

Chapitre 2

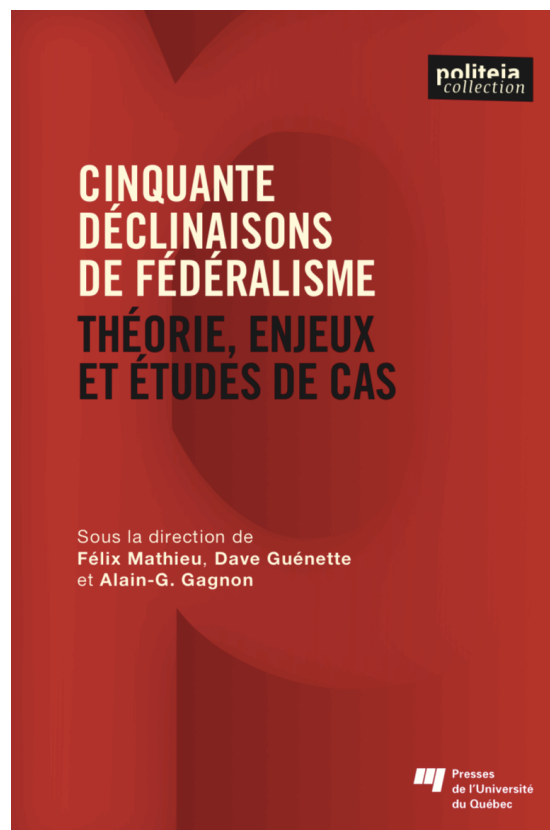
L'esprit fédéral et les principales déclinaisons du fédéralisme

Félix MATHIEU
Alain-G. GAGNON

*Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux
et études de cas*, 714 p.

Sous la direction de Félix MATHIEU, Dave
GUÉNETTE et Alain-G. GAGNON

Presses de l'Université du Québec
Collection *Politeia*



Dans « Partie 1 – Les fondements théoriques du fédéralisme »
Aux pages 35 à 48

ISBN 978-2-7605-5401-6

Pour citer ce chapitre :

Mathieu, Félix et Alain-G. Gagnon (2020). « L'esprit fédéral et les principales déclinaisons du fédéralisme », dans Félix Mathieu, Dave Guénette et Alain-G. Gagnon (dir.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux et études de cas*. Québec : Presses de l'Université du Québec, Coll. Politeia, pp. 35-48.

Pour accéder au livre PDF en libre-accès : <<https://www.puq.ca/catalogue/livres/cinquante-declinaisons-federalisme-3988.html>>

Pour découvrir les autres titres de la collection *Politeia* :
<<https://www.puq.ca/catalogue/collections/liste-politeia-66.html>>

politeia
collection

CINQUANTE DÉCLINAISONS DE FÉDÉRALISME THÉORIE, ENJEUX ET ÉTUDES DE CAS

Sous la direction de
Félix Mathieu, Dave Guénette
et **Alain-G. Gagnon**

 Presses
de l'Université
du Québec

Chapitre 2

L'ESPRIT FÉDÉRAL ET LES PRINCIPALES DÉCLINAISONS DU FÉDÉRALISME

Félix MATHIEU
Alain-G. GAGNON

*Résumé*¹

Comme le suggère Michael Burgess, l'« esprit fédéral » est une notion aussi ambiguë qu'elle est séduisante. Il s'agit d'un concept auquel les spécialistes des études fédérales ont souvent eu recours, mais sans pour autant qu'ils en aient toujours une compréhension

¹ Cette contribution reprend certaines réflexions que les auteurs ont avancées par le passé. Plus précisément, la deuxième section s'inspire de Mathieu et Gagnon (à paraître), et la troisième de Santafé et Mathieu (2019) et de Gagnon (2006; 2008).

fine. Dans cette brève contribution, nous puiserons dans les écrits du professeur Burgess afin d'en mesurer la portée tant théorique qu'analytique. D'un point de vue critique, nous présenterons quelques-unes des principales déclinaisons théoriques et normatives du fédéralisme : soit les fédéralismes *universaliste, territorial, communautaire et pluraliste / multinational*.

* * *

Félix Mathieu, Ph.D., est chercheur postdoctoral à l'Université Pompeu Fabra (Catalogne, Espagne) et membre de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes. Il a publié en 2017 aux Presses de l'Université du Québec *Les défis du pluralisme à l'ère des sociétés complexes*, pour lequel il a été lauréat du prix Ministère des Relations internationales et de la francophonie du Québec / Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (Prix du livre politique de l'Assemblée nationale du Québec, 2018), et il a codirigé, avec Dave Guénette, le collectif *Ré-imaginer le Canada : vers un État multinational?* (2019, Presses de l'Université Laval). Ses travaux portent principalement sur le nationalisme et le fédéralisme en contexte multinational, ainsi que sur l'aménagement de la diversité au sein des démocraties libérales.

Alain-G. Gagnon est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes, directeur du Centre d'analyse politique – Constitution et fédéralisme, et professeur titulaire au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal. Précurseur des études comparées portant sur les sociétés plurinationales au sein des espaces fédéraux ou en voie de fédéralisation, il est reconnu internationalement comme une autorité sur ces questions. Ses travaux ont été traduits en plus de vingt langues. Le professeur Gagnon est le président sortant de l'Académie des sciences sociales de la Société royale du Canada et il a été décoré du grade de Chevalier de l'Ordre de la Pléiade en 2018 et élevé au rang d'Officier de l'Ordre du Canada en 2019.

Comprendre le fonctionnement des fédérations et interpréter les multiples déclinaisons du fédéralisme étaient, pour reprendre son expression, la « magnifique obsession » du regretté Michael Burgess (cf. Burgess, 2016). Cette « obsession », il l'a rendue contagieuse! Les nombreuses publications du politologue de l'Université Kent au domaine des études fédérales vont continuer à alimenter les réflexions et les analyses de plusieurs générations d'étudiants et de spécialistes. Dans cette brève contribution, nous revenons d'abord sur les tenants et aboutissants du célèbre cadre conceptuel que nous a légué Michael Burgess, « l'esprit fédéral ». Ensuite, nous présentons, d'un point de vue critique, les principales déclinaisons du fédéralisme – soit les fédéralismes *universaliste*, *territorial*, *communautaire* et *pluraliste / multinational*. Enfin, nous concluons en discutant de l'importance, pour tous les systèmes fédéraux, de doter leur démocratie d'un puissant « esprit fédéral ».

1 (Toujours être) À la recherche de l'esprit fédéral...

Dans son ouvrage *In Search of the Federal Spirit*, Michael Burgess se donne pour objectif principal « d'examiner ce que signifie, au regard de la littérature sur le fédéralisme, l'expression générale qu'est "l'esprit fédéral" », une notion qu'il juge aussi « ambiguë que séduisante » (2012 : 3). Bien que ce ne soit pas la première fois que l'ancien directeur du *Center for Federal Studies* de l'Université Kent réfléchisse à la question, cette monographie de 2012 en propose une analyse approfondie.

Burgess résume la notion dans les termes suivants : l'esprit fédéral renvoie à une sorte de « prédisposition politique » pour les acteurs politiques, soit une volonté ferme de « négocier et marchander entre égaux – ce qui suppose, avant tout, une volonté de parvenir à des compromis – afin de trouver des terrains d'entente devant des questions aussi fondamentales que celles qui concernent l'élaboration d'une constitution dans le cadre du processus de formation ou de réforme d'un État » (Burgess, 2012 : 3). Bien entendu, il s'agit ici d'une conception théorique et normative qu'il ne faut pas confondre avec la réalité empirique; c'est-à-dire qu'il faut accepter, notamment, qu'aucune fédération ne parvienne à traduire parfaitement dans sa réalité empirique l'ensemble des principes qui animent le fédéralisme et l'esprit fédéral. Néanmoins, si

on prend au sérieux la démocratie, le fédéralisme, et les principes sur lesquels ils reposent tous les deux, il est alors logique d'exiger des dynamiques institutionnelles et des rapports de force au sein des fédérations qu'ils tendent le plus possible vers l'esprit fédéral.

L'esprit fédéral n'est pas quelque chose que les partenaires, au sein d'une association politique, peuvent tout simplement mettre en œuvre au moment où la fédération émerge, pour ensuite l'écarter de leurs pensées et agissements. Plutôt, ils doivent apprendre à alimenter généreusement cet esprit fédéral (Burgess, 2000 : 32); il importe qu'ils le conçoivent tel un « plébiscite de tous les jours », pour reprendre la célèbre expression d'Ernest Renan au sujet de la nation. Or, qu'est-ce donc que l'esprit fédéral?

D'abord, par *esprit*, Burgess fait référence à un synonyme des mots « idée » ou « notion », qui traduisent « un sentiment d'affinité pour quelque chose qui transporte une grande valeur » (Burgess, 2012 : 7). L'esprit fédéral fait donc appel à un engagement ferme en faveur d'un ensemble spécifique de principes : celui qui découle de la démocratie libérale et du fédéralisme. Selon Burgess, ces principes sont de deux types distincts, bien qu'interdépendants : il y a ceux qui ont trait à la « loyauté fédérale », et les autres, qui réfèrent davantage à la « bienveillance fédérale ». Dans ses mots :

La première de ces idées, la loyauté fédérale [*federal loyalty* ou *Bundestreue*], fait référence à l'engagement fondamental des unités constituantes et de leurs représentants à l'endroit des besoins globaux du système fédéral considéré dans son entièreté, tandis que la seconde, la bienveillance fédérale, exige des acteurs dans la fédération un sens de l'équité [*fair-play*] – c'est-à-dire la volonté d'accorder le bénéfice du doute à l'autre partie, d'être prêt à accéder à des compromis là où de sérieuses tensions se sont développées, d'être, en d'autres termes, pragmatique dans sa manière d'approcher les problèmes sur lesquels les autorités fédérales et fédérées sont divisées ou face auxquels leurs intérêts respectifs semblent s'opposer (Burgess, 2012 : 14).

Formulé autrement, l'esprit fédéral consiste en une prédisposition, pour les acteurs politiques qui évoluent dans une fédération, à réfléchir aux enjeux qui surviennent en se référant à la grammaire du fédéralisme plutôt qu'à celle de l'État unitaire. Il s'agit « d'éviter les solutions centralisatrices et hiérarchiques [...] et d'adopter

plutôt des approches participatives, non centralisatrices et de partage du pouvoir dans un système politique basé sur le consentement des partenaires » (Burgess, 2012 : 15).

Maintenant que nous avons fait le point sur les fondements philosophiques et moraux sur lesquels Michael Burgess a édifié la notion d'esprit fédéral, comment pouvons-nous la traduire, dans un langage plus concret?

Toujours en nous appuyant sur les écrits du politologue de l'Université Kent (Burgess, 2012 : 20-21), voici les quatre dimensions fondamentales que nous devrions idéalement retrouver dans les dynamiques politiques et institutionnelles des États fédéraux.

- Premièrement, Burgess souligne la dimension de la *retenue*. Elle fait référence « au devoir et à l'obligation des gouvernements fédéraux et des gouvernements des unités constituantes de tenir compte des intérêts de chacun dans l'exercice de leurs pouvoirs constitutionnels respectifs »;
- Deuxièmement, il s'agit de *limiter les dommages*. Burgess entend par là « le devoir et l'obligation de chaque ordre de gouvernement d'exercer ses pouvoirs de manière à éviter de porter préjudice aux autres parties de la fédération et à la fédération dans son ensemble »;
- Troisièmement, il est question des *impératifs moraux*. Ici, Burgess renvoie à « l'obligation tant morale que politique, pour chaque ordre de gouvernement, de tenir compte des normes constitutionnelles informelles qui nourrissent le sens profond de la constitution écrite »;
- Quatrièmement, Burgess souligne l'importance de ce qu'il nomme *l'empathie politique*. C'est-à-dire « la nécessaire prédisposition de chaque ordre de gouvernement à conduire leurs relations institutionnelles tant verticales qu'horizontales dans un esprit de partenariat, caractérisé notamment par les valeurs que sont l'amitié, la compréhension, la confiance mutuelle, le respect et la bonne foi ».

La troisième dimension, celle qui est relative aux « impératifs moraux », doit évidemment être adaptée au contexte propre à chaque étude de cas, tandis que les autres sont plus universels

dans leur portée. Pour des raisons de concision, nous nous concentrons ici sur ces « impératifs moraux » en contexte canadien.

Bien que ce ne soit pas toujours le cas dans les systèmes fédéraux, il est possible d'identifier assez précisément l'horizon de ces normes constitutionnelles en scrutant une décision de la Cour suprême du Canada (CSC) : le célèbre *Renvoi relatif à la sécession du Québec* (1998) (cf. Mathieu et Guénette, 2019). Dans ce renvoi, la Cour a présenté quatre principes constitutionnels sous-jacents devant guider « l'interprétation du texte et la définition des sphères de compétence, la portée des droits et obligations ainsi que le rôle de nos institutions publiques » (CSC, 1998 : par. 52). Ces principes, qui ne sont pas exhaustifs, précise la Cour, sont les suivants : (1) le fédéralisme, (2) la démocratie, (3) le constitutionnalisme et la primauté du droit, et (4) la protection des minorités (CSC, 1998 : par. 49). Qui plus est, ces principes sont dits de valeur égale – le principe de l'équiprimordialité –, faisant en sorte qu'aucun d'entre eux ne saurait porter atteinte aux autres.

Pour éviter toute ambiguïté conceptuelle, la CSC affirme que le principe du fédéralisme

est une reconnaissance de la diversité des composantes de la Confédération et de l'autonomie dont les gouvernements provinciaux disposent pour assurer le développement de leur société dans leurs propres sphères de compétence. La structure fédérale de notre pays facilite aussi la participation à la démocratie en conférant des pouvoirs au gouvernement que l'on croit le mieux placé pour atteindre un objectif sociétal donné dans le contexte de cette diversité (CSC, 1998 : par. 58).

Elle poursuit :

Le principe du fédéralisme facilite la poursuite d'objectifs collectifs par des minorités culturelles ou linguistiques qui constituent la majorité dans une province donnée. C'est le cas au Québec, où la majorité de la population est francophone [et] possède une culture distincte (CSC, 1998 : par. 59).

Quant au principe démocratique, celui-ci fait référence à « la suprématie de la volonté souveraine d'un peuple » (CSC, 1998 : par. 61). Qui plus est, la Cour précise :

Les rapports entre démocratie et fédéralisme signifient par exemple que peuvent coexister des majorités différentes et éga-

lement légitimes dans diverses provinces et territoire ainsi qu'au niveau fédéral. Aucune majorité n'est plus, ou moins, « légitime » que les autres en tant qu'expression de l'opinion démocratique (CSC, 1998 : par. 66).

L'assentiment des gouvernés est une valeur fondamentale dans notre conception d'une société libre et démocratique (CSC, 1998 : par. 67).

Puis, la Cour précise que « [l]es principes du constitutionnalisme et de la primauté du droit sont à la base de notre système de gouvernement » (CSC, 1998 : par. 70). En bref, « la primauté du droit assure aux citoyens et résidents une société stable, prévisible et ordonnée où mener leurs activités » (CSC, 1998 : par. 70). De même, et bien qu'il soit similaire au précédent, « le principe du constitutionnalisme exige que les actes de gouvernement soient conformes à la Constitution » (CSC, 1998 : par. 72).

Enfin, le quatrième principe présenté par la Cour est celui de la protection des minorités, soulignant l'importance pour la fédération canadienne de coordonner un éventail de mesures et de « dispositions constitutionnelles [qui] protègent spécifiquement des droits linguistiques, religieux et scolaires de minorités » (CSC, 1998 : par. 79).

À la lumière de ces principes et des trois autres dimensions clés de l'esprit fédéral, le lecteur averti devine déjà que la fédération canadienne n'est pas toujours parvenue à vivre à la hauteur de ces valeurs phares, bien qu'elle ait tenté de s'en rapprocher à diverses occasions².

2 Les principales déclinaisons du fédéralisme

Les caractéristiques sous-jacentes à l'esprit fédéral influent sur les dynamiques institutionnelles et les rapports de force dans tous les systèmes fédéraux. C'est-à-dire qu'elles sont gages de « bonnes pratiques » pour entretenir et consolider tant la *loyauté* que la *bienveillance* fédérales. Néanmoins, il s'agit là d'un parti pris normatif qui ne s'accorde pas nécessairement avec toutes les déclinaisons

² Pour des raisons d'espace, nous ne pouvons toutefois pas en faire la démonstration ici. Pour un portrait plus exhaustif sur le sujet, voir Mathieu et Gagnon (à paraître).

sons théoriques du fédéralisme – dont certaines, à notre avis, se rapprochent de la tentation de l'État unitaire. Dans les paragraphes qui suivent, en nous appuyant principalement sur les travaux de Dimitrios Karmis (2006), nous discutons des tenants et aboutissants des principales déclinaisons du fédéralisme, pour ensuite les critiquer en adoptant la perspective de l'esprit fédéral.

Comme l'a souligné Michael Burgess dans le chapitre qui ouvre les cinquante déclinaisons rassemblées dans cet ouvrage, il est devenu commun de distinguer la fédération du fédéralisme. Une fédération – qui renvoie surtout à l'appréciation descriptive d'un *type* particulier de régime politique – est reconnaissable au fait qu'elle partage la souveraineté de l'État entre au moins deux *ordres* de gouvernement. Ce partage, qui est normalement codifié à l'intérieur d'un texte constitutionnel écrit, fait en sorte que chaque ordre de gouvernement possède un ensemble précis de compétences ou juridictions constitutionnelles autonomes; certaines autres compétences sont partagées entre les ordres de gouvernement. Ces ordres de gouvernement sont également reconnus comme étant à la fois distincts, et non subordonnés l'un à l'autre, en ce sens qu'ils sont « souverains » à l'intérieur de leur propre champ de compétences. Pour cette raison, il est généralement prévu que les entités fédérées puissent jouir de l'autonomie fiscale nécessaire afin de mettre en œuvre les compétences qu'elles détiennent. D'autres caractéristiques peuvent s'ajouter à ces dispositions structurantes, par exemple la présence d'un « arbitre impartial » (cela peut prendre la forme d'une Cour suprême, par exemple) pour trancher les litiges entre les ordres de gouvernement, ou encore la présence d'institutions qui ont pour vocation de faciliter la coopération et la coordination intergouvernementales (Laforest, 2014 : 130-132).

Quant au fédéralisme, il s'agit plutôt de l'*idée*, ou de la théorie politique normative qui sous-tend et justifie pourquoi le modèle fédéral serait préférable, par exemple, à l'État unitaire. La conception « classique » du fédéralisme revient *grosso modo* à défendre la pertinence de ces éléments que nous devrions normalement retrouver au sein d'un État fédéral. Ceci dit, de multiples déclinaisons du fédéralisme sont mises de l'avant afin de promouvoir certaines spécificités ou encore pour mettre l'accent sur des dispositions particulières.

Une première déclinaison est celle du *fédéralisme universaliste*. En bref, elle fait surtout référence à la position qu'avait défendue Alexander Hamilton dans les *Federalist Papers*, c'est-à-dire un modèle dans lequel est accordée « une supériorité morale aux institutions communes, au sens où ce sont ces dernières qui permettent de pacifier les relations entre des entités constituantes porteuses de tendances particularistes et belliqueuses » (Karmis, 2006 : 66). Pour cette conception du fédéralisme, l'ordre de gouvernement central devient l'héritier d'un rôle prépondérant par rapport aux entités fédérées. Cette déclinaison du fédéralisme a aussi tendance à favoriser la centralisation maximale des compétences constitutionnelles. De même, la *valeur ajoutée* du fédéralisme consiste surtout à répartir l'autorité politique au sein d'un vaste territoire, de sorte que l'efficacité politique et administrative soit optimisée. Suivant cette rationalité, le fédéralisme universaliste est généralement allergique à toute forme d'asymétrie institutionnelle entre ses parties fédérées (cf. Karmis, 2006 : 70).

De notre point de vue, le modèle du *fédéralisme territorial* correspond à une certaine variante du fédéralisme universaliste. Néanmoins, le fédéralisme territorial n'implique pas aussi systématiquement que la variante universaliste l'idée d'une subordination des entités fédérées aux volontés du gouvernement central. En effet, soulignons que le fédéralisme territorial cherche surtout à rendre plus efficiente l'administration politique des pays qui gèrent un vaste territoire (Jewkes, 2015 : 17). Ainsi, Alain-G. Gagnon suggère que, pour le fédéralisme territorial,

[l]e partage des pouvoirs se fait de façon technique sans aucune préoccupation pour les groupes ethnoculturels et pour les minorités nationales et présume, dès lors, de l'existence d'une seule nation. Ici la nation et l'État-nation sont interchangeables. Le fédéralisme territorial a pour corollaire le fédéralisme symétrique. Tous les États membres sont considérés comme des entités légales identiques (Gagnon, 2006 : 290).

Une autre déclinaison est celle du *fédéralisme communautarien*. À maints égards, cette conception du fédéralisme se situe aux antipodes des normes défendues par les perspectives universalistes et territoriales. Elle « tend à attribuer une supériorité morale aux institutions des États fédérés. La subordination politique et constitutionnelle des institutions centrales en découle donc » (Karmis,

2006 : 71). De même, pour les défenseurs de cette approche, la pertinence du fédéralisme repose sur sa capacité « de préserver les intérêts fondamentaux des communautés qui constituent les États contre la tyrannie de la majorité qui pourrait s'exercer par la voie des institutions centrales » (Karmis, 2006 : 74-75). Cette conception se rapproche alors d'une vision *confédérale*, en ce sens où les parties apparaissent plus importantes, ou prépondérantes, par rapport à l'ensemble. Le fédéralisme communautaire est également très à l'aise avec la possibilité que les institutions fédérales soient asymétriques, si celles-ci favorisent la pérennisation d'une ou de quelques communautés constitutives de l'association politique. Au Québec et au Canada, le fédéralisme communautaire est généralement présenté tel un fédéralisme *dualiste*, en ce sens où il existe essentiellement deux communautés qui intéressent ses promoteurs : la communauté québécoise d'ascendance canadienne-française d'une part, puis la communauté anglo-canadienne de l'autre³.

Enfin, il existe une conception *pluraliste* du fédéralisme, que nous reconnaissons par ailleurs dans la littérature en tant que fédéralisme multi- ou plurinational, moyennant certaines particularités selon les auteurs (*cf.* Gagnon et Laforest, 1993; Keating, 2001; Gagnon, 2008; Burgess et Gagnon, 2011; Laforest, 2014). Dans tous ces cas de figure, selon Karmis, cette vision du fédéralisme « rompt avec la conception moniste de la culture et de l'identité qui domine la modernité. À l'idée qu'une culture est isolée, limitée et intérieurement uniforme, le fédéralisme pluraliste oppose la perspective de cultures qui se superposent, sont interactives et font l'objet de négociations internes » (Karmis, 2006 : 78). Par ailleurs, cette conception du fédéralisme fait généralement reposer les

³ Pour les lecteurs intéressés par cette perspective, nous conseillons la lecture du Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, aussi connue sous le nom de Commission Tremblay, mise sur pied en 1953 par le gouvernement de Maurice Duplessis. Il s'agit, en quelque sorte, d'une réponse institutionnelle du gouvernement du Québec, campée dans la perspective d'un fédéralisme communautaire, au Rapport de la Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces (ou Commission Rowell-Sirois, 1937-1940), commandée par le gouvernement central à Ottawa, et dont les fondements normatifs se rapprochaient beaucoup du fédéralisme universaliste.

fondements de l'association politique sur une théorie du pacte entre les partenaires, laquelle tend à se vouloir la plus inclusive possible. De même, plus que toutes les autres variantes du fédéralisme, celle-ci fait de l'asymétrie le mécanisme institutionnel privilégié pour penser les relations entre les populations (*demoi*) constitutives de l'association politique. En bref, le fédéralisme pluraliste « se caractérise par une ouverture sans ambiguïté au pluralisme politique et juridique » (Karmis, 2006 : 80). Tel que le résume Alain-G. Gagnon,

Selon cette approche, le partage des pouvoirs se justifie à partir des droits [des communautés nationales] en vue d'une reconnaissance institutionnelle formelle. Le fédéralisme multinational [ou pluraliste] exige l'implantation d'un modèle asymétrique de gouvernance afin de permettre aux diverses communautés [nationales] de donner à leurs citoyens la possibilité de se réaliser pleinement en misant sur les moyens adaptés pour enrichir les contextes de choix pour chacune des grandes communautés à l'origine du contrat de fondation (Gagnon, 2006 : 290).

Conclusion : l'esprit fédéral et les déclinaisons du fédéralisme

Pour les fédérations qui hébergent une démocratie multinationale, au moins deux communautés nationales ont accepté, à un moment ou un autre, une sorte de pacte, contrat ou alliance, leur enjoignant de partager certaines compétences constitutionnelles par le truchement d'un gouvernement central commun, tout en prévoyant pour les entités (nationales) constitutives une autonomie gouvernementale pouvant varier. Ce faisant, il n'est pas vain de concevoir les fondements d'un tel pacte, celui qui a été érigé sur les fondements du fédéralisme multinational, comme s'inspirant autant du principe de la loyauté fédérale que de celui de la bienveillance fédérale. Il s'agit ici d'une architecture constitutionnelle prometteuse afin d'assurer un traitement équitable de toutes les entités nationales constitutives du projet politique souverain. Qui plus est, cette structure institutionnelle est d'autant plus pertinente qu'elle permet, en même temps, de veiller à ce que le fait de faire partie activement de la communauté fédérale globale

n'empêche pas chacune d'entre elles de faire advenir ce qui caractérise son propre particularisme culturel et national.

À l'inverse, lorsque l'agir politique du gouvernement central dans une fédération multinationale laisse croire qu'il n'existerait qu'un seul *demos* légitime au sein de l'État souverain, il trahit les principes de l'esprit fédéral que sont la retenue, la limitation des dommages, les impératifs moraux et l'empathie politique. En ce sens, nous sommes d'avis qu'un manquement au chapitre des principes phares de l'esprit fédéral, dans une démocratie multinationale fédérale, conduit nécessairement à un déficit fédératif majeur. Cette situation risque ainsi de pourrir les relations entre les partenaires de l'association politique, plutôt que de nourrir une saine démocratie ainsi qu'une loyauté et une bienveillance fédérales.

Mais l'esprit fédéral est loin de n'être valable que pour les contextes où diverses communautés nationales ont fait le choix de s'associer au sein d'un même État souverain. À cet égard, s'il semble que le fédéralisme territorial puisse poser les termes pour une saine démocratie, là où il n'existe qu'une seule communauté nationale, les déclinaisons universaliste et communautarienne du fédéralisme accusent quant à elles un « déficit » important en la matière.

En raison du fort penchant des idées hamiltoniennes en faveur des institutions centrales, et ce, aux dépens de l'autonomie des entités constituantes, le fédéralisme universaliste tend vers une conception unitaire de l'État. À tout le moins, en souhaitant la centralisation maximale des compétences constitutionnelles au sein de l'État souverain, ce type de fédéralisme met à mal le nécessaire équilibre qui doit exister entre l'autonomie gouvernementale et la gouvernance partagée. Formulé autrement, s'il cherche à entretenir une forme de « loyauté fédérale », il ne tient aucunement compte de l'autre versant de la médaille, soit la « bienveillance fédérale ». En principe, donc, l'agir politique qui en découle invite les acteurs politiques à ne pas respecter les valeurs que sont la retenue, la limitation des dommages, les impératifs moraux et l'empathie politique; du moins si nous retenons la façon selon laquelle les conçoit Michael Burgess.

Quant au fédéralisme communautarien, ses limites eu égard à l'esprit fédéral participent d'une dynamique inverse. C'est-à-dire

qu'en considérant que les communautés constitutives sont inévitablement plus importantes, voire prépondérantes par rapport à la fédération dans son entièreté, il s'accorde certes avec une variante de la dimension liée à la « bienveillance fédérale », en faisant reposer la pertinence du fédéralisme sur sa capacité de préserver les intérêts fondamentaux des communautés. Toutefois, le sens de l'équité (ou du *fair-play*) n'est dirigé qu'à l'endroit des entités fédérées, pour en perdre de vue ses implications vis-à-vis de la fédération prise dans son ensemble. En ce sens, force est de reconnaître qu'il contribue très peu à appuyer l'autre principe clé de l'esprit fédéral, soit la « loyauté fédérale ».

Lectures suggérées

Burgess, M., 2012, *In Search of the Federal Spirit. New Theoretical and Empirical Perspective in Comparative Federalism*. Oxford, Oxford University Press.

Burgess, M. et A.-G. Gagnon (dir.), 2010, *Federal Democracies*. Londres et New York, Routledge.

Karmis, D., 2006, « Les multiples voix de la tradition fédérale et la tourmente du fédéralisme canadien », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, pp. 66-80.

Mathieu, F. et A.-G. Gagnon, à paraître, « (Still) In Search of the Federal Spirit: Autonomy and Self-Determination in Multinational Federations », dans T. B. Fenwick (dir.), *Beyond Autonomy? Federalism and Democracy in the 21st Century*. Canberra, Australian National University Press.

Références

Burgess, M., 2000, « The Federal Spirit as a Moral Basis to Canadian federalism », *International Journal of Canadian Studies*, (22) : 13-35.

Burgess, M., 2006, *Comparative Federalism: Theory and Practice*. Londres et New York, Routledge.

Burgess, M., 2012, *In Search of the Federal Spirit*. Oxford, Oxford University Press.

Burgess, M., 2016, « Conclusion. Understanding Federalism and Federation: My Magnificent Obsession », dans A.-G. Gagnon, S. Keil et S. Mueller (dir.), *Understanding Federalism and Federation*. Londres et New York, Routledge, pp. 265-287.

Cour suprême du Canada (CSC), 1998, *Renvoi relatif à la sécession du Québec*.

Gagnon, A.-G., 2006, « Le fédéralisme asymétrique au Canada », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, pp. 287-304.

Gagnon, A.-G. et G. Laforest, 1993, « The Future of Canadian Federalism », *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, 43 (3) : 470-491.

Jewkes, M., 2015, « Recognition and Redistribution in Multinational Federations: Reconcilable Goals, or Unresolving Tension? », dans J.-F. Grégoire et M. Jewkes (dir.), *Redistribution and Recognition in Multinational Federations*. Leuven, Leuven University Press, pp. 13-32.

Keating, M., 2001, *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*. Oxford, Oxford University Press.

Laforest, G., 2014, *Un Québec exilé dans la fédération. Essais d'histoire intellectuelle et de pensée politique*. Montréal, Québec Amérique, coll. *Débats*.

Santafé, G. G. et F. Mathieu, 2019, « Les récits du fédéralisme au Parti libéral du Québec », dans F. Mathieu et D. Guénette (dir.), *Ré-imaginer le Canada : vers un État multinational?*. Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. *Diversité et démocratie*, pp. 65-89.

Alors que plus de 40 % de la population mondiale vit au sein d'États fédéraux et qu'on ne compte plus le nombre d'États unitaires ayant intégré une certaine dose de fédéralisme à leur schème de gouvernance, il importe, plus que jamais, de mieux comprendre les multiples ressorts du fédéralisme et ses répercussions sur la manière dont les démocraties et les peuples vivent la modernité politique. Adoptant une posture résolument multidisciplinaire (science politique, droit, philosophie, histoire, sociologie, économie), cet ouvrage scientifique rassemble cinquante brèves contributions de spécialistes internationaux jetant un nouvel éclairage sur l'état du fédéralisme et des fédérations.

Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux et études de cas propose un apport d'une grande ampleur tout en se voulant le plus exhaustif possible. Il s'agit d'un ouvrage de référence qui expose clairement les concepts que les chercheurs en études fédérales mobilisent, les cadres d'analyse qu'ils emploient ainsi que les spécificités sociopolitiques qu'on observe dans les diverses structures fédérales existantes. Ce livre comprend également un glossaire constitué de cinquante notions clés, toutes définies de manière simple et usuelle. Faisant le point sur les débats contemporains, il a pour vocation d'initier les étudiants, les décideurs et le grand public à ce champ d'études en pleine effervescence.

Félix Mathieu, Ph.D., est chercheur postdoctoral à l'Université Pompeu Fabra (Catalogne, Espagne) et chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes.

Dave Guénette est chercheur postdoctoral à l'Université McGill, rattaché à la Chaire Peter MacKell sur le fédéralisme, et chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes.

Alain-G. Gagnon est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes, directeur du Centre d'analyse politique – Constitution et fédéralisme et professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal.

Avec la collaboration de Soeren Keil et Paul Anderson.

