

**Le fédéralisme et la territorialité :
l'État québécois, les Autochtones et le pluralisme territorial**

Alexandre Germain
Candidat au doctorat, Département de science politique
Université du Québec à Montréal

Présentation pour le Congrès annuel
de l'Association canadienne de science politique
Montréal, 1^{er} au 3 juin 2010

Document de travail, S.V.P. ne pas citer sans autorisation

Pour correspondance :
Alexandre Germain
2360, rue Workman
Montréal, Qc
H3J 1L6
agermain@intercime.qc.ca

Le fédéralisme et la territorialité : l'État québécois, les Autochtones et le pluralisme territorial

Abstract

In this presentation, I first argue that a sociological approach to federalism must pay attention to sociological change as much as to institutional change, in order to expose certain practices that may be limited by specific socio-political contexts. Henceforth, I wish to put forward a normative argument for territorial pluralism based on a conception of territoriality that goes beyond its classic behavioral understanding. The relation between the Province of Quebec and the Aboriginal peoples on its territory provides the context for this critique of the (still limited) political theory of territorial pluralism. I will thus comment on the Quebec government's vast project of northern economic (and sustainable) development, the Plan Nord, and on the Quebec civil society's deliberative project called « l'occupation des territoires », in relation with the (oft ignored) territorial diversity of Quebec. I conclude this presentation on the federal deficit affecting Aboriginal peoples in Quebec and Canada, and open up my argument with the idea of a bicameral Quebec, an interesting element of a pragmatic solution to the challenge of territorial diversity.

Keywords : Federalism, territorial pluralism, territorial monism, territoriality, multiterritoriality, pluriterritoriality, Quebec, Aboriginal peoples

Résumé

Nous soutenons que l'approche sociologique du fédéralisme devrait considérer le changement sociologique autant qu'institutionnel et chercher à mettre à jour les pratiques réprimées par un contexte socio-politique spécifique. Nous souhaitons ainsi étayer un point de vue normatif contextualisé qui s'inspire d'une conception de la territorialité élargie au-delà de sa définition comportementale classique et qui se veut fidèle à l'idéal du pluralisme territorial. La relation entre l'État québécois et les Autochtones qui habitent son territoire fournit le contexte de cette réflexion. Nous interprétons brièvement l'esprit du Plan Nord du gouvernement québécois et de la réflexion sur « l'occupation des territoires » de la société civile québécoise en rapport avec la pluralité territoriale qui caractérise le Québec. Nous concluons sur le déficit fédératif de cette relation et ouvrons la réflexion sur l'idée d'un Québec bicaméral, une solution pragmatique au problème de la pluralité territoriale au Québec.

Mots-clés : Fédéralisme, pluralisme territorial, monisme territorial, territorialité, multiterritorialité, pluriterritorialité, Québec, Autochtones

Il est généralement admis que le fédéralisme est un modèle respectueux de gestion de la diversité nationale au sein de l'État. Le fédéralisme est souvent mis de l'avant, justement, pour répondre aux demandes à l'auto-détermination des peuples autochtones, au Canada notamment (Henderson, 1994 ; Tully, 1994 ; Watts, 1998 ; Ladner, 2003; Leclair 2007 ; et bien d'autres). Pourtant, l'idée selon laquelle la fédération canadienne offre des perspectives intéressantes pour la satisfaction d'un certain droit à l'auto-détermination des peuples autochtones est loin de faire consensus. Les approches postcolonialistes dégagent plutôt un *path dependancy* qui démontre la persistance d'un paradigme colonial à l'origine de profondes inégalités affectant les Autochtones et que seule une refondation de l'État pourrait surpasser (Green, 2004; Ladner, 2001; Ladner et Orsini, 2004; Salée, 2006 ; Salée et Coleman, 1997 ; et bien d'autres). Sans vraiment infirmer de telles conclusions, Martin Papillon (2008a), conclut plutôt à l'émergence d'une nouvelle relation fédérale, un « *federalism 'from below'* » allant dans le sens de l'autodétermination relationnelle, qui érode graduellement (*incrementally*) les structures imposées de la gouvernance coloniale. Martin Papillon en arrive à une telle conclusion grâce à une approche « socio-centrée » du fédéralisme.

L'approche socio-centrée¹ du fédéralisme apparaît au milieu du siècle dernier en réponse aux limites de l'approche juridique du fédéralisme. Dans un essai publié en 1952, William Livingston critiquait l'attention presque exclusive portée aux questions d'ordre juridique (partage du pouvoir entre les ordres, ou niveaux de gouvernement, les dispositifs constitutionnels et certains aspects procéduriers) et plaidait pour une approche plus globale, « *above and beyond this legalism* » (Livingston, 1952 : 83). Le fédéralisme, écrit Livingston, « *is concerned with many other problems than those of a legal nature.* » Il est une réponse institutionnelle à un problème d'organisation politique. Ainsi, ajoute-t-il dans ces deux passages abondamment cités, « *[t]he essential nature of federalism is to be sought for, not in the shadings of legal and constitutional terminology, but in the forces economic, social, political, cultural that have made the outward forms of federalism necessary. [...] The essence of federalism lies not in the institutional or constitutional structure but in the society itself* » (1952: 83-84). Le concept de « société fédérale » était lancé ; la controverse au sujet de sa validité aussi².

Qu'est-ce qu'une société fédérale et surtout, quelle est l'utilité du concept? Michael Stein remarque qu'un certain nombre de chercheurs, dont Ronald Watts et Aaron Wildavsky, l'ont adopté avec succès. Watts, en 1967, limite l'usage du concept aux sociétés dans lesquelles la tension entre unité et diversité est suffisamment en équilibre. Cette notion d'équilibre lui permet de définir la société fédérale comme étant un système social inclusif dans lequel les tendances centrifuges amenées par la diversité sont compensées par les forces tendant vers l'unité (cité par Stein, 1968 : 727). Évitant l'obstacle de la définition, Wildavsky intègre néanmoins le concept de société fédérale (dans le sens de société hétérogène) dans une étude du fédéralisme où il distingue un fédéralisme social d'un fédéralisme structurel. Ce dernier existe dans les sociétés homogènes où le fédéralisme a été adopté non pas pour satisfaire les intérêts de groupes territorialement distincts, mais là où la régionalisation des intérêts découle du système fédéral et contribue ensuite à le maintenir en équilibre (cité par Stein, 1968 : 728). Cependant, Watts, Stein, Wildavsky et les autres qui épousent cette notion d'équilibre déplacent le problème de définition plutôt qu'ils ne le règlent, car cette notion souffre d'imprécision et s'expose à la controverse. En cherchant ainsi une définition globale permettant de saisir toutes les subtilités et les complexités du fédéralisme, l'étude du fédéralisme se dirigeait vers une impasse (Burgess, 2006 : 47).

Le débat intellectuel sur le fédéralisme a pu sortir de l'impasse grâce à la contribution de Preston King, qui publiait son *Federalism and Federation* en 1982. En distinguant ces deux concepts, King répondait admirablement à la question de définition qui posait tant de problèmes à la compréhension de la relation entre la société fédérale et l'État fédéral (Burgess, 2006 : 47). Le fédéralisme, selon King, correspond à une idéologie politique découlant de l'idée de pluralisme. Pour reprendre ses termes, « *federalism constitutes a variable response to opposed demands for the centralization and decentralization of power on a specifically territorial basis* » (King, 1982 : 21). La fédération en est la concrétisation institutionnelle, structurelle et systémique. Ainsi, écrit King (1982: 76), « *[t]here may be federalism without federation, but there can be no federation without some matching variety of federalism.* »

Cette distinction faite, il devient plus facile d'étudier la relation entre l'État fédéral et le contexte social. Ronald Watts (2002 : 16-17) écrit que « les forces sociales interviennent considérablement pour façonner les institutions fédérales et leur fonctionnement » et que, inversement, « les constitutions et les institutions contribuent elles-mêmes à définir l'orientation et la forme des sociétés ». Watts ajoute que :

¹ Aussi appelée approche sociétale ou approche sociologique. Nous utiliserons les termes de façon semblable.

² Michael Stein (1968) remarque l'imprécision du concept de société fédérale avant de tenter de le préciser. La controverse relève également du fait que Livingston a laissé entendre que les qualités du fédéralisme se perdaient dans les circonstances où le partage des pouvoirs ne se faisait pas en réponse à une diversité territorialement distincte (1952 : 86). Michael Burgess (2006 : 108-109) cite Brian Gallighan qui met en garde contre une « *sociological fallacy* » qui veut que la fédération soit le système politique optimal pour et seulement pour les sociétés hétérogènes.

Il faut reconnaître la complexité et la dynamique de la relation de cause à effet entre une société fédérale, ses institutions politiques et le comportement et les processus politiques. Les pressions qui s'exercent au sein d'une société peuvent empreindre d'une expression particulière ses institutions, ses processus et son comportement politique, mais ces institutions et processus, une fois qu'ils sont en place, façonnent à leur tour la société en canalisant ces pressions sociales et activités politiques. C'est dire que la relation entre une société, sa constitution et ses institutions politiques n'est pas statique, mais qu'elle se caractérise par une interaction continue. (2002 : 17)

Le mérite de l'approche sociologique du fédéralisme est justement de voir au-delà du caractère fixiste des institutions et des constitutions, et de focaliser l'attention sur le contexte social et historique des États ainsi que sur les processus politiques qui concrétisent le principe fédéral sur lequel repose le système politique. L'approche sociologique se prête donc bien à l'étude du changement institutionnel, comme le fait Martin Papillon (2008a), mais elle ne devrait pas se limiter aux pratiques proprement politiques, aussi informelles soient-elles, car elle risque de minimiser l'importance des relations de pouvoir qui peuvent modifier les pratiques avant même qu'elles ne se politisent. Par exemple, un groupe ou un segment hétéroclite de la société peut très bien avoir à modifier ses demandes en fonction de ce qu'il estime recevable de la part de la société majoritaire, par un processus similaire à l'effet du contrôle de constitutionnalité, qui agit à la source du processus politique au moment de l'élaboration des politiques, sans que des procédures judiciaires n'aient à être entamées.³

De plus, comme la perspective sociologique le suggère, les institutions aussi façonnent la société. Il est donc incertain que la fédéralisation d'une relation, comme le décrit Martin Papillon, réponde nécessairement de façon adéquate au problème posé par la diversité en cause, puisqu'elle peut aussi contribuer à modifier les pratiques que l'on cherche à protéger. Comme nous le rappelle le débat autour du concept de société fédérale, le caractère hétérogène de la société ne se reflète pas nécessairement dans le design institutionnel de la fédération (et vice-versa). Afin d'étayer un point de vue normatif contextualisé, l'approche sociologique devrait donc considérer le changement sociologique autant qu'institutionnel et chercher à mettre à jour les pratiques réprimées par un contexte socio-politique particulier. C'est à cette entreprise que nous souhaitons contribuer dans cette présentation. À cette fin, nous proposons d'aborder la question de la relation entre le fédéralisme canadien et les Autochtones dans le contexte québécois à l'aide du concept de territorialité. Ceci nous permettra d'appuyer nos arguments pour une solution en accord avec l'idéal du pluralisme territorial.

La territorialité

Michael Burgess (2006 : 140) remarque brièvement dans son étude comparée du fédéralisme que la territorialité est un facteur-clé de l'approche sociologique.

To appreciate the proper significance of territoriality in federal systems, it must be viewed as part of the federalism in federation: it is, in short, part of the larger conception of the politics of difference that inheres in discussions of federalism. In practice, territoriality interacts with a variety of intervening variables to produce complex forms of political identity. [...] In terms of federalism the focus of survey shifts to the interaction of a wide range of socio-economic and cultural-ideological factors that interact to produce a distinct sense of territorial identification. (Burgess, 2006 : 141)

La territorialité est un concept souvent mésinterprété. Il fait référence à un processus complexe qu'il est hasardeux de simplifier à outrance. Une source courante de confusion provient de l'assimilation du concept au principe de territorialité. Le principe de territorialité est une expression consacrée qui

³ L'étude des effets du contrôle de constitutionnalité sur les politiques publiques s'en trouve compliquée selon José Woehrling (2006).

désigne en relations internationales l'exclusivité de la souveraineté étatique sur un territoire borné. Ce principe correspond bien à une forme de territorialité, mais il y en a plusieurs autres.

Le concept de territorialité nous vient à l'origine des sciences naturelles, en tant que description du comportement animal. Il est donc normal que les définitions les plus courantes de la territorialité soient également de nature comportementale. Pour Edward Soja (1971 : 19), par exemple, la territorialité est un « phénomène associé à l'organisation politique de l'espace en sphères d'influence ou en territoires distincts et délimités et considérés, au moins partiellement, comme exclusifs par leurs occupants et concepteurs. »⁴ Plus citée encore est la définition de Robert Sack (1986), selon qui la territorialité humaine est une stratégie, une tentative, de la part d'un individu ou d'un groupe, d'exercer une influence ou un contrôle sur des gens, des phénomènes ou des relations, en délimitant et affirmant son pouvoir sur une aire géographique. Ainsi, écrit Marc-Urbain Proulx (2002 : 113), on reconnaît trois « critères » à la territorialité : « le sens de l'identité spatiale, le sens de l'exclusivité et le compartimentage de l'interaction humaine dans l'espace. » Ces définitions comportementales de la territorialité ont l'avantage de bien mettre en évidence la dimension des relations de pouvoir qui s'exercent dans l'espace et d'attirer l'attention du chercheur sur les questions d'identification et d'appropriation qui accompagnent la pratique de la territorialité.

La territorialité explique ainsi la production de territoires à partir d'un substrat qu'est l'espace. En référant à Henri Lefebvre, Claude Raffestin précise l'idée :

Le territoire, évidemment, prend appui sur l'espace mais il n'est pas l'espace. Il est une production à partir de l'espace. Or la production par toutes les relations qu'elle met en jeu s'inscrit dans un champ de pouvoir. Produire une représentation de l'espace est déjà une appropriation, donc une emprise, donc un contrôle même si cela demeure dans les limites d'une connaissance. Tout projet dans l'espace qui s'exprime par une représentation révèle l'image souhaitée d'un territoire, lieu de relations. (1980 : 130)

Compte tenu du fait qu'une représentation est subjective à l'acteur en cause, ajoute Raffestin (1980 : 133), « l'espace représenté n'est... plus l'espace, il est image de l'espace ou mieux territoire vu et/ou vécu. L'espace devenant territoire d'un acteur dès qu'il est pris dans un rapport social de communication. » Le territoire, dans ce processus d'appropriation de l'espace, devient un référent identitaire, une cadre de régulation, un périmètre d'action (Vanier, 2008). Il devient objet des idéologies territoriales, axées sur la production et/ou la protection des identités (Kaplan, 1994). Guy Di Méo et Pascal Buléon remarquent comment la production d'identité collective par l'entremise du territoire peut devenir un puissant outil au service du pouvoir de l'État :

Produire de l'identité collective revient souvent à fabriquer un mythe mobilisateur renforçant l'image du groupe territorialisé en tant que totalité unifiée, au-delà des clivages réels. Dans ce processus, l'espace territorialisé joue toujours un rôle majeur. Il revêt l'apparence, l'exemplarité d'une réalité que l'on veut concrète, pleine et tangible. De plus, le territoire incorporé au processus d'identification d'une collectivité offre au pouvoir politique qui la gouverne l'opportunité d'une mise en scène efficace, d'une affirmation de légitimité... Si la société se perçoit difficilement derrière les individus qui la composent, le territoire se cartographie et se borne. (2005 : 47)

En d'autres mots, l'État a avantage, pour se maintenir, à créer une « coalition territoriale de lieux » (Agnew, 1991). Ainsi, le rôle donné au territoire dans l'édification de l'État moderne a entraîné des transformations majeures de la territorialité des groupes. Comme remarquent David Knight (1982), Edward Soja (1971) et David Kaplan (1994), l'identité des groupes s'est trouvée de plus en plus définie par un territoire politiquement délimité. Alors qu'à « l'origine », les groupes définissaient les territoires, « there was a transference in emphasis from group to territory » (Knight, 1982 : 516), de telle sorte que la relation s'est renversée. Tous les groupes ne sont pas, néanmoins, définis par le territoire. En référence

⁴ Traduction libre.

aux sociétés dites traditionnelles et non-centralisées, Edward Soja observe une organisation politique de l'espace de nature fonctionnelle, c'est-à-dire que :

Thus although these societies contained an important spatial component, they were non-territorially based in the sense that group membership and political action revolved around kinship linkage rather than residence in a particular territory. [...] It seems safe to generalize... that in nearly all of these [acephalous] societies there was a social definition of territory rather than a territorial definition of society. (1971 : 13)

Nous croyons toutefois que de désigner des sociétés comme étant « non-territoriales » peut porter à confusion. Comme il s'agit plutôt d'une différence de rapport au territoire, nous soutenons qu'il n'y a pas absence de territorialité dans le cas décrit par Soja. C'est ici que la définition comportementale classique de la territorialité atteint ses limites. Soja emploie le qualificatif « non-territorial » car il limite le concept de territorialité à la portion intentionnelle du comportement humain, comme le propose la définition classique : la territorialité est une « stratégie », une « tentative » d'influencer ou de contrôler. Ceci a pour conséquence 1) de limiter la pratique de la territorialité aux acteurs, malgré le fait que l'agentivité (*agency*) exerce aussi une certaine forme de territorialité, et 2) d'accorder une importance trop grande aux stratégies exclusives d'appropriation et de contrôle. En conséquence, la définition comportementale classique de la territorialité ne fait référence qu'à ces formes de territorialité qui s'exercent sur des aires géographiques clairement délimitées et elle ignore d'autres formes tout aussi pertinentes pour l'étude du politique, qui s'exercent différemment et que l'analyse spatiale décrit à l'aide du concept de réseau.

Pour illustrer ce propos, revenons à Soja (1971), qui emploie le vocabulaire des géographes pour distinguer les régions fonctionnelles des régions formelles. Les régions fonctionnelles sont « polarisées », c'est-à-dire qu'elles résultent des interactions spatiales qui se développent autour de différentes fonctions. On trouve une région fonctionnelle, par exemple, dans l'étendue du *territoire* desservi par une bibliothèque, une quincaillerie, un port ou un aéroport. Le territoire national, car il ne coïncide pratiquement jamais avec le territoire sur lequel la nation détient un pouvoir juridique, serait un exemple plus complexe de région fonctionnelle caractérisée par une circulation de biens, de personnes, d'idées, etc. Les régions fonctionnelles se forment à partir d'une dynamique systémique issue du mouvement, c'est-à-dire de la circulation des biens matériels, idéels et immatériels. Cette circulation suit des canaux qui forment des réseaux, constitués de points de rencontres et d'échange, les « noeuds », qui suivent une certaine hiérarchie à partir de laquelle on peut imaginer des surfaces, que l'on nomme aussi *territoires* – de densité variable ceci dit (Soja, 1971 : 4-5) (voir Figure 1.). Les régions formelles correspondent plutôt à des aires plus ou moins uniformes, définies en fonction de l'homogénéité des attributs de la localisation, et non en tant que structure spatiale des interactions fonctionnelles. Le territoire de l'État est l'exemple le plus évident de région formelle, dont la cohérence est issue de sa capacité à structurer la multitude des interactions politiques, économiques, sociales et culturelles. Ce même territoire peut lui-même être fragmenté en une série de régions formelles, des aires de toutes sortes, que l'État institue dans le but d'asseoir son autorité. Les municipalités régionales de comté (MRC), créées par le gouvernement québécois il y a une trentaine d'années à l'aide des théories de la localisation (Proulx, 2002), sont un excellent exemple de région formelle sub-étatique.

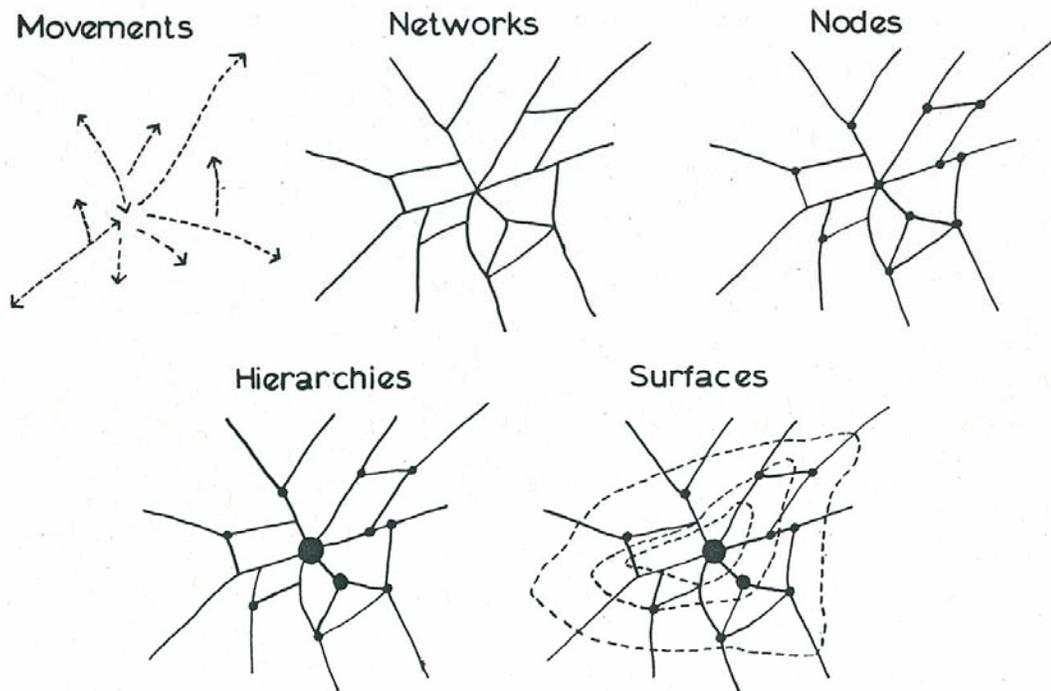


Figure 2. Stages in the analysis of regional systems. (Hagget, 1966).

Figure 1. La structure spatiale d'une région fonctionnelle (Soja, 1971)

La définition comportementale classique de la territorialité crée donc opposition fictive entre les régions fonctionnelles et formelles, entre les réseaux et ce qui est communément appelé le « territoire » (dans son acception politique). Pourtant, les régions formelles existent sur la base d'une interdépendance avec les régions fonctionnelles. L'érosion de la souveraineté étatique sous la pression de la mondialisation économique et la dynamique de déterritorialisation / reterritorialisation qui en résulte sont de bons exemples de cette interdépendance. Ensuite, l'omission de la territorialité fonctionnelle ne permet pas de bien appréhender la mouvance des limites et les transformations continues de l'espace. La définition classique explique bien, comme le fait Paul Allières (1980), l'institution d'un espace homogène par l'administration étatique, ou encore « la fin des territoires » de Bertrand Badie (1995),⁵ mais une telle compréhension de la territorialité rend le concept peu utile à l'analyse des phénomènes politiques hors des approches juridiques ou stato-centrées et tombe aisément dans le « piège territorial » (*the territorial trap*) décrit par John Agnew (1994).

Par conséquent, afin de mieux comprendre le phénomène politique dans une perspective sociologique, nous privilégions une compréhension du concept de territorialité élargie à sa dimension fonctionnelle. Cette définition doit intégrer, en plus du caractère relationnel de la définition comportementale, les notions de réseau et d'échelle. Comme l'écrit Claude Raffestin (1980 : 145), « la territorialité peut être définie comme un ensemble de relations prenant naissance dans un système tridimensionnel société-espace-temps en vue d'atteindre la plus grande autonomie possible compatible avec les ressources du système. » Il en résulte une territorialité dynamique, variable dans le temps, stable ou instable, qui inclut le réseau réel des pratiques et des vécus individuels et collectifs. La territorialité fait

⁵ Ces études ont leur mérite, soit, mais elles peinent à voir, comme dans *La fin des territoires* de Bertrand Badie (1995), au-delà du phénomène de la déterritorialisation.

donc référence à une réalité composée d'échelles multiples qui ont souvent rien à voir avec les échelons territoriaux emboîtés du système étatique (Di Méo et Buléon, 2005).

Cette approche de la territorialité, plus globale, permet de mieux comprendre les formes non-dominantes de territorialité et de mieux saisir le mouvement, c'est-à-dire les transformations qui s'opèrent au niveau territorial. Nous croyons qu'elle s'avérera utile à l'étude du changement de la relation entre les Autochtones et l'État dans le contexte canadien, car, pour paraphraser Michael Burgess, en focalisant sur l'interaction de facteurs socio-économiques et culturels-idéologiques employés dans la production des identités territoriales, elle offre un angle d'analyse qui contribue à la compréhension du *fédéralisme* dans la fédération. Explorons d'abord les implications normatives de cette compréhension élargie de la territorialité pour la théorie du fédéralisme.

Fédéralisme et pluralisme territorial

Le fédéralisme est un terme normatif (King, 1982) qui suppose la promotion d'un gouvernement à plusieurs niveaux (Watts, 2002) et l'existence d'éléments d'autonomie régionale dans un contexte de partage des pouvoirs (i.e. *a combination of self-rule and shared-rule*) (Elazar, 1987). Watts (2002 : 7) ajoute que le fédéralisme « se fonde sur l'utilité et la validité présumées d'allier l'unité et [de] concilier, protéger et promouvoir des identités distinctes au sein d'une union politique plus grande. » Les systèmes politiques qui en découlent sont donc fondés sur le principe de l'unité dans la diversité. Il serait peut-être plus exact de dire que ces systèmes prônent la diversité dans l'unité.

Les « systèmes politiques fédéraux » subissent néanmoins la pression de se conformer au modèle de l'État national territorial souverain. Ainsi, le « partage de la souveraineté » que le fédéralisme implique se résume à reproduire ce même modèle, avec des limites variables, à l'échelle de l'entité fédérée. Dans la plupart des cas, il s'agit même plus exactement d'une « dispersion de l'autorité centrale » sur des bases territoriale (formelle) et fonctionnelle (Duchacek, 1970). En fin de compte, le fédéralisme que l'on met souvent de l'avant pour répondre aux défis de la multination (Kymlicka, 1998 ; Gagnon, 2006 et 2007) ne s'écarte que très peu du paradigme de l'État moderne, lequel fusionne les principes de territorialité, nationalité et souveraineté d'une façon qui favorise souvent l'expression, et la domination, des nationalismes majoritaires par l'entremise du monisme territorial.⁶

Pour illustrer notre propos, penchons-nous brièvement sur le cas du Plan Nord du gouvernement du Québec. Le Plan Nord, en plus d'être un slogan publicitaire électoraliste et un discours gouvernemental (aux accents parfois colonialistes), est avant tout une vision de développement économique et une approche « territoriale » du développement⁷ qui témoignent de la souveraineté quasi-exclusive du gouvernement du Québec sur son territoire. Les nations autochtones présentes sur le territoire visé (le Nord du 49^e parallèle, voir carte à l'Annexe 1) sont consultées⁸, elles sont même considérées comme « partenaires »⁹, mais au bout du compte, pour citer un informateur de l'Administration régionale Kativik,

⁶ Pour une description détaillée du paradigme de l'État moderne, voir Geneviève Nootens, *Désenclaver la démocratie*, Québec Amérique (2004). Sur le concept de nationalisme majoritaire : Gagnon, Lecours et Nootens (dir.), *Les nationalismes majoritaires contemporains*, Québec Amérique (2007).

⁷ Pour un aperçu de l'approche territoriale du développement, voir Marc-Urbain Proulx, *L'économie des territoires au Québec*, PUQ (2002).

⁸ À l'exception des Algonquins dont les droits sur le territoire en question ont été éteints sans leur consentement lors de la signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) en 1975.

⁹ Les quatre groupes Autochtones reconnus par Québec (Inuit, Cris, Naskapis, Innus) sont conviés à une table de travail spéciale, la « Table des partenaires autochtones », tenue en parallèle de la Table des partenaires, divisée par secteurs d'activités. Voir « Tables des partenaires », Québec, [En ligne], <http://www.plannord.gouv.qc.ca/partenaires/index.asp>.

« le Plan Nord, c'est le plan du Québec, pas des Inuit ». C'est la territorialité du Québec qui est à l'œuvre, c'est lui qui désigne ses partenaires, à la fois des entités formelles (municipalités, MRC, communautés autochtones et Administrations régionales) et des entités fonctionnelles (ou sectorielles : santé, mines, environnement, groupes autochtones, etc.). La territorialité autochtone se trouve ainsi confinée aux paramètres établis par Québec. Il n'est donc pas surprenant qu'une opposition autochtone se soit manifestée, en premier lieu chez ceux qui n'ont pas d'entente territoriale avec Québec et Ottawa (l'Alliance stratégique innue)¹⁰. Les Cris aussi, qui bénéficient pourtant d'un traité moderne et d'une entente « de nation à nation » comme la Paix des Braves, sont ambivalents et dénoncent des irritants majeurs liés à la dominance de la territorialité québécoise, qui s'exprime par la restructuration unilatérale de la municipalité de la Baie-James¹¹ et le rejet du toponyme *Eeyou Istchee* pour désigner le territoire cri¹². Le Plan Nord illustre donc le fait que les entités fédérées ont le loisir de pratiquer le monisme territorial, malgré les prétentions du fédéralisme au pluralisme territorial. Bien qu'il y ait des ingrédients de pluralisme dans la démarche et l'attitude du gouvernement québécois (décentralisation, droits différenciés et sensibilité affichée à l'égard des autochtones), le territoire qui se profile avec le Plan Nord est celui de la majorité, représentée par un gouvernement issu d'institutions représentatives qui n'incluent aucun Autochtone. Le fruit de la démarche pourrait bien se résumer à l'intégration d'un territoire, le « Nord », à un « Québec du Sud » qui est étranger à la mentalité nordique. On est toujours loin du « Québec total » de Louis-Edmond Hamelin (1999, 2002, 2005).

Le Plan Nord, en tant que projet du gouvernement du Québec, n'est pas le seul témoin de la dominance de la territorialité de la majorité québécoise. La réflexion sur « l'occupation des territoires », en tant que projet de la société civile mené par Solidarité rurale du Québec (SRQ)¹³, montre des symptômes similaires de relégation de la territorialité autochtone à un rôle secondaire. Se voulant une réflexion sur le projet de société du Québec, les participants identifient d'abord les grands défis auxquels est confronté le Québec d'aujourd'hui. Outre le fait que le document de consultation (SRQ, 2010) attend la 18^e page avant de faire une première référence aux Autochtones – d'une façon toute stéréotypée d'autant plus : ce sont des gens en symbiose avec l'environnement qui doivent (encore!) nous apprendre à s'y adapter, et ce sont des communautés aux prises avec de lourds problèmes sociaux – la coexistence entre Autochtones et Québécois ne fait pas partie des grands défis identifiés, malgré l'importance réelle que prend la question des revendications territoriales autochtones. Pourtant, on reconnaît que « la notion même d'occupation du territoire revêt une connotation négative, voire conflictuelle, au regard des droits des communautés autochtones sur les territoires », mais on soutient que cette question « complexe » relève « d'un autre ordre ». Les documents produits jusqu'à ce jour (SRQ, 2009, 2010) n'intègrent pas les territorialités autochtones. De plus, on y ignore la dimension juridico-politique de l'occupation des territoires, de telle sorte que l'on prend pour acquis ce type de territorialité – exclusif – exercée par la société majoritaire. La démarche transpire donc un rapport au territoire du genre moniste qui n'est pas bien loin de l'approche du gouvernement dans le dossier du Plan Nord. On est loin de la logique de « coconstruction » d'un projet de société pour « l'entièreteré du Québec ».

¹⁰ « L'Alliance stratégique innue regroupe les Chefs des communautés d'Ekuanitshit, Matimekush-Lac John, Pessamit, Uashat mak Maniutenam et Unamen Shipu, représentant environ 12 000 personnes, soit 70% des membres de la nation innue vivant au Québec », comme on peut lire sur leurs communiqués de presse.

¹¹ Matthew Coon Come, « Le temps de donner un sens à la Paix des Braves », *Le Devoir*, 16 novembre 2009.

¹² Il est communément accepté que *Eeyou Istchee* désigne les terres de catégorie 1, sous la CBJNQ, sur lesquelles s'exerce la compétence de l'Administration régionale cri. Il est évident par contre que les Cris utilisent ce toponyme pour désigner leur territoire traditionnel. Un informateur du gouvernement m'a toutefois indiqué que le toponyme ne peut plus être utilisé, il faut plutôt dire « Toponyme à venir », comme l'exige la Commission de toponymie du Québec.

¹³ Solidarité rurale du Québec est une association d'organisations de la société civile dont la mission est de promouvoir la revitalisation et le développement du monde rural.

Ces deux exemples servent à démontrer que la fédération canadienne en général et l'État québécois en particulier sont plutôt réfractaires à la territorialité autochtone, ou à tout le moins à la territorialité autochtone de type formel, qui s'exercerait sur des étendues. En fonctionnant à l'intérieur de ses propres paramètres territoriaux, l'État québécois pratique un nationalisme civique qui tend à imposer sa conception du territoire par-dessus les conceptions plus ethniques, mais tout aussi légitimes.¹⁴ La territorialité autochtone, réduite à sa dimension fonctionnelle, aux pratiques du quotidien, devient assujettie aux normes qui régissent les territoires formels établis par les gouvernements. Cette constatation nous rend perplexe devant l'idée que le fédéralisme, comme celui pratiqué au Canada, épouse les principes du pluralisme territorial.¹⁵

Le fédéralisme tel que pratiqué dans la fédération canadienne permet l'emboîtement des territoires sur un plan horizontal, ce qu'on appelle ordinairement l'organisation territoriale, composée de plusieurs échelons territoriaux. Au Québec, on constate ainsi au moins six échelons : le fédéral, le provincial, le macro-régional (les régions administratives), le micro-régional (les MRC et agglomérations), le local (municipalités, villes, villages, cantons) et, à l'occasion, le micro-local (arrondissements, etc.). Ces échelons territoriaux occupent pratiquement tout l'espace administratif, ce qui laisse aux nations autochtones bien peu de pouvoirs, au-delà de l'échelon local, parfois micro-régional. Le champ des autonomies possibles est donc conditionné par une territorialité formelle – étatique – qui organise l'autonomie sur une base territoriale, suivant le principe des poupées russes. En ce sens, la fédération canadienne organise la multiterritorialité, et non la pluriterritorialité, et institue une hiérarchie de pouvoirs peu avantageuse pour les nations autochtones.

Geneviève Nootens (2004 :158) a écrit à propos de la démocratie multiscale que « [l']institutionnalisation du droit inhérent des nations à s'autodéterminer, bien qu'elle requière une certaine base territoriale, peut ne pas procéder uniquement sur la base du principe territorial [i.e. de territorialité], ni uniquement dans l'optique de l'épistémologie territorialiste associée au modèle organisationnel de l'État unifié. » Le pluralisme territorial comme principe normatif participe de cette idée qui cherche à dépasser les contraintes imposées par l'État moderne. Le pluralisme territorial, en tant que principe normatif, devrait permettre l'expression de territorialités concurrentes et s'oppose donc à l'exclusivisme territorial. Pour que des territorialités concurrentes puissent s'exprimer, il faut dépasser la conception horizontale des territoires emboîtés (la multiterritorialité) et adopter une conception verticale, non-hiérarchique, des territoires de toutes sortes. En d'autres termes, la pluriterritorialité, c'est-à-dire la conception verticale des territoires que suggère le pluralisme territorial, doit permettre à des groupes dont la relation au territoire est significative, comme dans le cas des nations minoritaires¹⁶, d'exercer une territorialité de type formel qui s'accompagnerait de pouvoirs de nature juridique et politique sur le principal de l'étendue de leurs territoires.¹⁷ Ainsi, le pluralisme territorial permet de réduire l'écart séparant les groupes dans la hiérarchie du pouvoir. En bref, le pluralisme territorial doit permettre l'auto-détermination des groupes nationaux, sans nécessairement passer par la création de nouveaux États ou autres entités territoriales emboîtées.

¹⁴ Cette réflexion nous est venue à la lecture de David H. Kaplan (1994), «Two Nations in Search of a State: Canada's Ambivalent Spatial Identities». *Annals of the Association of American Geographers*. vol. 84, no 4, p. 585-606.

¹⁵ John McGarry et Brendan O'Leary (2008) utilisent le terme de « pluralisme territorial » pour distinguer les systèmes politiques fédéraux qui accordent un certain degré d'autonomie territoriale à des groupes minoritaires occupant un territoire distinct (*geographically concentrated*) de ceux dont les entités fédérées ne sont pas créées afin d'accommoder une minorité en particulier. Pour McGarry et O'Leary, donc, le Canada et la Suisse sont de parfaits exemples de pluralisme territorial.

¹⁶ On sait que le territoire apparaît toujours comme une composante essentielle de la nation (Williams & Smith, 1983 ; Thiesse, 2006).

¹⁷ La territorialité formelle et non-exclusive d'une nation minoritaire pourrait s'exprimer, pour ne donner qu'un exemple, par une signalisation et un affichage bilingue français-innu sur toute la Côte-Nord au Québec.

Découvrir la pluralité territoriale au Québec

Le pluralisme territorial en tant que principe normatif doit nécessairement s'appuyer sur la pluralité territoriale d'un espace en question. L'arrimage de ce modèle normatif à la réalité territoriale est compliqué par le fait que la pluralité territoriale ne se dévoile pas toujours complètement. Il faut chercher ! Des territoires sont enfouis sous d'autres qui s'y superposent et qui affichent une certaine opacité. Nous nous intéressons à cette question méthodologique à l'aide du cas du Québec, où la présence autochtone sur le territoire est souvent invisible.

La carte officielle des nations autochtones « du » Québec¹⁸ (Annexe 2) illustre bien cette invisibilité de la présence autochtone sur le territoire. On y représente plutôt les communautés que les nations autochtones et ce, à l'aide d'un point sur une carte des régions administratives québécoises, régions ceci dit étrangères aux territorialités autochtones naturelles (on utilise des igloos au lieu des points pour les Inuit ; une version alternative de cette carte utilise des triangles – des tipis – au lieu des points pour les Premières Nations). On en garde l'impression d'une présence toute ponctuelle des Autochtones au Québec. Cette représentation ponctuelle de la présence autochtone est tellement assimilée que même un réseau de recherche comme DIALOG, dédié à « la coconstruction des connaissances » avec les Premiers Peuples, offre une carte en tout similaire sur sa page d'accueil (www.reseaudialog.qc.ca).

La connaissance des territoires des nations « conventionnées » (Cris, Inuit) pose un problème moins important, car le processus des revendications territoriales s'appuie sur toute une gamme d'études relatives à l'utilisation du territoire (*land use studies*) qui répertorient les pratiques des différentes communautés.¹⁹ Ces études, également réalisées ou en cours de réalisation pour d'autres groupes autochtones, sont plus facilement accessibles dans le cas des nations conventionnées car l'information qui s'y trouve a perdu sa valeur stratégique d'outil de négociation. Il faudrait néanmoins compiler ces différentes études et adapter les résultats de façon à ce que leur valeur stratégique, pour les groupes en négociation, ne soit pas perdue. Il s'agit d'un défi cartographique qui mérite réflexion.

La compilation des études sur l'utilisation du territoire et la transposition des données en surfaces sur une carte aurait l'avantage d'exposer l'étendue des territorialités autochtones, et donc de rendre visible la superposition des territorialités québécoise et autochtones. De plus, si notre anticipation est juste, une telle représentation cartographique aurait l'avantage de mettre au jour de multiples chevauchements territoriaux entre nations et communautés autochtones. Un tel constat obligerait une réflexion sur un modèle de pluralisme territorial adapté à la réalité territoriale du Québec.

L'exposition des territorialités autochtones, dans le but de réfléchir à des solutions de pluralisme territorial satisfaisant aux demandes d'auto-détermination des nations autochtones, ne devrait par contre pas se limiter à celles des communautés autochtones sur réserves (les Premières Nations), municipalisées (les Inuit), ou établies sur le territoire traditionnel (comme Kitcisakik ou Gespeg). Il faut tenir compte de la réalité grandissante qu'est l'urbanisation des Autochtones. On estime présentement à plus de 25 000 le nombre d'Autochtones établis en milieu urbain au Québec²⁰, soit près du tiers d'entre eux. Cette nouvelle

¹⁸ Le vocable « nations autochtones du Québec » a une certaine connotation que certains qualifieront de colonialiste. Les Autochtones « appartiennent »-ils au Québec? Autrement, si l'expression est censée désigner la provenance, il ne faut pas oublier que dix des onze nations officiellement reconnues par Québec débordent les frontières du Québec. Il serait donc plus approprié d'utiliser l'expression « les nations autochtones au Québec ».

¹⁹ Par exemple, l'étude de la Corporation Makivik, *The Inuit of Nunavik Composite Land Use for the Ungava-Labrador Peninsula, 1920-1995*. Montréal: Makivik Corporation (1995).

²⁰ Selon des données de Affaires indiennes et du Nord Canada de 2005, rapportées par le Regroupement des Centres d'amitié autochtone du Québec dans son *Mémoire sur le phénomène de l'itinérance chez les Autochtones*

réalité entraîne nécessairement des transformations de territorialité, que le concept de diaspora pourrait peut-être aider à éclaircir, et qui reste encore à étudier.

Une fois que sera clairement exposée la pluralité territoriale, dans tous les chevauchements qui la caractérise, on comprendra mieux comment « les constitutions et les institutions contribuent... à définir l'orientation et la forme des sociétés » (Watts, 2002 : 16-17), en l'occurrence en étouffant les territorialités alternatives, et comment le contexte social devrait intervenir dans la réflexion sur le design de nos institutions représentatives, si on les veut un tant soit peu fédérales à l'égard des Autochtones.

Autochtones et fédéralisme au Québec

À la lumière de la discussion précédente, les conclusions de Martin Papillon sur l'émergence d'un fédéralisme « par la base » nous laissent dubitatif. Ce doute est renforcé par le constat évident d'un « déficit fédératif » (Caron *et al.*, 2006) indéniable à l'égard des Autochtones au Québec, si jamais ils ont été considérés partenaires dans la fédération. Les plus importantes des caractéristiques structurelles du fédéralisme sont inexistantes, à savoir une distribution constitutionnelle formelle des pouvoirs législatifs et exécutifs et des sources de revenu procurant une autonomie réelle à chaque ordre de gouvernement, ainsi qu'une représentation réelle et substantielle des entités fédérées dans le fonctionnement des institutions centrales. On pourrait contre-argumenter qu'un ordre de gouvernement autochtone est en voie de création, mais il est évident que celui-ci sera subordonné à la province d'une manière encore plus radicale que ne le sont les provinces à l'égard du gouvernement central. On pourrait aussi avancer que la Constitution apparaît de plus en plus impossible à amender unilatéralement sans le consentement des Autochtones, mais cette logique peut aussi jouer contre eux dans l'état actuel des choses. Qui plus est, on peut se questionner sur l'impartialité et l'ouverture de la Cour suprême aux questions autochtones (Andersen, 2005 ; Lajoie, 2006), alors qu'elle sert d'arbitre pour les conflits politico-administratifs entre les partenaires du régime fédéral. Il n'y a bien que du côté de l'existence de processus et institutions facilitant la coopération et la coordination intergouvernementales que la relation entre les Autochtones et l'État rencontre les critères structurels du fédéralisme.²¹

Le constat est similaire en ce qui a trait aux caractéristiques culturelles du fédéralisme. Le pouvoir décisionnel est pratiquement complètement centralisé hors des instances autochtones et il n'existe pas de contreponds pour éviter la concentration du pouvoir. Il y a un certain respect des procédures démocratiques, bien que le Québec soit considéré comme un seul *demos* et non pas comme étant constitué de plusieurs *demoi*, dont certains seraient autochtones. Le constitutionnalisme pratiqué n'en est pas un que l'on puisse qualifier de respectueux des conceptions autochtones (Tully, 1995). Il ne reste qu'une propension au dialogue et à la négociation ainsi qu'une flexibilité toute relative du cadre constitutionnel et des mécanismes institutionnels.

Dans une perspective de pluralisme territorial, et s'il est vrai que « *the essence of federalism lies in the society itself* », comme le suggère Livingston, nous pensons que des changements institutionnels s'imposent. Dans un esprit pragmatique, il faut toutefois contextualiser la réflexion sur les solutions. La province de Québec a été créée en tant qu'outil de l'auto-détermination des Canadiens français à l'intérieur de la fédération canadienne. On reconnaissait ainsi l'importance de l'emprise territoriale

en milieu urbain au Québec, 12 novembre 2008, Québec, accessible en ligne au

<http://www.reseaudialog.qc.ca/DocsPDF/MemltineranceAutochtones.pdf>.

²¹ Pour des précisions sur le concept de déficit fédératif et sur les caractéristiques structurelles et culturelles du fédéralisme, se référer à Jean-François Caron, Guy Laforest et Catherine Vallières-Roland. «Le déficit fédératif au Canada». In *Le fédéralisme canadien contemporain*, Alain-G. Gagnon, p. 147-182. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal (2006). À noter que les caractéristiques structurelles et culturelles employées par Caron *et al.* sont inspirées des travaux de Ronald Watts et Raoul Blindenbacher.

comme facteur d'autonomie. En contrepartie, les Canadiens français ont accepté de céder une partie de leur autonomie au gouvernement central pour la gestion d'affaires communes avec les autres provinces. Or, l'emprise des Canadiens français sur les affaires du gouvernement central s'érode progressivement, pour diverses raisons, notamment du fait de la fragmentation de leur identité sur une base provinciale et de la diminution constante de leur importance numérique dans la fédération. Il serait donc étonnant que le gouvernement québécois, qui représente toujours les intérêts de la majorité québécoise d'origine canadienne française, accepte également que s'érode son emprise territoriale sur l'espace québécois. Toute solution pour organiser la diversité nationale dans la province de Québec qui impliquerait la création d'entités exerçant un contrôle exclusif sur des portions de territoire est donc peu probable dans les circonstances actuelles. La nature des ententes territoriales avec les Autochtones nous le confirme. Bien qu'elles soient d'indéniables progrès par rapport à la situation antérieure, elles sont loin d'offrir une solution acceptable à long terme; d'où l'idée qu'elles doivent être interprétées « comme des 'documents vivants' qui établissent les paramètres généraux d'une relation de décolonisation appelée à se transformer à mesure qu'évolueront la situation et les priorités des signataires autochtones » (Papillon, 2008b : 25) Ainsi, dans l'esprit du pluralisme territorial, le contexte canadien impose la recherche de solutions plus imaginatives que celles offertes par le modèle actuel de la multiterritorialité.

Le pluralisme juridique est souvent proposé comme solution permettant d'éviter l'épineuse question territoriale tout en favorisant l'auto-détermination des Autochtones. Cette avenue, qui s'inscrit dans le courant du fédéralisme personnel, est fort intéressante, mais elle nous paraît insuffisante, justement parce qu'elle est dépourvue de territorialité collective de type formel. Or, comme nous l'avons discuté, la territorialité joue un rôle important dans la formation des identités collectives, et c'est pourquoi nous soutenons l'idée pluriterritoriale.

Malgré le constat d'échec du fédéralisme en matière de pluralisme territorial fait plus haut, nous pensons que ces deux idéaux ne sont pas incompatibles. Au contraire, le fédéralisme a un fort potentiel de pluralisme territorial. Pour conclure, et dans l'optique d'une plus grande emprise territoriale des Autochtones au Québec et d'une atténuation de l'impact de celle-ci sur l'autonomie des Québécois dans la fédération canadienne, nous souhaitons introduire certains éléments de la pensée de Ronald Watts :

La conception et le fonctionnement de toute fédération comportent deux aspects essentiels: la reconnaissance de la diversité par une répartition constitutionnelle des pouvoirs qui permettent l'autonomie des composantes dans des sphères de compétence déterminées, et les institutions partagées du gouvernement fédéral qui permettent une action commune et cimentent la fédération. En ce qui a trait à ce dernier aspect, les expériences vécues au sein des fédérations permettent de croire que, pour obtenir la confiance des citoyens des diverses entités, il faut répondre à deux critères: 1) la représentativité, au sein des institutions du gouvernement fédéral, de la diversité qui prévaut à l'intérieur de la fédération, et 2) l'efficacité du processus décisionnel du gouvernement fédéral. (2002 : 85)

Le premier point amené par Watts rencontre assez bien les exigences du pluralisme territorial, car la représentation au sein d'un gouvernement central ou fédéral accorde un certain droit de regard sur l'ensemble du territoire. C'est là une des caractéristiques structurelles essentielles des fédérations, que Watts (2002 : 8) décrit comme étant « la représentation désignée d'opinions régionales distinctes au sein des institutions de décision fédérales, habituellement assurée par la forme particulière de la seconde Chambre fédérale ». Nous souhaitons donc ouvrir la réflexion sur l'idée d'un Québec bicaméral, où les institutions représentatives québécoises seraient bonifiées d'une deuxième chambre, une sorte de Sénat, constituée de représentants de la diversité nationale ayant au moins une portion de l'espace québécois comme référent identitaire. Cela nous apparaît comme un élément d'une solution réaliste et pragmatique au problème de la pluralité territoriale au Québec, car elle n'implique pas la fragmentation du territoire québécois en aires administratives exclusives propres à chacun des groupes, tout en donnant un droit de regard aux Autochtones sur les projets touchant l'ensemble du territoire québécois, où à tout le moins ces portions qui les intéressent mais qu'ils partagent avec d'autres.

Bibliographie

- Agnew, John. 1991. Les lieux contre la sociologie politique. In *Géographies du politique*, edited by J. Lévy. Paris: Presses de la Fondation nationale de sciences politiques.
- Agnew, John. 1994. The Territorial Trap: the geographical assumptions of international relations theory. *Review of International Political Economy* 1 (1):53-80.
- Alliès, Paul. 1980. *L'invention du territoire*. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble.
- Andersen, Chris. 2005. Residual Tensions of Empire : Contemporary Métis Communities and the Canadian Judicial Imagination. In *Canada : The State of the Federation 2003; Reconfiguring Aboriginal-State Relations*, edited by M. Murphy. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Badie, Bertrand. 1995. *La fin des territoires*. Paris: Fayard.
- Burgess, Michael. 2006. *Comparative Federalism. Theory and Practice*. New York: Routledge.
- Caron, Jean-François, Guy Laforest, and Catherine Vallières-Roland. 2006. Le déficit fédératif au Canada. In *Le fédéralisme canadien contemporain*, edited by A.-G. Gagnon. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Di Méo, Guy, and Pascal Buléon. 2005. *L'espace social. Lecture géographique des sociétés*. Paris: Armand Colin.
- Duchacek, Ivo D. 1970. *Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Elazar, Daniel J. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Gagnon, Alain- G. 2006. Le fédéralisme asymétrique au Canada. In *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, edited by A.-G. Gagnon. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Gagnon, Alain-G. 2007. *Au-delà de la nation unificatrice: Plaidoyer pour un fédéralisme multinational*: Institut d'Etudes Autonòmics.
- Gagnon, Alain-G., André Lecours, and Geneviève Nootens, eds. 2007. *Les Nationalismes majoritaires contemporains: identité, mémoire, pouvoir*. Montréal: Québec Amérique.
- Green, Joyce. 2004. Autodétermination, citoyenneté et fédéralisme: pour une relecture du palimpseste canadien. *Politique et Sociétés* 23 (1):9-32.
- Hamelin, Louis-Edmond. 1999. Passer près d'une perdrix sans la voir ou attitudes à l'égard des autochtones. In *Grandes conférences Desjardins*. Université McGill: Programme d'études sur le Québec.
- Hamelin, Louis-Edmond. 2002. *Discours du Nord*. Québec: Gétic, Recherches n. 35, Université Laval.
- Hamelin, Louis-Edmond. 2005. La dimension nordique de la géopolitique du Québec. *Globe. Revue internationale d'études québécoises* 8 (1):17-36.
- Henderson, James [sákéj] Youngblood. 1994. Empowering Treaty Federalism. *Saskatchewan Law Review* (58):241-329.

- Kaplan, David H. 1994. Two Nations in Search of a State: Canada's Ambivalent Spatial Identities. *Annals of the Association of American Geographers* 84 (4):585-606.
- King, Preston. 1982. *Federalism and Federation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Knight, David B. 1982. Identity and Territory: Geographical Perspectives on Nationalism and Regionalism. *Annals of the Association of American Geographers* 72 (4):514-531.
- Kymlicka, Will. 1998. Le fédéralisme multinational au Canada: un partenariat à repenser. In *Sortir de l'impasse: les voies de la réconciliation*, edited by G. Laforest and R. Gibbens. Montréal: IRPP.
- Ladner, Kiera L. 2001. Negotiated Inferiority: The Royal Commission on Aboriginal People's Vision of a Renewed Relationship. *American Review of Canadian Studies* 31 (1/2):241-265.
- Ladner, Kiera L. 2003. Treaty Federalism: An Indigenous Vision of Canadian Federalisms. In *New Trends in Canadian Federalism*, edited by F. Rocher and M. Smith: Broadview Press
- Ladner, Kiera, and Michael Orsini. 2004. De 'l'infériorité négociée' à 'l'inutilité de négocier' : la Loi sur la gouvernance des Premières Nations et le maintien de la politique coloniale. *Politique et Sociétés* 23 (1):59-87.
- Lajoie, Andrée. 2006. Le fédéralisme au Canada: provinces et minorités, même combat. In *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, edited by A.-G. Gagnon. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Leclair, Jean. 2007. Le constitutionnalisme fédéral: une nouvelle avenue de réconciliation. In *Gouvernance autochtone: aspects juridiques, économiques et sociaux*, edited by A. Lajoie. Montréal: Thémis.
- Livingston, William S. 1952. A Note on the Nature or Federalism. *Political Science Quarterly* 67 (1):81-95.
- McGarry, John, and Brendan O'Leary. 2008. Territorial Pluralism: Its Forms, Flaws and Virtues. In *Assessing Territorial Pluralism: Empirical and Normative Perspectives*. Kingston, Canada.
- Nootens, Geneviève. 2004. *Désenclaver la démocratie. Des huguenots à la paix des Braves*. Montréal: Québec Amérique.
- Papillon, Martin. 2008a. Federalism from Below? The Emergence of Aboriginal Multilevel Governance in Canada: A Comparison of The James Bay Crees and Kahnawá:ke Mohawks, Department of Political Science, University of Toronto, Toronto.
- Papillon, Martin. 2008b. Aboriginal Quality of Life under a Modern Treaty: Lessons from the experience of the Cree Nation of Eeyou Istchee and the Inuit of Nunavik. *IRPP Choices* 14 (9).
- Proulx, Marc-Urbain. 2002. *L'économie des territoires au Québec. Aménagement, gestion, développement*. Sainte-Foy: Les Presses de l'Université du Québec.
- Raffestin, Claude. 1980. *Pour une géographie du pouvoir*. Paris: Librairies techniques.
- Sack, Robert D. 1986. *Human Territoriality. Its theory and history*: Cambridge University Press.

- Salée, Daniel, avec l'assistance de David Newhouse, and Carole Lévesque. 2006. Quality of Life of Aboriginal People in Canada : An Analysis of Current Research. *IRPP Choices* 12 (6).
- Salée, Daniel, and William D. Coleman. 1997. The Challenges of the Quebec Question: Paradigm, Counter-Paradigm, and...? In *Understanding Canada. Building on the New Canadian Political Economy*, edited by W. Clement: McGill-Queen's University Press.
- Solidarité rurale du Québec. 2009. *L'occupation des territoires, un enjeu de société*. Rapport de la rencontre des organisations nationales, 3 et 4 juin 2009, Beaupré.
- Solidarité rurale du Québec. 2010. *Occupation des territoires. Pour un Québec fort de ses communautés*. Cahier de consultation [En ligne] www.territoires.qc.ca. Téléchargé le 31 janvier 2010.
- Soja, Edward W. 1971. *The Political Organization of Space*. Washington D.C.: Association of American Geographers, Resource Paper no. 8.
- Stein, Michael. 1968. Federal Political Systems and Federal Societies. *World Politics* 20 (4):721-747.
- Thiesse, Anne-Marie. 2006. Les identités nationales, un paradigme transnational. In *Repenser le nationalisme: théories et pratiques*. Paris: Sciences Po.
- Tully, James. 1994. Multirow Federalism and the Charter. In *Protecting Rights and Freedoms*, edited by P. Bryden, S. Davis and J. Russell. Toronto: University of Toronto Press.
- Tully, James. 1995. *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an age of diversity*. New York: Cambridge University Press.
- Vanier, Martin. 2008. *Le pouvoir des territoires*. Paris: Economica et Anthropos.
- Watts, Ronald L. 1998. Federal Systems and Accommodation of Distinct Groups: A Comparative Survey of Institutional Arrangements for Aboriginal Peoples. *Institute of Intergovernmental Relations Working Papers* (3):1-49.
- Watts, Ronald L. 2002. *Comparaison des régimes fédéraux*. Montréal et Kingston: Les Presses universitaires McGill-Queen's, pour le compte de l'Institut des relations intergouvernementales de l'École des études en politiques publiques de l'Université Queen's.
- Williams, Colin, and Anthony D. Smith. 1983. The national construction of social space. *Progress in Human Geography* 7:502-518.
- Woehrling, José. 2006. Les conséquences de l'application de la Charte canadienne des droits et libertés pour la vie politique et démocratique et l'équilibre du système fédéral. In *Le fédéralisme canadien contemporain*, edited by A.-G. Gagnon. Montréal: Les Presses de L'Université de Montréal.

Annexe 1. Territoire d'application du Plan Nord



Organisation territoriale

- Territoire d'application du Plan Nord
- Limite de régions administratives
- Limite de municipalités régionales de comté
- Limite sud du Nunavik*
- Communauté autochtone
- Lieu habité

* Les terres de Catégories 1a et 1b du village C1 de Whapmagoosiu sont exclues du territoire du Nunavik

Frontières

- Frontière internationale
- Frontière interprovinciale
- Frontière Québec - Terre-Neuve-et-Labrador (cette frontière n'est pas définitive)

Métadonnées

Projection Conique de Lambert avec cartographique deux parallèles d'échelle conservée (46° et 60°)

0 150km

Sources

Données Organisme, année

Divisions territoriales Ministère des Ressources Naturelles et Faune, 2003

Assise géographique Ministère des Ressources Naturelles et Faune, 2009

Nomenclature géographique Commission de toponymie du Québec, 2009

Réalisation

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
 Direction générale de l'information géographique
 Note: Le présent document n'a aucune portée légale.
 © Gouvernement du Québec, 2009



Annexe 2. Carte officielle des nations autochtones du Québec : un exemple de représentation ponctuelle de la présence autochtone dans l'espace québécois

