

## *Reviews/Comptes rendus*

**Urban Policy Issues: Canadian Perspectives.** Second Edition, 2002, 297 p.  
Edited by Edmund P. Fowler and David Siegel. Oxford University Press, Don Mills, Ontario. ISBN: 0-19-541593-0

This book is the second edition of a 1990 publication of the same name. There are enough differences between the two volumes, however, to make them distinct treatments of the same topic. Only five of the original authors edition appear in this volume. Three topics (social policy, transportation, urban planning) are included in both editions but are covered by different authors. Six new topics (urban demographics; metropolitan and regional governance; recreation and leisure; culture, heritage and the arts; and infrastructure) have been added to the collection. Two others (policing and economic development) have been dropped. Their absence attests to the difficulty of covering this broad and ill-defined field of study comprehensively in a country where relatively few people engage in it. It is unfortunate nonetheless, given both the importance ascribed to urban security since the terrorist attacks in U.S. cities and the prominence given to urban economic performance in recent writings on global economic trends.

A third topic that is both missing from the table of contents and seldom referred to in the text is immigration. David Foot ignores it completely in his chapter on "Urban Demographics in Canada," focusing instead on the way cyclical changes in the age structure can affect demand for and use of different types of urban services. As Peter Woolstencroft notes in his chapter on education policy, however, increasing multicultural diversity has added a complex dimension to urban service provision, and one that is likely to become increasingly important. (See also Bourne 2000, Section V, and Frisken and Wallace 2000).

Despite these omissions, the collection is comprehensive enough to serve two purposes. One is to provide teachers, students and other interested persons with a selection of discrete introductory articles dealing with topics that are commonly associated with the character or well-being of urban places; the other is as a general overview of the current state of urban policy research in Canada.

As a vehicle for teaching or learning about different policy fields with an urban dimension, the volume's usefulness is likely to vary by topic. Chapters differ both in the amount of information they contain and in objectivity. The most generally useful will likely be those that furnish good overviews of the historical and institutional contexts of specific policy fields before moving into discussions of current issues and ways they are being addressed. The majority of chapters adhere to this model. Several of them also conclude with brief sections on "career opportunities"

in the field – an addition that many students will welcome. A few chapters are more critical than informative, however, and so are less likely to be useful from a pedagogical standpoint. They fail to provide enough historical or institutional context to allow readers to decide if their policy critiques are justified or their policy preferences feasible. Chapters on urban transportation, sustainable cities, and urban development fall into this category.

As an overview of urban policy as a field of study, the collection demonstrates a lack of agreement among urban researchers about such key matters as how urban policy should be defined; which level or levels of government are mainly responsible for it; what it is trying or should be trying to achieve; and even what constitutes the “urban” as a unit of analysis. In other words, it depicts a field of study in its infancy.

Even the editors seem unclear as to how to define “urban policy” in the Canadian context. They begin by describing their collection as focusing on “the public policies produced by local governments” (p. 1). Only two paragraphs later, however, they describe the book as dealing with different policy fields “in which local governments are involved.” The first definition implies that local governments can or do play leading roles in developing and implementing the policies that help to shape their communities; the second implies that they are more likely to contribute or respond to policies made by other governments than to initiate policies on their own.

Differences in the two definitions relate to a set of interrelated questions that are addressed in various ways throughout the volume: How much policy-making autonomy do municipal governments actually have? Is their autonomy increasing or decreasing? And if municipal autonomy is increasing, is that a good or a bad thing for cities and the people who live in them?

The principal recent evidence of an enhanced municipal role in urban policy-making has been provincial government devolution to local governments of more responsibility for financing local services out of locally-raised revenues. In his chapter on “Urban Finance at the Turn of the Century,” David Siegel suggests that this trend may give municipalities “greater control over their own futures” in the long run, although he acknowledges that it has been very stressful in the short term. Other authors suggest, however, that the stresses associated with devolution have prompted most municipal governments to narrow rather than expand the scope of their activities. A few do provide examples of municipal policy initiatives in a limited number of policy areas, with most of them occurring in a few large cities. More commonly, however, the authors depict municipal service provision as an activity that is largely defined by a body of provincial laws and regulations (most of which have remained in place despite devolution), or by the eligibility requirements of federal government programs. Moreover, municipal governments have responded to devolution by emphasizing their inability to improve or expand many types of services (like social services, housing assistance, and major infrastructure) without senior government support.

There is little here to suggest, therefore, that municipal governments crave the kind of decision-making autonomy that many academic analysts think they should have, especially if it means having to raise more taxes locally. Moreover, not all

authors are convinced that more local control necessarily means better urban policy. This scepticism is found both among those who look to urban policy to address urban social complexity and growing social needs, and among those who want it to achieve better planned or more environmentally sustainable cities or city regions.

Caroline Andrew's chapter indicates that municipal objections to devolution have yielded results in the form of financial assistance for the development of new infrastructure. Whether one considers this an adequate response to current urban needs is likely to depend on what one expects urban policy to accomplish. The promotion or protection of the economic well-being of urban places is one objective that has dominated urban policy agendas in recent years, and providing new infrastructure is a way to pursue it. Andrew Sancton points out that reducing the costs of urban services has also been a priority, particularly among provincial governments, and has prompted several of them to consolidate municipalities into much larger units. He maintains, however, that consolidating municipalities to achieve cost savings has not had the desired effect. He favours preserving small municipalities in the interest of enhancing "democratic and equitable decision-making within our diverse territorial communities," thereby assigning another objective to the urban policy-making rubric. He acknowledges that past municipal consolidations "did promote fairness and equity" within their regions (Winnipeg Unicity and the Montreal Urban Community), or helped create a better-planned, better-serviced urban area (the Municipality of Metropolitan Toronto), but maintains that these objectives no longer dominate political agendas.

Other authors tend to concur that economic and fiscal concerns have been driving most policy decisions in recent years but nonetheless prescribe a much more varied set of goals for ask government policies affecting the urban condition: promoting cities that are compact, environmentally sustainable, well-designed, and culturally-rich, with vibrant mixed-use neighbourhoods (Christopher Leo, Trevor Hancock, Donna Cardinal, Trevor Price, Edmund P. Fowler and Franz Hartmann); ensuring that their residents are appropriately and affordably housed (Barbara Wake Carroll), have their basic needs met (Rodney Haddow); have equal access to affordable recreation services that will help them achieve "a more advanced quality of life" (Bryan J. A. Smale and Donald G. Reid); and can travel about easily even (or preferably) without a car (Edmund P. Fowler and Jack Layton) and that their children have equal access to the educational opportunities that will allow them to function effectively both within their communities and in the global economy (Peter Woolstencroft). For these authors, in short, urban policy is about much more than building strong city economies or easing demands on government budgets and taxpayers; it is also about building strong communities.

There are also differences in the spatial entities to which different authors pay attention. A few authors do not distinguish between the urban and the non-urban, or between different scales of urbanity. Sancton's discussion of "Metropolitan and Regional Governance" is the only explicit recognition that urban policy may be aimed at or may affect entire city regions. The majority of authors focus almost exclusively on the policies that emerge from or intersect with the large cities that comprise the cores of those regions. Municipalities and their governments in the

rapidly growing suburban districts outside big cities receive relatively little attention. Most commonly they are acknowledged only as part of or as contributing to an undifferentiated "urban sprawl" that government policies should try to counteract. Yet suburban districts contained a majority of Canada's Census Metropolitan Area (CMA) population in 1996, and their relative population share seems certain to increase. They also consist of a large number of distinct municipalities, each of which has an elected government with the same potential to influence or to participate in urban policy-making as the governments of large core cities. Until these municipalities are taken seriously both as places where many Canadians live and work and as participants in the political and institutional interactions that help to determine public policies, our understanding of those policies is likely to be incomplete or distorted.

Despite its limitations, this book is a worthwhile addition to the Canadian urban literature. By focusing on urban policy instead of urban politics (typically as practiced in big cities), it highlights both the complexity and the broad range of government activities that impinge on the welfare of urban places and their residents. It also highlights many of the challenges faced by governments that want to maintain a healthy urban fabric.

### References

- Bourne, L., S. Starkweather and R. Basu. 2000. *People and Places: A Portrait of the Evolving Social Character of the Greater Toronto Region*. Toronto: Department of Geography, University of Toronto, for The Neptis Foundation.
- Friskin, F. and M. Wallace. 2000. *The Response of the Municipal Public Service Sector to the Challenge of Immigrant Settlement*. Prepared for Citizenship and Immigration Canada, Ontario Region, OASIS. October. <http://www.settlement.org>.

Frances Friskin  
Professor Emerita/Senior Scholar  
York University  
Toronto, ON

**La ville américaine et ses paysages portuaires entre fonction et symbole.** Vermeersch, Laurent. Paris, Montréal, L'Harmattan, 1998, 206 p.

Ce volume représente une contribution très importante au domaine de la planification urbaine. L'auteur fournit une description, analyse et évaluation de la transformation des vieux bassins portuaires en Amérique du Nord au cours des quarante dernières années. Son objectif est de démontrer comment la revalorisation des fronts d'eau portuaires a été fortement influencée par l'évolution des perceptions de la relation ville/port. Le volume est agrémenté de nombreuses cartes, photographies et dessins. En outre, le texte est appuyé par plus d'une centaine de références.

Vermeersch débute son texte en expliquant comment le statut juridique des terrains en front d'eau et les relations de pouvoirs qui en découlent sont significatifs dans l'aménagement des façades portuaires. Il démontre que le partenariat public/privé nécessaire à la reconversion des fronts d'eau a progressivement évolué vers une plus grande emprise du secteur privé sur les processus d'aménagement, compromettant ainsi le redéveloppement des sites qui devaient assurer l'accès public le plus large.

L'auteur trace ensuite un portrait des grandes périodes qui ont marqué le réaménagement des fronts d'eau. L'auteur distingue trois périodes. La première correspond à l'édification de grandes infrastructures, processus supporté financièrement par les gouvernements centraux. L'auteur démontre à l'aide d'études de cas que le front d'eau est réutilisé par des activités urbaines orientées vers le quartier des affaires. La seconde période est marquée par un changement de mentalité visant à préserver une histoire collective. L'accent est mis sur la mixité des équipements et la préservation du patrimoine. Vermeersch explique que la revalorisation est indissociable d'une redéfinition de la planification urbaine fondée sur des revendications communautaires. La troisième période correspond à une orientation visant à replacer les activités portuaires comme choix prioritaire de redéveloppement. L'auteur démontre que les réglementations touchant l'aménagement du littoral visent à remaritimer les fronts d'eau. Bien que cette remaritimisation apparaisse sous des formes multiples, l'auteur démontre bien que ce processus s'inscrit dans une meilleure intégration entre le milieu maritime et le milieu urbain dont le littoral représente l'espace d'empiètement.

Toute la démarche de l'auteur s'appuie sur de multiples cas, tant aux États-Unis qu'au Canada. Les villes qui servent de référence représentent différents types d'infrastructures portuaires et une variété de caractéristiques géographiques et démographiques. L'auteur démontre comment chaque ville fut confrontée aux problèmes associés aux changements des activités portuaires, et a connu un déclin et éventuellement l'abandon des quartiers portuaires situés près du centre-ville. L'auteur explique ensuite comment le succès de la revitalisation des vieux sites portuaires reposait d'abord sur l'intégration des fronts portuaires dans un schéma global de redéveloppement du centre-ville. Son bilan l'amène à démontrer que plusieurs politiques gouvernementales étaient inadéquates et ont contribué à isoler les fronts d'eau par rapport au centre-ville. Plusieurs façades maritimes sont devenues des poches de revalorisation limitées à la frange côtière. L'auteur explique

enfin les limites et les dysfonctionnements de l'urbanisation du front d'eau. Le renforcement des tendances préservationnistes a entraîné un repli de la ville sur son centre traditionnel. Ce processus entraîne une remise en question de l'urbanisation du front d'eau et une redéfinition des liens entre la ville et sa frange urbaine maritime. Désormais, le succès du réaménagement des fronts d'eau repose sur l'intégration des communautés locales. L'auteur souligne habilement que les paramètres essentiels au façonnement des façades maritimes sont la géographie des villes portuaires, la participation des habitants, le statut juridique des terrains et le milieu culturel.

En conclusion, l'auteur démontre comment l'aménagement des fronts d'eau reflète l'histoire du réaménagement urbain des quarante dernières années. La recherche d'un modèle de développement universel fondé sur le positivisme où le processus urbain, par son expansion à travers la hiérarchie territoriale, réduit progressivement les disparités régionales et produit un espace de développement moderne et homogène est remis en cause. Comme il existe un pluralisme de processus locaux, l'aménagement urbain doit reposer sur une planification en provenance des communautés locales, l'État jouant un rôle de coordination et de consolidation.

L'étude du redéveloppement des paysages portuaires occupe une place grandissante dans la littérature géographique. Le phénomène de reconversion des fronts d'eau qui touche aujourd'hui la totalité des villes portuaires pose des défis importants pour les planificateurs et les décideurs. La compréhension du redéveloppement des fronts d'eau est devenue une nécessité économique. L'auteur souligne adéquatement toutes les incertitudes reliées à la création de nouveaux quartiers urbains sur les fronts d'eau. Mais de façon davantage marquée, il démontre l'utopie de dégager un modèle type de redéveloppement et d'aménagement des villes portuaires.

Dans sa quête à évaluer les impacts culturels sur le redéveloppement portuaire, l'auteur fournit des distinctions intéressantes et offre une perspective originale à la solution de problèmes de planification spatiale. Le volume mérite certes une large diffusion et devrait constituer une lecture obligatoire dans les programmes d'études urbaines.

Claude Comtois  
Département de géographie  
Université de Montréal, Québec

**Community, State, and Market on the North Atlantic Rim: Challenges to Modernity in the Fisheries.** Richard Apostle, Gene Barrett, Petter Holm, Svein Jentoft, Leigh Mazany, Bonnie McCay, Knut H. Mikalsen. Toronto: University of Toronto Press, 1998. ISBN : 0-8020-0745-7, 363 p.

Ce livre fait état de la dynamique qui prévaut dans l'industrie des pêches en faisant un parallèle entre l'évolution des pêcheries au Canada atlantique et en Norvège. À partir d'un cadre théorique ayant pour base la communauté, les auteurs tiennent pour responsables la nature fordiste de production, telle que soutenue par les gouvernements depuis l'après-guerre, ainsi que la mondialisation de l'économie pour l'effritement du tissu socioéconomique des collectivités de pêche. La gestion « paternaliste » des pêcheries de la part du gouvernement central, en particulier au Canada, et son soutien envers le capitalisme industriel aurait non seulement conduit à l'effondrement du capital-ressources, mais accéléré la marginalisation des communautés dépendantes de la pêche.

Bien que les auteurs perçoivent des opportunités pour les communautés dans le sillage de la nouvelle économie, ils s'interrogent sur leurs chances d'adaptation dans le contexte de gestion actuel. Selon eux, le courant néo-fordiste – production ciblée et flexible visant des niches de marché au lieu de la production de masse, s'il permet à un certain nombre d'entreprises locales de maintenir leur niveau de compétitivité, n'a rien pour renforcer les liens socio-communautaires qui sont à la base de leur existence et, par conséquent, de leur adaptation économique.

La thèse soutenue par l'équipe de chercheurs canadiens et norvégiens s'appuie sur une littérature plutôt dense. La problématique est bien cernée et l'argumentation solidement étayée sur la base d'expériences communes de recherche; il s'agit en fait d'un projet de collaboration qui s'est poursuivi sur au moins une décennie. Quelques études de cas viennent renforcer cette analyse multi-dimensionnelle qui demeure néanmoins fortement imprégnée du cadre anthropologique et sociologique. Plus qu'un véritable plaidoyer envers le développement communautaire (par la base), l'analyse se veut une critique classique envers le système fordiste de production de l'économie contemporaine. Il s'agit, en définitive, d'une thèse complexe imbriquant à la fois les notions de capitalisme industriel, de développement communautaire et de gestion étatique des ressources halieutiques, le tout dans un contexte de plus en plus mondialisé que soutiennent les nouvelles technologies.

D'emblée, ce recueil s'apparente à nombre d'écrits sur les effets pernicioeux du néo-libéralisme et du système fordiste de production qui, au nom de la compétitivité, contribue à l'érosion accentuée du capital-ressources des collectivités. Ces dernières se voient dès lors confrontées au déclin économique et, subséquemment, à l'effritement de leur tissu socio-communautaire (*embedded links*), lequel constituait jusque-là le pivot à la fois de leur résistance face aux chocs cycliques et de leur adaptation aux changements structurels. En témoigne le mouvement coopératiste dont s'attardent les auteurs dans une étude de cas à Terre-Neuve. Les liens forts intra-communautaires marqués par la coopération et l'entraide ont aidé nombre de collectivités rurales à surmonter les effets dévastateurs de la Grande dépres-

sion et, durant l'après-guerre, offert un modèle alternatif au mode fordiste de production.

Riche d'enseignements, la lecture du manuscrit n'en est pas moins difficile. La conjugaison des univers canadien et norvégien offre un cadre intéressant de comparaison. En revanche, cela contribue à élargir un cadre analytique déjà lourdement étoffé. D'ailleurs, n'aurait-il pas été aussi intéressant d'offrir une perspective comparative sur une base régionale? On aurait pu, par exemple, exposer les problématiques et enjeux différents de la façade atlantique – grande pêche du poisson de fond caractérisée par la production fordiste, versus le golfe du Saint-Laurent qui se distingue par une production halieutique diversifiée calquée sur un profil industriel atomisé et probablement plus hétérogène.

Le discours renvoie, en définitive, au processus de démantèlement du tissu socioéconomique des régions rurales dépendantes des ressources, marqué il va sans dire par l'effritement des liens intra-communautaires que provoquent la raréfaction du capital-ressources et la mondialisation de l'économie. Une conclusion pour le moins simpliste qui occulte nombre de facettes sur les transformations en cours dans les périphéries des pays développés. Ce sont d'ailleurs des sujets de préoccupation de nombreux chercheurs dont plusieurs figurent en bibliographie du document.

Quiconque veut s'imprégner de la problématique des pêcheries dans un cadre de développement socio-communautaire sera servi à souhait à la lecture du manuscrit. Les étudiants et professeurs-chercheurs en sciences humaines, de même que les praticiens du développement local et régional sauront y trouver un bagage fort utile. Les gestionnaires dans le domaine des ressources naturelles, ainsi que les décideurs publics y verront un message clair en quoi la mise en valeur du patrimoine-ressources ne doit se faire sans la participation active des acteurs et utilisateurs locaux, et ce, dans un contexte de développement durable. Voilà des aspects de déjà-vu mais qui viennent renforcer un courant idéologique montant en faveur d'un développement plus respectueux des ressources, de l'environnement et des communautés qui en dépendent.

Pour le millier et plus de collectivités dépendantes des pêches sur la côte atlantique du Canada, dont plusieurs centaines sont pratiquement « paralysées » par la crise persistante du poisson de fond, ce genre d'analyse offre cependant peu de réconfort. Le message se veut pour autant salutaire, à condition que l'État, disent les auteurs, repense sa gestion des ressources et son intervention en région en faveur d'un développement « par-le-bas » dans une optique de renforcement des liens intra-communautaires (*re-embeddedness*). Là seulement seront mises en place les conditions à l'adaptation socioéconomique des collectivités de pêche qui pourront dès lors diversifier leur économie et tirer profit des opportunités qu'offre la mondialisation.

Maurice Beaudin

Directeur-adjoint

Institut canadien de recherche sur le développement régional

Canadian Institute for Research on Regional Development

Université de Moncton, N.-B.