

## 4

**LE FÉDÉRALISME ASCENDANT D'ALTHUSIUS COMME  
FONDEMENT NORMATIF DES DÉVOLUTIONS BRITANNIQUES**

Certains des points de vue normatifs les plus importants d'Althusius figurent implicitement dans la rhétorique du Parti travailliste (alors dirigé par Tony Blair) et dans les justifications formulées par les penseurs et acteurs de la nouvelle politique britannique à propos des dévolutions. Mais ils sont également présents dans les écrits et l'activité des mouvements citoyens en faveur des dévolutions, mouvements qui se sont constitués surtout en Écosse, et dans la construction quasi-fédérale qui a résulté des transferts de pouvoir. Le *Politica* d'Althusius n'a évidemment pas été le livre de chevet de Tony Blair, ni n'a inspiré directement les campagnes citoyennes en faveur de la création des deux législatures régionales. Néanmoins, le projet des dévolutions contient un certain nombre de fondements normatifs qui sont proches du système politique élaboré par Althusius.

Il faut donc maintenant rendre compte de ces rapprochements en saisissant les concepts phares qui organisent la théorie d'Althusius, à savoir la souveraineté partagée et la codétermination, la pluralisation de la gouvernance, la politique entendue comme un processus de construction communautaire et enfin, le principe de subsidiarité. Rappelons d'abord brièvement qu'Althusius aménage la diversité dans un projet fédéral ascendant et pluraliste. Le système politique est ascendant en ce sens que « l'unité fédérative ne doit pas

être imposée par le haut, mais doit plutôt être renforcée par le bas »<sup>448</sup> et s'appuyer sur l'ensemble des « communautés symbiotiques »<sup>449</sup> qui composent l'État. Chaque niveau génère ses propres lois et droits afin de réaliser des finalités qui lui sont propres<sup>450</sup>. Dans le modèle élaboré par Althusius, les associations fonctionnelles, les villes, les régions et les provinces sont antérieures et supérieures à l'État : ce sont elles qui lui donnent naissance et qui produisent et engendrent tout ce qui est utile et nécessaire à la vie sociale. Ceci ne signifie pas qu'Althusius endosse l'idée organiciste propre à la pensée médiévale selon laquelle l'autonomie des groupes serait fermement ordonnée à une unité globale ou à un principe de totalité. En réalité, dans le fédéralisme d'Althusius, « chacun des groupes a sa cause finale et se suffit en partie par le déploiement de sa propre perfection »<sup>451</sup>. Ainsi, les « droits des communautés et leur subordination à une unité globale sont posés en même temps »<sup>452</sup> alors que le principe du consentement intervient à tous les niveaux associatifs.

#### 4.1 Indivisibilité, partage et codétermination

Cette section s'attachera à étayer l'hypothèse selon laquelle les dévolutions auraient entraîné une nouvelle répartition de la souveraineté qui va dans le sens des principes politiques avancés par Althusius. La construction fédérale d'Althusius repose, comme je l'ai souligné, sur le postulat que la souveraineté est indivisible mais partageable : elle n'est pas « la propriété d'une poignée d'individus, ni de quelque tyran, mais (...) la propriété de

<sup>448</sup> Henk E.S. Woldring, « The Constitutional State in the Political Philosophy of Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 126 (traduction libre).

<sup>449</sup> Philippe Brault, Guillaume Renaudineau, François Sicard, *Le principe de subsidiarité*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>450</sup> Matthew S. Weinert, « Bridging the Human Rights – Sovereignty Divide: Theoretical Foundations of a Democratic Sovereignty », *op. cit.*, p. 15.

<sup>451</sup> Chantal Millon-Delsol (1992), *L'État subsidiaire*, Paris, Presses universitaires de France, p. 51.

<sup>452</sup> Philippe Brault, Guillaume Renaudineau, François Sicard, *Le principe de subsidiarité*, *op. cit.*, p. 12.

la coalescence des communautés qui donnent naissance à l'État »<sup>453</sup>. Althusius reconnaît que c'est la vie symbiotique de tous les membres du *commonwealth*, la mise en commun harmonieuse des potentialités de chacun, qui est la plus à même d'assurer le bien-être général : « C'est parce qu'aucune communauté n'est adéquate à toutes les finalités que les membres d'un type de communauté vont se tourner vers une communauté d'un autre type pour atteindre certains buts »<sup>454</sup>. L'activité politique doit s'articuler librement à *l'intérieur* et à *travers* tous les échelons de la vie sociale, sans faire l'objet d'aucun monopole étatique. C'est cet environnement politique particulier qui favorise la prospérité. C'est pour cette raison que « dans le système fédéral d'Althusius, la gouvernance prend place seulement comme un processus continu et politiquement organisé d'interaction parmi les communautés »<sup>455</sup>. Les relations ne se font pas sur une base purement intergouvernementale et sporadique; elles font l'objet d'une négociation perpétuelle.

Le parallèle qu'on peut établir entre le système d'Althusius et le régime politique britannique d'après les dévolutions se rapporte à la répartition de la souveraineté et aux desseins particuliers de ce partage. En effet, selon M. Weinert, la construction d'Althusius est « significative parce qu'elle s'assure que l'activité politique ait une pertinence et une responsabilité directe sur le peuple en permettant à chaque association d'attribuer un effet direct et immédiat sur leurs propres finalités »<sup>456</sup>. La situation qui prévalait avant les

---

<sup>453</sup> Henk E.S. Woldring, « The Constitutional State in the Political Philosophy of Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 125 (traduction libre).

<sup>454</sup> Philippe Brault, Guillaume Renaudineau, François Sicard, *Le principe de subsidiarité*, *op. cit.*, p. 13.

<sup>455</sup> Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 162 (traduction libre).

<sup>456</sup> Matthew S. Weinert, « Bridging the Human Rights – Sovereignty divide: Theoretical Foundations of a Democratic Sovereignty », *op. cit.*, p. 15 (traduction libre).

dévolutions était tout autre. En effet, les législations s'appliquant en Écosse et au pays de Galles étaient décidées par les représentants du groupe majoritaire de la Grande-Bretagne, à savoir l'Angleterre.

Or, le partage et l'indivisibilité de la souveraineté suggèrent plutôt chez Althusius qu'aucune communauté politique ne peut être exclue du fonctionnement politique sans entraîner une importante violation qui s'exprime sous la forme d'une imposition induite par l'autorité centrale. C'est cette situation d'injustice que les dévolutions sont venues renverser en permettant aux peuples écossais et gallois de formuler leurs propres politiques en accédant à une forme modulée d'autodétermination. Dans son effort pour rassembler les perspectives normatives qui ont été employées pour justifier les dévolutions, Adrian Kay souligne d'ailleurs que le concept déontologique central qui fut le plus souvent évoqué dans les débats est l'autonomie<sup>457</sup>. La crise de légitimité résulte en effet d'une situation où l'autorité politique n'est pas répartie et partagée également parmi les nations constituantes qui, de cette façon, ne dispose pas d'un niveau d'autonomie proportionnel à leur engagement<sup>458</sup>. En attribuant des pouvoirs législatifs considérables au pays de Galles et à l'Écosse, le gouvernement travailliste a opéré une nouvelle répartition de la souveraineté qui permet dorénavant à chaque communauté historique « de réaliser son essence sociale sous ses diverses formes possibles »<sup>459</sup>.

Le partage et l'incommunicabilité de la souveraineté se portent donc ultimement garants de la liberté des communautés politiques du *commonwealth*. En effet, Althusius

---

<sup>457</sup> Adrian Kay (2003), « Evaluating Devolution in Wales », *Political Studies*, vol. 51, no. 1, p. 51 (traduction libre).

<sup>458</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>459</sup> Philippe Brault, Guillaume Renaudineau, François Sicard, *Le principe de subsidiarité, op. cit.*, p. 13.

estime que le droit de chaque membre du *commonwealth* doit être préservé, et non pas diminué ou augmenté au détriment d'un autre. Selon Henk Woldring, cette directive suggère que « le gouvernement doit reconnaître la compétence propre et les droits appropriés des associations publiques afin de prévenir qu'une association n'en domine une autre »<sup>460</sup>. Dans le cas qui nous occupe, c'est la majorité anglaise qui dictait, jusqu'en 1999, ses choix électoraux et ses préférences politiques au pays de Galles et à l'Écosse. Évidemment, on ne doit pas négliger les liens qui existaient au sein même de la famille travailliste en provenance de ces deux régions et celle du centre. Que l'Écosse et le pays de Galles puissent être constamment sous la domination de l'Angleterre aurait été injustifiable pour Althusius. En effet, pour Althusius, « l'essence de la tyrannie consiste dans la violation du principe de consentement sur lequel tout le processus politique de gouvernance repose »<sup>461</sup>.

Par ailleurs chez Althusius, « l'existence de sources concurrentes de création du droit est également admise comme un meilleur garant des libertés »<sup>462</sup>. La création de deux nouveaux paliers en Grande-Bretagne participe résolument de cette conception. Pour Althusius comme pour les promoteurs des dévolutions, la reconnaissance de la diversité et l'octroi des moyens institutionnels permettant de mettre en œuvre l'autonomie des unités constituantes représentent des modalités de la liberté. Althusius résume cet impératif en ces termes : « C'est un aspect de la liberté qu'une entreprise puisse être administrée avec le

---

<sup>460</sup> Henk E.S Woldring, « The Constitutional State in the Political Philosophy of Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 131 (traduction libre).

<sup>461</sup> Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 145 (traduction libre).

<sup>462</sup> Alain de Benoist, « Le premier fédéraliste: Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 23.

conseil et l'autorité de ceux qui en supportent le danger et qui fournissent les aptitudes, le support, les biens et l'esprit à celle-ci »<sup>463</sup>.

Des justifications normatives de nature similaire furent avancées par le parti de Tony Blair pour appuyer le projet des dévolutions. Le « nouveau projet travailliste » annonçait que les réformes constitutionnelles allaient « redessiner les frontières entre ce qui est fait au nom du peuple et ce qui est fait par le peuple lui-même. Elles vont créer une nouvelle relation entre le gouvernement et le peuple, basée sur la confiance, la liberté, le choix et la responsabilité [...] »<sup>464</sup>. Pour le Parti travailliste, les dévolutions étaient légitimes et nécessaires puisqu'elles renversaient une situation d'injustice produite par une mise en minorité permanente de certains groupes : le pays de Galles et l'Écosse, dans le Royaume-Uni, étaient toujours susceptibles d'être soumis à la volonté de la majorité anglaise, qui représente 80 pour cent de la population du Royaume-Uni. « C'est la reconnaissance de cela, déclarait Tony Blair, qui fait que les dévolutions constituent un arrangement plus juste pour le futur »<sup>465</sup>. Ainsi, les transferts de pouvoirs furent explicitement avancés comme un « mécanisme de protection des droits des minorités »<sup>466</sup>.

De façon similaire, pour Althusius, une « confédération de membres également souverains fournit la meilleure assurance contre une autorité centrale centraliste, ou, dans un autre scénario, contre un despotisme plébiscitaire au sein duquel les majorités usurpent

---

<sup>463</sup> Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, op. cit., p. 185-186 (traduction libre).

<sup>464</sup> Discours de Tony Blair prononcé en 1996 et cité dans Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse, *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, op. cit., p. 7 (traduction libre).

<sup>465</sup> *Ibid.*, p. 8 (traduction libre).

<sup>466</sup> *Ibid.* (traduction libre).

les droits des minorités »<sup>467</sup>. Thomas Hueglin défend également l'interprétation selon laquelle la construction fédérale d'Althusius aménage les conditions propices à la reconnaissance des droits des groupes minoritaires qui apparaissent sacrifiés dans une construction étatique unitaire<sup>468</sup>. Pour que les groupes minoritaires puissent maîtriser les circonstances de leur sort, ils doivent pouvoir exprimer et matérialiser des résolutions parfois contraires à la volonté de la majorité, ce qui nécessite selon Althusius, l'instauration d'une co-souveraineté.

Dans cette optique, les dévolutions peuvent se comprendre comme étant la réalisation de la *lex propriae* d'Althusius. La définition de cette « loi appropriée » s'avère particulièrement éclairante car elle met en lumière l'importance qu'Althusius attache au respect de la diversité ainsi qu'à l'expression et à la reconnaissance politique de celle-ci. Selon M. Weinert, Althusius reconnaît effectivement une « valeur intrinsèque aux traditions et aux coutumes »<sup>469</sup>, ce qui expliquerait aussi pourquoi il préconise la coexistence de divers paliers normatifs. « Les lois appropriées sont des promulgations par lesquelles les associations particulières sont régies. Elles diffèrent selon chaque espèce d'association conformément à la nature que chacune requiert »<sup>470</sup>. Chaque association formule ses propres lois conformément à ses finalités et à ses caractéristiques sociologiques spécifiques. Car (et il s'agit d'une idée importante associée à la notion de subsidiarité) il y a

---

<sup>467</sup> Matthew S. Weinert, « Bridging the Human Rights – Sovereignty divide: Theoretical Foundations of a Democratic Sovereignty », *op. cit.*, p. 16 (traduction libre).

<sup>468</sup> Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 184-185.

<sup>469</sup> Matthew S. Weinert, « Bridging the Human Rights – Sovereignty divide: Theoretical Foundations of a Democratic Sovereignty », *op. cit.*, p. 15 (traduction libre).

<sup>470</sup> Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 21-22 (traduction libre).

certaines fonctions que les entités constituantes remplissent mieux et plus efficacement lorsque ce sont elles-mêmes qui les mettent en œuvre. Cette idée était présente dans la rhétorique du Parti travailliste lorsque celui-ci faisait valoir que les nouvelles législatures écossaise et galloise allaient insuffler une dynamique de prospérité en Écosse et au pays de Galles. Dans la rhétorique de Tony Blair, l'un des arguments qui militaient ainsi en faveur des dévolutions était que la création d'un gouvernement régional allait permettre au pays de Galles et à l'Écosse de devenir des régions dynamiques et prospères dans la nouvelle Europe. Des justifications associées à des gains d'efficacité furent ainsi mises de l'avant par le nouveau parti travailliste. Or, pour Althusius, le partage de la souveraineté est un gage non seulement de liberté, mais également d'efficacité. En effet, écrit Althusius (qui fournit par le fait même une définition limpide de la subsidiarité) « le pouvoir est plus utile quand il est déployé parmi un grand nombre, et les affaires du *commonwealth* sont plus promptement expédiées quand elles sont communiquées entre plusieurs»<sup>471</sup>.

Les nouveaux pouvoirs décisionnels dont disposent les nations écossaise et galloise devraient leur permettre d'exploiter plus efficacement le savoir local<sup>472</sup>. C'est exactement l'idée qui est exprimée dans le discours prononcé par Tony Blair le 28 mars 2000 alors qu'il avait affirmé vouloir « laisser l'Écosse et le pays de Galles faire ce qu'ils peuvent faire le mieux localement »<sup>473</sup>. L'une des principales fonctions des gouvernements, pour Althusius, consiste à instaurer un environnement politique approprié de sorte que les associations publiques puissent faire valoir le plus possible leurs compétences et leurs

---

<sup>471</sup> *Ibid.*, p. 105 (traduction libre).

<sup>472</sup> Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse, *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, *op. cit.*, p. 129 (traduction libre).

<sup>473</sup> *Ibid.*, p. 8 (traduction libre).



droits<sup>474</sup>. Car la gouvernance est, pour Althusius, affaire d'interaction plus que de direction. Le gouvernement a comme priorité de faciliter la codétermination du processus politique par les différentes communautés<sup>475</sup>. Ces prescriptions se retrouvent explicitement dans les recommandations formulées par les principaux acteurs de la naissance des législatures écossaise et galloise. En effet, les architectes du Parlement de l'Écosse et de l'Assemblée nationale de Galles, y compris les mouvements citoyens, étaient préoccupés par l'importance d'imaginer un jeu parlementaire qui, par la présence de nombreux contrepouvoirs, par une représentativité fidèle à la diversité écossaise et galloise et par la transparence de ses activités, restreigne les possibilités qu'un groupe ou une fonction en vienne à imposer son ascendant sur un autre. Ces justifications normatives rejoignent clairement les instructions d'Althusius, pour qui la codétermination doit aussi s'instaurer à l'intérieur même des communautés qui constituent l'État. En effet, selon la lecture de Thomas Hueglin, la théorie politique d'Althusius serait sociétale en ce sens que les organisations professionnelles ou fonctionnelles autant que les communautés politiques territoriales y sont copropriétaires de la souveraineté. La contribution de ces organisations à la vie politique, sociale et économique de la société est reconnue et enchâssée constitutionnellement. Comme le suggère Daniel Elazar, dans la théorie politique d'Althusius, l'individu n'est pas le seul atome à partir duquel nous pouvons analyser ou

---

<sup>474</sup> Henk E.S. Woldring, « The Constitutional State in the Political Philosophy of Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 131.

<sup>475</sup> Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 91 (traduction libre).

commencer la construction de la société civile<sup>476</sup>. Bien au contraire : on n'a qu'à observer la réalité pour constater qu'une association publique ne peut pas exister sans les associations privées qui la constituent. L'une des leçons les plus importantes à retenir du travail d'Althusius est que « les humains sont organisés au sein de différentes communautés morales ce qui fait que les droits de chacune doivent être traités d'une manière appropriée »<sup>477</sup>. Les associations fondamentales de la communauté politique, qu'elles soient publiques ou privées, « sont des moyens par lesquels la justice peut s'accomplir »<sup>478</sup>.

Les relations qu'établissent entre elles l'ensemble des associations politiques et privées importent ainsi beaucoup dans la poursuite du bien-être de la communauté. Par exemple, les gouvernements locaux, en Écosse et au pays de Galles, auraient beaucoup profité des dévolutions par la multiplication et la régularisation des interactions entre les autorités locales et les nouvelles législatures. Une culture de la consultation aurait émergé, alors que le processus décisionnel régional serait plus inclusif et codéterminé<sup>479</sup> que jamais. Par exemple, au pays de Galles, l'Assemblée aurait développé, particulièrement en santé, des « rapports inhabituellement denses avec les gouvernements locaux qui suggèrent un haut niveau de pénétration des intérêts locaux dans le processus décisionnel gallois »<sup>480</sup>.

On peut donc affirmer que les prescriptions d'Althusius convergent avec les motifs qui ont milité en faveur des dévolutions en ce sens que les transferts significatifs de

---

<sup>476</sup> Daniel J. Elazar, *The Multi-Faceted Covenant : The Biblical Approach to the Problem of Organizations, Constitutions, and Liberty as Reflected in the Thought of Johannes Althusius*, *op. cit.*, p. 195.

<sup>477</sup> *Ibid.*, p. 204 (traduction libre).

<sup>478</sup> *Ibid.*, p. 204 (traduction libre).

<sup>479</sup> Charlie Jeffery (2006), « Devolution and Local Government », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 36, no. 1, p. 63.

<sup>480</sup> *Ibid.*, p. 61 (traduction libre).

pouvoirs délibératifs auraient engendré une nouvelle logique de codétermination entre les associations, alors que le processus décisionnel régional se perméabilise et qu'il s'accomplit maintenant avec le concours des gouvernements et nombreuses associations locales dont l'expertise est reconnue et mise à profit. Ne perdons pas de vue que pour Althusius, ce sont ces groupements organisés qui sont collectivement les propriétaires de la souveraineté.

#### 4.2 La pluralisation de la gouvernance

L'un des principes phares de la politique d'Althusius réside selon T. Hueglin dans la pluralisation de la gouvernance, c'est-à-dire un processus de gouvernance à plusieurs niveaux dans lequel interagissent une multitude de collectivités spatiales et sociales<sup>481</sup>. Dans ce processus, « les unités plus petites non seulement retiennent des droits substantiels d'autogouvernement, mais sont aussi représentées dans le processus législatif des unités plus vastes »<sup>482</sup>. Or, dans le cas des dévolutions britanniques, la Grande-Bretagne a consenti à des réformes qui vont dans le sens de l'idée centrale d'Althusius selon laquelle la souveraineté est exercée de façon légitime et complète seulement lorsque l'ensemble des constituants du pays sont autorisés à formuler leurs propres politiques. Le processus décisionnel est dorénavant codéterminé, puisque l'Écosse et le pays de Galles formulent leurs propres politiques tout en conservant le droit de participer à l'élaboration des politiques britanniques.

---

<sup>481</sup> Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism, op. cit.*, p. 3 (traduction libre).

<sup>482</sup> *Ibid.* (traduction libre).

Dans le modèle politique imaginé par Althusius, la coordination entre les entités fédérées et le gouvernement central l'emporte sur la subordination. Cette dynamique horizontale présente certaines affinités avec le fédéralisme de coopération (les fonctions sont partagées au lieu d'être divisées entre Westminster et Cardiff) et de coordination (les fonctions régionales et centrales sont coordonnées entre les gouvernements séparés de Westminster et d'Édimbourg) issu des dévolutions. Les régions écossaise et galloise se sont vues accorder une place constitutionnelle spécifique et importante au sein du système politique britannique. Dans ce contexte, le rôle et l'autorité de Westminster ont subi des modifications compatibles avec les idées d'Althusius.

En effet, la structure politique de la Grande-Bretagne s'est fédéralisée et a intégré des institutions et des procédures qui permettent aux deux nations celtiques de « réaliser leurs finalités appropriées »<sup>483</sup>, selon l'expression d'Althusius, tout en continuant à œuvrer au bien-être de la communauté plus vaste, en l'occurrence, la Grande-Bretagne. Les deux projets doivent absolument être conciliés, dans l'optique du système élaboré par Althusius. Comme le soutient V. Bogdanor, « parce qu'il crée des rapports gouvernementaux complexes, le quasi-fédéralisme requiert un plus grand sens de la loyauté envers le Royaume-Uni que celui qui est nécessaire dans un État unitaire »<sup>484</sup>. Le pays de Galles négocie avec Westminster les législations qu'il veut voir appliquer, tandis que l'Écosse utilise son influence et ses nouveaux pouvoirs pour s'assurer de recueillir une plus grande

---

<sup>483</sup> Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 21 (traduction libre).

<sup>484</sup> Vernon Bogdanor, « Devolution : Decentralisation or Disintegration ? », *op. cit.*, p. 193 (traduction libre).

part des ressources britanniques. L'union aurait remplacé l'unité<sup>485</sup>. Même si des tensions considérables, ainsi que des exigences de cohésion et d'unité, continuent de prévaloir, la relation entre les communautés particulières et le gouvernement central s'est en quelque sorte équilibrée. Bien qu'en théorie la suprématie du Parlement britannique n'ait pas été altérée, dans les faits la souveraineté s'est vue partagée : « la situation du Royaume-Uni est exemplaire, puisqu'on y est passé d'un État où un principe rigide d'autorité unitaire tentait de s'intégrer à une réalité diversifiée et multinationale, à un État où l'autorité politique a été divisée [...] »<sup>486</sup>. Les transferts de pouvoir consentis aux régions écossaise et galloise par les travaillistes de Tony Blair, s'ils ne mettent pas fin à l'axiome de la souveraineté parlementaire, l'ont toutefois « sévèrement qualifié »<sup>487</sup>. Comme l'explique Bogdanor, la souveraineté du Parlement central ne signifie pas la même chose pour Westminster, pour l'Écosse et pour le pays de Galles. « En Écosse, elle commence à ne signifier rien de plus qu'un vague droit de supervision sur le Parlement écossais »<sup>488</sup>. Par exemple, on voit mal comment Westminster pourrait décider d'abolir unilatéralement le Parlement écossais et l'Assemblée nationale de Galles sans tenir un référendum sur la question et sans risquer d'exacerber les nationalismes écossais et gallois. De surcroît, étant donné que la création des législatures écossaise et galloise est le fruit de référendums, elles sont investies d'une légitimité quasi constitutionnelle qui immuniserait contre toute tentative d'abolition<sup>489</sup>. Le

---

<sup>485</sup> *Ibid.*

<sup>486</sup> Michael Keating, « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain », *op. cit.*, p. 96.

<sup>487</sup> Vernon Bogdanor, « Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution », *op. cit.*, p. 84.

<sup>488</sup> *Ibid.*, p. 84 (traduction libre).

<sup>489</sup> Martin Laffin, Alys Thomas, « The United Kingdom: Federalism in Denial? », *Publius: The Journal of Federalism*, *op. cit.*, p. 94.

référendum constitue en effet un acte fondateur légitime car il exprime le consentement des peuples concernés. Bogdanor estime d'ailleurs que le terme dévolution s'avère à la fois trompeur et réducteur car il ne rend pas compte de la portée réelle des changements qui sont survenus dans l'architecture politique britannique. Les dévolutions opèrent une délégation des pouvoirs, mais, en divisant le « pouvoir de légiférer », elles créent des « rapports quasi-fédéraux entre les entités qui ont obtenu des pouvoirs importants et Westminster »<sup>490</sup>. Pour R. Hazell, V. Bogdanor, A. Gamble et J. Tomaney, avec le *Government of Wales Act* et le *Scotland Act*, on assiste à une véritable révolution qui résulte dans la codification progressive et délibérative de la constitution britannique. Par-dessus tout, les lois créent deux nouvelles institutions démocratiques qui ont pour tâche de représenter leur population respective et de servir leurs aspirations. Le pouvoir le plus important concédé à l'Écosse et au pays de Galles réside dans le fait que ces deux nouvelles structures « représentent en toute légitimité et de plein droit les peuples écossais et gallois »<sup>491</sup>. L'Écosse et dans une certaine mesure, le pays de Galles peuvent formuler leurs propres politiques, établir leurs priorités et définir leur propre agenda. Des études menées par le centre de recherche sur les dévolutions et les changements constitutionnels<sup>492</sup> démontrent d'ailleurs que c'est dans l'Assemblée nationale de Galles et dans le Parlement écossais que les citoyens des deux nations placent aujourd'hui leur confiance et leurs espérances. La portée des dévolutions ne saurait donc être minimisée.

---

<sup>490</sup> Vernon Bogdanor, « Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution », *op. cit.*, p. 85.

<sup>491</sup> Vernon Bogdanor, « Devolution: Decentralisation or Disintegration? », *op. cit.*, p. 185 (traduction libre).

<sup>492</sup> Centre de recherche sur les dévolutions et les changements constitutionnels, [En ligne], <http://www.devolution.ac.uk/index.htm>, page consultée le 5 janvier 2008.

Ainsi, en l'absence d'une véritable et réelle suprématie politique, la souveraineté parlementaire formelle devient presque une coquille vide puisque « l'autorité politique dépend ultimement de son exercice régulier et continu »<sup>493</sup>. Par conséquent, même si la distinction entre le fédéralisme et la dévolution se conçoit sans peine d'un point de vue théorique, dans la vie politique, les deux catégories se mélangent presque en Grande-Bretagne. D'autant plus qu'avec la présence du Comité judiciaire du Conseil Privé, le Royaume-Uni est d'ores et déjà pourvu, comme c'est le cas dans tous les États fédéraux, d'un organe judiciaire chargé d'arbitrer les disputes constitutionnelles.

Il semble donc clair que la souveraineté détenue par Westminster a été érodée par le déclenchement du processus des dévolutions. La décentralisation des responsabilités politiques consentie par Westminster à l'endroit des législatures régionales s'avère compatible avec l'une des plus importantes recommandations d'Althusius. Dans l'une de ses phrases les plus éloquentes, ce dernier affirmait que « moins le pouvoir de ceux qui dirigent est important, plus le royaume est et sera stable et durable »<sup>494</sup>. La stabilité et la pérennité de l'État britannique préoccupaient très certainement le Parti travailliste, surtout devant l'exacerbation du nationalisme sécessionniste écossais et le problème non résolu de l'Irlande du Nord. On trouve ici la justification pragmatique des dévolutions britanniques. Les circonstances commandaient un partage de la souveraineté entre les communautés qui constituent l'État, comme le conseillait Althusius. Althusius estimait que les compétences, les droits et responsabilités des entités fédérées ne doivent pas être imposés par l'État mais

---

<sup>493</sup> Vernon Bogdanor (1999), « Devolution: Decentralisation or Disintegration? », *op. cit.*, p. 187 (traduction libre).

<sup>494</sup> Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 98 (traduction libre).

consentis par contrats. Dans cette optique, le *Scotland Act* et le *Government of Wales Act* de 1998 peuvent être considérés comme des contrats présidant à une réallocation horizontale de la souveraineté.

Cependant, l'un des rapprochements les plus saisissants entre le modèle d'Althusius et les dévolutions britanniques concerne la dynamique fédérale *sui generis* qui résulte de la création des deux nouvelles législatures écossaise et galloise. En effet, selon une analyse réalisée par Bache et Flinders, l'État britannique d'après les dévolutions est un État dans lequel les différentes arènes politiques apparaissent intimement liées et sont appelées à interagir fréquemment. À l'intérieur des multiples concordats *ad hoc* et du Comité ministériel mixte, les gouvernements du pays de Galles, de l'Écosse et du Royaume-Uni harmonisent leurs politiques et négocient la marge de manœuvre de chacun. Des formes de relations intergouvernementales fluides ont vu le jour et multiplient les rapports entretenus entre les exécutifs. « Dans le contexte des dévolutions, plusieurs facteurs prouvent que l'exécutif est en constante négociation plutôt qu'en position de force, que l'interdépendance entre les différentes organisations prévaut sur la hiérarchie, que l'État est quasi-fédéral plutôt qu'unitaire »<sup>495</sup>.

Pour V. Bogdanor, les dévolutions, bien qu'elles semblent créer des « strates » autonomes de pouvoir, feraient plutôt naître de nouveaux paliers gouvernementaux qui entretiennent des rapports d'interdépendance. Ce serait surtout vrai de la dévolution galloise.

---

<sup>495</sup> Ian Bache, Matthew Flinders, « Multi-level Governance and the Study of the British State », *op. cit.*, p. 47 (traduction libre).



Dans le monde moderne, c'est difficilement possible dans n'importe quelle démocratie de maintenir une ligne de démarcation rigide entre différents niveaux de gouvernement. C'est pourquoi, dans la plupart des États fédéraux modernes, le « fédéralisme dualiste », caractérisé par deux niveaux de gouvernement possédant chacun une sphère d'action définie, est remplacé par un fédéralisme plus coopératif, marqué par une relation d'interdépendance entre le gouvernement central et les provinces<sup>496</sup>.

Cette analyse de la nouvelle politique britannique est compatible avec la lecture faite par Thomas Hueglin de l'État althusien, qui serait un « État négocié »<sup>497</sup>. À chaque niveau de gouvernement, tous ceux qui sont affectés par les décisions qui sont prises doivent être entendus et lorsque l'intérêt d'un groupe est en jeu, « le consentement de ce groupe est requis »<sup>498</sup>. C'est une pyramide de pouvoirs « qui se superposent sans se confondre »<sup>499</sup>. Sur le plan procédural, si l'on veut que la souveraineté appartienne effectivement aux corps organisés du peuple, cela exige de rompre avec le modèle de représentation classique. Les représentants des régions écossaise et galloise doivent par exemple pouvoir participer sur une base régulière au processus décisionnel du gouvernement central. C'est le cas présentement, et cette procédure soulève bien des contestations (on l'a vu par exemple avec la *West Lothian question*<sup>500</sup>). Althusius répond aux défis posés par la fragmentation des sociétés féodales en organisant l'action collective sur la base du consentement, de la coopération et du bien commun. En Grande-Bretagne, le gouvernement travailliste a décidé de mettre en œuvre des réformes constitutionnelles qui

---

<sup>496</sup> Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, op. cit., p. 283.

<sup>497</sup> Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, op. cit., p. 185 (traduction libre).

<sup>498</sup> *Ibid.*, (traduction libre).

<sup>499</sup> Philippe Brault, Guillaume Renaudineau, François Sicard, *Le principe de subsidiarité*, op. cit., p. 13.

<sup>500</sup> Celle-ci serait éludée par Althusius qui formule ce qui est souvent appelé aujourd'hui le « principe de tous les intérêts concernés ».

organisent plus démocratiquement l'hétérogénéité du pays de sorte que chaque société puisse élaborer des solutions à ses problèmes spécifiques tout en continuant d'exercer une influence sur les politiques concernant la Grande-Bretagne tout entière.

En somme, chez Althusius, pour que chaque entité politique puisse bénéficier d'une autonomie étendue permettant de mettre en œuvre avec plus d'efficacité la communication de tout ce qui est utile à la vie sociale, il faut que la souveraineté soit partagée. Ce partage qui s'accomplit entre la pluralité des constituants du pays a pour triple but l'installation d'un système fédéral de freins et contrepoids, l'impossibilité pour quiconque de s'arroger la « plénitude des pouvoirs » et finalement, de refléter les particularismes et la diversité présente dans le pays afin de permettre à celle-ci de s'exprimer. À ce chapitre, les exigences politiques d'Althusius semblent en partie réalisées dans l'État multinational britannique.

#### **4.3 La politique: un processus de construction communautaire**

Un autre dénominateur commun des dévolutions et de la pensée politique d'Althusius est que dans un cas comme dans l'autre, la politique renvoie à un processus social de construction communautaire<sup>501</sup>. L'État arme les différentes forces sociopolitiques, ou consociations, qui constituent sa base dans le but de permettre à chacune d'entre elles de réaliser ses potentialités, ce qui devrait ultimement influencer positivement le bien-être de l'ensemble.

---

<sup>501</sup> Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism, op. cit.*, p. 86 (traduction libre).

Pour Althusius, cela signifie que les instances politiques ne doivent pas monopoliser toutes les fonctions politiques et administratives. Les compétences administratives doivent être décentralisées et les associations de la société civile doivent pouvoir assumer des responsabilités de façon autonome et en coopération avec l'appareil étatique. Althusius soutenait que certains droits appartiennent de façon incommunicable à la sphère de la société<sup>502</sup>. Le gouvernement doit défendre les droits des communautés politiques qui le constituent en vertu du principe selon lequel « gouverner consiste à mener ceux qui sont gouvernés à leur fin appropriée »<sup>503</sup>. Il ne travaille pas à réaliser ses propres fins mais le bien-être général de ses commettants<sup>504</sup>. Les administrateurs emploient et exercent le pouvoir seulement pour le bénéfice des communautés constituantes. La souveraineté est ainsi inextricablement liée et conceptualisée en termes de bien commun<sup>505</sup>. La finalité première de la politique est le bien commun car, comme l'écrit Althusius, « le pouvoir est établi pour l'utilité de ceux qui sont gouvernés et non de ceux qui gouvernent »<sup>506</sup>.

La tâche première de la politique consiste donc à maximiser les liens de solidarité et à faciliter la coopération entre les différentes forces sociopolitiques, ces *symbiotes* qui se trouvent en situation d'interdépendance. La politique devient une sphère fédéralisée autant au niveau infra-étatique qu'au niveau étatique. Elle s'occupe de l'harmonisation et de la coordination des intérêts sociaux. Dans cette optique, le processus politique est horizontal

---

<sup>502</sup> Henk E.S. Woldring, « The Constitutional State in the Political Philosophy of Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 131.

<sup>503</sup> Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 21 (traduction libre).

<sup>504</sup> Matthew S. Weinert, « Bridging the Human Rights – Sovereignty Divide: Theoretical Foundations of a Democratic Sovereignty », *op. cit.*.

<sup>505</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>506</sup> Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 122 (traduction libre).

plutôt que hiérarchisé et sa légitimité est fonction de sa capacité à mobiliser l'ensemble des consociations dans le processus de communication mutuelle des ressources économiques, humaines et politiques. Parce que le bien-être de tous les citoyens nécessite la coopération de tous les symbiotes et la libre expression de leurs aptitudes, l'État (qui est le produit de l'association des consociations) doit encourager et faciliter la participation de toutes les associations et attribuer une cohérence à l'action collective. Comme l'écrit Hueglin, « Althusius établit une tradition alternative dans laquelle la politique elle-même devient une sphère fédéralisée qui se consacre à accommoder et à coordonner les intérêts sociaux divers. La tâche première de la politique est de rendre possible et d'organiser la vie sociale en tant que processus de construction communautaire plurielle »<sup>507</sup>. En somme, l'État agit comme un important vecteur de dynamisation de la société civile. Il établit, cultive et conserve les relations de réciprocité entre les groupes. Il est important de nuancer cette idée en affirmant que ce dernier ne se situe pas pour autant au-dessus de la vie sociale.

Comme le croient Morgan et Rees, les dévolutions ont fait naître au pays de Galles un nouveau système de gouvernance qui renforce le savoir local et rend le processus politique plus transparent et plus participatif, et l'économie plus innovante et dynamique. Mais surtout, le système politique est plus perméable aux contributions des associations de la société civile à cause des nouveaux mécanismes organisationnels et des nouveaux principes de représentativité. Par exemple, selon le principe du tiers<sup>508</sup>, chaque organe

---

<sup>507</sup> Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 106 (traduction libre).

<sup>508</sup> Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse, *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, *op. cit.*, p. 165.

consultatif doit être composé au tiers par le secteur public, au tiers par le secteur privé et au tiers par les organismes caritatifs.

Plusieurs commentateurs, à l'instar de M. Guibernau, estiment aussi que les dévolutions renforcent de façon substantielle les diverses associations régionales. Plusieurs raisons justifient d'affirmer que les délégations de pouvoir consenties aux régions écossaise et galloise dynamisent la société civile et les associations politiques, économiques et sociales de ces deux nations. L'hypothèse de Guibernau est que l'inauguration des nouvelles institutions démocratiques régionales accentue la capacité des deux nations minoritaires à maîtriser les circonstances de leur destinée puisque les problèmes se trouvent identifiés, analysés et résolus au lieu de leur émergence. Dans ce contexte, l'initiative des Travailleurs rappelle un objectif proprement althusien qui a été mentionné précédemment selon lequel « gouverner consiste à mener ceux qui sont gouvernés à leur finalité particulière »: les institutions galloises et écossaises sont dans une meilleure position pour répondre aux intérêts de leur population puisque ces groupes organisés sont « plus près des problèmes de leurs citoyens qu'une autorité centrale ne pourra jamais l'être »<sup>509</sup>. Les dévolutions, à l'instar de la construction politique d'Althusius, aménagent les conditions propices à ce que les unités constituantes utilisent leur autonomie pour réaliser des buts qui leurs sont spécifiques par des solutions et des capacités qui le sont tout autant.

Les nations minoritaires se servent de leurs pouvoirs législatifs pour formuler des politiques spécifiques à leurs caractéristiques sociologiques et qui leur permettent

---

<sup>509</sup> Thomas O. Hueglin, « Johannes Althusius : Medieval Constitutionalist or Modern Federalist? », *op. cit.*, p. 36 (traduction libre).

d'exploiter plus efficacement leurs particularités culturelles pour devenir des véritables vecteurs de mobilisation collective. L'impact positif associé aux dévolutions renvoie au développement d'une élite politique régionale qui s'avère plus en mesure de formuler une vision régionale mobilisatrice<sup>510</sup>. Les citoyens et associations civiques partagent davantage le sentiment de former une communauté de destin et, comme l'explique Guibernau, préfèrent et estiment être mieux représentés par des leaders qui sont issus des mêmes espaces vécus.

Les ressources politiques plus limitées de l'Écosse et du pays de Galles font en sorte que les exécutifs sont forcés de coopérer avec des groupes civils et avec les gouvernements locaux. Au pays de Galles, afin de combler le manque de personnel politique, les 2000 fonctionnaires et les 60 députés de l'Assemblée demandent le concours des réseaux d'acteurs formels et informels (universités, gouvernements locaux et autres communautés d'acteurs économiques notamment) pour mener à bien leur mandat, ce qui contribue à renforcer et à stimuler la participation du milieu. Par conséquent, « le processus décisionnel tend à être plus négocié, graduel et à bien des égards, consensuel »<sup>511</sup>. Cette extension de la participation au processus politique fait en sorte que les associations publiques sont plus respectées et reconnues comme des partenaires légitimes.

La politique peut ainsi devenir progressivement, comme Althusius l'envisageait, un processus de construction communautaire inclusif et horizontal, dans le cadre duquel les diverses collectivités territoriales sont partenaires d'un projet commun. La régionalisation

---

<sup>510</sup> Michael Keating, Paul Cairney (2006), « A New Elite? Politicians and Civil Servants in Scotland after Devolution », *Parliamentary Affairs*, vol. 59, no. 1.

<sup>511</sup> Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, op. cit., p. 216 (traduction libre).

des ressources politiques et budgétaires incarnent des vecteurs de dynamisation de la société civile puisqu'elle a favorisé l'émergence d'initiatives locales et régionales et a encouragé la formation de projets d'affaires régionaux et l'édification d'une élite politique régionale.

#### 4.4 La subsidiarité et la communication des droits

C'est en mettant l'accent sur la subsidiarité entendue comme un processus de partage de la souveraineté qui oriente l'allocation de l'autorité vers le niveau infra-étatique<sup>512</sup> qu'il est également possible d'avancer l'hypothèse que la construction politique althusienne se trouve investie de motivations comparables à celles qui ont présidé aux dévolutions britanniques. Pour Althusius, autant que pour le Parti travailliste<sup>513</sup>, l'objectif est de confier les décisions à ceux qui sont directement concernés par elles et qui assument les répercussions de leur mise en œuvre. Dans cette section, la subsidiarité sera comprise comme un vecteur normatif revêtant des dimensions qui sont présentes dans le quasi-fédéralisme britannique. Si la subsidiarité s'entend comme un vecteur normatif, c'est qu'Althusius la charge d'une fonction très précise : donner « le maximum d'autonomie possible aux communautés constituantes »<sup>514</sup>, de sorte que celles-ci puissent réaliser les finalités qui leur sont propres et ainsi contribuer plus efficacement au bien-être de l'ensemble du *commonwealth*.

---

<sup>512</sup> Andreas Føllesdal, « Survey Article: Subsidiarity », *op. cit.*, p. 190.

<sup>513</sup> Paul Chaney, Tom Hall, Andrew Pithouse, *New Governance – New Democracy: Post-Devolution Wales*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>514</sup> Philippe Brault, Guillaume Renaudineau et François Sicard, *Le principe de subsidiarité*, *op. cit.*, p. 13.

La subsidiarité, qui se comprend d'abord comme un principe de limitation du pouvoir politique, occupe une place prépondérante dans le système politique d'Althusius. Elle incarne le « principe directeur de l'organisation de la société »<sup>515</sup>. Alain de Benoist résume bien le sens du concept: c'est un « principe d'équilibre et de régulation qui vise à maintenir vivantes les initiatives de la base et à empêcher que celles-ci ne soient étouffées par le sommet »<sup>516</sup>. En clair, la subsidiarité suggère que l'intervention gouvernementale est légitime seulement lorsqu'il s'agit de pallier les carences de la société civile. C'est en réalité la communication des droits d'Althusius qui se trouve accomplie par la subsidiarité<sup>517</sup>.

Selon Alain de Benoist, « en posant clairement la question du partage des compétences et en affirmant qu'à tous les niveaux de la vie publique, l'État ne doit effectuer que les seules tâches que les collectivités de moindre niveau ne peuvent accomplir, Althusius s'affirme comme le premier défenseur postmédiéval du principe d'autorité subsidiaire »<sup>518</sup>. D'après M. Weinert, « l'attrait de la souveraineté confédérative d'Althusius repose sur ce qu'on peut appeler la subsidiarité, sur ce principe qui énonce que les décisions affectant des communautés particulières soient préférablement laissées à ces communautés »<sup>519</sup>. Dans le système fédéral althusien, la subsidiarité anime le principe de souveraineté en y ajoutant une qualité dynamique absente dans le modèle des États

---

<sup>515</sup> *Ibid.*

<sup>516</sup> Alain de Benoist, « Le premier fédéraliste: Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 24.

<sup>517</sup> Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 154.

<sup>518</sup> Alain de Benoist, « Le premier fédéraliste: Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 24.

<sup>519</sup> Matthew S. Weinert, « Bridging the Human Rights – Sovereignty Divide: Theoretical Foundations of a Democratic Sovereignty », *op. cit.*, p. 16 (traduction libre).



unitaires. Elle permet en effet de préserver ou de redonner l'autonomie aux unités inférieures. Cette forme de subsidiarité réfère à ce que Føllesdal désigne sous la formule de conception « prohibitive »<sup>520</sup>. Cette subsidiarité négative protège l'autonomie des unités inférieures en interdisant les interventions indues de l'autorité centrale dont le rôle consiste davantage à assurer la coordination du *commonwealth* et la réalisation du plan fédéral qui est l'organisation efficiente de « la communication symbiotique des biens, des fonctions et des droits ». Les interventions gouvernementales doivent, pour Althusius, faire l'objet d'une négociation parmi les entités constituantes qui déterminent conjointement le rôle et les objectifs de l'État<sup>521</sup>. Car aux yeux d'Althusius, le rôle des associations se doit d'être renforcé: ces institutions ou « unités sociopolitiques sont susceptibles d'établir, de maintenir et d'intensifier avec succès la communication entre les individus et l'ensemble de l'organisation étatique »<sup>522</sup>.

Or, les penseurs de la nouvelle politique écossaise et galloise étaient justement préoccupés par cette idée selon laquelle l'octroi de pouvoirs étendus aux institutions régionales allait insuffler un vent de prospérité et de dynamisme grâce à une implication plus importante et directe des acteurs locaux dans la politique qui les concerne. Comme l'explique Føllesdal, « le rôle de l'État n'est pas de réguler une sphère politique séparée des communautés sociales mais de *coordonner* et de sécuriser leurs objets communs dans une symbiose »<sup>523</sup>. Ainsi, les consociations s'engagent les unes envers les autres sans se

---

<sup>520</sup> Andreas Føllesdal, « Survey Article: Subsidiarity », *op. cit.*, p. 202.

<sup>521</sup> *Ibid.*

<sup>522</sup> Thomas O. Hueglin, « Johannes Althusius : Medieval Constitutionalist or Modern Federalist? », *op. cit.*, p. 21 (traduction libre).

<sup>523</sup> Andreas Føllesdal, « Survey Article: Subsidiarity », *op. cit.*, p. 201.

dessaisir de leur autonomie tout en continuant à œuvrer au niveau étatique, car certaines questions ne peuvent être résolues qu'à ce niveau. Althusius exprime le droit à l'autonomie et formule le principe de subsidiarité négative en des termes très évocateurs : « moins le pouvoir de ceux qui dirigent est important, plus durable et stable sera le *commonwealth* »<sup>524</sup>. Autrement dit, il semble légitime d'interpréter ce principe comme une évaluation faite par Althusius selon laquelle le respect de l'autonomie des consociations se porte ultimement garant de la mise en commun de toutes les formes de ressources essentielles au bien-être de tous les membres.

En clair, si la communication de tout ce qui est utile et nécessaire à la vie sociale est le but à atteindre, l'autonomie est le droit politique qui aménage les conditions propices au succès de l'entreprise sociale. C'est précisément ce que veut dire Althusius lorsqu'il met l'accent sur l'importance d'établir la confiance et le consensus par le biais de lois justes et appropriées. « Le lien de ce corps et de cette association est le consensus, de pair avec la confiance étendue et acceptée parmi les membres du *commonwealth* »<sup>525</sup>. Comme le spécifie Althusius, bien que tout un chacun soit obligé d'œuvrer à la communication, cela ne veut pas dire que des communautés historiques séparées ne peuvent pas promulguer et utiliser des lois différentes<sup>526</sup>.

La subsidiarité résout la tension entre les obligations universelles et les obligations particulières. La dialectique qui dérive de ce rapport allie le droit inhérent à l'autonomie

---

<sup>524</sup> Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, op. cit., p. 98.

<sup>525</sup> Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, op. cit., p. 67 (traduction libre).

<sup>526</sup> *Idem.*

des unités constituantes et une obligation universelle de partage mutuel et d'aide, obligation exprimée dans l'idée de subsidiarité. Ce rapport étroit entre l'autonomie et la solidarité forme le cœur de la politique althusienne<sup>527</sup> et s'avère être au cœur du projet des dévolutions. Le partage de la souveraineté qui s'est accompli par le truchement des dévolutions permet à tous les acteurs engagés dans le processus de communication de détenir les leviers politiques nécessaires à l'accomplissement de leur tâche économique et sociale. Si le principe de subsidiarité a pour conséquence, comme le pense M. Raco, de rendre les frontières administratives et institutionnelles plus conformes avec l'imaginaire des populations locales de sorte que celles-ci puissent agir plus efficacement sur elles-mêmes<sup>528</sup>, alors les dévolutions sont implicitement sous-tendues par le principe de subsidiarité. Ainsi, le quasi-fédéralisme dans lequel s'est engagé le Royaume-Uni suit à bien des égards les schèmes de l'organisation politique althusienne notamment en ce qui concerne l'établissement d'une sorte de partenariat horizontal scellé par des conventions. La convention la plus importante qui fut adoptée est celle qui stipule que Westminster cesse de légiférer pour l'Écosse et d'intervenir dans ses affaires intérieures<sup>529</sup> alors que pour le pays de Galles, Westminster s'en remet aux politiques promulguées par les représentants élus de l'Assemblée nationale de Galles. Le fédéralisme de convention d'Althusius incarne un ensemble de principes normatifs qui lie les partenaires dans une sorte de contrat moral ou de convention de confiance basée sur la reconnaissance et la responsabilité mutuelle.

---

<sup>527</sup> Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 153.

<sup>528</sup> Mike Raco (2003), « Governmentality, Subject-building, and the Discourses and Practices of Devolution in the UK », *Royal Geographical Society*, p. 75.

<sup>529</sup> Vernon Bogdanor, « Devolution : Decentralisation or Disintegration ? », *op. cit.*, p. 186.

Par exemple, la convention Sewel présente dans la Loi de 1998 cadre bien avec cette idée de subsidiarité négative et l'exigence du consentement qui est incontournable dans la pensée politique d'Althusius. Celle-ci stipule que Westminster, par souci de cohésion, s'arroge ponctuellement le droit de légiférer dans les compétences dévolues à l'Écosse si et seulement si le Parlement écossais y consent. Ce qui veut dire en somme, que si la législation ne semble pas appropriée à l'opinion des ministres écossais, ces derniers possèdent le droit de la rejeter. Si les ministres britanniques désirent fermement faire passer leur législation, des négociations s'établiront et des compromis devront être réalisés. En clair, le processus décisionnel est négocié et reflète l'interdépendance des niveaux d'autorité britanniques. Ce qui signifie que les paliers politiques qui forment la structure de la gouvernance britannique n'évoluent pas en vase clos mais interagissent sur une base régulière.

La dimension négative attachée à la subsidiarité met donc en relief sa valeur prohibitive, c'est-à-dire que pour Althusius, elle protège les groupes politiques infra-étatiques des interventions indues d'un État qui se ferait trop envahissant et centralisateur. Les entités politiques infra-étatiques, en l'occurrence le pays de Galles et l'Écosse, exercent, en vertu des pouvoirs qui leur ont été conférés par le Royaume-Uni, des compétences législatives substantielles. Par ce fait même, l'État britannique reconnaît le pluralisme national qui le caractérise et met en œuvre des arrangements constitutionnels permettant la représentation de cette diversité bien qu'une tension demeure entre la reconnaissance et l'unité du Parlement.

D'autre part, la dimension positive de la subsidiarité illumine sa fonction fondamentale qui consiste à permettre aux unités politiques infra-étatiques de posséder les ressources politiques nécessaires pour que celles-ci soient autorisées à accomplir ce qu'elles peuvent faire de mieux avec le moins d'interférences possible. Pour Althusius autant que pour les promoteurs des dévolutions, la reconnaissance de la diversité et l'octroi des moyens de mettre en œuvre l'autonomie des nations minoritaires représentent des gages de liberté. La communication accentuerait donc la priorité de la coordination sur la subordination<sup>530</sup>. Or, une caractéristique souvent identifiée comme étant le résultat de la fédéralisation du Royaume-Uni est précisément l'instauration d'une logique de coordination et de coopération entre les nouvelles législatures régionales et Westminster<sup>531</sup>. On pourrait identifier la primauté de la coordination sur la subordination comme étant la résultante ultime d'un plan fédéral animé par le principe de subsidiarité tel que conceptualisé par Althusius. La politique y étant comprise comme un processus permanent de communication qui ne centre pas son action sur l'autorité ou le pouvoir gouvernemental, mais sur la coopération et la confiance<sup>532</sup> qui doivent guider l'interaction entre l'ensemble des communautés politiques qui vivent ensemble et promouvoir le bien commun. Pour comprendre cette notion déterminante dans la pensée d'Althusius, il faut prendre en considération, selon Thomas O. Hueglin, « le fort degré d'identité qui prévaut entre les

---

<sup>530</sup> Thomas O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, *op. cit.*, p. 25.

<sup>531</sup> Martin Laffin, « Constitutional Design: A Framework for Analysis », *op. cit.*, p. 532.

<sup>532</sup> Thomas O. Hueglin, « Johannes Althusius : Medieval Constitutionalist or Modern Federalist? », *op. cit.*, p. 25 (traduction libre).

individus, les associations et les intérêts régionaux »<sup>533</sup> et ne pas la juger « avec les instruments de la démocratie parlementaire traditionnelle »<sup>534</sup>. La vie politique s'attache de façon primordiale à cultiver les liens de réciprocité qui existent entre les associations publiques et privées de sorte que chacune puisse profiter des avantages et des ressources d'autrui et réciproquement pour remédier aux inégalités contingentes<sup>535</sup> tout en gardant « l'admirable diversité »<sup>536</sup> bien vivante.

Pour Althusius, une société assure la concorde et la paix sociale lorsque le politique veille à organiser symbiotiquement la diversité dans une construction fédérale qui répartit l'autonomie et partage la souveraineté. À la question de savoir comment la société tient ensemble, « la réponse britannique traditionnelle fut de concentrer les responsabilités et l'autorité politique dans un parlement indivisible »<sup>537</sup>. Or, avec les dévolutions, une réponse alternative émerge reposant sur l'idée que la paix sociale est plus susceptible de s'édifier dans un pays qui reconnaît les qualités distinctives des nations qui le constituent et qui partagent la souveraineté.

---

<sup>533</sup> *Ibid.*, p. 37 (traduction libre).

<sup>534</sup> *Ibid.* (traduction libre).

<sup>535</sup> Johannes Althusius, *Politica: An Abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples*, *op. cit.*, p. 23.

<sup>536</sup> *Ibid.*, p. 25 (traduction libre).

<sup>537</sup> Vernon Bogdanor, « Devolution : Decentralisation or Disintegration ? », *op. cit.*, p. 194 (traduction libre).

## Conclusion

Sur le plan théorique, le présent travail est parti de l'idée que l'intensification des réseaux transnationaux et la recomposition de l'espace sont des manifestations de la mondialisation qui implique à la fois la fragmentation et l'intégration. Loin de signifier la fin du territoire, la mondialisation a entraîné une nouvelle articulation du particulier et de l'universel de sorte que le local et le global semblent plus interdépendants que jamais. C'est dans cet esprit que se situe le nouveau régionalisme, cette forme inédite de politique territoriale qui s'exprime dans l'activité des nations infra-étatiques qui aspirent dorénavant à négocier elles-mêmes leur position à l'échelle supra-étatique.

Ces processus hétérogènes interrogent l'association et l'enracinement quasi exclusif des principes et pratiques fondamentaux de la démocratie libérale dans l'État national. Dans ce contexte, la souveraineté, principe structurant de la politique moderne, ne serait pas condamnée à disparaître mais plutôt forcée de s'actualiser dans le cadre d'une organisation plus démocratique de l'autorité politique. Le postulat qui fut défendu dans ce mémoire est que la souveraineté de tradition westphalienne, théorisée principalement par Jean Bodin et Thomas Hobbes, n'est pas adéquatement outillée pour répondre aux revendications normatives à l'autorité qui se multiplient à des échelons autres qu'étatiques, à l'heure actuelle. Il semble donc pertinent de se tourner vers des traditions de pensée alternatives qui pourraient contribuer à renouveler le concept de souveraineté pour que celui-ci soit mieux adapté à des sociétés interdépendantes parmi lesquelles l'État national demeure un acteur certes important, mais dans une architecture politique comportant plusieurs niveaux.

Dans ce travail, il a été argumenté que chez Althusius, la souveraineté est exercée de façon légitime et entière seulement lorsque l'ensemble des constituants disposent d'une autonomie suffisante pour leur permettre de formuler leurs propres politiques. C'est pourquoi la souveraineté est ici comprise comme étant à la fois partageable et indivisible. La discussion de la *lex propriae* a illustré cette idée selon laquelle les associations sont mues par des coutumes et des traditions singulières qui doivent pouvoir se refléter dans l'activité législative. Ainsi, puisque les droits de souveraineté appartiennent inséparablement à toutes les associations publiques, la souveraineté est à la fois partagée et indivisible. Plusieurs auteurs spécialisés dans l'analyse de l'évolution du nationalisme arguent d'ailleurs que les théories de la souveraineté doivent, de nos jours, admettre la possibilité que la puissance souveraine puisse faire l'objet d'un partage. Dans le cas contraire, les revendications des groupes minoritaires qui réclament plus d'autonomie demeureront sans réponse et la démocratie échouera à aménager la plurinationalité. Ceux qui étaient en faveur des dévolutions croyaient justement que ces arrangements allaient renforcer, et non affaiblir, l'Union dans la mesure où la Grande-Bretagne doit prendre en compte les revendications autonomistes de l'Écosse et du pays de Galles si elle ne veut pas que l'option sécessionniste gagne en popularité <sup>538</sup>.

Le concept de co-souveraineté proposé par Althusius constitue par conséquent un outil théorique à même d'apporter un éclairage neuf sur le processus de redistribution de l'autorité britannique. Rappelons que le lien entre la tradition fédéraliste britannique et la

---

<sup>538</sup> John Curtice (2006), « A Stronger or Weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution in the United Kingdom », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 36, no. 1, p. 96.



pensée d'Althusius, qui s'exprime principalement à travers les écrits de l'école pluraliste anglaise, a été établi par Michael Burgess. Cette restructuration, qui s'est accomplie sous la forme de dévolutions asymétriques, semble mieux comprise comme un transfert de compétences créant des niveaux interdépendants d'autorité plutôt que des ordres d'autorité complètement autonomes. Dans la nouvelle structure politique britannique, les responsabilités politiques sont partagées, ce qui a pour effet d'entretenir le dialogue et la négociation. Les dévolutions inaugurent une ère où la politique constitue un processus négocié, alors que le centre et les régions doivent collaborer pour satisfaire aux exigences spécifiques des législatures et de leurs représentants. Si l'État d'Althusius est un État négocié, il en va de même pour le régime politique britannique, dans la mesure où les législations britanniques sont décidées par l'ensemble des nations du pays, qui sont autorisées à promulguer leurs propres politiques mais en collaboration avec Westminster. La souveraineté est désormais exercée en copropriété par l'ensemble des nations de la Grande-Bretagne, comme le recommandait Althusius à propos du *commonwealth*. La souveraineté s'applique maintenant dans le régime britannique dans un plus grand respect des autonomies; « la société se définit comme un continuum politique d'organisations créatrices de droit »;<sup>539</sup> et l'existence de plusieurs sources concurrentes de droit est dans les deux cas perçue comme un meilleur garant des libertés.

Althusius défendait une conception subsidiaire du politique dans laquelle les niveaux de pouvoir s'engagent les uns envers les autres sans se dessaisir de leur autonomie. De même, les transferts de compétences vers les régions constitutionnelles britanniques

---

<sup>539</sup> Alain de Benoist, « Le premier fédéraliste: Johannes Althusius », *op. cit.*, p. 23.

visaient à remettre aux acteurs régionaux les décisions qui les concernent et ainsi, à aménager les conditions permettant que les décisions politiques soient prises à proximité de ceux qu'elles concernent. Le postulat ici est que des institutions politiques plus proches des populations qu'elles desservent seront nécessairement plus sensibles à leurs besoins et circonstances particulières, rendant par le fait même le processus gouvernemental plus efficace et plus imputable<sup>540</sup>. Les liens entre le régime britannique issu des dévolutions et la construction fédérale d'Althusius se manifestent dans l'idée que l'État central ne doit effectuer que les tâches que les collectivités évoluant à un niveau infra-étatique ne peuvent accomplir. En outre, les dévolutions et le fédéralisme sociétal d'Althusius sont orientés normativement par la maxime romaine voulant que ce qui concerne une population donnée soit approuvé par les groupements qui la constituent; la justice est fonction de l'autonomie dont disposent tous ceux qui œuvrent au projet national.

La pertinence actuelle d'Althusius réside donc dans le fait que son système politique fait de l'interdépendance des destinées et l'organisation de celle-ci sa préoccupation principale. Le régime fédéral d'Althusius est une république mixte structurée en fonction du fait que les sphères de la vie sont enchevêtrées et qu'il devient dès lors malaisé de placer notre confiance dans des ordres politiques isolés. Le processus de construction nationale fait place au processus de construction communautaire et le fédéralisme gouvernemental à un fédéralisme sociétal ascendant et inclusif au sein duquel la souveraineté est attribuée aux collectivités qui œuvrent au développement de l'État.

---

<sup>540</sup> John Curtice, « A Stronger or Weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution in the United Kingdom », *op. cit.*, p. 96.

Bien entendu, il reste bien des questions à explorer. Par exemple, est-il permis de croire que les dévolutions vont entraîner un recul du nationalisme, ou bien sont-elles le prélude à des changements plus radicaux? Le Royaume-Uni décidera-t-il de poursuivre la fédéralisation du pays? L'Écosse et le pays de Galles prendront-ils suffisamment goût à leur autonomie pour souhaiter accéder à l'indépendance? Rappelons par exemple que les expériences de décentralisation dans d'autres parties de l'Europe, en Catalogne et au pays Basque notamment, montrent que les transferts de pouvoir ont affaibli les aspirations à l'indépendance<sup>541</sup>. Les sondages d'opinion montrent que l'option sécessionniste est en perte de vitesse au pays de Galles et qu'elle n'a pas bougé en Écosse, mais aussi, que les nouvelles législatures ont acquis une légitimité substantielle<sup>542</sup>. Les citoyens du pays de Galles désirent bénéficier de pouvoirs comparables à ceux du Parlement de l'Écosse alors que les citoyens écossais aspirent à contrôler davantage la fiscalité.

Jusqu'à présent, d'après les conclusions du « Programme de recherche sur les dévolutions et les changements constitutionnels », les transferts de pouvoir n'auraient pas déstabilisé le jeu politique britannique. Ils auraient plutôt créé un environnement constitutionnel passablement stable. Cependant, advenant le cas, par exemple, où des formations politiques diamétralement opposées sur le spectre idéologique se trouveraient à évoluer simultanément en Écosse, au pays de Galles et en Angleterre, les antagonismes pourraient bien se multiplier. Ce serait l'ultime test que devraient subir les dévolutions<sup>543</sup>.

---

<sup>541</sup> Vernon Bogdanor, « Devolution : Decentralisation or Disintegration ? », *op. cit.*, p. 193.

<sup>542</sup> John Curtice, « A Stronger or Weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution in the United Kingdom », *op. cit.*, p. 109.

<sup>543</sup> Vernon Bogdanor, « Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution », *op. cit.*, p. 83.

Pour l'instant, la domination des Travailleurs, qui forment des gouvernements de coalition avec les Libéraux démocrates à l'Assemblée nationale de Galles ainsi qu'au Parlement écossais, confère un climat de bonne entente et d'objectifs partagés. Cependant, un Parlement britannique qui révoquerait les projets de lois des nouvelles législatures et adopterait une attitude de fermeture à leur égard attirerait l'hostilité des Écossais et des Gallois et conséquemment, serait susceptible d'attiser bien malgré lui les aspirations à une autonomisation plus radicale. Comme notre analyse le suggère, cette prudence politique constitue en quelque sorte le contre-pouvoir le plus formidable à de nouvelles tentatives de centralisation.

Le processus politique s'est considérablement ouvert et pluralisé en Grande-Bretagne avec l'avènement de deux nouveaux gouvernements régionaux en Écosse et au pays de Galles. Les dévolutions inaugurent une ère où le processus décisionnel est largement négocié et où les initiatives s'inscrivent dans un système politique à plusieurs paliers interdépendants, fondé sur le partenariat et la conciliation des intérêts. C'est cette idée de négociation qui présente des similitudes marquées avec le système d'Althusius. Autrement dit, il serait possible de conclure que le politique, chez Althusius et en vertu des transformations entraînées par les transferts de pouvoir asymétriques, habilite davantage les peuples qu'elle ne les contraint. Elle leur donnerait du pouvoir, plutôt que de les contenir<sup>544</sup>, ouvrant de nouvelles possibilités de démocratisation.

---

<sup>544</sup> Klaus von Beyme (2005), « Asymmetric Federalism Between Globalization and Regionalization », *Journal of European Public Policy*, vol. 12, no. 3, p. 433.