Une étude géopolitique des réserves urbaines à Saskatoon et Winnipeg : quels outils d'analyse, quels enseignements ?

*A geopolitical study of urban reserves in Saskatoon and Winnipeg: analytical
tools and key findings*

Charlotte Bezamat-Mantes

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/eccs/5395>

DOI : 10.4000/eccs.5395

ISSN : 2429-4667

Éditeur

Association française des études canadiennes (AFEC)

Édition imprimée

Date de publication : 30 décembre 2021

Pagination : 221-234

ISSN : 0153-1700

Référence électronique

Charlotte Bezamat-Mantes, « Une étude géopolitique des réserves urbaines à Saskatoon et Winnipeg :
quels outils d'analyse, quels enseignements ? », *Études canadiennes / Canadian Studies* [En ligne], 91 |
2021, mis en ligne le 30 décembre 2021, consulté le 05 février 2022. URL : <http://journals.openedition.org/eccs/5395> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/eccs.5395>

Une étude géopolitique des réserves urbaines à Saskatoon et Winnipeg : quels outils d'analyse, quels enseignements ?

Charlotte BEZAMAT-MANTES, Université de Paris 8

La création de réserves « indiennes » urbaines, phénomène récent au Canada, découle de la résolution des revendications territoriales autochtones. Ces nouvelles réserves, à vocation économique, catalysent des rivalités de pouvoir complexes entre les gouvernements non-autochtones et ceux des Premières Nations et posent la question du droit à la ville des gouvernements autochtones. L'article contextualise l'émergence des réserves urbaines, produits d'une stratégie territoriale et économique originale, présente la méthodologie géopolitique suivie par l'auteure et synthétise les principaux résultats de son travail de thèse fondé sur trois études de cas en Saskatchewan et dans le Manitoba.

The creation of 'Indian' urban reserves, a recent phenomenon in Canada, emerges from the resolution of Indigenous land claims. These new reserves, intended to be economic vehicles, reveal the complex power rivalries involving First Nations and non-Indigenous governments and question Indigenous governments' right to the city. This paper offers some context to understand the emergence of urban reserves, the product of an unprecedented territorial and economic strategy; presents the geopolitics methodology used by the author; and summarizes the main results of her doctoral dissertation, centered around three case studies in Saskatchewan and Manitoba.

« Oh, ça va être un casino, une station-service, un tabac »¹ ; « la valeur de nos propriétés va baisser, la criminalité va augmenter, il va y avoir des taudis et des chiens (errants) »² ; « est-ce que vous pouvez me garantir que je serai en sécurité quand je marcherai dans la rue la nuit si les Premières Nations mettent la main sur cette propriété ? »³

Les propos en épigraphe, que me rapporta Jamie Wilson⁴ en 2016, témoignent d'une crainte profondément ancrée chez les Winnipegois non-autochtones par rapport à la présence des Premières Nations dans leur ville. Il

¹ "Oh, it's gonna be a casino, a gas bar, a smoke shop"

² "Our property values are gonna go down, crime rates are gonna go up, we're gonna have shanty housing, and dogs"

³ "Can you guarantee me that I will be safe at night walking the streets if First Nations take over this property?"

⁴ Commissaire aux relations découlant des traités au Manitoba entre 2010 et 2016 (WILSON 2016) Wilson est membre de la Nation crie d'Opaskwayak.

s'agissait ici de réactions à la création d'une réserve indienne⁵ urbaine dans un quartier très riche de la capitale manitobaine.

Les Autochtones représentent en 2016 environ 4,9 % de la population canadienne (STATISTICS CANADA 2017a). Bien que l'identité autochtone canadienne soit complexe et varie selon des facteurs culturels, historiques et géographiques, l'article 35 de la Loi constitutionnelle reconnaît trois groupes principaux d'Autochtones : les Inuits (3,9 % de la population autochtone), les Métis (35,1 %) et les Premières Nations (58,4 %)⁶ (STATISTICS CANADA 2017b). Le présent article se concentrera uniquement sur les Premières Nations, qui sont dotées de gouvernements (le Chef et le Conseil de la bande⁷) exerçant leurs compétences et la souveraineté de leur communauté sur un territoire bien spécifique : les réserves indiennes. Depuis 1867, le Parlement du Canada a la compétence exclusive sur les Indiens et les réserves (PARLEMENT DU ROYAUME-UNI 1867). Autrement dit, les Autochtones sont une « responsabilité » fédérale.

La Loi sur les Indiens – outil législatif tentaculaire régulant depuis 1876 tous les aspects de la vie des membres des Premières Nations – définit une réserve indienne comme une « parcelle de terrain dont Sa Majesté (la Reine du Royaume-Uni, qui est également la cheffe d'État du Canada) est propriétaire et qu'elle a mise de côté à l'usage et au profit d'une bande » (PARLEMENT DU CANADA 1985). Les réserves indiennes se trouvent, dans leur immense majorité, éloignées des centres de population, des activités économiques, des infrastructures de communication et des terres agricoles de bonne qualité.

Cet isolement géographique et la piètre qualité des terres de réserves sont l'une des raisons pour lesquelles les gouvernements des Premières Nations se trouvent aujourd'hui dans une situation de grande dépendance financière à l'argent alloué par le gouvernement fédéral : il s'agit souvent de la seule source de revenus des bandes. L'insuffisance de ces revenus fédéraux participe à créer des conditions de vie très difficiles sur les réserves. En outre, la dépendance financière des Premières Nations produit à son tour une dépendance politique des gouvernements autochtones, dont les dépenses sont strictement encadrées par le

⁵ Le terme « indien », bien que largement tombé en désuétude dans le langage courant, continue d'avoir une valeur légale. Un ou une Indienne est une personne inscrite sur le Registre des Indiens, tenu par le Ministère fédéral des Affaires autochtones.

⁶ Les 2,7 % restants sont des personnes déclarant des identités autochtones multiples ou bien non incluses dans les trois autres catégories.

⁷ Le terme « tribu », usité aux États-Unis, n'a aucune valeur légale au Canada ; le mot « bande » désigne une communauté autochtone dont l'existence légale est reconnue par le gouvernement fédéral.

UNE ÉTUDE GÉOPOLITIQUE DES RÉSERVES URBAINES À SASKATOON ET WINNIPEG :
QUELS OUTILS D'ANALYSE, QUELS ENSEIGNEMENTS ?

gouvernement fédéral. Les Premières Nations, qui revendiquent depuis les premiers temps de la colonisation européenne leur droit à l'auto-détermination, se trouvent donc entravées dans l'exercice de leur souveraineté.

Depuis la fin du XX^e siècle, l'une des réponses proposées par certaines Premières Nations à ce double problème de dépendance financière et politique est la formulation d'une stratégie territoriale visant à créer du développement économique à l'extérieur des réserves rurales, dans de nouveaux territoires autochtones : les réserves urbaines. La résolution des revendications territoriales autochtones, issues de traités signés à la fin du XIX^e siècle, a récemment donné aux Premières Nations les moyens légaux et financiers de créer ces nouveaux territoires.

Les réserves urbaines sont théoriquement des enclaves de souveraineté autochtone au beau milieu d'une ville⁸. Elles sont généralement conçues et aménagées par les Premières Nations comme des zones de développement économique⁹ : on y trouve notamment des commerces et des espaces de bureaux, appartenant généralement à la bande. Les revenus issus de ces zones de développement économiques vont dans le coffre des gouvernements des Premières Nations, qu'il s'agisse des bénéfices réalisés sur les ventes de biens et de services ou bien des impôts qu'ils collectent sur leurs terres, comme la taxe sur la consommation ou la taxe professionnelle.

Ces revenus, indépendants du gouvernement fédéral, apportent aux Premières Nations une certaine dose d'agentivité, leur permettant d'accroître leur autonomie politique. Elles ont ainsi les moyens financiers d'exercer leur droit revendiqué à l'auto-détermination et d'améliorer les conditions socio-économiques de leurs membres sur les réserves et en dehors.

La création de réserves urbaines, qui commence dans les années 1980 et s'est accélérée depuis le milieu des années 2010, provoque des conflits entre les gouvernements autochtones et tous les niveaux de gouvernements non-autochtones : fédéral, provincial et municipal. Même si les formes et les protagonistes de ces conflits diffèrent d'un cas à l'autre, l'enjeu du conflit est

⁸ La définition officielle (« une réserve urbaine est une réserve située à l'intérieur ou à proximité d'une agglomération urbaine ») admet qu'une réserve urbaine peut se trouver en dehors d'un centre urbain, sans que la « proximité » soit définie précisément. Ces réserves urbaines hors des villes provoquent peu de conflits.

⁹ Et non comme des zones résidentielles – même si certains cas existent, comme la réserve urbaine de la Première Nation de Long Plain en bordure de la ville de Portage la Prairie, dans le Manitoba.

toujours le même : il s'agit d'obtenir ou de conserver le contrôle et l'usage d'un territoire.

Je me suis penchée dans ma thèse de doctorat sur plusieurs cas de réserves urbaines afin de chercher à comprendre les ressorts de ces conflits et d'identifier les conséquences sur le développement économique et la présence urbaine des gouvernements autochtones (BEZAMAT-MANTES 2020).

Cet article est structuré en trois parties. Je commence par des éléments de contextualisation permettant de comprendre l'origine des réserves urbaines et leur potentiel subversif vis-à-vis de la géographie coloniale. Je développe ensuite la démarche que j'ai suivie aux cours de mes travaux doctoraux et la méthodologie utilisée. Enfin, je présente les cinq principaux résultats issus de mon travail de thèse.

Premières Nations, revendications territoriales et géographie coloniale : les réserves urbaines ou le droit à la ville des gouvernements autochtones

Pour comprendre d'où viennent les revendications territoriales autochtones contemporaines, il faut revenir à la fin du XIX^e siècle. Pendant la période 1871-1923, le gouvernement fédéral et des dizaines de Premières Nations signent 11 traités, appelés Traités Numérotés. Le non-respect de ces traités par le gouvernement fédéral conduisit à l'émergence de revendications territoriales de la part des Premières Nations et, plus d'un siècle après la signature des traités, à la création de réserves urbaines.

Pour des raisons de concision, il n'est pas possible d'entrer dans le détail dans la description du contexte et des raisons ayant poussé les gouvernements autochtones et fédéral à signer ces documents fondateurs. L'élément essentiel pour comprendre l'émergence des revendications territoriales autochtones est la promesse faite par le gouvernement fédéral qu'en échange de l'accès accordé par les Premières Nations au territoire et aux ressources, il réservera une partie de ce territoire pour l'usage exclusif des premiers habitants du continent ; autrement dit le gouvernement fédéral s'engage dans les Traités Numérotés à créer des réserves indiennes, dont la taille sera proportionnelle au nombre de membres de chaque communauté autochtone.

Or, des dizaines de Premières Nations signataires des traités ne reçurent jamais la quantité totale de terres de réserve que le gouvernement fédéral leur avait promise. Il existe ainsi une véritable dette territoriale du gouvernement envers ces Premières Nations. Les communautés autochtones en question ont donc ce que l'on appelle des « droits fonciers issus des traités ».

UNE ÉTUDE GÉOPOLITIQUE DES RÉSERVES URBAINES À SASKATOON ET WINNIPEG :
QUELS OUTILS D'ANALYSE, QUELS ENSEIGNEMENTS ?

Pendant des décennies, ces droits fonciers – dont le gouvernement fédéral a pourtant connaissance, comme la lecture des Lois des ressources naturelles de 1929 de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba suffit à le prouver – ne sont ni reconnus, ni appliqués. Jusqu'en 1951, l'article 141 de la Loi sur les Indiens interdit aux Premières Nations de mener une action en justice contre le gouvernement, y compris pour faire valoir la reconnaissance de leurs droits territoriaux. Il faut attendre la décision *Calder c. Colombie Britannique*, rendue par la Cour suprême en 1973, pour que le gouvernement fédéral se décide à créer un Bureau des Revendications des Autochtones l'année suivante : c'est le début de la résolution des revendications territoriales. Le long processus de négociations entre le gouvernement fédéral, les provinces et les Premières Nations aboutit à partir des années 1990.

En 1992, en Saskatchewan, 26 Premières Nations signent avec le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial un accord global appelé Entente-cadre sur les droits fonciers issus des traités. L'Entente-cadre prévoit le versement d'environ 430 millions de dollars aux Premières Nations, afin qu'elles puissent acheter entre 1 700 et 6 300 kilomètres carrés de terres privées, qu'elles pourraient faire ajouter à leurs réserves existantes.

Dans le Manitoba, les négociations sur les droits fonciers issus des traités prennent une forme différente. Les 29 Premières Nations dont le gouvernement a reconnu les droits territoriaux ont signé neuf accords différents entre 1994 et 2008 : quatre accords bilatéraux entre une Première Nation et le gouvernement fédéral dans le nord du Manitoba, quatre autres dans le sud de la province et une Entente-cadre globale tripartite (gouvernement fédéral, gouvernement du Manitoba et 21 Premières Nations). Certaines de ces Premières Nations reçoivent de l'argent pour acheter des terres privées, comme en Saskatchewan, tandis que d'autres obtiennent la possibilité de sélectionner une superficie prédéfinie de terres publiques – les Terres de la Couronne – qui seraient ensuite ajoutées à leurs réserves¹⁰.

Parmi toutes ces Premières Nations, je me suis intéressée dans mon travail de thèse à un groupe spécifique : celles qui ont reçu de l'argent pour acheter des terres privées, qu'elles peuvent sélectionner n'importe où elles le souhaitent. Cette forme de résolution de la dette territoriale envers les Premières Nations a révélé des rivalités de pouvoir profondes entre tous les niveaux de gouvernement autochtones et non-autochtones. En effet, qu'une Première Nation

¹⁰ Dans le sud du Manitoba, il n'existe quasiment pas de Terres de la Couronne : les Premières Nations du sud reçoivent donc de l'argent pour acheter des terres privées à la place.

achète un terrain privé ne suffit pas à en faire une terre de réserve : il faut que la Première Nation passe par un processus très complexe, appelé conversion en réserve, qui implique l'intervention et la collaboration de quatre gouvernements : le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial, le gouvernement municipal et le gouvernement autochtone. C'est à ce processus de conversion en réserve que je me suis particulièrement intéressée dans ma thèse, parce que c'est l'un des moments qui provoquent le plus de conflits entre les gouvernements autochtones et les autres.

Pour comprendre le potentiel conflictuel de la création des réserves urbaines, il faut se rappeler que la géographie coloniale est toujours une réalité au Canada. Cette géographie coloniale, de manière schématique, repose sur une assignation des places : aux colons et à leurs descendants, la ville, et aux Autochtones, le rural.

De la fin du XIX^e siècle jusqu'au milieu du XX^e siècle, la politique du gouvernement fédéral envers les membres des Premières Nations reposait, entre autres, sur le principe de la ségrégation. Pendant des décennies, les Premières Nations eurent interdiction de quitter la réserve indienne rurale ou de commercer avec l'extérieur sans l'autorisation d'un représentant du gouvernement, l'agent indien. En parallèle, on assistait à un véritable effacement de la présence autochtone urbaine, *via* l'expropriation des réserves dans ou près des villes et la relocalisation des Autochtones urbains sur des réserves rurales, tandis que les lieux et les paysages étaient renommés avec des noms européens.

La mise à l'écart matérielle et symbolique des peuples autochtones, produit de politiques gouvernementales délibérées, déboucha ainsi sur l'émergence de deux représentations complémentaires : d'une part, celle d'une incompatibilité fondamentale entre autochtonie et urbanité, et d'autre part, celle de la ville comme un territoire européen par essence (PETERS 1996 ; COULTHARD 2014, 173-174). Les Autochtones sont alors aux yeux des Européens associés à la ruralité, au passé et plus généralement à l'idée de nature. La ville représente quant à elle « le futur/la modernité, espace que l'Autochtone est incapable d'occuper adéquatement sans que cela n'engendre un problème » (PETERS 1996, 1).

Même si les membres des Premières Nations se sont largement urbanisés depuis le milieu du XX^e siècle, les gouvernements des Premières Nations eux restent bel et bien ruraux : les villes et villages sont aujourd'hui dans leur immense majorité sous souveraineté non-autochtone et, dans le même temps, la majorité des réserves est située hors des espaces urbanisés. La création de territoires urbains sous souveraineté autochtone présente alors un formidable

UNE ÉTUDE GÉOPOLITIQUE DES RÉSERVES URBAINES À SASKATOON ET WINNIPEG :
QUELS OUTILS D'ANALYSE, QUELS ENSEIGNEMENTS ?

potentiel de rupture de cette géographie coloniale, venant remettre en cause la représentation de la ville comme un territoire nécessairement non-autochtone.

Toutefois, l'extension de la souveraineté autochtone aux territoires urbains ne se produit pas dans un vide. Les Premières Nations doivent créer une toute nouvelle relation avec un type de gouvernement avec lequel elles n'ont que très peu eu affaire – conséquence de leur relégation loin des centres urbains. En effet, les Premières Nations doivent négocier avec les gouvernements municipaux des villes où elles souhaitent établir une nouvelle réserve urbaine et conclure avec eux un accord formel qu'elles doivent ensuite présenter au gouvernement fédéral. S'il n'y a pas d'accord municipal, le gouvernement fédéral refuse de considérer la création d'une nouvelle réserve. Ces négociations font ressortir des rivalités de pouvoir entre Premières Nations et municipalités pour le contrôle du territoire de la ville. La création de réserves urbaines ne se fait donc pas sans heurts et elle pose la question de la place des gouvernements des Premières Nations dans les territoires urbains et, *in fine*, de leur droit à la ville.

J'ai envisagé ces nouveaux territoires sous le prisme du concept de la zone de contact, forgé par la linguiste américaine Mary Louise Pratt. Pratt définit les zones de contact comme « des espaces sociaux dans lesquels les cultures se rencontrent, se confrontent et s'appréhendent, souvent dans des contextes de relations de pouvoir hautement asymétriques comme le colonialisme, l'esclavage ou leurs conséquences telles qu'elles sont vécues en de nombreux endroits du monde aujourd'hui »¹¹ (PRATT 1991, 34).

Les chercheuses en urbanisme et en aménagement du territoire Libby Porter et Janice Barry ont utilisé le concept de la zone de contact pour étudier les relations entre gouvernements municipaux et autochtones dans un contexte plus spécifiquement urbain (BARRY et PORTER 2011). Ce concept m'a permis de m'interroger sur le rapport de forces entre les deux gouvernements, sur les facteurs qui ont façonné ce rapport de forces et sur ses conséquences sur le rôle et la place des Autochtones comme entités souveraines dans la ville.

La zone de contact que constitue une réserve urbaine est autant un espace physique – là où les frontières des deux juridictions se touchent – qu'un espace symbolique : la zone de contact est le lieu où « les systèmes de gouvernance

¹¹ “the social spaces where cultures meet, clash and grapple with each other, often in contexts of highly asymmetrical relations of power, such as colonialism, slavery or their aftermaths as they are lived out in many parts of the world today”

autochtones et non-autochtones se rencontrent »¹² (BARRY 2017). Ce concept de la zone de contact a été un cadre d'analyse fondamental dans mon travail de thèse, dont je vais à présent exposer la méthodologie.

La méthode géopolitique : une analyse multiscalaire et pluridisciplinaire mettant les représentations au cœur de l'analyse

Ma thèse avait pour objet de comprendre comment les réserves urbaines transforment les relations de pouvoir entre les Premières Nations et les différents niveaux de gouvernement canadien. Mon hypothèse principale était que les réserves urbaines représentaient un levier majeur pour l'émancipation et l'autodétermination des Premières Nations et répondaient en partie à leurs revendications de souveraineté.

Pour mener à bien mes analyses, je me suis appuyée sur trois cas d'étude dans deux provinces. J'ai choisi le Manitoba et la Saskatchewan car ce sont les deux seules provinces dans lesquelles des accords sur les revendications territoriales ont été conclus, et c'est donc là que de nouvelles réserves indiennes pouvaient être créées.

J'ai d'abord étudié la réserve de la Nation Crie de Muskeg Lake dans la ville de Saskatoon. Présentée comme un modèle de relations intergouvernementales à suivre, c'est l'une des plus anciennes du Canada et c'est la première réserve véritablement urbaine. Cette ancienneté m'a permis d'étudier les dynamiques et les stratégies sous-jacentes à la création et au développement de ces nouveaux territoires sur le long terme.

Ensuite, la réserve de la Première Nation de Long Plain créée en 2013 à Winnipeg, la capitale du Manitoba, représentait un cas d'étude plus conflictuel, plus récent, dans un contexte beaucoup plus institutionnalisé, offrant ainsi un contraste intéressant avec la situation de Muskeg Lake.

Enfin, j'ai choisi d'étudier également le cas des Kapyong Barracks, un terrain militaire désaffecté dans la ville de Winnipeg, parce qu'il y avait une dynamique de conflit ouvert et durable avec l'Etat central mais aussi parce que plusieurs gouvernements autochtones revendiquaient le terrain, posant ainsi la question des rivalités de pouvoir potentielles entre les Premières Nations elles-mêmes.

Pour réaliser ce travail de thèse, je me suis appuyée sur la démarche géopolitique, initiée par le géographe Yves Lacoste et enseignée à l'Institut

¹² "Indigenous and non-Indigenous governance systems meet"

UNE ÉTUDE GÉOPOLITIQUE DES RÉSERVES URBAINES À SASKATOON ET WINNIPEG :
QUELS OUTILS D'ANALYSE, QUELS ENSEIGNEMENTS ?

Français de Géopolitique. La géopolitique est une démarche visant à analyser les rivalités de pouvoir entre acteurs pour le contrôle du territoire. La démarche géopolitique peut s'intéresser aux conflits entre États mais également à l'intérieur même des États. Je me suis plus précisément inscrite dans la lignée des travaux de Philippe Subra qui invite à considérer les conflits d'aménagement du territoire comme des conflits géopolitiques à part entière (SUBRA 2012, 2014). En effet, même en l'absence de conflit ouvert armé ou médiatisé, les acteurs qui s'affrontent dans les conflits d'aménagement du territoire luttent eux aussi pour obtenir ou conserver le contrôle sur un territoire donné : ces conflits sont donc eux aussi géopolitiques.

Pour décrire et analyser ces trois projets et leur potentiel conflictuel, j'ai procédé en trois étapes. Dans un premier temps, j'ai cherché à identifier les acteurs participant à chaque conflit et qui sont ancrés dans un territoire spécifique : qui participe à ce conflit, en quel nom et au nom de quoi ? Quel est le territoire de référence de ces acteurs, qu'appellent-ils « leur » territoire ? Il fallait aussi s'interroger sur la dimension temporelle des rapports de force entre les acteurs, car les rivalités de pouvoir qui les animent évoluent dans le temps. J'ai ensuite cherché à préciser les enjeux du conflit : c'est-à-dire ce pourquoi les acteurs se mobilisent, ce qu'ils cherchent à obtenir ou à empêcher. Enfin, j'ai cherché à identifier les moyens du conflit : quels outils sont utilisés par les camps qui s'affrontent ? Quelles sont les ressources mobilisées, les stratégies déployées, et à quelles échelles ?

Révéler l'origine et les impacts des réserves urbaines a nécessité une approche pluridisciplinaire. Pour comprendre l'émergence des revendications territoriales autochtones, j'ai été puiser dans l'histoire, la science politique et le droit. Pour mener mon enquête de terrain et collecter les discours véhiculés par les acteurs du conflit, j'ai emprunté aux méthodes de la sociologie. Pour analyser les ressorts des conflits d'aménagement du territoire, je me suis appuyée sur les travaux de géographes, d'urbanistes et de géopolitologues.

L'analyse des représentations véhiculées par les acteurs du conflit est l'un des outils de la démarche géopolitique. Il s'agit de comprendre comment les protagonistes du conflit se représentent leur identité, leur histoire, leur territoire, et ceux des autres. Identifier et déconstruire les représentations liées aux réserves urbaines m'a permis de mettre en lumière les motivations et les stratégies des acteurs autochtones, fédéraux, provinciaux et municipaux, ceci afin de comprendre comment les rivalités de pouvoir multiacteurs et multiscalaires influençaient la fabrique des territoires urbains.

Les entretiens avec les acteurs se sont avérés dans le cadre de cette thèse indispensables pour comprendre les représentations liées aux réserves urbaines parce qu'elles sont peu traitées dans la presse et que la littérature est mince¹³. Pour réaliser mon enquête de terrain, j'ai passé dix-huit mois à Winnipeg entre septembre 2015 et juillet 2017 en tant qu'étudiante invitée au département d'études autochtones de l'Université du Manitoba. Je me suis également rendue à Saskatoon (Saskatchewan). J'ai mené une quarantaine d'entretiens qui m'ont permis de rencontrer des chefs de Premières Nations, des responsables du développement économique et des acquisitions territoriales de plusieurs Premières Nations, des conseillers municipaux, des chercheurs ou encore des fonctionnaires des gouvernements municipaux, manitobain et fédéral¹⁴. Ces entretiens m'ont fourni un matériau riche et absolument indispensable, non seulement pour collecter des données factuelles, mais aussi et surtout pour recueillir les discours et comprendre les stratégies des acteurs impliqués dans la création et le développement des réserves urbaines.

Les analyses menées dans ma thèse m'ont permis de parvenir à plusieurs conclusions, que je vais succinctement présenter.

Une analyse géopolitique des réserves urbaines : principaux résultats

Premièrement, mon hypothèse de départ, comme je l'ai expliqué, était que les réserves urbaines représentaient un formidable outil pour l'autodétermination des Premières Nations, car elles devaient servir de réparation à la dépossession territoriale qui avait précédé. À l'issue de mes travaux, je suis pourtant arrivée à la conclusion inverse, qui constitue le principal résultat de ma thèse. Je démontre en effet que les réserves urbaines, perçues par les Premières Nations comme un outil au service de leur émancipation, produisent au contraire une nouvelle forme de dépossession, plus subtile qu'auparavant. Avec les réserves urbaines, telles qu'elles sont créées aujourd'hui en tout cas, les peuples autochtones sont dépossédés non plus de leurs territoires, mais de leur autorité politique, de leur contrôle sur ces territoires.

Deuxièmement, j'ai montré dans ma thèse que pour comprendre comment les réserves urbaines bouleversent la géographie coloniale, il faut mesurer le degré de contrôle effectif des Premières Nations sur leurs nouveaux territoires urbains, et donc étudier les relations entre gouvernements autochtones

¹³ Il n'existe par exemple qu'un seul ouvrage entièrement consacré aux réserves urbaines (BARRON et GARCEA 1999)

¹⁴ Cette quarantaine d'entretiens comprend ceux que j'ai menés pour mon mémoire de Master 2 (BEZAMAT-MANTES 2014).

UNE ÉTUDE GÉOPOLITIQUE DES RÉSERVES URBAINES À SASKATOON ET WINNIPEG :
QUELS OUTILS D'ANALYSE, QUELS ENSEIGNEMENTS ?

et municipaux. J'ai donc retracé la genèse des zones de contact entre les gouvernements des Premières Nations et les gouvernements municipaux. J'ai pu montrer que, dans le cas des réserves urbaines, la zone de contact intergouvernemental est construite sur quatre dimensions principales : l'aménagement du territoire, la législation, la fiscalité et la question des services municipaux. Mon analyse du rapport de force entre les Premières Nations et les municipalités hôtes des réserves urbaines a démontré qu'il existe un strict encadrement de la souveraineté autochtone au niveau local.

La définition et l'analyse des zones de contact de la Nation Crie de Muskeg Lake et de la Première Nation de Long Plain montrent en effet clairement que le contrôle sur le territoire n'est pas exercé librement par les Premières Nations. On assiste à une déconstruction, volontaire par les municipalités, de la discontinuité entre la réserve indienne et la ville. La législation, les pratiques d'aménagement du territoire, la gestion du foncier ou encore le régime de fiscalité des réserves urbaines sont alignés sur ceux de la municipalité-hôte. Les gouvernements des Premières Nations conservent, sur le papier, l'autorité politique sur leurs terres de réserve, mais cette autorité ne peut être exercée concrètement que dans le cadre prédéfini par la municipalité.

La littérature avait déjà noté que la coopération des municipalités était un facteur déterminant pour la création de nouvelles réserves urbaines (BARRON et GARCEA 1999). Mes cas d'études m'ont permis de préciser l'impact de la relation avec la municipalité sur les projets de réserves urbaines. Muskeg Lake perçoit sa relation avec la ville de Saskatoon comme une relation intergouvernementale constructive et très positive ; Long Plain, par contraste, considère la création de sa relation avec Winnipeg comme une obligation à laquelle elle a dû se soumettre et l'exaspération envers la ville est parfois évidente. Pourtant, les zones de contact que constituent les deux réserves urbaines sont quasiment identiques sur les quatre dimensions de l'aménagement du territoire, de la législation, des services municipaux et de la fiscalité. J'ai ainsi révélé que, pour une Première Nation, avoir une relation conflictuelle avec le gouvernement municipal peut retarder la création d'une réserve urbaine, mais qu'avoir une relation positive avec la ville n'accroît pas pour autant son niveau de contrôle sur ses territoires urbains.

En troisième lieu, j'ai montré, grâce à l'analyse multiscalaire, que l'on ne peut comprendre le rapport de forces entre Premières Nations et municipalités qu'en incluant une analyse aux échelons supérieurs, impliquant les gouvernements fédéral et provincial. C'est la Politique fédérale d'Ajouts aux Réserves qui rend obligatoire la conclusion d'un accord formel, appelé accord

municipal, entre la Première Nation qui veut créer une réserve urbaine et la municipalité-hôte. L'obligation pour les gouvernements autochtones de présenter au gouvernement fédéral un accord municipal fait pencher le rapport de force à l'avantage des municipalités. Les villes sont ainsi en position dominante dans les négociations avec les Premières Nations et peuvent donc déterminer les paramètres de la zone de contact. Or, si le gouvernement fédéral rend obligatoire la conclusion d'un accord municipal, c'est pour garantir aux gouvernements provinciaux – qui chapeautent les municipalités – que la création de nouvelles réserves se fera en consultation avec les gouvernements municipaux. Le rapport de force local entre Premières Nations et municipalités est donc aussi le produit de dynamiques de plus petite échelle, impliquant les gouvernements fédéral et provincial.

Quatrièmement, l'analyse multiscalaire m'a permis de résoudre un paradoxe apparent de la stratégie d'autonomisation des Premières Nations *via* les réserves urbaines – le paradoxe étant qu'elles acceptent la restriction de l'exercice de leur souveraineté, alors que leur objectif est d'accroître les moyens de la mise en œuvre de l'autodétermination. En fait, l'autonomie recherchée par les Premières Nations s'inscrit avant tout dans le cadre de leur relation avec l'Etat fédéral – parce que c'est lui qui chapeaute les gouvernements autochtones, c'est lui qui détient les réserves et qui tient les cordons de la bourse. Les réserves urbaines permettent dans ce contexte de peser sur un obstacle fondamental à l'autonomie des Premières Nations, c'est-à-dire leur dépendance financière au gouvernement fédéral. Ainsi, mon analyse multiscalaire permet de mieux appréhender les stratégies d'autonomisation des Premières Nations. Mes travaux démontrent qu'il y a bel et bien un strict encadrement de la souveraineté autochtone par les municipalités au niveau local, mais que les Premières Nations considèrent cette restriction de leur souveraineté comme un compromis nécessaire en l'état actuel. Ce compromis est nécessaire parce qu'il leur permet de mettre en œuvre leur stratégie de développement économique, pour obtenir, à une autre échelle, les moyens matériels de l'autonomie vis-à-vis du gouvernement fédéral.

Enfin, avec le cas des Kapyong Barracks, j'ai mis en évidence que le territoire couvert par le Traité n°1 représentait un territoire de référence pertinent pour analyser l'évolution des stratégies d'autonomisation des Premières Nations. C'est sur l'appartenance à une histoire commune que se construit le discours de reformation de la nation précoloniale mis en avant par les Premières Nations du Traité n°1. Cette histoire commune a servi à cimenter le front commun des Premières Nations face au gouvernement fédéral et c'est autour de cette histoire commune que s'articule la stratégie économique de ces Premières Nations sur les Kapyong Barracks. Mon analyse des rivalités de pouvoir pour le contrôle de

UNE ÉTUDE GÉOPOLITIQUE DES RÉSERVES URBAINES À SASKATOON ET WINNIPEG :
QUELS OUTILS D'ANALYSE, QUELS ENSEIGNEMENTS ?

L'ancien terrain militaire révèle alors l'émergence d'un nouveau niveau d'analyse pertinent. Il ne s'agit plus seulement d'analyser, à l'échelle locale, les relations entre Premières Nations et municipalité et, à l'échelle régionale, les relations entre le gouvernement provincial et les Premières Nations. Il faut également prendre en compte un niveau d'analyse supplémentaire : celui des relations entre les Premières Nations elles-mêmes, où le territoire de référence n'est plus la réserve ou la province mais le territoire couvert par le Traité, et qui transcende à la fois les limites des réserves et les frontières coloniales des provinces.

Bibliographie

BARRON, F. Laurie et GARCEA, Joseph. 1999. *Urban Indian reserves: forging new relationships in Saskatchewan*. Saskatoon: Purich Publishing.

BARRY, Janice et PORTER, Libby. 2011. "Indigenous recognition in state-based planning systems: Understanding textual mediation in the contact zone". *Planning Theory* 4:170-187.

BARRY, Janice. 2017. Entretien réalisé par Charlotte Bezamat-Mantes. 10 juillet.

BEZAMAT-MANTES, Charlotte. 2014. « Enjeu de souveraineté autochtone dans le système fédéral canadien : la réserve urbaine de la Première Nation de Long Plain à Winnipeg ». Mémoire de Master, Université Paris 8.

BEZAMAT-MANTES, Charlotte. 2020. « Analyse géopolitique des stratégies territoriales pour l'autodétermination des Premières Nations au Canada : le cas des réserves urbaines à Saskatoon et Winnipeg ». Thèse de doctorat, Université Paris 8.

COULTHARD, Glen Sean. 2014. *Red skin, white masks: rejecting the colonial politics of recognition*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

PARLEMENT DU CANADA. 1985 « Loi sur les Indiens, L.R.C. (1985), ch. I-5 ». Consulté le 10 octobre 2018. <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/I-5/page-1.html#h-2>

PARLEMENT DU ROYAUME-UNI. 1867. « Loi de 1867 sur l'Amérique du Nord britannique ». Consulté le 9 juin 2020. <https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/constitution/loireg-lawreg/pl111.html>

CHARLOTTE BEZAMAT-MANTES

PETERS, Evelyn. 1996. “‘Urban’ and ‘Aboriginal’: An Impossible Contradiction?”. In *City Lives and City Forms: Critical Research and Canadian Urbanism*, edited by Jon Caulfield and Linda Peake, 47-62. Toronto: University of Toronto Press.

PRATT, Mary Louise. 1991. “Arts of the Contact Zone.” *Profession*: 33-40.

STATISTICS CANADA. 2017a. « Aboriginal identity population, Canada, 2016 ». Accessed September 27, 2021. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/171025/t001a-eng.htm>

STATISTICS CANADA. 2017b. “The Daily — Aboriginal peoples in Canada: Key results from the 2016 Census”. Accessed September 27, 2021. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/171025/dq171025a-eng.htm>

SUBRA, Philippe. 2012, « La géopolitique, une ou plurielle ? Place, enjeux et outils d’une géopolitique locale ». *Hérodote* 146-147 (3) : 45-70.

SUBRA, Philippe. 2014. *Géopolitique de l’aménagement du territoire*. Paris : Armand Colin.

WILSON, Jamie. 2016. Entretien réalisé par Charlotte Bezamat-Mantes. 19 janvier.