

Michel Seymour et Guy Laforest (dir.)

Le fédéralisme multinational

Un modèle viable ?

P.I.E. Peter Lang



Michel Seymour et Guy Laforest (dir.)

Le fédéralisme multinational

Un modèle viable ?

P.I.E. Peter Lang



INTRODUCTION

Le fédéralisme multinational en question

Problèmes et perspectives

Michel SEYMOUR*, avec la collaboration de Guy LAFOREST**

**Université de Montréal (Québec, Canada)*

***Université Laval (Québec, Canada)*

Les textes réunis dans ce volume ont été, pour la plupart, présentés à l'atelier international sur le fédéralisme multinational, qui s'est tenu à l'Université du Québec à Montréal les 25, 26 et 27 septembre 2009. Ils ont été regroupés en trois catégories, selon qu'ils mettent en jeu les aspects fondationnels, juridiques ou politiques du fédéralisme multinational. Cette introduction sert à préparer le lecteur à une longue liste de questions qui pourrait être posé concernant ce thème, et auquel les auteurs de ce livre tentent de fournir certaines réponses.

On peut tout d'abord soulever des problèmes de définition. Qu'est-ce que le fédéralisme multinational ? Faut-il établir une distinction entre la notion de « fédéralisme » qui, par définition, impliquerait la reconnaissance de la diversité, et le concept de « fédération », entendu comme un type d'organisation politique particulier existant dans des pays spécifiques et qui, souvent, risque de ne pas parvenir à réaliser cet idéal ? En d'autres termes, le mot « fédéralisme » est-il synonyme d'une norme qui est précisément conçue pour accueillir la diversité en général et la diversité nationale en particulier ? Ou faut-il plutôt distinguer au moins deux façons différentes de mettre en œuvre cet idéal ? L'une d'entre elles serait le fédéralisme territorial et l'autre serait le fédéralisme multinational. Si cette façon de voir les choses était la bonne, les États fédéraux pourraient parfaitement tenir compte de l'idéal fédéraliste sans nécessairement se préoccuper de la diversité nationale en tant que telle. La version territoriale du fédéralisme reconnaît une diversité de régions et peut leur conférer une égalité de statut (ce qui n'implique pas une

égalité de traitement), sans distinguer celles qui représentent des peuples et celles qui n'en représentent pas.

Faut-il aller au-delà du fédéralisme territorial ? Quels sont les arguments pour recommander des principes normatifs qui, dans un cadre fédéral, répondent aux exigences des peuples sans États ? Le problème est que nous pouvons également faire la distinction entre les instances d'un fédéralisme multinational *de facto* et les versions *de jure* qui interpréteraient ces faits comme devant aller de pair avec des exigences normatives. Certaines fédérations sont composées de plusieurs peuples différents, sans que cela ne soit reflété dans les institutions, les mentalités et la constitution du pays, alors que dans le fédéralisme *de jure*, il faut traduire en politiques spécifiques et en règles de fonctionnement le pluralisme national de la société. Y a-t-il une obligation pour l'État fédéral de mettre en œuvre des principes normatifs qui visent à reconnaître et accommoder les minorités nationales ? Certains pourraient être tentés de dire que la capacité des États fédéraux de survivre en dépit d'une grande variété de groupes nationaux présents sur le territoire constitue en soi une réalisation importante, même si l'État ne met pas en place une politique de la reconnaissance pour ces minorités. Le fait que les populations nationales distinctes aient pu vivre côte à côte et se tolérer les unes les autres au sein d'un même État est déjà en soi un résultat remarquable. Malgré l'absence de principes constitutionnels reflétant la diversité nationale, ce n'est peut-être pas une bonne idée d'ouvrir un débat portant sur une réforme constitutionnelle, car ce serait en même temps ouvrir une boîte de Pandore. Et pourtant, d'autres estiment que la tolérance ne suffit pas et que certaines mesures doivent être appliquées afin de refléter la grande variété de groupes nationaux sur le territoire de l'État.

Mais l'État fédéral peut-il se permettre d'intervenir pour promouvoir et protéger des populations particulières sans risquer d'aller à l'encontre du principe libéral de neutralité ? Selon ce point de vue, la défense et la promotion de l'identité d'un peuple constitueraient une entrave au principe de neutralité, et la raison est que les peuples doivent être conçus comme des communautés de croyances, valeurs, traditions et finalités. Si on comprend les peuples de cette façon, la promotion d'un peuple particulier irait de pair avec la promotion d'un ensemble spécifique de croyances, valeurs, traditions et finalités. La chose serait toutefois fort différente si les peuples devaient être compris seulement comme des structures de culture, par opposition à des caractères de culture, pour reprendre la distinction de Will Kymlicka, faisant simplement intervenir une langue commune, des institutions publiques communes et un patrimoine historique commun. La langue peut être détachée d'une conception du monde particulière, les institutions peuvent être détachées d'un

ensemble spécifique de règles de fonctionnement et le patrimoine historique peut être détaché d'une trame narrative particulière. Il faut en somme déterminer si les peuples doivent recevoir une caractérisation communautarienne ou non. Mais que l'on ait affaire ou non à une société qui se définit elle-même à partir de croyances, valeurs, traditions et finalités particulières, il est possible de la valoriser seulement en tant que structure de culture, sans se prononcer pour ou contre ces croyances, valeurs, traditions ou finalités. Si une caractérisation strictement institutionnelle fondée sur la structure de culture est possible, la reconnaissance des peuples ainsi compris ne constitue plus une entrave au principe libéral de neutralité.

L'autre problème, bien sûr, est que même si l'on choisit de s'en tenir à des principes politiques libéraux et que le peuple peut recevoir une caractérisation strictement institutionnelle, en tant que structure de culture, il existe de nombreuses versions du libéralisme. Il existe des versions plus individualistes qui sont de toute façon réfractaires à toute forme de reconnaissance. Il faut donc puiser dans les ressources du libéralisme politique, fondé sur des conceptions institutionnelles et politiques de la personne et du peuple, et non sur l'individualisme moral. Le libéralisme politique, compris de cette façon, suppose que les personnes sont des citoyens et que les peuples sont des structures de culture, et il ne tranche pas entre les diverses théories compréhensives de la personne et du peuple. En particulier, il évite d'endosser une conception compréhensive du peuple, conçu comme association libre d'individus ou comme organisme collectif. Pour cette raison, le libéralisme peut accueillir favorablement autant les peuples que les personnes comme agents moraux dans sa théorie. Il peut le faire dès lors que les peuples se présentent dans l'espace politique avec une personnalité institutionnelle distincte et des réclamations morales distinctes de celles des citoyens. Le libéralisme politique donne ainsi lieu à une approche qui accueille autant les droits collectifs des peuples que les droits individuels des personnes, en cherchant à réaliser un équilibre entre ces deux ordres de droits.

Même si nous supposons qu'il existe une version du libéralisme qui nous permet d'intervenir et de protéger ou de promouvoir des collectivités, et même si nous sommes d'accord avec le fait qu'il doit y avoir des normes qui reflètent l'existence des peuples sans État, il n'est pas facile de déterminer ce que ces normes devraient être dans un État fédéral. Quelles sont les exigences du fédéralisme multinational ? Jusqu'où doit-on aller pour s'adapter à la diversité ? Y a-t-il un danger de s'engager sur une pente glissante ? Est-ce que la seule façon de préserver une société multinationale contre l'instabilité chronique consiste à ignorer les demandes des peuples sans État ? Si on accorde l'autodétermination interne comprise dans le sens d'une représentation accrue et d'une

autonomie gouvernementale accordée aux peuples sans État, le résultat inévitable sera-t-il tôt ou tard, l'autodétermination externe, c'est-à-dire la sécession ? Cette peur anime très souvent les dirigeants politiques qui en font un prétexte pour s'abstenir d'intervenir en faveur de leurs peuples constitutifs minoritaires. Mais ce refus d'agir combiné à une politique proactive de construction nationale (*nation building*) est peut-être aussi une recette presque assurée pour transformer la peur de la sécession en *self-fulfilling prophecy*.

Voici une autre interrogation générale qui doit nous animer de façon plus urgente encore : quelles sont les forces en jeu ? Qui sont les acteurs et quel rôle jouent-ils ? Bien sûr, les acteurs sont des peuples, et il devient indispensable de fournir une définition du concept de peuple. On connaît la difficulté à laquelle sont confrontées toutes les tentatives définitionnelles, mais la difficulté est peut-être due au fait qu'il existe plusieurs sortes de peuples : des peuples ethniques rassemblés autour d'une origine ancestrale commune ; des peuples culturels rassemblant des personnes d'origines diverses mais toutes assimilées à la même langue et à la même culture ; des peuples civiques organisés en des États souverains mononationaux ; des peuples sociopolitiques disposant d'une organisation politique non souveraine comme une province, un *land*, ou un gouvernement autonome issu d'une dévolution de pouvoirs ; des peuples multisociétaux organisés en États souverains mais contenant en leur sein plusieurs autres peuples ; des peuples diasporiques dispersés sur des territoires discontinus et formant des minorités sur chacun de ces territoires ; et finalement des peuples multiterritoriaux occupant une certaine région étalée sur plusieurs territoires contigus juridiquement reconnus.

Tels sont donc les premiers obstacles énormes que l'on rencontre sur notre passage lorsqu'il s'agit de penser au fédéralisme multinational. Ce sont des obstacles auxquels sont confrontés à vrai dire tous les modèles d'organisation politique et non seulement le fédéralisme multinational : se conformer au principe de neutralité libérale, s'éloigner de l'individualisme moral, ne pas succomber à la peur de la pente glissante et faire intervenir une caractérisation fine des différents concepts de peuple. Mais une fois que ces obstacles auraient été franchis, une autre question fondamentale demeure : quelles sont exactement les principales exigences du fédéralisme multinational ? Certains ont soutenu que l'important est de permettre aux peuples sans État d'exercer un certain type d'autodétermination interne. Mais qu'entendons-nous par « autodétermination interne » ? Cela peut impliquer une certaine forme de représentation des membres élus du groupe minoritaire dans le gouvernement de l'État englobant, mais cela peut aussi signifier l'autonomie gouvernementale, voire une sorte de statut constitutionnel particulier. Il y a une

gradation dans l'engagement de l'État fédéral à l'égard de ses peuples constitutifs. Le droit à l'autodétermination des peuples sans État à l'intérieur d'un État fédéral pourrait impliquer (i) d'être adéquatement représentés dans les instances de l'État, (ii) de disposer d'un gouvernement autonome à l'intérieur de cet État et (iii) même parfois de disposer d'un statut constitutionnel particulier au sein de cet État. Dans ce dernier cas, l'État fédéré représentant le peuple sans État souverain ne serait plus considéré comme ayant un statut égal au sein de la fédération.

Mais est-il vraiment nécessaire d'appliquer une politique de la reconnaissance substantielle de ce genre pour respecter l'autodétermination interne des peuples minoritaires ? N'y a-t-il pas des formes de prises en compte qui se situent en deçà d'une véritable reconnaissance en bonne et due forme ? N'y a-t-il pas des formes d'autodétermination interne qui sont plus informelles et moins substantielles ? Ne pouvons-nous pas, par exemple, engager une conversation nécessaire entre des peuples réunis patriotiquement autour d'une identité commune supranationale, comme le propose Charles Blattberg ? Ne pouvons-nous pas aussi essayer de mettre en œuvre des mesures qui reflètent une certaine forme de démocratie délibérative, dans laquelle le consensus retenu est celui qui est fondé sur le meilleur argument, ainsi que le propose Simone Chambers ? Doit-on plutôt se contenter d'adopter une éthique de l'hospitalité ? Devrions-nous ainsi suivre Patchen Markell et James Tully et prétendre que ce qui est important pour un peuple sans État est d'abord et avant tout de dévoiler son identité et de voir l'État englobant en prendre acte, peu importe que l'État le « reconnaisse » ou non en tant que peuple. Selon ce dernier point de vue, il vaut mieux s'engager dans un agonisme entre des adversaires qui négocient que dans un antagonisme entre ennemis qui s'agressent.

En somme, qu'il s'agisse de conversation, de délibération ou de négociation, cette prise en compte des peuples minoritaires ne serait pas substantielle et constitutionnalisée, mais elle permettrait quand même l'exercice d'une certaine forme de droit à l'autodétermination, équivalant à un statut de membre à part entière au sein d'une activité dialogique. On n'aurait pas nécessairement droit dès le départ à une reconnaissance se reflétant dans les mentalités, dans la constitution et dans les institutions. Mais ce pourrait être un objectif susceptible d'être atteint au terme d'une activité de conversation, de délibération ou de négociation. Comment réagir à ces diverses suggestions ? Elles cherchent toutes à contourner le problème substantiel de la reconnaissance et le fait substantiel de la non-reconnaissance. Certes, qu'elle soit fondée sur la conversation, la délibération ou la négociation, l'autodétermination dialogique, qui cherche à accorder au peuple minoritaire une voix pleine et entière dans les échanges portant sur les orientations fondamentales de

l'État, est sans doute une façon importante de tenir compte de l'autodétermination des peuples. Mais le concept d'autodétermination implique plus que des aspects procéduraux de ce genre. C'est pourquoi l'État englobant doit peut-être aussi parvenir à réaliser divers degrés d'engagement à l'égard d'un principe substantiel d'autodétermination interne.

Revenons donc à nos trois degrés d'engagement de l'État en faveur d'une forme substantielle d'autodétermination interne pour les peuples qui le constituent. Quand l'État est composé de deux peuples fondateurs qui sont égaux en nombre et qui ont à peu près la même force économique, une égale représentation dans les instances de l'État central est peut-être suffisante pour assurer l'autodétermination des peuples en présence. Mais doit-on faire plus que simplement permettre une représentation équitable des membres élus du groupe dans le gouvernement de l'État ? Il semble que si la représentation au sein des instances gouvernementales est proportionnelle à la taille des groupes et que les peuples sans État sont minoritaires par rapport au reste de la population, il faille en effet aller plus loin. Le problème est que l'on risque autrement de s'engager dans une logique de la domination de la majorité sur les minorités. Ainsi, un peuple sans État qui est minoritaire et qui est concentré dans une région donnée devrait se voir autorisé à exercer une certaine forme d'auto-gouvernement dans cette région en tant qu'entité fédérée. Un arrangement fédéral de ce genre constituerait alors un acte de reconnaissance à l'égard du peuple minoritaire. En d'autres termes, la promesse de la reconnaissance des peuples minoritaires est inscrite dans l'idée même du fédéralisme compris comme un modèle d'organisation politique, lorsque l'État fédéré est conçu précisément afin de permettre une forme d'auto-gouvernement pour le groupe minoritaire. C'est précisément ce que la Catalogne essayait d'obtenir dans l'État espagnol avec le nouveau statut, qui a en grande partie été rejeté par le Conseil constitutionnel en 2010. L'adoption de cette nouvelle loi aurait pu transformer l'Espagne en un État fédéral. Le fédéralisme en Catalogne était la promesse d'une plus grande autonomie politique et fiscale pour le peuple catalan.

Le consociationalisme est le point de vue selon lequel l'autonomie gouvernementale ainsi qu'une représentation adéquate de chaque peuple au sein du gouvernement englobant constitue une mesure adéquate pour assumer les responsabilités d'une société multinationale. Cette conception implique que les différents groupes nationaux soient proportionnellement représentés par des élites qui occuperaient des postes importants au sein du gouvernement fédéral. Il devrait également y avoir un droit de veto détenu par les groupes concernés et un certain degré de décentralisation des administrations locales. Il devrait y avoir un gouvernement pour chacun des peuples.

Pour prendre encore une fois l'exemple du Québec, la province de Québec s'est vue offrir en 1867 un État fédéré et une représentation équitable à la Chambre des communes. Contrairement à la division des États fédérés aux États-Unis, où aucune minorité n'a le contrôle sur l'un des États, l'une des quatre provinces de l'initiale fédération canadienne a été dominée par une nette majorité de Canadiens français, qui représentaient alors 33 % de l'ensemble de la population canadienne. On pourrait ainsi faire valoir que lorsque l'expérience du gouvernement fédéral prend cette orientation et prévoit l'autonomie gouvernementale pour les minorités nationales sous la forme d'un État fédéré, en plus d'assurer la présence de ces minorités au sein du gouvernement fédéral, il offre la promesse de la reconnaissance que l'on attend du fédéralisme.

Y a-t-il quelque chose qui cloche dans ce dernier argument ? Dans de nombreuses fédérations multinationales, nous savons que les problèmes peuvent survenir même lorsque la représentation du groupe minoritaire est garantie et que le groupe exerce une certaine forme d'auto-gouvernement. Les problèmes sont inévitables, surtout si le groupe national est une petite minorité dans le pays et forme seulement un État fédéré parmi plusieurs autres. Les membres de la nation minoritaire vont inévitablement se retrouver dans une situation minoritaire, autant dans le gouvernement de l'État fédéral que lors des rencontres interprovinciales, de sorte que les législations de l'État fédéral risquent de se révéler la plupart du temps à l'avantage de la majorité. En outre, si la majorité s'identifie d'abord et avant tout au pays dans son ensemble et que le gouvernement fédéral est perçu comme étant son gouvernement, la plupart des autres États fédérés pourront plus naturellement être enclins à suivre les politiques du gouvernement fédéral, ce qui pourra contribuer à isoler l'État représentant le peuple minoritaire.

Le modèle consociatif n'échappe donc pas au « syndrome de la majorité et des minorités », pour reprendre l'expression de Rajeev Bhargava. On peut présumer que ce genre d'arrangement ne sera viable que dans les sociétés où il y a plus que deux groupes, comme en Suisse ou en Inde par exemple, parce qu'il y a moins de danger d'avoir à livrer une lutte de pouvoir à armes inégales, entre une majorité et une minorité. Quand plusieurs peuples sont organisés en État, chaque peuple est minoritaire au sein de l'État, et cela garantit un meilleur équilibre au sein de l'État. Dans les endroits où le modèle consociatif est appliqué mais où il n'y a que deux groupes, comme en Belgique par exemple, une lutte de pouvoir tend malheureusement à se produire. L'esprit du consociationalisme est alors détourné au profit d'une lutte entre une majorité et une minorité.

Il y a au Canada au moins une cinquantaine de peuples autochtones, un peuple acadien et un peuple québécois, mais la majorité nationale

anglo-canadienne demeure écrasante. Les Québécois jouissent d'une représentation équitable à la Chambre des communes et au sein du gouvernement, et profitent aussi de l'autonomie gouvernementale dans la province de Québec. Mais cela n'a pas empêché le Québec de se retrouver pris dans une logique de domination par la majorité anglo-canadienne. La population du Québec a diminué et ne représente plus que 22 % de la population canadienne, et la fédération est désormais composée de dix provinces et trois territoires. Ainsi, le Québec s'est très souvent retrouvé politiquement isolé. Le rapatriement au Canada de la constitution qui se trouvait à Westminster a en 1982 été imposé au Québec par neuf provinces et le gouvernement fédéral sans référendum et contre la volonté exprimée de la plupart des membres de l'Assemblée nationale du Québec. Le nouvel ordre constitutionnel ne contient pas de reconnaissance du peuple québécois, impose des restrictions sur les lois linguistiques du Québec, limite les pouvoirs du Québec en matière d'éducation et impose une formule d'amendement qui ne peut pas vraiment être appliquée. L'Accord du lac Meech qui énonçait cinq conditions minimales pour réintégrer le Québec dans l'ordre constitutionnel canadien a ensuite été rejeté en 1990. Plus tard, une Entente-cadre sur l'union sociale a été imposée aux Québécois en 1999 avec l'approbation explicite de toutes les provinces et du gouvernement fédéral. En outre, un déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les États fédérés existe depuis les cinquante dernières années, mais il a régulièrement été dénoncé surtout par les gouvernements successifs du Québec. Enfin, le Québec est désormais le seul à s'objecter au « pouvoir fédéral de dépenser » qui n'est même pas mentionné dans la Constitution de 1867. En vertu de ce prétendu pouvoir, le gouvernement fédéral se croit en mesure de créer des programmes et de dépenser de l'argent dans les champs de compétence des provinces. En somme, un principe non écrit dans la constitution canadienne permet de violer systématiquement des compétences qui, elles, sont explicitement reconnues comme exclusivement possédées par les provinces dans le texte de la Constitution de 1867.

Il semble donc que lorsqu'un État fédéral contient un peuple minoritaire qui est petit en nombre, qui n'est représenté que par une minorité de députés au sein du gouvernement fédéral et est organisé dans un État fédéré qui n'est qu'un parmi plusieurs autres, une version plus robuste de l'autodétermination interne doit être mise en œuvre pour protéger et promouvoir ce peuple minoritaire. En somme, lorsque cet État est composé d'une majorité nationale dominante, nous parvenons à un niveau où l'État fédéral n'est pas plus compétent que l'État unitaire à accueillir un peuple minoritaire. Il n'y a pas de différence entre un État fédéral dans lequel le peuple minoritaire est représenté par une minorité de députés et exerce un auto-gouvernement également exercé par une majorité d'autres États fédérés, et un État unitaire qui aurait permis une

certaine représentation de la minorité dans le gouvernement de l'administration centrale, ainsi que le transfert de certains pouvoirs à la minorité, comme c'est le cas en Grande-Bretagne où existe maintenant une Assemblée nationale écossaise.

La question se pose donc de savoir ce qu'il faut faire lorsque les peuples minoritaires ne constituent qu'un faible segment de la population et que celle-ci est dominée par une majorité nationale qui détient l'essentiel du pouvoir économique et politique. Peut-il exister un arrangement politique adéquat pour ce genre de situation, y compris un arrangement fédéral ? Il semble y avoir de bonnes raisons de tenter de trouver des mécanismes pour rendre compte de la diversité nationale au sein d'un État fédéral, et ce même pour une minorité qui représente une faible proportion de la population globale au sein de l'État. Mais que faut-il faire en plus de lui accorder une représentation au sein de l'État et lui permettre d'exercer une certaine forme de gouvernement autonome ? Devrions-nous inscrire des dispositions spécifiques, faites sur mesure pour la population concernée et inscrite dans une constitution ? Faut-il autoriser la décentralisation, l'asymétrie, voire un statut particulier comme stratégie d'accommodement pour les minorités ? On atteindrait ainsi le troisième et ultime degré de l'État fédéral en faveur d'une reconnaissance effective de l'autodétermination substantielle.

Pour d'autres personnes, c'est l'attachement à une identité commune, adoptée par tous les citoyens au sein du pays, qui constitue l'ingrédient manquant que nous recherchons. Mais est-ce qu'une telle allégeance est requise pour que la fédération soit viable, ou peut-on se contenter pour les peuples sans État d'une vision plus fonctionnelle et instrumentale du rôle joué par l'État fédéral ? Le problème est que même si l'allégeance au pays dans son ensemble constitue une exigence incontournable, on ne peut la considérer comme acquise ou l'exiger *a priori* au peuple minoritaire. Le sentiment d'allégeance ne peut apparaître ou se maintenir s'il n'y a aucune forme de reconnaissance politique substantielle qui aille au-delà de l'autonomie gouvernementale et de la représentation dans les instances de l'État fédéral. L'allégeance à l'État fédéral peut certes être cultivée, mais elle est peut-être aussi conditionnée par les exigences morales de la politique de la reconnaissance.

Un État multinational fédéral ne sera viable idéalement que si de nombreux groupes nationaux y sont rassemblés, et qu'ils sont tous minoritaires, de sorte que chaque minorité nationale évite d'être marginalisée par un groupe majoritaire. Mais est-ce à dire que le fédéralisme multinational ne peut pas être appliqué dans des pays comme le Canada et la Belgique ? Peut-on dans ces cas échapper à la conclusion que la seule solution viable est la création d'un nouvel État ? Est-il encore possible de trouver une alternative au modèle de l'État-nation unitaire ?

Est-il possible de constitutionnaliser et d'institutionnaliser une politique de reconnaissance qui serait faite sur mesure pour accommoder les peuples minoritaires dans une grande fédération ?

Il faut considérer sérieusement dans certains cas un engagement maximal en faveur du troisième et ultime degré d'autodétermination interne. Les peuples minoritaires qui font face à des majorités nationales dominantes ont non seulement le droit d'être représentés dans les instances fédérales et le droit de disposer d'un gouvernement autonome, ils ont aussi le droit de disposer d'un statut particulier. Il faut autrement dit faire exception au sacro-saint principe de l'égalité des provinces. Ainsi que le prescrit le principe de l'autodétermination défini dans les divers documents de l'Organisation des Nations unies, les peuples minoritaires devraient dans de tels cas être en mesure de « déterminer leur statut politique à l'intérieur de l'État », et cela veut dire un statut constitutionnel fait sur mesure pour être adapté à leurs besoins. Même si elles sont bien représentées dans les institutions de l'État fédéral et qu'elles ont leur propre gouvernement, leur État fédéré doit peut-être avoir en plus un statut juridique particulier dans le pays. Quand le peuple est minoritaire et qu'il ne représente qu'une partie au sein d'un grand nombre d'États fédérés, le principe de l'égalité entre les États fédérés n'est certainement pas une option viable. Il faut une sorte de statut particulier qui implique une certaine forme de fédéralisme asymétrique. Ce statut particulier doit impliquer une distribution de pouvoirs distincte entre les deux niveaux de gouvernement qui est différente par rapport à la distribution de pouvoirs existante au sein de la fédération. La constitution de l'État englobant doit être adaptée à la nation concernée et celle-ci est aussi en droit d'adopter sa propre constitution interne.

Quelles sont donc les promesses du fédéralisme multinational ? Quelles sont les questions soulevées par la présence de plusieurs nations dans un État fédéral ? Est-ce que le fédéralisme est le modèle idéal permettant de gérer la diversité nationale ? Quels bénéfices peuvent être obtenus du fait d'accueillir la diversité nationale ? Quels pays peuvent servir de modèles et méritent d'être examinés avec soin ? Est-ce que l'Europe est un bon laboratoire pour vérifier si le modèle fédéral est adaptable à la diversité nationale ? Ces questions sont dans l'air du temps depuis plusieurs années déjà, et elles se posent dans plusieurs pays. La question de la viabilité de l'État multinational fédéral peut et doit être soulevée. Tel est le défi que les auteurs du présent volume tentent de relever.