses dimensions. La quatrième partie, enfin, analyse les pratiques démocratiques et participatives. Les auteurs y traitent de la place du citoyen sur le plan à la fois local, régional, continental et mondial.

Il est généralement difficile dans ce type d'ouvrage collectif de dégager une thèse cohérente. Néanmoins, s'il y a une constante dans ce livre, c'est que les réformes territoriales en cours en France et au Québec sont révélatrices d'un mouvement de réorganisation en faveur d'une gouvernance à l'échelle métropolitaine. Ce changement d'échelle territoriale, politique et institutionnelle s'expliquerait en partie par des pressions endogènes, comme le besoin d'adapter les formes institutionnelles à la croissance des collectivités, la nécessité de tenir compte de l'agglomération dans la gestion de l'aménagement, des transports, du développement, ou encore la volonté de redistribuer la richesse sur une base régionale. Des pressions s'exerceraient également de manière exogène par la redéfinition des systèmes urbains à l'échelle continentale et mondiale. Les quatre parties du livre se complètent pour traiter de tous ces aspects.

*Première partie : la transformation des règles du jeu*

La première partie de l'ouvrage porte sur la transformation du jeu politique urbain. Les auteurs analysent le rythme des réformes territoriales dont la cadence s'avère graduelle et ponctuée d'embûches. Si les réformes ont contribué à consolider les territoires métropolitains par les fusions au Québec et par l'intercommunalité en France,

on s'interroge sur la profondeur de ces changements d'échelle et sur leur capacité de s'inscrire dans la durée.

Dans le cas du Québec, on souligne le phénomène des « démembrements » dont ont fait l'objet plusieurs agglomérations du Québec quelque temps après les fusions forcées de la réforme Harel. À Montréal, par exemple, quinze municipalités ont opté pour la défusion après que le gouvernement du Québec, à la suite d'un changement de pouvoir, a offert cette option aux municipalités insatisfaites de la réforme décidée par le gouvernement précédent. Dans le cas de la France, l'intercommunalité (*la coopération intermunicipale*) proposerait un modèle où l'organisation institutionnelle demeure minimale et les ressources, insuffisantes pour gérer des dossiers aussi importants que l'urbanisme, le transport, l'eau, le logement social, etc. Faure demeure perplexe devant la faiblesse des structures démocratiques qui ne suivent pas la recomposition des échelles territoriales dans le cadre de l'intercommunalité. La démocratie participative y ferait piètre figure.

Sadran souligne que l'invention de l'agglomération via l'intercommunalité en France demeure peu contraignante. Les joueurs politiques et techniques sont à peu près les mêmes et les rapports de pouvoir sont protégés. En outre, il n'y a que très peu de rectification des frontières. Néanmoins, ce mouvement serait, selon lui, suffisamment ancré en France pour que la recomposition territoriale et le cadre de l'action publique soient précurseurs d'une nouvelle architecture politique qui portera ses fruits à moyen et à long terme. Au Québec, Prémont soulève les aléas politiques des réformes territoriales et les hésitations du gouvernement central à modifier les frontières politiques locales comme le démontre la marche arrière de la province après avoir procédé à des fusions municipales importantes. Mévellec décrit ce phénomène comme le « double objectif de cohérence générale et de cohérence locale » (p. 80), deux objectifs difficiles à concilier.

### *Deuxième partie : les recompositions territoriales*

Cette partie analyse les dynamiques centrales-locales et les enjeux associés à la création de l'échelle régionale ou métropolitaine. Andrew et Chiasson abordent cette question par l'étude de la fusion qui a créé la nouvelle ville de Gatineau. Pour cette ville frontalière avec l'Ontario marquée par ses liens avec la ville d'Ottawa, le renforcement du centre et la construction d'une identité régionale plus forte ont eu un rôle important dans le processus de fusion. Cette étude de cas permet d'étudier le fragile équilibre entre la cohésion régionale et le maintien des espaces de proximité. Le modèle gatinois permet notamment d'étudier la mise en place d'un réseau de « villages urbains » pour consolider l'identité de l'agglomération. Pour sa part, Carrier aborde la recomposition territoriale par le biais de l'évolution des politiques d'aménagement et de développement du territoire au Québec. Selon cet auteur, les structures infranationales n'ont cessé de se renforcer depuis la fin des années 1990 dans les domaines de l'aménagement et du développement économique. Cela se confirme notamment à travers l'octroi de nouvelles responsabilités aux municipalités régionales de comtés et aux villes fusionnées.

Les pactes fiscaux des paliers de gouvernement supérieurs (provincial et fédéral) avec les municipalités confirmeraient cette tendance vers une plus grande décentralisation des services publics, selon Belley. Le rôle accru des municipalités annoncerait une nouvelle ère de relations intergouvernementales à trois niveaux. Collin, Léveillé et Savard, en s'appuyant sur les résultats d'une enquête auprès des acteurs et observateurs de la scène municipale, constatent toutefois que, dans les faits, les regroupements n'ont pas produit tous les bénéfices attendus. En revanche, les



répercussions sur la solidarité, les inégalités fiscales et la planification régionale sont plutôt positives.

*Troisième partie : le territoire, de l'objet à la méthode de recherche*

Le titre de la troisième partie annonce une discussion sur le territoire comme objet d'étude et comme méthode de recherche. La série d'articles que l'on y trouve ne reflète toutefois pas directement ce thème. On traite notamment des croisières internationales à Québec (Villeneuve et al.), de la gouvernance économique de la ville de Lévis (Palard), des modalités de renouvellement territorial en Amérique du Nord et, plus particulièrement, dans le vieux port de Montréal (Paulhiac), des politiques de développement régional en France à travers l'exemple du Médoc et des Pays Basques (Ségas) et de la gestion publique de la filière du canard dans le Périgord (Cuntigh et Smith). Les questions sont abordées d'un point de vue empirique, mais la discussion sur la méthode et l'objet d'étude reste à faire. Cette troisième partie est plutôt complémentaire de la deuxième partie et poursuit la démonstration de la recomposition territoriale.

*Quatrième partie : retrouver les citoyens*

La quatrième partie de l'ouvrage est, de manière générale, beaucoup plus ciblée sur le sujet annoncé : retrouver les citoyens. Elle traite des risques inhérents au changement d'échelle pour la participation citoyenne au niveau local, régional et mondial. Les agglomérations sont amenées à coordonner, gérer et même financer des services et des infrastructures de plus en plus considérables. En même temps, les gouvernements locaux existants demeurent souvent en place, ce qui contribue à la fragmentation du territoire entre plusieurs niveaux de gouvernement. C'est le cas notamment en France dans la mise en œuvre de l'intercommunalité. Kerrouche présente l'évolution phénoménale de l'intercommunalité qui progresse à un rythme soutenu, surtout depuis 1999. Les exemples d'intercommunalité d'agglomérations sont passés de 50 à 155 alors que l'intercommunalité de communes est passée de 1532 à 2286 entre 2000 et 2004. L'auteur cherche à démontrer que la nouvelle échelle régionale ne fait pas, pour le moment, une grande place à la participation du citoyen à la gestion régionale et métropolitaine, ni à la démocratie directe. Le modèle de l'intercommunalité à la française relèverait plutôt d'un modèle de « démocratie de délégation ». Ce modèle peut s'avérer plus efficace pour la prise de décision, mais il l'est beaucoup moins au chapitre de la représentativité sociale.

Quesnel, Bherer et Sénéchal abordent les enjeux démocratiques du changement d'échelle par l'étude des fusions municipales au Québec. Quel modèle démocratique a été proposé aux citoyens suite aux fusions municipales au Québec? Les auteurs s'interrogent plus précisément sur la recomposition des territoires de proximité et sur le rôle des arrondissements. Nous apprenons dans cet article que l'arrondissement ne faisait pas partie des analyses initiales ni des préoccupations de la province puisqu'au moment de rendre public le programme de réorganisation territoriale « le plan gouvernemental est complètement muet sur la pertinence de doter les nouvelles villes d'instances inframunicipales » (p. 441). Ce n'est que plus tard, à la suite des consultations et des analyses des mandataires de la province qu'on a saisi l'importance du concept d'arrondissement pour distinguer les enjeux locaux et régionaux. Ainsi, les recommandations se sont matérialisées dans les textes de loi sur la réforme territoriale et une forme de décentralisation inframunicipale a été adoptée. Les arrondissements n'ont pas de statut juridique autonome, mais ils sont amenés à jouer un rôle stratégique important dans la consolidation identitaire régionale, ainsi que pour

renforcer la représentation politique et la gestion des services de proximité. Évidemment, la logique des territoires de proximité doit être revue en fonction des démembrements à venir.

En se basant sur les données de l'Observatoire international des métropoles, Hoffman-Martinot constate que le mouvement de suburbanisation actuel des métropoles françaises se rapproche de plus en plus des tendances observées aux États-Unis. Il observe l'émergence de certains problèmes comme la fragmentation géopolitique, la ségrégation sociale et ethnique, les disparités fiscales et l'étalement urbain. Il s'interroge plus particulièrement sur les répercussions de ces phénomènes sur la démocratie locale. Selon lui, elles seraient de deux ordres. Il explique d'abord que la suburbanisation ségrégative provoquera le déclin de la participation politique en raisonnant que, plus les communes sont homogènes, moins les enjeux politiques locaux soulèvent l'intérêt des citoyens et moins ils sont enclins à voter ou à participer à la vie publique. Deuxièmement, Hoffman-Martineau anticipe une montée du conservatisme fiscal dans les métropoles. Ce phénomène serait encore plus manifeste dans les régions où la situation socio-économique de la ville-centre est défavorable. Si l'analyse de l'auteur semble logique, il ne présente cependant pas de données concrètes pour étayer sa thèse et ses affirmations demeurent à l'état d'hypothèses.

Patsias aborde également la question de la démocratie locale en tâchant d'évaluer l'évolution dans le contexte des recompositions territoriales en cours. En comparant l'étude de cas du quartier Saint-André à Marseille avec le quartier Saint-Sauveur à Québec, son étude tente de démontrer que les groupes de citoyens défendent certes les intérêts particuliers de leurs quartiers immédiats, mais que leurs préoccupations ont souvent une portée plus large qui sert la démocratie à d'autres échelles comme les scènes politiques municipale, régionale ou nationale. Le dernier texte de l'ouvrage porte en gros sur la même question mais en adoptant une autre échelle territoriale. Fontan et Klein étudient l'intégration des pôles régionaux métropolitains dans l'espace économique mondial. Pour eux, l'espace économique national n'a plus de sens aujourd'hui que s'il s'emploie à intégrer sur le plan social, économique et technologique les territoires régionaux qui le composent. En d'autres mots, Fontan et Klein défendent l'idée que les territoires sont devenus les véritables systèmes productifs, informationnels et financiers. Les États-nations doivent désormais en prendre conscience et développer les conditions d'épanouissement et de développement des territoires.

En conclusion, Négrier rappelle que le changement d'échelle analysé dans l'ouvrage participe à un mouvement global qui s'observe partout dans le monde en ce moment : le phénomène de métropolisation. En comparant le Québec et la France, l'ouvrage met en relief la variété des réponses à cette nouvelle réalité. Au Québec, les politiques de fusion marquent une forte volonté d'intervention de l'État central pour fixer les nouvelles règles territoriales et fiscales. Ce cadre rigide s'est toutefois heurté à une résistance musclée qui a abouti à un démembrement partiel. En France, l'intercommunalité est une formule plus incitative de coopération volontaire. Vu son caractère flexible, ce modèle reste à définir précisément sur le plan opérationnel. Quoi qu'il en soit, chaque État a amorcé ces dernières années une véritable réflexion sur les réformes territoriales à apporter dans le contexte inéluctable de la métropolisation.

Dans l'ensemble il s'agit d'un ouvrage très informatif qui mérite d'être lu par ceux qui s'intéressent à l'impact du phénomène de métropolisation sur les rapports intergouvernementaux et les politiques locales et régionales. Un des aspects clés du livre concerne le bilan que font les auteurs des deux réformes engagées depuis environ cinq années par le Québec et la France. Ce livre est donc un recueil de textes essentiel pour faire le point sur la question et qui sera sûrement utile dans quelques années pour mesurer l'évolution de ces politiques.

Cependant, cet ouvrage collectif, présente également quelques faiblesses qu'il faut souligner. Certaines sections de l'ouvrage auraient pu être supprimées (ou auraient pu faire l'objet d'un autre ouvrage) au profit d'une attention plus marquée pour le cœur du sujet, soit les réformes territoriales visant les fusions et l'intercommunalité. C'est le cas notamment de la troisième partie dont les textes, intéressants par ailleurs, constituent une rupture entre les deux premières parties et la dernière. Les textes de cette partie n'arrivent pas non plus à présenter une véritable réflexion sur la méthode bien qu'ils exposent un échantillon d'approches de la question du « territoire ». Un article synthèse aurait permis de consolider l'assemblage et de guider le lecteur. Aussi, comme c'est souvent le cas quand il s'agit d'actes de colloques, quelques articles—ils sont peu nombreux—ne font pas une démonstration très convaincante de leurs arguments. Hormis ces quelques critiques, l'ouvrage demeure une contribution essentielle pour éclairer les débats actuels sur les réformes territoriales en cours en France et au Québec.

ÉRIC CHAMPAGNE *Centre d'études en gouvernance, Université d'Ottawa*

### Political Writings

Margaret Cavendish (Susan James, ed.)

New York: Cambridge University Press, 2003, pp. xxxix, 298

The publication of Margaret Cavendish's *Political Writings* is part of a recent effort to make Cavendish's seventeenth-century works more accessible to students and scholars alike. *Political Writings* is a particularly significant addition to this effort in that it contains two of Cavendish's most explicitly political texts, *A Description of a New World called the Blazing World* (1666), Cavendish's best-known endeavour in utopian fiction, along with the first modern edition of *Orations of Divers Sorts* (1662). Combined with a concise introduction by the volume's editor, philosopher Susan James, who expertly navigates Cavendish's many influences and references—ancient and modern—the book effectively puts Cavendish on the map as a political thinker. Although the most published Englishwoman of her period, and now the subject of a veritable growth industry in the fields of early modern literary and gender history, Margaret Cavendish has received virtually no attention in the field of political thought. With her inclusion in the Cambridge Texts in the History of Political Thought series, there is hope that Cavendish will now be treated and analyzed, not just as the prolific writer of drama, poetry and natural philosophy that she was, but as an incisive thinker who engaged with, and published on, the most vital political questions facing Civil War and Restoration England.

Margaret Cavendish, Duchess of Newcastle, has been known mostly by her nickname, “Mad Madge,” and by association: first as a member of the royal court of Queen Henrietta Maria and, later, as the wife of William Cavendish, Duke of Newcastle. Although connected to the royalist circle and in touch (through her husband's patronage) with some of the leading intellectuals of her period, including Hobbes and Descartes, among others, Cavendish's political perspectives cannot be neatly encapsulated by these associations. As the two texts in this volume indicate, Cavendish's writings maneuver a slippery path between adherence to customary notions of power, politics and gender relations and openly irreverent critique of many of the institutions and practices central to early modern society. The result is a writing style and political approach that is distinctively her own. At first glance, Cavendish can seem frustratingly contradictory; however, James's introduction and detailed annotations draw out the logic and coherence in Cavendish's political thought, identifying its unique insights and originality.

Although stylistically very different, *The Blazing World* and *Divers Orations* engage many of the same themes: the problems of political and religious disorder, the travails of civil war, the nature of sovereignty, and the possibility of lasting peace, among others. Strikingly, *The Blazing World* begins with the kidnapping of a woman by a foreign merchant; while the merchant is punished by death on the open seas for his wrongdoing, the woman is rewarded for her trouble with a fantastical journey through several worlds to the city of Paradise. At her arrival, she is made the Empress of the Blazing World and embarks on an intellectual journey to acquaint herself with the latest developments in philosophy, science and politics. Woven throughout the text are Cavendish's characteristic autobiographical references to her own experiences of the Civil War and to the Duke of Newcastle's post-Civil War plight of financial ruin and diminished political status. The Duchess herself makes an appearance in the text as the Empress's most sensible scribe and counselor; sought for her advice as to the most lasting and best kind of government, the Duchess replies, "to have but one sovereign, one religion, one law, and one language, so that all the world might be as one united family" (87).

Here, as elsewhere, Cavendish demonstrates her sympathy with the political views of her husband and his intellectual circle, but does not merely replicate them. Indeed, she informs us that the most learned men (among them Plato, Aristotle, Galileo, Descartes and Hobbes) are often inflexibly wedded to their own opinion and convinced of their rightness, character traits she later includes among the causes of civil war. No surprise, then, that Cavendish's *The Blazing World* is an exploration of feminine power, drawing on images of Elizabeth I's regal authority implicitly to critique the absence of women in political and intellectual life, to destabilize traditional notions of gender hierarchy, as well as to make a case for unifying the English nation.

In *Divers Orations* Cavendish expands her creative and political skills into the genre of the oration. Deriving topics and rhetorical conventions from classical sources, Cavendish also takes certain liberties with the genre, using her orations, James points out, to air "a variety of political and social views without espousing any of them" (xxii). Although her own opinion on any of the given topics remains somewhat elusive, her hallmark in *Divers Orations* is the powerfully descriptive and often very dark language she reserves to discuss topics of importance to her. Two subjects receive especially graphic treatment: the manly sacrifice made by soldiers in war and the question of how that sacrifice is remembered; and the traditional feminine roles in marriage and motherhood. While most of the orations are relatively benign in tone and subject matter, notable exceptions include "A Soldiers Funeral Oration," in which she describes death's hunger for the dead soldier's body, his "most nourishing food" (227), as well as "A Young Virgins Funeral Oration," in which death is found to be a cold bedfellow but a better husband than any other, for there will be "no whoring, gaming, drinking, quarrelling nor prodigal spending in the grave" (218).

Cavendish is similarly bleak when considering the prospects for lasting peace. Balanced with her Hobbesian faith that political order can be achieved under absolute rule is her concern that "men will never be satisfied with any government, so as we shall never live in a settled peace in this world, nor never dwell peaceably but in the grave" (281). Any notion that Cavendish merely defers to royalist and patriarchalist perspectives is fundamentally undermined by the language and analogies she employs.

With increased scholarly attention now focused on women political thinkers such as Christine De Pizan, Mary Astell and Mary Wollstonecraft, among others, *Political Writings* invites us to consider Margaret Cavendish, too, as a vibrant and engaging political writer as well as a vital participant in the larger conversation in early modern political thought. This volume provides a good foundation for understanding the

political thought of Margaret Cavendish, one that historians of political thought ought to build upon further.

JOANNE H. WRIGHT *University of New Brunswick*

### **Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War**

Edward D. Mansfield and Jack Snyder  
Cambridge, Mass.: MIT Press, 2005, pp. x, 300

Research by political scientists has established, fairly conclusively, that democratically governed states rarely go to war against each other. There is also evidence to suggest that democracies tend not to become embroiled in militarized disputes short of war. The policy implications of this body of scholarly research seem clear: one path to a more peaceful world is by encouraging, pressuring, even forcing autocratic governments to embrace democracy. Not so fast, say Edward Mansfield and Jack Snyder in *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*, for a glaring exception to the “democratic peace” is their finding that societies undergoing democratic transitions may in fact be rather warlike.

The argument is that the process of democratization opens up the arena of political competition and requires elites to appeal to large constituencies if they hope to acquire or maintain political power. Nationalist themes are especially tempting because they strike a chord with a broad cross-section of society. Unfortunately, nationalism frequently goes hand in hand with belligerency, and whether this belligerency is intentionally stirred up by elites or simply a by-product of their nationalist appeals, there is a danger that hostility will be directed outward to neighbouring states. In mature democracies, where political competition is more fully institutionalized, elites who embark on unwise and costly foreign adventures can expect to be held accountable by the public. Where democratic institutions are weak, as they are in the early phases of democratic transitions, elites are less likely suffer the same consequences; demagoguery goes a long way to insure political survival in the context of institutional underdevelopment. For Mansfield and Snyder, it is this explosive combination—electoral mobilization alongside weakly institutionalized elite accountability—that makes democratization a threat to peace.

*Electing to Fight* presents the argument carefully and persuasively. The book then goes on to report the findings of a series of statistical tests designed to evaluate hypotheses drawn from their theory linking democratization to war. The analysis is impressively thorough. The authors examine four different indicators of democratization—based on competitiveness of political participation, openness of executive recruitment, constraints on the chief executive, and a composite index—and estimate the effects on the probability of both war involvement (as initiator or target) and war initiation. They control for other causes of war identified in the literature and take various methodological precautions designed to guard against erroneous inferences. Their procedures surely will not satisfy everyone within the community of democratic peace researchers, but Mansfield and Snyder have gone some way to address critics of their earlier quantitative research. Readers will not be surprised to learn that the authors’ statistical findings generally confirm their hypotheses, and those not interested in wading through the long discussion of data, model building, and estimation can skip these chapters without fear of missing the bottom line.

The final chapters of the book consist of several brief case studies undertaken to illuminate the causal processes identified by the authors’ theory, especially those that the statistical analyses are ill-suited to test. The case studies pay special attention to nationalist appeals by elites, both civic nationalism (the good kind) and

exclusionary nationalism (the dangerous kind), as well as the threats perceived by elites during the democratization process and the strategies they employ to maximize their chances of political survival. Mansfield and Snyder examine democratizing states that initiated war (e.g., France after the revolution, Serbia prior to the Balkan Wars, Argentina prior to the Falklands War), because the causal mechanisms identified by the theory should be observable in these cases. The authors also take a look at the involvement of democratizing states in wars during the 1990s (e.g., between Ecuador and Peru, Ethiopia and Eritrea), a period of time not covered by their statistical analysis. The case studies serve to add flesh to the bones of the quantitative findings, but the latter are what properly constitute a test of the theory.

Although previous work by Mansfield and Snyder has been viewed as a challenge to the democratic peace thesis, their most recent findings, including those reported in *Electing to Fight*, do not in fact refute that thesis, as the authors point out in the book's conclusion. They show that incomplete democratic transitions—those that stall after states have become only partially democratized—present the greatest danger to their neighbours (and to scapegoated groups within the transitioning state's own population). Thus, what Mansfield and Snyder really demonstrate is a link between war and “anocratization.” Complete democratic transitions—from autocracy to democracy or from anocracy to democracy—generally do not increase the risk of war, and some results in *Electing to Fight* suggest that they reduce the risk. Moreover, by highlighting the institutional restraints that operate in mature democracies but are slow to emerge in states undergoing democratic transitions, Mansfield and Snyder reinforce the institutional explanations found in democratic peace theory. Nor are the authors alone among democratic peace researchers in cautioning policymakers that while the spread of democracy may lead to a more peaceful world, imposing superficially democratic reforms on societies may well be counterproductive when democratic accountability is weakly institutionalized.

DAVID KINSELLA *Portland State University*

### **Dans l'œil du Sphinx : Claude Morin et les relations internationales du Québec.**

Jean Décarly

Montréal : vlb éditeur, Collection « Études québécoises », 2005. 241p.

L'année 2005 est celle des quarante ans de la fameuse déclaration de Paul Gérin-Lajoie devant le corps consulaire de Montréal et elle aura été marquée par un retour à l'avant-scène des questions liées au rôle international du Québec. Le sujet a défrayé la manchette des chroniqueurs politiques au moment où Québec et Ottawa cherchaient toujours à définir un *modus operandi* acceptable de part et d'autre; un colloque d'importance a été organisé au printemps 2005 et deux ouvrages en seront issus; enfin, la même maison d'édition qui nous livre aujourd'hui une analyse de la contribution de Claude Morin à l'établissement des relations internationales du Québec, nous avait fourni un essai sur la carrière d'un autre acteur d'importance dans le domaine, André Patry. Le sujet est donc d'actualité.

Cette nouvelle contribution est le travail d'un historien, Jean Décarly, et il serait possible d'en faire une recension à partir des paramètres propres à cette discipline. Comme le sujet touche cependant autant le domaine de la science politique que celui de l'administration publique, c'est davantage sous ces angles que je vais aborder l'ouvrage, non pas pour critiquer son manque de sensibilité aux approches propres aux sciences sociales—ce qui serait assurément injuste—mais plutôt pour voir, un peu à l'instar de May (dans *Thinking in Time*) en quoi l'apport d'autres disciplines nous permet de comprendre ces domaines en particulier.



Cet exercice est d'autant plus intéressant à faire que l'auteur situe bien Morin : dès l'avant-propos il affirme vouloir le montrer comme spécialiste des relations internationales du Québec (p. 20). En conclusion, il démontre comment la perception que Morin avait du Québec a pu influencer sa conception de l'État québécois (p. 184) et comment il a tiré parti autant de ses responsabilités que de sa position topographique, son bureau étant stratégiquement situé près de celui du premier ministre, pour influencer la construction de cet État québécois (p. 185), sans oublier sa longévité auprès d'un même ministère, qui « a permis de consolider les acquis et d'enraciner encore plus profondément les relations internationales dans l'administration québécoise » (p. 186). À n'en pas douter, il s'agit bien de questions propres à l'administration publique et à la science politique. De plus, ce dernier élément concernant l'impact qu'a pu avoir la pérennité de l'action de Morin, s'il était pressenti par les observateurs, est ici étayé tout au fil de la narration, ce qui constitue l'un des apports originaux de l'étude. Celle-ci repose sur une documentation riche et diversifiée—que souligne d'ailleurs le préfacier, Louis Balthazar (pp. 8 et 9)—et qui est généralement utilisée à bon escient.

La structure choisie pour présenter cette information laisse toutefois un peu perplexe. Dans un ouvrage à caractère historique de ce type, on pouvait s'attendre à un découpage chronologique, ce qui est en partie réalisé. Le récit—puisque'il s'agit davantage d'une description que d'une analyse—prend toutefois un certain temps à démarrer. Décary débute par un avant-propos dans lequel il cherche à « liquider », pourrait-on penser, l'épisode où Morin fait partager certaines informations à la Gendarmerie royale du Canada. L'auteur revient toutefois sur divers éléments liés à ces faits au cours du cinquième chapitre. Pourquoi n'avoir pas épuisé le sujet en un seul endroit? Et s'il était important d'en traiter au fil du récit, pourquoi en avoir fait un aparté en début de texte?

Cet avant-propos est suivi de l'introduction qui est essentiellement consacrée à la présentation biographique de Morin, à proprement parler. La plupart des détails qui s'y trouvent sont bien connus des lecteurs des mémoires *Les choses comme elles étaient*. Comme l'ouvrage a été publié chez un éditeur « grand public », celui-ci a vraisemblablement demandé à l'auteur de retrancher la partie méthodologique de cette section, pour la confiner à la toute fin de l'ouvrage, ce que l'on peut déplorer puisqu'il s'y trouve évidemment des éléments intéressants à connaître avant d'entreprendre la lecture du texte. Heureusement, le réflexe de consulter la table des matières avant la lecture m'a évité de manquer ces informations.

La véritable introduction de l'ouvrage est donc constituée de trois sections éparées qu'il aurait été profitable parfois d'élaguer, mais assurément de rassembler.

Les chapitres qui suivent sont organisés, pour la plupart, en paires ou en trios. L'auteur présente d'abord brièvement les différentes époques de la carrière de Morin par rapport à ses responsabilités en matière de relations internationales. Chacune de ces brèves présentations est suivie d'un ou de deux chapitres plus étayés au fil desquels Décary procède à sa démonstration. Les époques retenues sont celles de « l'initiation » sous le gouvernement Lesage (1960–1966), de « la confrontation » sous le gouvernement Johnson père (1966–1968), de « la prolongation » sous le gouvernement Bertrand et les premières années Bourassa (1968–1971)—même si le chapitre qui suit se termine en 1972—et de « l'explication » lorsque Morin est membre du premier gouvernement Lévesque (1976–1980). Les deux premières époques sont explicitées en un seul chapitre alors que deux chapitres sont nécessaires pour traiter des deux dernières. L'avant-dernière couvre les mandats de deux premiers ministres assez différents et l'on peut se demander pourquoi l'auteur les a réunis en une seule tranche temporelle. La dernière époque couvre aussi, mais cette fois, de façon non annoncée, la période 1972–1976 alors que Morin, ayant repris l'enseignement universitaire, contribue de façon significative à la construction du Parti québécois et à son arrivée au

pouvoir. Au surplus, les sous-titres retenus sont fort intéressants à première vue, mais ne reflètent pas nécessairement le propos tenu, il est difficile, par exemple, d'associer la « confrontation » et l'image de « Talleyrand des Affaires intergouvernementales » qu'évoque l'auteur; la véritable confrontation se situe plutôt à l'époque Bourassa et la « prolongation » pourrait au mieux qualifier la période Bertrand caractérisée par un changement du niveau de priorité accordée aux relations internationales du Québec par le Premier ministre.

En fait, nous pouvons légitimement demander à l'auteur pourquoi avoir choisi une approche aussi segmentée qui induit, de surcroît, quelques répétitions dans le texte. D'entrée de jeu, il nous répond qu'il l'a fait « pour mieux cerner sa contribution à cet aspect original de l'entrée du Québec dans la modernité » (p. 19). En fait, l'auteur réussit très bien à communiquer cette réalité au fil des chapitres plus substantiels et il n'était pas nécessaire de tant morceler l'information.

C'est là le principal irritant que réserve la lecture de ce livre. La dimension analytique s'en trouve malheureusement diminuée. En outre, l'absence d'index nuit à la consultation plus pointue que l'on voudrait faire de l'ouvrage. On relève aussi un certain nombre de répétitions qui ne sont pas uniquement dues à la structure des chapitres et des imprécisions dont je ne donnerai que quelques exemples : p. 36, on comprend que le Québec s'est installé à New York en 1961 alors qu'il y était 20 ans plus tôt—en fait, la représentation québécoise a acquis un statut de délégation générale en 1961, mais cette nuance n'est pas précisée ici; p. 38 : Paul Martin père fait « amende honorable » en 1963 d'un constat qui ne sera effectué, selon ce que le texte laisse entendre, que plus tard; p. 49 : le texte mentionne l'influence de Marcel Masse, en 1965, alors qu'il ne sera élu qu'en 1966; p. 56 : Daniel Johnson a bel et bien été chef de l'Opposition au moment où John Diefenbaker était premier ministre—pourquoi alors faire référence à « l'ex-premier ministre »?; même page : Daniel Johnson n'est pas un député nouvellement élu lorsqu'il devient chef de l'Opposition puisqu'il siégeait déjà à l'Assemblée législative depuis 1946, soit 15 ans plus tôt; et ainsi de suite. Dans certains cas, des passages entre guillemets ne sont pas référencés alors que le placement des notes infratextuelles ne les rend pas particulièrement faciles à consulter.

Ces lacunes, pour agaçantes qu'elles soient, n'affectent heureusement pas sérieusement le message premier du texte, soit la présentation de Claude Morin comme l'un des constructeurs du Québec contemporain. À cet égard, l'un des points forts de l'essai est de bien mettre en perspective les liens politico-administratifs au sein d'une administration publique naissante et de bien démontrer comment l'ensemble du contexte et l'ensemble des politiques des divers gouvernements pouvaient affecter le développement des politiques en matière de relations internationales. Au surplus, le rôle des individus, leur personnalité, leurs valeurs et leurs priorités sont souvent au centre du propos, recoupant intuitivement l'un des grands axes utilisés en matière d'analyse de politique étrangère, autant par le biais d'études à fondements psycho-sociologiques (de Snyder, Bruck et Sapin, à Brecher, Stein et Steinberg, et Hermann) ou liées à l'approche de la politique bureaucratique de Graham Allison.

C'est en ce sens que l'ouvrage de Décary constitue un apport intéressant à la science politique et à l'administration publique. Il nous permet de découvrir certains aspects pressentis, mais peu documentés et ouvre ainsi une porte vers de futures recherches fort prometteuses. Enfin, étant donné la pénurie d'études sur les relations internationales du Québec, ce texte constitue, à l'heure actuelle et malgré les lacunes évoquées, un apport utile pour celles et ceux qui veulent approfondir leurs connaissances dans le domaine.

NELSON MICHAUD *École nationale d'administration publique*

**La démocratie : histoire des idées.**

Boris DeWiel

Québec : Les Presses de l'Université Laval, coll. Zétésis, 2005, 270p.

« Ensemble de procédures », « régime » au sens large du terme, forme de « sociabilité humaine » : la nature de la démocratie demeure l'objet d'une discussion théorique et pratique d'une importance primordiale, car il s'agit d'élucider les tenants et les aboutissants de cet « horizon indépassable » de la politique contemporaine qu'est la démocratie. *La démocratie: histoire des idées* s'inscrit précisément dans ce débat portant sur la nature et les finalités de la démocratie. Sous couvert d'une reconstitution intellectuelle de ses principaux enjeux, Boris DeWiel procède à un plaidoyer en faveur d'une conception de la démocratie en tant que régime qui accueille le conflit insoluble des valeurs. S'inscrivant explicitement dans la mouvance issue de la pensée d'Isaiah Berlin, l'auteur soutient qu'une compréhension véritable de la démocratie passe par une reconnaissance du « pluralisme des valeurs », entendu comme « la théorie embarrassante selon laquelle le bien n'est pas monolithique, nos intérêts communs entrent en conflit les uns avec les autres et, quand ils finissent par se heurter mutuellement, il n'y a plus de réponses universelles » (2).

La thèse de l'auteur est que le conflit qui marque la démocratie moderne s'inscrit dans un cadre particulier. Celui-ci est d'abord constitué par une lutte entre deux conceptions de la liberté : la liberté positive et la liberté négative. Cette première lutte représente, en quelque sorte, le socle libéral de la modernité puisqu'elle renvoie à l'individu et à ses rapports avec autrui. Mais le libéralisme n'épuise pas les options idéologiques du vivre-ensemble démocratique. À l'individualisme libéral, on opposera des idéologies préoccupées par l'ensemble de la société et pas seulement par « l'individu et sa propriété » (A. Vachet). Ce sera le souci partagé par le conservatisme et le socialisme qui, en dépit de leurs principes divergents, se retrouvent dans l'affirmation de l'importance politique de la communauté ou de la collectivité.

Comme il s'agit d'une « histoire des idées », B. DeWiel nous propose une savante reconstitution des idées politiques qui ont façonné les luttes idéologiques de notre temps. L'argumentation de l'auteur se déploie en six temps qui sont autant d'analyses des concepts clés de la démocratie moderne, ce « modèle définissable de désaccord » (6). Puisque la démocratie représente l'exercice du pouvoir politique par le *demos*, c'est-à-dire le grand nombre, l'auteur débute son ouvrage par une analyse de la notion de « peuple » qu'il assimile aussitôt à celle de « société civile ». Malgré cette opération intellectuelle pour le moins discutable, DeWiel fait ressortir une double définition de la notion de peuple dans les temps modernes : d'une part, le peuple est compris comme une « entité à épanouissement spontané centrée sur une culture qui lui sert de liberté d'expression », et, d'autre part, le peuple est compris comme le résultat d'un « ensemble évolué de moeurs, de coutumes et de règles » (29).

S'il existe des divergences quant à la nature du peuple, tous sont néanmoins d'accord pour dire qu'en démocratie le peuple doit être « libre ». Mais DeWiel souligne que, pour notre tradition de pensée politique, le contenu de cette liberté est défini de deux manières antinomiques. Il s'attachera donc à l'élucidation d'un premier type de liberté, soit la « liberté positive » dont il trouve les origines dans les pensées aussi bien antiques (Platon, Aristote, les stoïciens) que modernes (Rousseau, Nietzsche). Intimement liée à l'idéal d'autonomie et de créativité, la doctrine de la liberté positive soutient que l'être humain est libre dans la mesure où il peut créer « ses propres fins » (56). C'est pourquoi DeWiel affirme que le terme « autotélie » rend mieux compte de l'essence de la liberté positive (56). Par « autotélie », l'auteur entend la possibilité, ouverte à tous, de désigner ses propres *telos*, ses propres finalités. À cette première définition s'en ajoute une seconde qui, elle, cherche à circonscrire le champ d'action d'autrui pour assurer la « sécurité » de l'individu « face à la

volonté des autres » (59). Véritable « liberté négative », elle trouve ses racines philosophiques dans la pensée politique moderne, notamment chez Descartes, Hobbes et Locke (64, 68, 74). Si la liberté positive constitue un « *pouvoir autotélique* », la liberté négative représente plutôt la volonté d'assurer une « sécurité téléique », c'est-à-dire une « liberté par rapport au pouvoir des autres dans la poursuite des fins qui nous sont imparties » (99).

Le défi du libéralisme moderne consiste à réconcilier ces deux idéaux de la liberté, car il faut que la liberté négative atténue les effets pervers possibles de la liberté positive. Or, la liberté négative et la liberté positive sont « les piliers de l'individualisme libéral » (58). Plus encore, elles vont « se rejoindre dans la croyance que la dignité humaine exige que l'on considère chaque personne comme puissante et inviolable, comme ayant à la fois le pouvoir autotélique et la sécurité téléique » (99). Cette synthèse proprement libérale entre les deux conceptions antinomiques de la liberté donne naissance à la « théorie politique de l'individualisme » qui conçoit la société comme un « ensemble d'individus autonomes mais qui tol[èrent] l'autonomie des autres » (101). Il revient donc à l'individu de résoudre, dans son for intérieur, les « tensions de l'existence » qui découlent de ces deux types de liberté (116). Mais le prix à payer pour une telle résolution est élevé. Si l'individu doit décider seul des compromis à faire entre son autonomie et sa sécurité, l'atomisme gagnera l'être-ensemble libéral.

C'est précisément à cause des conséquences sociales et politiques de cet atomisme que les deux autres grandes idéologies de la modernité—le conservatisme et le socialisme—vont émerger comme solution de rechange aux problèmes posés par le libéralisme. Pour contrer l'atomisme, le conservatisme affirme l'importance de l'inscription des individus dans un ordre social qui fait autorité. À travers les pensées de Hume, de Smith et de Burke, DeWiel montre que la réponse conservatrice aux limites du libéralisme est de déclarer que « le bien réside dans le mouvement de la société vers la civilité, incarnée dans les institutions héritées qui représentent le savoir d'une culture » et ces institutions « sont légitimes parce qu'elles représentent, protègent et favorisent tout à la fois le *telos* déterminé de notre nature sociale » (137). C'est pourquoi les conservateurs se méfient du changement volontaire de la société par les mouvements sociaux ou les acteurs politiques. Ici, c'est la réflexion de Burke sur la Révolution française qui témoigne de la vision évolutive et graduelle du changement social qui marque l'idéologie conservatrice. Dans les termes de l'auteur, le conservatisme reste « une synthèse de la sécurité téléique et de la communauté, qui entraîne le rejet ou la dévalorisation du pouvoir autotélique » (164).

Quant au socialisme, cette autre solution de rechange à l'atomisme libéral, DeWiel soutient qu'il trouve ses origines dans l'idée d'un « accès collectif » à l'idéal d'autonomie contenu dans la liberté positive. Ainsi, le socialisme postule que la collectivité peut être « la source autocréatrice de valeur » (165). Retraçant les origines de cet idéal dans les pensées de Kant, de Hegel et de Marx, l'auteur voit, au coeur du socialisme, la volonté d'assurer aux citoyens un accès égal au pouvoir autotélique. Or, ce partage égalitaire passe notamment par la solidarité de tous avec tous. C'est pourquoi l'auteur affirme que le socialisme cherche à assurer l'unité sociale par le biais du partage égalitaire du pouvoir autotélique. En dépit de son pouvoir d'attraction, le socialisme demeure une idéologie des plus exigeantes parce qu'elle oblige une participation large et inclusive des citoyens au pouvoir autotélique tout en se nourrissant d'une « ambition consensuelle » (200). Le rêve socialiste se heurte rapidement au pluralisme des valeurs.

L'auteur conclut justement son ouvrage par un plaidoyer en faveur du « pluralisme des valeurs », qui doit être reconnu comme élément constitutif de la politique, car notre expérience politique la plus immédiate « est que les gens ne s'entendent pas sur le bien commun » (204). DeWiel pose aussitôt les limites de ce pluralisme

des valeurs : seules les valeurs qui s'inscrivent au sein d'une visée émancipatrice ont droit de cité. Fondamentalement, le pluralisme des valeurs est indispensable parce que nous ne disposons pas « de critères rationnels pour faire un choix entre des options ultimes » (210). D'autant plus qu'au sein d'un régime démocratique, le débat se poursuit même après la prise de décision politique.

Le pluralisme des valeurs conduit à la reconnaissance du caractère structurant du clivage idéologique entre la droite et la gauche. À ce titre, l'auteur propose un modèle triangulaire de la diversité idéologique où le conservatisme et le socialisme sont des concepts « voisins divisés par un sommet en angle aigu » partageant un souci commun pour la communauté (225). À la base de ce modèle se trouvent le libéralisme et les concepts de liberté positive et de liberté négative. Or, cette configuration triangulaire a le mérite de bien rendre « l'attrait gravitationnel du libéralisme » dans la modernité, ainsi que la difficulté qu'ont les idéologies socialiste et conservatrice à prendre durablement le pouvoir politique (225).

*La démocratie: histoire des idées* est une reconstruction rigoureuse des fondements et des principes les plus importants de la démocratie. Si les capacités philosophiques de l'auteur ne font pas de doute, on peut toutefois regretter un certain manque d'originalité qui donne un ton quelque peu scolaire à l'ouvrage. Celui-ci reprend en effet la thèse centrale de la pensée d'Isaiah Berlin sur le pluralisme des valeurs et le lecteur est en droit de se demander en quoi B. DeWiel innove par rapport à son maître à penser. Ajoutons aussi qu'il est tout de même étrange qu'un spécialiste de la philosophie politique qui souhaite penser la démocratie comme espace conflictuel ne traite ni de Machiavel, penseur du conflit salutaire entre la plèbe et les patriciens à Rome, ni de Montesquieu qui, dans ses *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence*, procède à un éloge appuyé du conflit et des tumultes politiques sous la République romaine.

MARTIN BREUGH *Université du Québec à Montréal*

### **The Limits of Protectionism: Building Coalitions for Free Trade**

Michael Lusztig

Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2004, pp. xi, 272

As the title suggests, Michael Lusztig offers a non-apologetic endorsement of liberal trade, coalition building, and the limitations of protectionism and rent seeking. Specifically, he argues that “flexible” rent seekers have a better opportunity to prosper than “inflexible” rent seekers. The goal, therefore, is for governments to reduce rents below a specific threshold to force sectoral interests to successfully adjust to or exit the market. Strategies include the big bang approach, divide and conquer, iteration, and the path of least resistance. Catalysts for change are periods of economic crisis, international obligations, and strategic considerations in which reform is linked to potential electoral success. Ultimately, in Lusztig's opinion, crisis and mandated international change offer the best opportunities for rent reduction, at least in terms of limited political backlash.

To test this thesis Lusztig reviews the trade policies of eight different states. Although these profiles are selective in their attempt to substantiate the main argument they are well written and informative. For Great Britain the discussion focuses on the “golden age” of free trade in the mid nineteenth century. In the case of the United States it examines the liberalization of trade following the 1930 Smoot-Hawley Tariff Act. For Canada and Mexico it reviews the Canada-United States Free Trade Agreement (FTA) and the North American Free Trade Agreement (NAFTA). The discussion of New Zealand focuses on the Labour Party's market-driven reforms of the 1980s. Australia's adoption of protectionism during the same decade is

chronicled in the following chapter. Finally, Brazil and Chile are offered as contrasting examples, despite obvious geographic and historic similarities.

On one level, it is difficult to critique Lusztiġ's text. It is what it is—namely a thorough comparative defence of the limits of protectionism and how governments, by adopting appropriate rational-choice strategies, can pursue specific liberal trade policies. At the same time, however, Lusztiġ's ambitious agenda does suffer from some shortcomings. One problem is the tendency to offer generalized statements that present debatable information as fact. An example is his assertion that students of international political economy "have long maintained [that] free trade represents a ... public good" (2). While this might be true regarding liberal theories, it is certainly not the case with other frameworks, such as Marxism, and gender or critical approaches. Lusztiġ also has a tendency to target specific dates or events as catalysts for change. Although the author does provide considerable historical context in evaluating each case study his tendency to isolate specific "tipping points" does not reflect long-term economic cycles. Finally, the usual critiques of rational choice models apply, including the tendency to view the "national interest" as consistent with liberal objectives, the absence of normative considerations, and the failure to consider relevant non-state actors.

The evaluation of Canada and the FTA, however, raises additional questions and concerns. First, Lusztiġ is again prone to generalizations with statements suggesting that Canada has a "long tradition of left nationalism, which has stressed the importance of maintaining an arms length economic relationship with the United States" (103). He also asserts that Canadians are a "historically coddled population of industrial rent-seekers" that contributes to a "powerful protectionist alliance in Canada" (103). While there are elements of truth to these statements, which reinforce popular opinion in the United States, his argument ignores the fact that Canada adopts a selective approach to protectionism, which varies between, and even within, specific sectors.

Finally, there are sections of this discussion that do not relate back to Lusztiġ's overall analysis. Specifically, important developments, such as Canada's role in the establishment of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and the Auto Pact receive minimal attention. There is also a two-page review of Brian Mulroney's electoral alliance with Quebec and Western Canada that is not explicitly tied to the thesis. More importantly, however, the discussion stops in 1988, as it does in most other chapters, and ignores recent developments in Canadian trade policy, including the establishment of the World Trade Organization (WTO) and the collapse of both the Multilateral Agreement on Investment (MAI) and the Free Trade Area of the Americas (FTAA). Despite these concerns Lusztiġ's discussion of Canadian trade policy does provide an overview of political and economic developments, especially in his analysis of flexible and inflexible rent seekers. Therefore, as with the rest of the text, it serves as a useful source of information related to a specific period of trade liberalization. Readers that fail to share Lusztiġ's theoretical orientation, however, will likely find more to fault in his analysis.

CHRIS KUKUCHA *University of Lethbridge*

### **The Science and Politics of Global Climate Change: A Guide to the Debate**

Andrew E. Dessler and Edward A. Parson

Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 190

Among policy issues struggling for attention on political agendas, climate change is particularly consequential, by virtue of its large-scale negative consequences for all human communities and ecosystems and the high policy costs of remedial action.



The stakes are singularly high, yet the general public is not well informed about the reality of climate change. Even the concerned citizen seeking information gets lost between tendentious sketches in the mass media, on the one hand, and practically illegible specialized literature, on the other. Dessler and Parson's work is a welcome middle ground that provides clearly comprehensible scientifically validated information on all aspects of the issue. The book summarizes and evaluates current information on climate change, focusing primarily on multilateral scientific assessments conducted by the Intergovernmental Panel on Climate Change. It offers a balanced review of the state of knowledge, and carefully delineates the bounds of scientific agreement and uncertainty.

The text takes readers through a large body of potentially confusing information but imparts remarkable clarity throughout. Packed with data covering every aspect of this complex topic, the elegant volume is comprehensive yet remarkably lucid and neatly organized. This combination between richness and simplicity makes the book an excellent choice for policy makers and anyone else who needs a clear exposition of the problematic. Highly technical or intellectually challenging material is conveyed in a user-friendly way. The methodical journey through key concepts, climate facts, methodological issues, and research results is a truly edifying learning experience. Complete with graphs, tables, a glossary of terms and further readings lists after each chapter, the book is ideal for college courses on global environmental issues.

While the authors try to steer clear of theoretical debates, they use a sociological perspective on the science-policy interface to explain a central paradox in climate discourse today: the sharp contrast between solid consensus among scientists and persistent rumours of scientific uncertainty in policy debates. The public discussion is often dominated by a small circle of politically motivated climate skeptics who receive overexposure in the mass media. Dessler and Parson's book is a thinly veiled act of defence that brings science back into the discussion and clarity back to an increasingly confused public.

Scientific evidence of climate change is incontrovertible. Direct measurements and various types of indirect data sets consistently show that the Earth is rapidly warming and that the process is caused primarily by human activities. "Under the weight of this abundant, consistent, thoroughly checked evidence, the relevant scientific community has overwhelmingly accepted the claim that the Earth's surface has warmed over the past century" (65). At the same time, the socioeconomic consequences of climate change and the policy costs are less certain. There is a shortage of reliable quantitative estimates of the costs of climate change impacts and adaptation measures (pp. 120–21). This latter uncertainty bodes ill for climate policy, given recent findings that reliable information about consequences is particularly important in decision making, and that uncertainty about a problem's impacts impedes environmental policy (Radoslav S. Dimitrov, *Science and International Environmental Policy: Regimes and Non-Regimes in Global Governance*, Lanham: Rowman and Littlefield 2006).

The book also generates a desire to learn more. The short section on the impacts of climate change (pp. 81–86) offers little concrete data, often slips back into the prior discussion on temperature changes, does not mention a single country besides the United States, and is virtually silent on the significant impacts in developing countries. We learn, for instance, that the July temperature in Southeastern USA is expected to rise by 5–14°C (84) but remain incognizant of the expected inundation of the Nile delta where much of Egypt's food production is based.

A notable feature of the publication is its preoccupation with the US social scene. The frequent references to American domestic political institutions, policy acts and scientific bodies are likely to alienate readers outside the US who expect to read about climate change as a global phenomenon that challenges all societies. Even

policy options and scenarios are implicitly confined to the US socioeconomic landscape (159–161). Clearly, the attempt to put climate in its proper global context is quite meager.

The overall excellent review of scientific information is not matched by an adequate treatment of global climate politics. The text offers only a sketchy coverage of the Kyoto Protocol (14–16) that omits important elements of the treaty such as the Clean Development Mechanism or provisions for joint implementation. Students would not learn, for instance, that the Protocol allows emissions trading only among industrialized countries, and permits Australia to *increase* its emissions by 8 percent. One asset is the strong analysis of the technical and political feasibility of near- and long-term policy options. Yet, actual domestic policies are not detailed and no estimates of adaptation policy costs are offered.

On balance, this book is an excellent primer on climate science that is highly suitable for college courses if combined with other material on the global politics of climate change.

RADOSLAV S. DIMITROV *University of Western Ontario*