

QUE SAIS-JE ?

*Le principe  
de subsidiarité*

CHANTAL MILLON-DELSOL



ISBN 2 13 045811 4

Dépôt légal — 1<sup>re</sup> édition : 1993, juillet

© Presses Universitaires de France, 1993  
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

## INTRODUCTION

Oubliée depuis des décennies, l'idée de subsidiarité réapparaît dans notre univers conceptuel. On peut se demander pourquoi ce retour, et si l'idée prometteuse ne décevra pas ses défenseurs néophytes.

Il ne s'agit pas d'un nouveau système de pensée. L'époque des « systèmes » est — provisoirement? — révolue. Mais d'une référence centrale, formant le pivot d'une anthropologie et révélant une manière spécifique de vivre la politique, au sens large de « chose de tous ».

L'idée de subsidiarité répond à la question : pourquoi l'autorité? quelle finalité doit-elle servir? quel rôle doit-elle jouer?

On a en vue ici n'importe quelle autorité : celle du père de famille, du magistrat municipal, du chef d'entreprise, et surtout, de l'instance souveraine.

Cette question de la pertinence de l'autorité peut recevoir des réponses diverses, par exemple : l'autorité vise à garantir la continuité du monde, à assurer sa permanence; ou encore : à réaliser sur terre une religion et/ou une morale; ou encore : à assurer l'existence d'êtres faibles et inférieurs (inférieurs à celui qui détient l'autorité), incapables de subvenir à leurs propres besoins.

A ces réponses, les peuples d'Europe en ajoutent une autre, qui contribue à forger des pouvoirs d'un autre type : l'autorité vise à suppléer les manques des communautés ou des personnes libres, responsables de leur destin, mais insuffisantes dans la poursuite de leur plein épanouissement. L'autorité ne doit donc se

reconnaître aucune finalité autre que celle des êtres qu'elle commande. Elle est nécessaire comme telle, parce que ces êtres ne sont point autosuffisants. Mais son rôle demeure secondaire : elle représente un moyen à leur service exclusif.

Le « principe de subsidiarité » est une expression récente. Mais depuis des millénaires, les peuples européens se réfèrent à l'idée subsidiaire comme M. Jourdain faisait de la prose, c'est-à-dire à leur insu. L'idée, quand elle réapparaît aujourd'hui, nous semble toute naturelle : à preuve, le récent rapport de la Commission européenne parle d'un « principe de bon sens »<sup>1</sup>. Bon sens oui, au regard d'une culture qui place le pouvoir politique et l'autorité en général au service exclusif de la personne.

Au xx<sup>e</sup> siècle, le principe de subsidiarité sert de référence explicite et alimente des débats permanents dans certains pays européens, comme la Suisse et l'Allemagne (excepté bien entendu sous le régime hitlérien). Par contre, il demeure tout à fait absent des préoccupations dans les autres pays du continent, voire, par exemple en France, absolument ignoré même chez un public cultivé (aucun dictionnaire français ne le mentionne). A cette absence, des raisons historiques que nous analyserons plus loin — le principe a été récupéré et dénaturé par les corporatismes et les fascismes, et apparaît dès lors frappé d'indignité — ; mais surtout des raisons d'organisation et de mentalité politique. L'idée de subsidiarité ne survit que dans les régimes fédéralistes, qui valorisent l'autonomie non seulement de l'individu, mais aussi des groupes sociaux. Elle disparaît à l'inverse dans les organisations politiques occidentales dominées par l'Etat-providence, et dans les organisations politiques de l'Europe centrale et orientale, dominées jusque récemment par l'Etat totalitaire.

1. Rapport du 8 octobre 1992, 1, 1.

L'idée de subsidiarité renaît aujourd'hui par trois causes conniventes :

- la construction de l'Europe comme entité politique;
- la remise en cause du providentialisme d'Etat à l'Ouest, en raison de l'appauvrissement du secteur public et du déficit de citoyenneté;
- la chute du totalitarisme à l'Est avec l'effondrement de l'empire soviétique.

Ces trois événements laissent apparaître, chacun dans leur ordre, une question essentielle, à laquelle on s'épuise à chercher des réponses : comment concilier — mieux, harmoniser — l'exigence légitime d'autonomie avec la nécessité de l'autorité, ou des autorités politiques? Ou encore, puisque nous ne voulons sacrifier ni la liberté d'autonomie ni le « bien commun » ou « intérêt général »<sup>1</sup>, comment les placer respectivement au service l'un de l'autre?

C'est justement à cette question que l'idée de subsidiarité s'efforce de répondre : on comprend dès lors pourquoi le principe se voit extirpé des musées poussiéreux où il se trouvait relégué.

L'idée de subsidiarité repose sur une anthropologie

1. Comme on sait, la notion de « bien commun » est utilisée par la pensée antique et médiévale pour désigner un « bien » jugé objectif par une société organique, conçue comme une communauté. La notion d'intérêt général, notamment conceptualisée chez Rousseau, remplace la première pour s'adapter à la société moderne : société qui ne se reconnaît pas de « bien » objectif, mais une pluralité d'intérêts diversifiés, portés par des individus dont le destin n'apparaît pas lié organiquement à celui de l'ensemble. Néanmoins, nous emploierons ici à dessein l'expression « bien commun » dans le cadre des sociétés modernes, pour deux raisons : il semble que l'idée d'« intérêt » ne suffise pas à désigner ce que nos contemporains traduisent consensuellement et universellement comme un « bien » — par exemple, une certaine figure de la solidarité —, d'autant qu'ils ne sont pas loin de conférer à ce « bien » une objectivité intrinsèque ; il semble en outre que ce « bien » consensuel traduise l'essentiel de ce qui demeure « commun » dans une société éclatée, d'où l'importance à le souligner. Nous nous sommes expliqué là-dessus dans *L'Etat subsidiaire*, PUF, 1992, chap. X.

spécifique. Elle s'enracine dans une philosophie de l'homme et de la société. Elle résulte de la rencontre, qui peut paraître au premier abord contradictoire, d'une philosophie de l'action et d'une représentation précise de l'intérêt général.

Philosophie de l'action : l'homme individuel est considéré comme responsable de son propre destin et capable de l'assumer. Issue de la pensée chrétienne et à certains égards de la culture scandinave, l'idée de personne consacre la dignité de cette « substance » autonome, à laquelle nulle autorité ne saurait voler l'existence en l'utilisant comme moyen. Le courant aristotélicien fait de l'homme — au sens générique — un être en acte, dont la vie se passe à devenir ce qu'il est, à réaliser ses virtualités. L'être humain se définit bien davantage par ce qu'il fait, que par ce qu'il reçoit, ou même, possède. D'où la conséquence : dans la société politique, tout doit être mis en œuvre pour ne priver personne de l'action qu'il peut et veut accomplir.

Représentation précise de l'intérêt général : la société politique est considérée comme une entité possédant un destin propre, entité organique au Moyen Age, entité simplement structurée au <sup>xx</sup>e siècle avec l'apparition de l'individualisme. La personne, finalité suprême de la société politique, se définit comme un être social : son égoïsme naturel se double d'un besoin tout aussi naturel d'amitié sociale, de solidarité. Un homme vivra plus heureux dans une société épargnée de la misère et de l'indifférence, même s'il doit contribuer personnellement au bien-être commun. Considéré sous cet aspect, le bien commun, devenu chez les modernes intérêt général, traduit l'exigence d'une certaine redistribution des biens, afin que les plus défavorisés conservent leur dignité existentielle (la dignité ontologique n'étant pas en question), en dépit de leur incapacité, temporaire ou non, à se prendre en charge.

On le voit, la philosophie de l'action et la représen-

tation de l'intérêt général se contredisent. Car une grande latitude laissée à l'action engendre les inégalités. Et l'exigence de solidarité réclame nécessairement la restriction de certaines libertés, en général par la ponction fiscale d'une partie des résultats du travail, parfois, par le nivellement des actes eux-mêmes.

A moins que l'on ne fasse en sorte d'orienter les actions de la société civile à l'intérêt général : seul moyen de sortir de cette exigence paradoxale.

Le principe de subsidiarité présente un double aspect, répercutant cette double exigence :

- un aspect négatif : l'autorité en général et l'Etat en particulier ne doivent pas empêcher les personnes ou groupes sociaux de conduire leurs actions propres, c'est-à-dire de déployer autant que possible leur énergie, leur imagination, leur persévérance, dans les œuvres par lesquelles ils se réalisent tant au profit de l'intérêt général que de l'intérêt particulier ;
- un aspect positif : chaque autorité a pour mission d'inciter, de soutenir, et en dernier lieu, de suppléer s'il le faut, les acteurs insuffisants.

Pour répondre à l'exigence de concrétisation de l'intérêt général, l'Etat, autorité suprême, se trouve responsable et donc garant de cette concrétisation. Mais il n'en est pas, loin s'en faut, le seul acteur : la société civile contribue, dans une mesure qui varie avec le temps et le lieu, à l'accomplissement des tâches d'intérêt général, par ses actions propres. La différence entre l'acteur et le garant sépare l'Etat-providence de l'Etat-subsidaire.

Le principe de subsidiarité concerne donc le domaine politique, mais non pas au sens institutionnel. Il ne s'intéresse pas à la question du régime politique. S'attachant à définir les critères de dévolution des compétences au sein d'une société, ses défenseurs

ont tendance à penser que la définition de ces critères prévaut sur la question des modes d'attribution du pouvoir. Et c'est pourquoi la plupart d'entre eux s'intéressent assez peu à la question du régime politique : « toutes ces *craties* », disait Proudhon avec mépris. Une démocratie, une république, une monarchie, peuvent les unes et les autres devenir despotiques, ou s'attacher à distribuer convenablement les compétences. La démocratie pluraliste ne garantit pas naturellement les libertés : car il est d'autres libertés que celle des urnes. Le principe de subsidiarité s'applique à définir, au-delà de la participation politique, ce que l'on peut appeler les libertés d'action, en précisant leurs limites et leurs conditions d'exercice. Citoyenneté d'un autre ordre, dont nous avons perdu l'habitude.

## Chapitre I

### **BRÈVE HISTOIRE DE L'IDÉE DE SUBSIDIARITÉ**

Alors que l'expression dans sa forme actuelle n'apparaît qu'au *xix<sup>e</sup>* siècle, l'idée subsidiaire contribue, depuis l'origine grecque, à cerner les contours d'une politique caractéristique.

#### **Une idée antique et médiévale**

L'idée d'autorité subsidiaire sourd comme une évidence dans la société décrite par Aristote, à travers une compréhension sociale qui se donne pour naturelle, en réalité unique en son genre face aux cultures proches de l'époque. Plus tard, Thomas d'Aquin reprend à son compte cette vision et lui prête des justifications supplémentaires.

La société décrite par Aristote se compose de groupes emboîtés les uns dans les autres, dont chacun accomplit des tâches spécifiques et pourvoit à ses besoins propres. La famille est capable de suffire aux besoins de la vie quotidienne, et le village, à ceux d'une vie quotidienne élargie<sup>1</sup>. Mais seule la cité, organe proprement politique, est capable d'atteindre l'autarcie, la pleine suffisance de tout, et c'est ainsi qu'elle se définit : par l'autosuffisance, synonyme de perfection. Ce

1. *Politique*, I, 2, 1252 b 10 et s.

qui signifie que les groupes plus petits ne sauraient pas, eux, vivre en autarcie, qu'ils réclament l'appartenance à un groupe plus vaste pour l'accomplissement de certaines tâches. Si « l'individu pris isolément est incapable de se suffire à lui-même »<sup>1</sup>, il en va de même pour les groupes sociaux. Il y a donc une ambivalence chez l'individu et le groupe restreint, qui se trouvent à la fois capables et incapables : capables de se survivre dans le domaine de leurs activités propres, mais incapables d'une totale suffisance. C'est bien cette ambivalence que va gérer chaque autorité : le village regroupe les familles pour répondre à leur insuffisance, mais en leur laissant leur domaine de capacité. De même la cité par rapport aux villages. Le groupe familial, le plus restreint, s'occupe exclusivement des besoins quotidiens. Le village, « des besoins qui ne sont plus purement quotidiens »<sup>2</sup>. La cité, elle, vise une autre finalité encore : non plus le vivre, mais le bien-vivre. Ainsi, les tâches des différents groupes ne se recoupent pas : elles se superposent. Chaque groupe travaille à répondre aux besoins insatisfaits de la sphère immédiatement inférieure en importance. Mais Aristote parle moins en terme de manque, d'insuffisance, qu'en terme de déploiement et de perfectionnement. Il voit la suppléance du côté positif plus que du côté négatif. La suppléance vient déployer un être, plus que combler ses manques. Naturellement, il s'agit de deux aspects de la même idée, comme si l'on parle du verre à moitié vide ou à moitié plein. Mais la manière de voir a son importance. Pour Aristote, la cité est bien un moyen permettant à l'homme de réaliser ses fins. Mais en même temps qu'elle pallie des incapacités, elle ouvre à l'être une autre dimension. Elle lui donne plus qu'il ne demande : ou plutôt elle répond magnifiquement à un

1. *Ibid.*, 1253 a 25.

2. *Ibid.*, 1252 b 16.

besoin imprécis et tâtonnant. Elle concrétise le besoin en le comblant ; elle permet d'aller au bonheur.

La finalité spécifique de la cité d'Aristote s'étend beaucoup plus loin qu'un simple but de suppléance. La société civile n'est pas une association utilitaire : au sens où l'on s'unit pour obtenir ensemble ce que chacun séparément ne peut obtenir — par exemple la sécurité ou la richesse. Elle ne répond pas seulement aux incapacités, mais elle apporte un accroissement d'être. Elle n'est pas seulement un moyen en vue de l'aboutissement de chaque fin particulière : mais un milieu nouveau dans lequel chaque communauté plus petite, et chaque individu, peut perfectionner sa vie — c'est-à-dire, acquérir un plus grand bonheur. Il s'agit non seulement du sens négatif de suppléance mais également du sens positif d'apport en qualité et visant une plénitude. Nous trouvons chez le Stagirite le paradoxe de la liberté et de l'incapacité, et aussi l'idée du bien commun dépassant l'addition des biens particuliers : ici, cette « vie parfaite » que seule peut permettre la cité.

Si le pouvoir politique en vient à tout diriger, y compris la vie quotidienne des citoyens — s'il dirige au-delà de leurs insuffisances —, c'est qu'il les tient pour des esclaves, incapables d'assumer leurs propres affaires. Il reçoit alors le nom de despote : il administre au lieu de gouverner. Ici, la définition même de la politique comme « gouvernement » suppose le respect des autonomies.

Chez Thomas d'Aquin, l'entité chrétienne de *personne* se substitue à l'entité ancienne de *citoyen*. Le porteur de liberté a changé. L'organisation sociale demeure analogue. La personne est un monde à elle seule, responsable de son destin, mais insuffisante à réaliser son bonheur espéré. Le pouvoir politique, simple moyen au service de la société, n'a pas à conceptualiser une vision du bien différente de celle que chacun s'est lui-même assignée. Mais « son but est

d'assurer, d'accroître ou de conserver la perfection des êtres dont il a la charge »<sup>1</sup>. Seule instance privée de fins propres, il a pour mission de garantir à toutes les instances sociales les conditions pour parvenir utilement à leurs buts : « Corriger, s'il se trouve quelque chose en désordre ; suppléer, si quelque chose manque ; par-faire, si quelque chose de meilleur peut être fait. »<sup>2</sup>.

On le voit, l'idée se confirme et se développe au Moyen Age, dans une société organisée en groupes actifs, détenteurs d'autonomie. Une autorité subsidiaire ne saurait se concevoir qu'entre des groupes à la fois nombreux et rapprochés, entre hiérarchies voisines, et donc, entre compétences concurrentes. La société de Thomas d'Aquin apparaît multiple et variée, et la philosophie du pouvoir traduit ici un éloge de la différence. Seul le respect des différences peut en effet permettre à chaque être de poursuivre sa finalité singulière. L'irréductibilité de la personne, annonçant déjà l'individualisme moderne, découle du rapport individuel à Dieu, ce que l'Aquinatense signifie quand il écrit : « L'homme n'est pas ordonné dans tout son être et dans tous ses biens à la communauté politique. » Mais dans le même temps l'exigence du bien commun, rappelle que chaque être singulier ne trouve son bonheur entier que dans le bonheur accompli de la société entière — ce qui justifie le secours de l'autorité supérieure en cas d'insuffisance. Le paradoxe de la singularité autonome et du bien commun nécessairement porteur d'ingérence, trouve sa réponse dans l'idée de suppléance.

Ici, comme chez Aristote, l'exigence de l'autonomie se trouve défendue dans une société qualifiée par les modernes de « holiste », autrement dit, dominée par ce que le Moyen Age appelle le « principe de totalité ».

1. *Contra Gentiles*, III, chap. 73.

2. *De Regno*, I, chap. XV.

Cette expression signifie que l'individu, comme partie du tout social, est finalisé à ce tout avant d'être finalisé à lui-même : il ne saurait survivre hors la société, à laquelle il appartient comme le membre à un corps — comparaison organiciste habituelle dans la pensée pré-individualiste. Le principe de totalité semble récuser toute autonomie. Or, comme nous allons le constater encore chez Althusius, c'est dans ce cadre même que se développe l'idée d'autorité respectueuse, le souci de la distance qui exige de laisser chaque instance du corps social à ses propres affaires. Une double précision permet de comprendre ce qui peut apparaître comme une contradiction.

Tout d'abord, la société « holiste » ou « organique » est composée de groupes et non d'individus. Seuls les groupes peuvent prétendre réellement à une certaine autonomie. Et c'est d'ailleurs l'existence de groupes organisés, dont est tissée la société ancienne, qui permet l'autonomie : villes, corporations, « universitates », corps intermédiaires en général.

Sur un autre plan, les libertés qui trouvent ici leur défense, diffèrent des libertés modernes. La modernité consacre la liberté, en tout premier lieu, comme choix personnel des finalités dernières. Ni l'Antiquité ni le Moyen Age ne l'entendent de cette façon. Il s'agit ici de liberté d'action et d'administration des affaires de proximité, dans le cadre d'une finalité dernière déjà donnée, et considérée comme objective. Le principe de totalité signifie que le « corps social » tout entier tend au même but. L'idée de suppléance signifie que chaque membre du corps, entendu comme un groupe, s'organise à sa façon pour viser une finalité particulière qui demeure intégrée à la finalité de l'ensemble. L'existence d'un fort consensus à fondement religieux permet la conciliation de la finalité commune, propre à la société holiste, et des actions libres, propres à la société subsidiaire.

## La « Politica » d'Althusius

Une même conception organiciste inspire la première apologie postmédiévale de l'autorité subsidiaire, dans l'œuvre du juriste allemand Althusius. Universitaire et homme politique du début du XVII<sup>e</sup> siècle, ce théoricien-acteur décrit la société de son temps et la légitime à la fois. En défendant comme syndic l'autonomie de la ville d'Emden contre le prince suzerain, il analyse les raisons de la liberté heureuse. La société allemande est privée d'Etat, mais tissée de groupes multiples et concurrents, dont chacun défend sa capacité d'organisation. Althusius fonde le droit sur le fait, non parce qu'il serait positiviste avant la lettre, mais parce qu'il repère là une ontologie sociale. Il ordonne et théorise ce qu'il trouve sous son regard, justifiant, redressant les excès, prolongeant les finalités esquissées, exprimant le non-dit. Nous retrouvons les degrés successifs déjà présents chez Aristote : ici la famille, la corporation, la cité, la province, le suzerain.

La société d'Althusius se construit par pactes successifs. Il s'agit de contrats politiques : le contrat social ne signifie rien ici puisque la société au sens de lien et de rapports entre les individus existe par nature. Il faut des pactes pour que les autonomies subsistent, tout en réclamant protection et secours dans les sphères supérieures. Althusius n'ignore pas que le pouvoir en général cherche sans cesse à déborder ses limites. L'ingérence se voit donc circonscrite par le droit, parce qu'elle doit demeurer partielle. Chaque corps forme avec d'autres un corps plus vaste, par un contrat discuté âprement et assorti de mises en garde, afin de protéger en même temps son domaine de stricte autonomie. Il prend une part active au nouveau pouvoir qui se crée au-dessus de lui. Il le surveille attentivement. Il le dépose s'il le faut. La société d'Althusius est pleine d'assemblées, de délibérations et de méfiances. Chacun

défend le pré carré de son autonomie. Chacun admet la surveillance pour la protection, quand encore la décision vient de lui. Mais n'accepte jamais l'appropriation, ni la mise sous tutelle.

Il y va de l'existence même des corps. Car ils ont besoin de s'intégrer dans des communautés plus puissantes pour développer leur bien-être, mais perdent tout dès lors qu'une instance supérieure voudrait les absorber. Si les droits de la communauté sont aliénés, alors elle cesse tout simplement d'exister. Et il serait absurde d'imaginer une tutelle qui se vouerait à la dissolution de ce corps, qu'elle n'avait été créée que pour protéger. La dissolution est totale dès qu'il y a ingérence au-delà du nécessaire, puisque chaque organisme ne se définit que par ses œuvres.

Nous nous trouvons ici dans une situation de contrat politique ou plutôt de contrats politiques, inverse de celle que présentait Hobbes. Les communautés successives ne s'assimilent pas les unes aux autres. Elles ne s'aliènent pas les unes aux autres, comme l'individu de Hobbes s'aliène à l'Etat. Elles ne concèdent qu'une partie de leur liberté, conservant l'essentiel de leurs pouvoirs. Le *collegium*, communauté civile ou association, érige ses propres statuts et sa propre juridiction, à condition de ne pas enfreindre la juridiction publique. Il possède ses biens propres, que personne ne saurait lui ravir. Il les administre sans concurrence. La cité tient la haute main sur tout l'appareil public de sa propre sphère : les cours de justice locales, les bâtiments publics, les archives civiques, la levée des taxes municipales, les fortifications. La province veille à la sécurité collective des cités. Elle soutient les activités commerciales, ce qui indique bien qu'elle ne se substitue pas aux commerçants eux-mêmes. Elle administre la justice.

Quant au pouvoir suprême, les mots qui désignent ses compétences sont significatifs : il régule, il promeut,

il protège, il garantit. Il pourvoit aux besoins de la sphère publique : la paix, la police, la monnaie. Il ne s'ingère pas dans les affaires des communautés. Il ne leur fait pas concurrence. Pourquoi le ferait-il, puisqu'elles sont capables? Lui, œuvre selon ses propres capacités. Il voit grand, et on ne lui demande pas de voir petit. Il juge, on ne lui demande pas d'être partie.

Si le pouvoir suprême de la *Politica* est nécessaire, ce n'est pas que la société ne pourrait rien faire sans lui. Mais elle ne pourrait pas tout faire sans lui. Il assume ce qui lui manque. Il supplée à ses incapacités. Il vient garantir la concorde et la protection à une société tumultueuse et, d'une certaine manière, faible. Grégoire de Toulouse disait que la société en bonne harmonie ressemblait à un orchestre : Althusius reprend cette image. Le pouvoir qu'il imagine est déjà, à l'instar de celui de Walras, chef d'orchestre.

## Hegel et Tocqueville

Jusque-là, l'idée de suppléance concerne davantage les autorités sociales multiples, que l'autorité suprême. A partir du XIX<sup>e</sup> siècle, elle va porter sur les relations entre les instances sociales et l'Etat.

La question du rôle de l'Etat devient critique dès que l'Etat existe comme problème. Cela peut signifier que l'Etat se déploie trop ou ne se déploie pas assez. L'Etat envahissant oblige à redéfinir sa présence. Mais l'Etat absent — dont l'absence obsessionnelle rappelle la nécessaire présence — oblige à penser les conditions de sa naissance ou de sa renaissance.

Au début du XIX<sup>e</sup> siècle, la France sort de deux siècles de forte centralisation. Il faut restreindre les pouvoirs de l'Etat, dans le but de rendre vie à une société malade, et c'est l'importance de cette énergie vitale qu'il s'agit de légitimer. A quoi s'occupe Tocqueville. L'Allemagne, à l'inverse, se trouve épuisée par une

anarchie causée par l'enflure des particularismes : tel est le diagnostic de Hegel. L'Allemagne a besoin d'un Etat, qu'elle ne possède pas encore. Mais pour le faire accepter à une société habituée à l'indépendance, il faut justifier la possible coordination de cette indépendance et de la puissance d'Etat. A quoi s'efforce Hegel. D'où deux raisonnements qui se croisent, le premier partant de la légitimation des autonomies, le second de la nécessité du complément étatique, ce qui revient finalement à réclamer une liberté organisée, par des voies diverses. Le Français décrit dans une langue littéraire et ironique une société menacée de sclérose par les méfaits de l'ordre. L'Allemand, dans une langue abstraite, une société malade du désordre. Mais il s'agit toujours d'aboutir à la cohérence vécue de l'universel et du particulier. Un regard porté sur les deux pensées montre bien que, partant de deux histoires absolument dissemblables, cette cohérence passe par un seul chemin : le développement du particulier aussi loin que ses forces peuvent le mener, et le déploiement de l'universel dans le seul espace qui reste au nécessaire.

La théorie ancienne du tyrannicide, reprise par le courant monarchomane du xv<sup>e</sup> siècle, désignait à la vindicte un pouvoir captateur du bien commun, soumis à ses caprices et à ses intérêts privés. Ici apparaît une critique du pouvoir privateur d'actions : tout autre monstre.

Après Montesquieu, Tocqueville décrit avec ironie cet Etat qui contrôle tout, réquisitionne, réglemente, organise. L'étonnant tient dans la disproportion entre le caractère particulier, voire intime, de ces tâches, et l'ampleur et la distance de celui qui s'en préoccupe. Administration gigantesque qui dirige, à des centaines de lieues, des affaires lilliputiennes. Il y a là quelque chose d'insensé. Inadaptation, inconvenance. Les corps sociaux ont pourtant démontré pendant des siècles

cles qu'ils savaient diriger leur destin. Ils ont justifié leur droit par les faits. Le despote usurpe les actes, volontairement. Il guette les maladresses des autorités petites : « Profitant de l'inertie de celui-ci, de l'égoïsme de celui-là, pour prendre sa place ; s'aidant de tous leurs vices, n'essayant jamais de les corriger, mais seulement de les supplanter, il avait fini par les remplacer presque tous, en effet, par un agent unique, l'intendant »<sup>1</sup>. L'Etat toquevillien devrait au contraire « conserver à l'individu le peu d'indépendance, de force, d'originalité qui lui restent ; le relever à côté de la société et le soutenir en face d'elle »<sup>2</sup>.

Quand Tocqueville réclame l'effacement de l'Etat, Hegel appelle de ses vœux l'édification d'un Etat, dans l'écrit de jeunesse sur *La constitution de l'Allemagne*. Le pays émietté en mille souverainetés, a besoin, face aux puissants voisins, d'un centre politique monopolisant certaines décisions. En un mot : d'un Etat. Quel rôle jouera-t-il ? En répondant à cette question, l'auteur prend en compte la réalité germanique.

En Allemagne, la situation est celle d'une traditionnelle auto-organisation. Les droits d'agir n'ont jamais été arrachés, ni concédés par un Etat central. Ils existaient d'abord, et les groupes étaient autonomes paisiblement, sans l'avoir jamais réclamé. L'autorité publique, si peu qu'elle existât, se bornait d'une part à constater le développement des autonomies, d'autre part à étendre éventuellement son action dans les espaces vides. Dans la réalité historique, le gouvernement naissait second et supplétif.

Hegel reproche aux Allemands leur attachement à des libertés anarchiques, engluées dans leurs particularités, et dès lors contradictoires avec le bien commun.

1. *L'ancien régime et la révolution*, I, 5.

2. *La démocratie en Amérique*, III, 30.

Les Allemands perçoivent l'Etat comme un réducteur de diversités : ils n'imaginent pas d'autre alternative qu'entre anarchie et despotisme. Hegel propose un Etat de troisième type, qui concilie et dépasse les contraires : il respecte les libertés, en les incitant à surmonter leurs singularités pour accéder au souci de l'intérêt général. Dans une société structurée, voire organique — la pensée hégélienne rejoint le corporatisme —, l'Etat peut compter sur l'action des groupes et donc limiter ses interventions au nécessaire, c'est-à-dire, à ce qui ne peut être accompli par les groupes.

Hegel, en dépit de la réputation qu'on lui fait, n'a pas assez de mots pour fustiger l'Etat centralisateur — français, prussien : « machine à un seul ressort »<sup>1</sup>, qui arrache l'âme de la nation. Pourtant, l'instance étatique ne doit pas laisser la société entièrement à la merci de ses mécanismes internes, car la prolifération des intérêts individuels ne suffit pas à constituer l'intérêt général. Seule la notion de suppléance permet de trouver la jointure entre la critique de l'Etat et la demande d'Etat.

### La suppléance libérale

Au XIX<sup>e</sup> siècle, l'idée de suppléance étatique se développe sous plusieurs formes, qui traduisent diversement des remises en cause, voire des dénaturations de l'idée reçue d'Aristote, Thomas d'Aquin et Althusius, dont Tocqueville et Hegel apparaissent encore comme des continuateurs.

Le courant libéral s'empare de l'idée de suppléance, mais pour n'en retenir que la version négative de non-ingérence. Le fondement de cette restriction tient dans une transformation de la vision sociale. La philosophie

1. *La constitution de l'Allemagne*, Paris, Champ Libre, 1977, p. 50.

de l'action demeure présente, et essentielle : « L'homme considère comme à lui, non tant ce qu'il possède que ce qu'il a fait. »<sup>1</sup>. Mais l'apparition de l'individualisme philosophique laisse voir la société comme une addition de singularités séparées les unes des autres, chacune courant à son bonheur propre. Inspirée de Locke, qui donnait le pouvoir du père de famille et de l'Etat comme fondamentalement supplétifs<sup>2</sup>, cette pensée considère que seul l'individu est sujet de droit. Le juriste Bertauld écrit dans une étude de la pensée libérale publiée en 1864 : « On oublie trop qu'il n'y a que les individus qui ont des droits propres, tandis que les agrégations et les pouvoirs qui les personnifient n'ont que des droits dérivés. »<sup>3</sup>

Ici, l'Etat ne saurait donc prétendre à aucune autre finalité que celle qui consiste à garantir ces fins particulières. Il n'est pas dépositaire d'une œuvre concernant le tout social, parce que ce tout n'a qu'une existence abstraite, et ne peut rien vouloir pour lui-même comme tout, il n'est qu'un résultat et non une aspiration. L'idée de bien commun représente ici une sorte de chimère, ce que serait une essence platonicienne vue par un nominaliste. Le libéralisme suspecte dans le développement des groupes la naissance de despotats particuliers, et c'est bien pour cela qu'il a lutté contre les corporations, ce que signifiait au départ le « laissez-faire ». Cette méfiance vis-à-vis des groupes intermédiaires<sup>4</sup> renvoie l'Etat et l'individu face à face, et métamorphose l'idée de suppléance. L'Etat ne peut soutenir ou aider positivement que des instances organisées.

1. W. de Humboldt, *Essai sur les limites de l'action de l'Etat*, Paris, Germer-Baillièrre, 1867, p. 27.

2. *Deuxième traité*, Paris, Vrin, 1967, p. 122 et s.

3. *Philosophie politique de l'histoire de France*, Paris, Didier, 1864, p. 374.

4. Reliquats dépassés de la « société tribale », dira Hayek, *Droit, législation et liberté*, Paris, PUF, 1973, II, p. 168-178 et s.

Face à l'individu, il ne lui reste qu'une alternative : soit il le laisse entièrement libre et souverain, soit il le tutélise comme un enfant. La disproportion entre les deux interlocuteurs est trop grande pour permettre une quelconque collaboration.

Les tâches régaliennes, exclusivement vouées à la sécurité, sont confiées à l'Etat par le citoyen souverain qui avoue là son insuffisance, dans une conception très lockienne. S'il doit y avoir ingérence et secours de l'Etat — les libéraux n'y sont pas si opposés que le laisse entendre leur réputation<sup>1</sup> — alors il s'agira d'une charité d'Etat et non d'une justice exigée par l'idée de bien commun. Œuvre d'exception, réalisée presque à regret, cette assistance d'Etat trouve mal sa légitimité.

D'autant que les assistés de l'Etat apparaissent comme une espèce en voie de disparition : la liberté de l'époque s'inscrit dans une philosophie de l'histoire, fondée sur la certitude du développement indéfini de l'autonomie individuelle. La capacité de l'individu à se suffire est en principe totale, ou plutôt, virtuellement totale, puisqu'elle marche historiquement vers sa totalité, pendant que l'Etat a vocation à se dissoudre.

Avec l'attente de la disparition de l'Etat, qui rappelle irrésistiblement l'idée marxiste, la notion de suppléance s'intègre dans un cadre idéologique absolument nouveau. La philosophie de la finitude qui inspirait les successeurs d'Aristote, a disparu au profit d'une philosophie du progrès. A ce titre, la suppléance économique demeure un moyen, éminemment temporaire, d'attendre la réalisation d'une complète autonomie individuelle ; tandis que la suppléance d'assistance,

1. Par exemple Stuart Mill, *Principes d'économie politique*, Paris, Guillaumin, 1873, p. 531-532, ou F. Bastiat, *Œuvres économiques*, Paris, PUF, 1983, p. 112-113.

réduite à la portion congrue, s'exerce sans réelle justification, sauf à la comprendre comme un résidu moral dans un monde dominé par la rationalité.

### Le fédéralisme de Proudhon

Chez Proudhon, l'idée de suppléance cesse de représenter un simple moyen au service d'une théorie, pour devenir l'axe même de la pensée théorique.

Proudhon pose le problème politique comme une aporie : la société déteste le pouvoir, en dépit du besoin qu'elle en a. L'autorité et la liberté chassent sur les mêmes terres : le problème politique est conflit de compétences. On ne saurait résoudre le conflit par l'anéantissement de l'un des deux adversaires. Car l'autorité seule engendre l'oppression et le malheur, et la liberté seule, l'anarchie. Or « l'anarchie, d'après le témoignage constant de l'histoire, n'a pas plus d'emploi dans l'humanité que le désordre dans l'univers »<sup>1</sup>. Cette dialectique se surmonte par le contrat.

Le contrat proudhonien ne doit rien à celui de Rousseau. Le contrat de Rousseau n'est qu'une fiction, dit l'auteur avec mépris<sup>2</sup>, tandis que le sien a le simple mérite d'exister. Ses contractants en effet ne sont pas des êtres mythiques — l'homme souverain, abstrait et solitaire —, mais des entités organisées, possesseurs déjà d'une certaine autosuffisance : « chefs de famille, communes, cantons, provinces ou Etats »<sup>3</sup>. Dans la balance du contrat, ils apportent des actions réelles, et réussies. Ils réclament à l'instance supérieure d'intervenir là où ils n'ont pas pu réaliser leurs finalités. Mais à condition de conserver leurs libertés, que seule leur réalité concrète permet de désigner dans les termes

1. *De la justice*, Paris, Fayard, 1988, II, p. 571.

2. *Du principe fédératif*, Paris, M. Rivière, 1959, p. 138.

3. *Ibid.*, p. 319.

mêmes du contrat. Manière de dire que l'on ne sauve la liberté qu'à travers une société structurée en groupes. A la même époque, Taine dénonce le contrat révolutionnaire comme un « contrat léonin » : l'homme nu, paré seulement de sa liberté philosophique, ne saurait rien défendre contre l'État, qui finit par tout lui confisquer.

Contrairement à l'image que la postérité entretient de lui, Proudhon ne récuse pas l'intervention étatique. Il adopte l'idée de suppléance sous son double aspect, négatif et positif. Le contrat concerne : « ce qui intéresse la sécurité et la prospérité communes »<sup>1</sup>, et là s'indique le contenu de l'intérêt général, donc le domaine d'ingérence possible de l'État. Seul critère qui délimite la frontière entre l'ingérence et la non-ingérence : la capacité, laquelle s'entend non pas abstraitement, mais dans les actes. L'État attend, pour intervenir, la défaillance avérée. Toute autorité intermédiaire doit en faire autant avant de secourir l'instance inférieure. Cette manière de voir exclut la prévision abstraite. L'auteur, on le sait, n'a jamais été guetté par la fascination de l'ordre.

Le mérite de l'analyse de Proudhon consiste dans la précision avec laquelle elle délimite son champ d'étude. On peut fustiger le despotisme politique, réclamer la citoyenneté et la séparation des pouvoirs. Ici, il s'agit d'accuser un despotisme économique et social, autre race, plus sournoise et plus dangereuse. La citoyenneté politique apparaît souvent comme un paravent de l'omnipotence étatique. Le pouvoir confiscateur d'action se cache derrière les urnes. Or l'homme en général se soucie assez peu de son bulletin de vote : « Avant de légiférer, d'administrer, de bâtir des palais, des temples, et de faire la guerre, la société travaille, laboure, navigue, échange, exploite les terres et les

1. *Ibid.*, p. 319.

mers. Avant de sacrer les rois et d'instituer des dynasties, le peuple fonde la famille, consacre les mariages, bâtit les villes, établit la propriété et l'hérédité. »<sup>1</sup>. Cette distinction marquera plus tard le champ d'application du principe.

Mais Proudhon, dans sa défense de l'idée de suppléance qu'il traduit en défense du système fédéral, va plus loin que n'importe lequel de ses prédécesseurs ou continuateurs. Il transforme l'idée en idéologie, il en tire la vision d'un monde futur débarrassé des formes avérées du mal social et politique. En ce sens, l'auteur est bien fils de son temps. Il systématise ses certitudes et les englobe dans une philosophie de l'histoire.

L'organisation fédérative réconciliera définitivement le citoyen et le pouvoir. Elle instaurera le pur règne de droit, abandonnant derrière elle la détestable raison d'Etat — espoir de se débarrasser de la politique elle-même, et en cela seulement Proudhon est, à sa manière, an-archiste. Elle reléguera la guerre au rang de coutume obsolète. L'organisation fédérative représente l'achèvement du cycle des révolutions, expressions périodiques du conflit entre l'autorité et la liberté. Cet achèvement traduit une sophistication de la culture de liberté, une maturité enfin conquise. Tous les peuples finiront par adopter le système fédératif. Ainsi peut-on prévoir la fin de l'histoire comme règlement définitif des conflits, avènement d'une politique métamorphosée en vie civique, régie par le contrat.

L'originalité de cette utopie sociale consiste en ce qu'elle ne repose pas sur le triomphe d'un seul principe — la liberté, ou l'égalité —, mais sur l'apothéose d'un

1. *De la capacité politique*, Paris, M. Rivière, 1924, p. 215. Cette demande de prise en compte de la quotidienneté, ce pragmatisme corrélatif d'une philosophie de la finitude, trouve au XIX<sup>e</sup> siècle sa plus claire expression chez F. Le Play.

équilibre. L'écrivain le plus tonitruant, le plus excessif du XIX<sup>e</sup> siècle français, fonde son rêve sur la modération réalisée.

### Le « droit subsidiaire »

L'idée moderne de subsidiarité naît sur le terreau aristotélicien, chrétien et germanique. Elle se développe dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, d'abord à partir de critiques de l'Etat « césariste », laissant désirer la non-ingérence, puis à partir d'un refus de l'Etat minimal, laissant espérer l'ingérence de l'instance publique.

Chez Taine, la description cinglante du jacobinisme fait écho, sur un tout autre ton, à l'anarchisme de Proudhon. Peut-être notre littérature n'a-t-elle jamais offert plus superbe portrait de cet Etat omnivore et frappé de paralysie, mauvais éducateur, piètre gestionnaire, mécène insuffisant ; et abandonnant derrière lui, à la place des actifs laborieux qu'il était censé protéger, « des êtres rabougris, engourdis, bornés au besoin quotidien et à l'instinct animal, indifférents au bien public et à leurs intérêts lointains, déchus jusqu'à oublier leurs propres inventions, à désapprendre leurs sciences, leurs arts, leurs industries... »<sup>1</sup>. Intuition de l'*Homo Sovieticus*. Face à ce désastre, Taine appelle le redéploiement des groupes de proximité, appuyés par un Etat respectueux, prêt à secourir là où l'intérêt public se trouve abandonné, prêt à se retirer là où l'action civique remplit les tâches indispensables.

L'argument de Taine se fonde sur une philosophie de l'action : l'action personnelle garantit à la fois le bonheur individuel et l'efficacité sociale. Deux de ses contemporains, l'un allemand et l'autre italien, vont enraciner les mêmes idées dans un terreau religieux,

1. *Les origines de la France contemporaine*, R. Laffont, 1986, II, p. 91.

formant ainsi le socle de la « doctrine sociale » de l'Eglise.

G. de Ketteler, évêque et député de la Diète nationale de Francfort, récuse la bureaucratie prussienne, l'Allemagne interventionniste de son temps. L. Taparelli, qu'un décret napoléonien avait nommé contre son gré cadet à Saint-Cyr, en garda une hargne contre l'Etat central, la « révolution bottée ». L'un et l'autre deviendront par leurs écrits les inspireurs des papes de ce temps, préoccupés par les questions socio-politiques, et surtout de Léon XIII. Ketteler hérite de la pensée germanique. Taparelli réhabilite le thomisme, alors tombé dans l'oubli.

En tant que responsable politique, Ketteler rédige des propositions visant à résoudre le problème de l'instruction. C'est à travers l'examen de cette question concrète qu'il va déterminer les limites entre l'ingérence et la non-ingérence. Il apparaît d'abord que l'instruction fait partie de l'intérêt général et que son développement relève donc de l'exigence de solidarité. Puisque la situation allemande de l'époque révèle que les acteurs sont insuffisants à la fois en détermination et en moyens, une intervention s'avère nécessaire. Mais des instances de proximité peuvent intervenir avant que l'Etat ne s'en mêle. Dans la lettre ouverte à ses électeurs du 17 septembre 1848, Ketteler réclame une autonomie communale pour les questions sociales. Mais l'Etat soutiendra financièrement la Commune : ce que l'auteur appelle le « droit subsidiaire »<sup>1</sup> représente à la fois un droit et un devoir, dans la mesure où il respecte les limites posées par l'adjectif lui-même. L'Etat a le devoir de secourir les plus faibles quand, paradoxalement, la liberté les opprime : Ketteler réclame au Reichstag des lois sociales interdisant le travail des enfants de moins de quatorze ans. Mais si

1. *Les catholiques et le Reich*, Kettelers Schriften, II, p. 162.

l'Etat intervenait au-delà de la nécessité avérée, « ce serait un absolutisme dur, un véritable esclavage de l'esprit et des âmes »<sup>1</sup>.

Tentant de réhabiliter de la même façon les groupes intermédiaires, Taparelli précise les modalités de l'intervention étatique. L'Etat peut apporter une aide sous forme de moyens, ou sous forme de résultats. Le premier cas est préférable, parce qu'ici l'Etat offre les conditions de l'action sociale, tandis que dans le deuxième cas, il offre des biens matériels. L'aide en résultats n'est qu'un pis-aller, un dernier recours : il empêche les individus de mourir mais ne leur permet pas de développer leur énergie propre. Dans les deux cas, l'Etat est un « mécanisme auxiliaire », dont, au regard de l'intérêt général, l'intervention est secondaire, mais la responsabilité totale.

S'inspirant de ces précurseurs et de quelques autres, dont R. de La Tour du Pin, les papes vont élaborer la « doctrine sociale de l'Eglise », dans l'atmosphère de grande confusion des idées qui caractérise la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. L'Eglise ne s'engage dans la défense d'aucune structure ni d'aucun régime politique. Elle se contente de désigner des références pour l'action sociopolitique. L'Etat a en charge le bien commun : affirmation thomiste, mais qui peut s'entendre comme une lapalissade. Le bien commun traduit la dignité de tous, et dans notre culture, la dignité englobe la liberté, c'est-à-dire la capacité de s'accomplir par soi-même. Aussi la finalité de l'Etat n'est-elle pas d'apporter à tous un bonheur préfabriqué, mais « l'ensemble des conditions sociales qui permettent, tant aux groupes qu'à chacun de ses membres, d'atteindre leur perfection d'une façon plus totale et plus aisée »<sup>2</sup>. L'idée de subsidiarité, véritable pilier de la « doctrine sociale »,

1. *Ibid.*

2. Jean XXIII, *Vatican II*, 74.

s'entend à la fois dans son sens négatif — non-ingérence, parce que la dignité contient la liberté —, et dans son sens positif — ingérence si nécessaire, parce que la liberté ne suffit pas toujours à garantir la dignité. Les papes insistent davantage sur l'un ou l'autre de ces aspects, selon les excès de l'époque et les besoins les plus criants du moment. En 1891, face à la misère due aux excès du libéralisme, Léon XIII dans *Rerum Novarum* réclame l'intervention étatique : « Assurément, s'il arrive qu'une famille se trouve dans une situation matérielle critique, et que, privée de ressources, elle ne puisse d'aucune manière s'en sortir par elle-même, il est juste que, dans de telles extrémités, le pouvoir public vienne à son secours, car chaque famille est un membre de la société. Ce n'est point là empiéter sur les droits des citoyens, mais leur assurer une défense et une protection réclamées par la justice. »<sup>1</sup>. En 1931, face à la montée des fascismes, Pie XI dans *Quadragesimo Anno* insiste sur la non-ingérence : « On ne saurait ni changer ni ébranler ce principe si grave de philosophie sociale ; de même qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leur propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes. L'objet naturel de toute intervention en matière sociale est d'aider les membres du corps social, et non pas de les détruire ni de les absorber. »<sup>2</sup>.

Le principe de subsidiarité voudrait ainsi contribuer

1. 442.

2. 572.

à aider les gouvernements dans la recherche d'un point d'équilibre, toujours à redéfinir car les sociétés changent sans cesse et les besoins aussi. Les frontières de l'ingérence et de la non-ingérence varient ici avec la capacité et là avec la détresse des acteurs sociaux. La « doctrine sociale » n'exclut aucune intervention étatique en cas de nécessité avérée. Elle récuse la liberté sacralisée et l'égalité sacralisée. Après avoir, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, critiqué les théories du laissez-faire, elle s'en prend plus tard aux droits-créances, distribués à tous sans préjuger de leurs capacités, et prédateurs d'action, donc de liberté.

### **La déviance du corporatisme**

Il reste que la « doctrine sociale » demeurait naturellement exposée à une autre tentation : celle de valoriser indûment les groupes sociaux, ferments indispensables à la concrétisation de sa pensée. C'est bien ce qui arriva avec le corporatisme, qui allait transformer le principe de subsidiarité en système et par là, dénaturer ce qui se voulait une simple référence.

Le corporatisme représente l'excès de la « doctrine sociale », sa maladie propre — car il finit mal, et seule l'histoire est un juge objectif.

Le courant corporatiste trouve sa principale source chez R. de La Tour du Pin, lui-même inspiré par Taparelli. Il se continue avec C. Maurras, qui appelle La Tour du Pin son « maître ». Il inspire le régime de Salazar, et, d'une manière dérivée, celui de Mussolini.

La théorie corporatiste repose sur une anthropologie spécifique : l'homme individuel ne peut rien sans ses communautés d'appartenance. Il n'y a donc pas de liberté « individuelle » : celle-ci exprime une abstraction, une erreur révolutionnaire. On dira que ce discours n'est pas nouveau : nous le trouvons chez Althusius et plus loin chez Thomas d'Aquin. Or justement,

l'échec de la théorie corporatiste viendra de son inadaptation à son temps : elle finira dans la dictature parce qu'elle est une utopie, non pas une utopie de l'avenir comme le marxisme, mais une utopie du retour aux sources, en tout cas un songe politique.

La Tour du Pin rêve d'un retour à l'organisation sociale du Moyen Age, dominée à la fois par les corps intermédiaires et par un idéal religieux commun et indiscuté : époque où « l'Évangile gouvernait les Etats ». Mais au Moyen Age, les corps intermédiaires se formaient spontanément. Pour les faire renaître à la charnière du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle, il faudra les rendre obligatoires, et leur conférer des prérogatives très forte face à l'Etat central. Les corporations, tant dans la pensée de La Tour du Pin que dans la société portugaise du temps de Salazar, régissent sans possibilité de choix toute la vie professionnelle de l'individu, et deviennent en outre des organisations de droit public : très vite des Etats dans l'Etat. La contrainte qu'elles exercent sur l'individu, qui ne peut respirer sans leur secours, devient rapidement arbitraire. En même temps, détenant le monopole du bien commun dans leur secteur, les corporations succombent facilement à la tentation de servir sous cet alibi des intérêts privés. Et notamment, dans une organisation de ce genre, les intérêts du consommateur se trouvent bientôt lésés — les corporations défendent exclusivement les salariés. Aussi, pour faire face à ces excès, l'Etat doit-il intervenir : il finit par prendre les corporations sous sa coupe, ce qui arriva au Portugal, par un enchaînement logique et prévisible : « Sans une intervention rigoureuse de l'Etat, un système corporatif conduit en droiture à la formation d'une féodalité économique. »<sup>1</sup>. Le corporatisme

1. F. Perroux, *Capitalisme et communauté de travail*, « Corporation et capitalisme », Sirey, 1938, p. 154.

apparaît donc victime, comme tant d'autres théories, du paradoxe des conséquences, puisqu'il se trouve à la fin forcé d'instaurer l'Etat tout-compétent qu'il se donnait justement pour but d'éviter.

Cet aboutissement inattendu et décevant s'explique par le manque de lucidité, une forme d'irréalisme. Dans la pensée de La Tour du Pin et de ses continuateurs, la dévalorisation des capacités de l'homme individuel s'accompagne d'une survalorisation des capacités du groupe à garantir l'intérêt commun. Tout se passe comme si le groupe humain organisé se trouvait épargné des tentations humaines coutumières : cette organisation, considérée comme bonne en soi, est censée permettre une moralisation générale de la société. Par ailleurs, et corrélativement, la corporation est censée correspondre si parfaitement aux besoins humains, qu'elle *représente* les individus sans médiation, par une sorte d'osmose décrétée dont nous trouvons l'écho dans les régimes totalitaires. Ce qui explique que La Tour du Pin et Maurras vitupèrent contre la démocratie parlementaire, et que Salazar se déclare ouvertement « anti-démocrate, anti-parlementaire, anti-libéral, pour l'Etat corporatif ». La représentation parlementaire, organisée par la médiation des opinions, abandonne en réalité le pouvoir aux intérêts particuliers, sous couvert de pluralisme. Le pluralisme n'a pas de sens quand le contenu du bien commun relève de la connaissance objective, loin de dériver du débat des opinions. Le citoyen ne saurait être « représenté » qu'à travers les corporations, c'est-à-dire au titre de la « représentation des intérêts », seule « démocratie » reconnue par le corporatisme de Salazar et le fascisme de Mussolini.

Aussi le corporatisme devient-il tout naturellement un étatisme sous-tendu par une éthocratie, un gouvernement des valeurs morales au détriment de l'initiative individuelle. Si le fascisme n'hérite qu'en partie de la

pensée corporatiste, le régime de Salazar représente une concrétisation directe et limpide de la pensée de La Tour du Pin. Cette pensée qui se prétend calquée sur la nature, devient rationnelle et systématique parce qu'elle a décidé de supprimer à la fois la liberté individuelle et l'injustice sociale. Il s'agit d'une irruption triomphante de la morale dans la politique, vouée donc à la dictature. Dans le corporatisme réalisé, on ne retrouve du principe de subsidiarité, posé au départ, qu'une figure dénaturée et retournée. Le principe en effet ne se conçoit qu'à travers la défense de la capacité d'action, quels que soient ses détenteurs selon le lieu et l'époque. Il se fonde sur une philosophie de l'action et sur la référence ontologique de la dignité, non sur la conviction d'un bien commun objectif. C'est bien pourquoi l'idée subsidiaire, née dans les sociétés communautaires, s'applique aussi bien dans les sociétés individualistes contemporaines. Le corporatisme a commis l'erreur de donner pour condition d'application de la subsidiarité les circonstances historiques de son élaboration. Il aboutit à la dictature, parce que l'on ne saurait sans contrainte décréter le retour d'une époque révolue. Les papes ne s'y sont pas trompés, en laissant ouverte la question de la re-création des corps intermédiaires — ils réclament des associations librement créées —, et la question de la nature de ces groupes — corporations, syndicats, ou autres. Cette imprécision, permet l'apparition de nouveaux courants de pensée inspirés de la « doctrine sociale », et cherchant une concrétisation du principe de subsidiarité dans la société moderne.

### **Personnalisme et ordo-libéralisme**

Au début de ce siècle, le solidarisme de L. Bourgeois, de Ch. Gide, de H. Pesch, reprend à son compte les thèmes essentiels de la doctrine ecclésiastique, mais

dans un esprit absolument différent de celui du corporatisme. En fondant sa pensée sur une philosophie de la finitude, ce courant revient pour ainsi dire aux sources et laisse apparaître par opposition la déviance qui avait conduit le corporatisme à l'échec : l' « ordre social chrétien » de La Tour du Pin révélait une architecture utopique, et insinuait l'idée d'une perfection sociale temporelle, bien peu conforme à l'esprit du christianisme dont il se réclamait.

Il s'agira donc d'adapter la « doctrine sociale » à la société moderne, et notamment à l'individualisme. C'est à cela que travaillent le courant personnaliste d'E. Mounier, et l'ordo-libéralisme de W. Röpke. L' « école de Fribourg », dont ce dernier est l'un des principaux théoriciens, inspire largement la politique allemande d'avant et d'après le nazisme.

La réalité sociologique moderne, concrétisant la fin des corps intermédiaires et le rejet d'une conception sociale organiciste, laisse apparaître l'Etat comme le presque unique détenteur d'autorité : aussi le principe de subsidiarité s'adapte-t-il principalement à la fonction de l'instance étatique face à l'individu. L'école de Fribourg déplore cet individualisme et la massification corrélative, mais ne réclame pas pour autant un retour à la société-communauté antérieure. Il récuse l'idée corporatiste qui annihile certaines libertés au nom d'un bien commun défini objectivement, et entérine l'individualisme sociologique comme un attribut incontournable de la modernité. Il en appelle cependant à la constitution d'une société plus vivante, nantie de groupes librement constitués et détenteurs d'initiatives, donc aptes à médiatiser les relations entre l'individu et l'Etat. La société organique fait place à l'idée d'une société organisée, dont la nécessité se justifie moins par une vision ontologique que par le désir d'écarter la tentation de l'étatisme. C'est ici que le principe reprend une place essentielle, parce

que l'établissement d'une société structurée pose la question de la distribution des compétences. Pourtant, par rapport à *Quadragesimo Anno*, la vision sociale a entièrement changé de visage. Il ne s'agit plus de fonder le devoir de non-ingérence — subsidiarité négative — sur la liberté de l'action uniquement, en laissant le choix des finalités à l'instance supérieure; il ne s'agit pas de fonder le devoir d'ingérence — subsidiarité positive — sur la finalité du bien commun imposée à tous comme vérité *a priori*. Le devoir de non-ingérence concerne désormais la nécessité de respecter la liberté des finalités comme celle des actes et des moyens. Quant au devoir d'ingérence, il a perdu ses justifications anciennes, et s'en cherche d'autres. La construction de Thomas d'Aquin et d'Althusius, qui était encore celle de Pie XI, a volé en éclats.

Dans une société individualiste, la nécessité du devoir d'ingérence va s'enraciner, en l'absence d'un bien commun objectif, sur l'idée d'une solidarité ontologique, et non seulement éthique<sup>1</sup>. L'homme est un être social, et l'exigence d'un bien-être commun lui demeure aussi naturel que l'exigence inverse de la conservation de soi. Il n'est pas besoin de longs raisonnements pour convaincre nos contemporains d'un certain partage des biens en vue de secourir les plus mal lotis.

Sur ce fondement s'établit en Allemagne, au long de ce siècle, un débat permanent concernant la nature et les applications du principe de subsidiarité, dont nous ne pouvons que retracer ici brièvement quelques points significatifs :

— comment le définir? Principe de structure sociale, norme ou principe de droit, norme d'organisation,

1. Cf. J. Van der Ven, Trois aspects du principe de subsidiarité, *Politeia*, III, fasc. 1-2, 1951, p. 43-47.

principe de mesure des buts politiques, principe d'ordre ou de compétence...<sup>1</sup> ;

- à quel niveau s'énonce-t-il comme référence dans la dévolution des compétences ? partout ou les compétences sont en conflit ;
- dans quels domaines s'exerce-t-il ? Une littérature touffue nous le montre à l'œuvre dans l'entreprise, dans l'administration, dans les tâches éducatives, et même dans la hiérarchie de l'Eglise : en réalité partout ;
- peut-on le constitutionnaliser ? le principe de subsidiarité inspire la loi fondamentale allemande, et les textes juridiques précisant les compétences respectives des Communes et de l'Etat, de l'Etat et des Länder.

Ces quelques points, et bien d'autres comme le problème de la « compétence de la compétence » (qui décrète l'insuffisance d'une instance et donc la délégation de compétences à l'instance supérieure ?), donnent matière à débat permanent tant en Allemagne qu'en Suisse. La subsidiarité implique et justifie ce débat, puisque cette idée récuse la dévolution figée des compétences, et traduit une recherche d'équilibre presque au cas par cas entre les nécessités paradoxales de l'ingérence et de la non-ingérence. Le cas de ces deux pays voisins montre bien l'applicabilité du principe, et surtout, son applicabilité dans la réalité sociale contemporaine. Hors le contexte de son ancienne élaboration — la société organique —, l'idée demeure pertinente, en tout cas tant que son fondement premier — la dignité personnelle —, demeure, malgré les métamorphoses sociales, la référence essentielle de notre culture politique.

1. Cf. H. Kalkbrenner, Die rechtliche Verbindlichkeit des Subsidiaritätsprinzip, *Recht und Staat*, Berlin, Festschrift für Gunther Kuchenhoff, 1972, p. 515-539.

## Chapitre II

### APPLICATIONS CONTEMPORAINES

Depuis les origines, les politiques européennes fréquemment s'emploient à réduire l'autorité au seul nécessaire. Les fédérations et confédérations de la Grèce ancienne s'organisaient déjà autour de l'idée suivante : chaque cité conserve sa liberté, son autonomie et ses droits propres, tandis que l'alliance n'est investie que des compétences nécessaires au bien-être et à la sécurité de l'ensemble. Ou encore, les anciennes royautés scandinaves, nanties de pouvoirs concernant la situation exceptionnelle, mais sans force contre les assemblées de pays détentrices de pouvoirs législatifs, judiciaires, administratifs, obéissent au même principe. Au Moyen Age, l'étude des concrétisations de l'idée subsidiaire apporterait une démonstration éloquente de son enracinement dans nos mentalités. Dans le cadre de ce memento, nous nous contenterons de quelques exemples, tirés de l'époque contemporaine.

Il faut insister sur le fait que le principe de subsidiarité ne s'entend pas dans le seul domaine politique. S'il s'applique prioritairement aux relations entre l'Etat et les groupements issus de la société civile, c'est parce que l'Etat représente l'autorité par excellence, et dans la plupart des régimes, la seule pouvant prétendre à la souveraineté. Mais l'idée subsidiaire concerne n'importe quelle autorité, même la plus simple. Ainsi, chacun admettra qu'un père ou une mère de famille travaille

dans l'intérêt de l'enfant s'il le laisse autonome à la mesure de ses capacités, tout en lui apportant l'aide nécessaire lorsqu'il se trouve encore insuffisant. La question n'étant que de déterminer où se trouve le seuil de l'autonomie possible, afin de ne pas courir des risques excessifs. Trop secouru, l'enfant demeure immature ; privé d'aide, il va devenir une brute ou un idiot. Naturellement, on ne saurait comparer la famille à aucun autre groupement, puisqu'elle concerne des êtres en voie de formation, donc par définition demandeurs de secours. D'autant plus une entreprise, une commune, une association, et tous les lieux divers où l'autorité s'exerce, réunissant des adultes responsables d'eux-mêmes, réclament une prise en compte de l'autonomie de chacun des membres, faute de les transformer en clients ou en assistés. Le chef qui ne peut s'empêcher de gérer les détails, s'affaiblit lui-même après avoir infantilisé ses subordonnés. Les Romains disaient déjà : « Le prêteur ne s'occupe pas des petites affaires », ou « L'aigle ne prend pas les mouches. »

L'idée subsidiaire peut donc s'appliquer dans tout groupement humain quelle que soit sa taille et sa nature, quoique différemment selon la nature du groupement, ce que nous verrons à la fin de ce chapitre. Son application requiert partout les mêmes conditions anthropologiques et philosophiques :

- la confiance dans la capacité des acteurs sociaux et dans leur souci de l'intérêt général ;
- l'intuition selon laquelle l'autorité n'est pas détentrice par nature de la compétence absolue quant à la qualification et quant à la réalisation de l'intérêt général ;

mais aussi une condition sociologique primordiale :

- la volonté d'autonomie et d'initiative des acteurs sociaux, ce qui suppose que ceux-ci n'aient pas été

préalablement brisés par le totalitarisme ou infantilisés par un Etat paternel.

L'application du principe de subsidiarité coïncide donc avec des traditions de liberté ou encore avec une volonté affichée de sortir d'une situation de sous-développement extrême de l'esprit d'initiative.

### Fédéralisme et subsidiarité

C'est dans l'organisation fédérale que le principe de subsidiarité trouve, sur le plan strictement politique, sa plus significative expression. La question primordiale dont s'occupe toute constitution fédérale consiste dans le partage des compétences, c'est-à-dire dans la question de savoir jusqu'à quel point les instances de proximité peuvent accomplir les tâches qui les concernent, et en déduction, de savoir quelles tâches restent dévolues aux instances souveraines. La notion de souveraineté n'a d'ailleurs pas dans les constitutions fédérales le sens exact que nous lui attribuons<sup>1</sup>. La notion même de souveraineté exclut en effet la concurrence : il ne saurait se trouver plusieurs instances souveraines dans le même Etat. Il faudrait parler davantage d'autonomie que de souveraineté, mais le terme d'autonomie demeure alors faible, même si le pouvoir de l'Etat central tend aujourd'hui à s'accroître. En tout cas, Länder allemands et cantons suisses se déclarent souverains<sup>2</sup>.

Selon l'article 30 de la loi fondamentale allemande, « L'exercice des pouvoirs publics et l'accomplissement des tâches incombant à l'Etat appartiennent aux Länder, sauf dispositions ou autorisation contraire de la

1. J.-F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, 1967, p. 232.

2. Par exemple, la République du Jura, dans sa constitution du 20 mars 1977, Titre I, Article premier, « forme un canton souverain de la Confédération suisse ».

présente loi fondamentale. » Selon l'article 3 de la Constitution fédérale suisse, « Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale, et comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral. »

Par principe toute compétence appartient donc là aux Länder et ici aux cantons. C'est-à-dire que le pouvoir de régler les affaires du ressort de leur territoire ne réclame pas justification : il est évident de soi. En revanche les compétences de la Fédération doivent être légitimées, et le pouvoir fédéral n'existe que par l'insuffisance des instances régionales. La Fédération ne dispose donc que de compétences *dévolues*, et énumérées, soit confiées à elle venant d'un dépositaire qu'elle n'est pas, attribuées par la nécessité. Les compétences exclusives, dont en général est doté l'Etat dans un système fédératif, sont inscrites dans la Constitution : affaires étrangères, défense, nationalité, douanes, postes, protection civile, etc. Les compétences dites concurrentes sont par définition l'objet de débats permanents, et changent de mains au cours de l'histoire. Le principe de subsidiarité est invoqué à deux niveaux successifs : dans la question du *ob*, pour savoir *si* telle responsabilité peut incomber à l'instance inférieure ou doit relever de la Fédération ; et si elle relève de la Fédération, dans la question du *wie*, pour savoir de quelle manière la Fédération fera appliquer les mesures nécessaires.

Cette dernière question implique le principe dit de proportionnalité : l'intervention se justifie non seulement si l'instance inférieure se trouve insuffisante, mais aussi si l'Etat peut correctement réaliser le même objectif (le fait même de poser la question de cette façon montre bien que nous nous trouvons dans une logique contraire à la logique centralisatrice : ici l'Etat n'est pas, par définition ou par essence, capable de tout) ; et s'il est capable d'utiliser des moyens non sus-

ceptibles de remettre en cause la finalité considérée<sup>1</sup>. Il s'agit donc d'étudier la balance des contraintes résultant de l'action étatique, et des résultats obtenus. C'est pourquoi l'on privilégie les moyens d'incitation, de promotion, d'aide indirecte, autant que faire se peut, par rapport à l'action directe de l'instance publique.

Sur quel critère précis d'insuffisance faut-il se fonder pour justifier l'action de l'Etat? « Si Obwald peut assumer parfaitement l'école primaire et même l'école moyenne jusqu'à la maturité, il ne saurait entretenir une université... Si le Jura a de bons hôpitaux régionaux, il ne saurait entretenir un hôpital pour la médecine de pointe. » Pour J. Voyame<sup>2</sup> il ne faudrait pas en conclure que l'Etat doit créer des hôpitaux de pointe ou des universités partout, mais seulement là où ceux-ci font défaut. Et encore, dans ces cas précis, doit-il attendre de vérifier que les cantons ne peuvent se coordonner pour obtenir ce dont ils ont besoin.

Mais un autre critère entre en jeu ici. La liberté fait partie intégrante du bien-être. Toute aide extérieure, si elle apporte un bien-être matériel, soustrait un bien-être immatériel. Ainsi les cantons acceptent-ils parfois moins d'aide qu'ils ne le pourraient, afin de conserver davantage d'autonomie. Ce qui suppose un raisonnement tout à fait spécifique. La capacité pour le citoyen à décider soi-même de la gestion de sa communauté, et le lien qui l'intègre à la chose commune, valent parfois des sacrifices, à condition qu'ils demeurent raisonnables, sur le plan du confort et des avantages financiers. J. Voyame<sup>3</sup>, cite en 1982 le cas suisse des corps de troupes des cantons : « Le système actuel est complexe et un peu folklorique. La suppression des corps cantonaux serait évi-

1. A. Grisel, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel, 1984, p. 348 et s.

2. Le principe de la subsidiarité dans la répartition des tâches entre Confédération et cantons, *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel*, Festschrift Kurt Eichenberger, 1982, p. 124 et s.

3. *Ibid.*, p. 128.

demment plus rationnelle. Mais cet avantage justifie-t-il la perte par les cantons de leurs dernières compétences militaires et la fin de cet élément d'intégration de l'armée dans la population? On le voit : les avantages et les inconvénients qu'il faut comparer sont de caractères différents, ce qui ne facilite pas la conclusion. »

Il va donc de soi que les cantons ou les Länder ont la responsabilité de la qualification du bien commun qu'ils entendent concrétiser ou voir concrétiser, c'est-à-dire de l'énumération des tâches qui ne doivent pas rester facultativement à la charge des particuliers seuls ou en groupes, mais devenir objet d'un droit social. Pourtant, l'intérêt de chaque collectivité déborde sur celui des autres. L'Etat doit donc intervenir en cas d'externalités, et en général pour préserver le bien commun national, même au détriment du bien commun d'une collectivité particulière. Il empêche les nuisances réciproques, et demeure aussi en charge d'une certaine égalité nationale, d'autant plus difficile à estimer qu'elle ne doit pas effacer les disparités culturelles, car l'Etat demeure également le dernier garant du maintien et de l'enrichissement des différences. Dans le domaine de la compétence législative, l'article 72 de la loi fondamentale allemande précise que la Fédération a le droit de légiférer : 1 / si une question ne peut pas être réglée efficacement par la législation des différents Länder; 2 / dans le cas où la réglementation d'une question par une loi de Land pourrait affecter les intérêts d'autres Länder ou de l'ensemble; 3 / si la sauvegarde de l'unité juridique ou économique l'exige, et notamment la sauvegarde de l'homogénéité des conditions de vie au-delà du territoire d'un Land.

La dialectique de l'intérêt général national et de l'autonomie régionale rend ce système extrêmement complexe, et engendre à tout propos des conflits de compétences. Les compétences fédérales dites implicites — non formulées, mais implicitement contenues dans la consti-

tution — et tacites — devenues coutumières —, se sont développées en Suisse à travers des débats multiples où s'expose au grand jour la volonté tenace d'autonomie des cantons, souvent contraints par des nécessités nationales reconnues avec dépit<sup>1</sup>. Les compétences non écrites de la Fédération allemande, ainsi que cette compétence dite « de la nature des choses », font l'objet de conflits entre l'Etat et les Länder. Le cas des activités de la Confédération suisse dites non contraignantes, est tout à fait intéressant. Au XIX<sup>e</sup> siècle, l'Etat pouvait accorder librement des aides ou créer des institutions ou des services susceptibles d'être refusés, au-delà de ses obligations dues au strict besoin. Les cantons ont fini par observer le caractère indirectement contraignant de ces aides non contraignantes — par l'habitude du don, par la tutelle indolore —, et ont supprimé cette possibilité pour l'Etat de s'immiscer dans leurs affaires par un biais au départ anodin.

L'organisation subsidiaire telle qu'elle apparaît ici laisse voir une première caractéristique essentielle, qui découle directement de la confiance accordée à la capacité des acteurs sociaux : la prise en compte du facteur temps. Le système fédéral avance par tâtonnements, dans une organisation où chacun a droit à l'erreur. L'Etat attend l'échec ou l'insuffisance avérée avant d'intervenir. Un Etat centralisé jugera, à bon droit, que le bien-être commun de cette manière attend lui aussi, ce qui lui est préjudiciable, et il en tirera la conclusion, plus discutable, qu'il lui faut intervenir aussitôt et partout à la fois pour mettre en œuvre une mesure jugée bonne. Sans doute peut-on dire que le système fédéral commet souvent de petites erreurs, tandis que le système centralisé commet plus rarement de très grandes erreurs : car s'il se trompe, par exemple en

1. Cf. le résumé remarquable de J.-P. Chenux, dans *La subsidiarité et ses avatars, Etudes et enquêtes*, n° 16, janvier 1993.

mettant en place une méthode d'apprentissage néfaste, c'est sur immense échelle et sur longue période, étant donné sa difficulté à se réformer. Le système fédéral laisse sa chance à l'essai et à l'expérimentation, et en cela développe la concurrence, mais aussi l'incitation, car le modèle le plus efficace servira d'exemple. Il se fonde sur l'incertitude des recettes, et sur un pragmatisme cru, car pour lui, aucune instance ne peut revendiquer la science infuse.

L'organisation fédérale s'inspire de l'idée subsidiaire dans tous les domaines de la vie publique.

### **Politique culturelle**

Citons ici, faute de pouvoir tout évoquer, un exemple parmi d'autres : celui de la politique culturelle. La loi fondamentale allemande n'aborde pratiquement pas la question culturelle. Cette compétence relève donc exclusivement des Länder, sauf en ce qui concerne quelques cas précis, prévus par la loi fondamentale, comme la conservation des biens culturels nationaux sur le territoire. Si la Fédération conclut des accords culturels avec des pays tiers, elle doit recueillir l'assentiment des Länder. En Suisse, la dévolution des compétences s'inspire de l'idée traditionnelle de la subsidiarité, comme l'indique le rapport Clottu<sup>1</sup> : « Si la famille donne, d'une façon très inégale, la première formation culturelle, il appartient à l'école soit de la développer, soit d'en réparer les insuffisances ; c'est dire toute la responsabilité qui revient aux cantons et aux communes dans l'éveil ou dans la diversité de l'intérêt des jeunes pour la culture. (...) Une autre tâche est celle de la formation des créateurs, des interprètes et des responsables de l'animation culturelle. Les cantons, quand ils ont les moyens de l'envisager, ne peuvent assurer pleinement cette forma-

1. *Elements pour une politique culturelle en Suisse*, élaboré à la demande du Département fédéral de l'intérieur.

tion jusqu'au niveau le plus élevé. » Autrement dit, la responsabilité incombe aux acteurs eux-mêmes en commençant par le groupe le plus simple, et remonte au fur et à mesure de la complexité des tâches et donc de l'insuffisance des groupes d'acteurs. Le plus intéressant ici ne consiste pas dans la théorie telle que citée plus haut, mais dans l'existence d'une réelle pratique d'autonomie : la théorie est vécue, parce que les acteurs sont jaloux de leur liberté. Les communes suisses déploient énormément d'efforts dans le domaine de la culture, avant que les cantons ne les suppléent. A l'échelon supérieur, les cantons conservent toute responsabilité culturelle si aucune législation ne se met en place, laquelle réclamera justification.

Sur quels critères s'appuie l'intervention de la Fédération ou de la Confédération ? Ils sont extrêmement réductifs, beaucoup plus en tout cas que ceux évoqués par les instances européennes au nom du même principe de subsidiarité. Les Länder allemands ne reconnaissent pas le critère d'efficacité supérieure, ni la suprarégionalité, pour justifier systématiquement l'ingérence du Bund. Pourtant, les nombreuses réformes de la loi fondamentale traitant des dévolutions de compétences précisent ces critères dans le temps. Le Bund est censé pouvoir intervenir si l'intérêt commun de la Fédération l'exige, et éventuellement devant l'urgence, c'est-à-dire face à une insuffisance grave au regard de l'intérêt commun, comme dans le cas de l'aide aux nouveaux Länder nés de la réunification. Mais l'intervention est toujours comprise en terme de suppléance ou de concours et non en terme de substitution : elle soutient les acteurs et ne les remplace pas. Elle a pour finalité d'accroître leur autonomie à venir et non d'en enrayer le développement. Elle se veut temporaire autant que faire se peut, surtout dans le cas d'une aide massive (assistance culturelle dans l'ancienne RDA) légitimée par un besoin impérieux.

Les attributions de la Confédération suisse en matière culturelle sont consenties par les cantons. Parmi les critères de ces attributions de compétences : tout d'abord la nature nationale de certaines actions, si du moins elle implique l'insuffisance des cantons. Ainsi, la Confédération conserve la responsabilité de la Bibliothèque nationale ou des Archives fédérales, ou soutient financièrement les jeunes artistes suisses. En second lieu, elle soutient les initiatives des cantons, les encourage en complétant leurs efforts dans la création ou la sauvegarde de la culture. Mais surtout, elle porte son regard sur les cantons les plus défavorisés, afin de corriger les inégalités dues aux disparités géographiques, financières, démographiques. Ici elle joue un rôle de garant de la solidarité nationale et en même temps de garant de la diversité nationale. Cette mission est notamment dévolue à la Fondation Pro Helvetia, instance créée par l'Etat, mais jouissant d'une grande indépendance. L'aide confédérale est ainsi accordée prioritairement aux cultures romanche et italienne, mais toujours dans le cadre du principe de subsidiarité, puisque le financement est distribué aux associations concernées. Enfin, cas rare mais significatif, la Confédération se garde la possibilité d'intervenir en situation exceptionnelle, lorsqu'un danger menace la culture nationale : avant la seconde guerre mondiale, elle dut réglementer pour empêcher la diffusion sur le sol suisse de la propagande nazie. Ici comme en Allemagne, l'intervention justifiée de l'Etat ne le dispense pas d'utiliser des moyens propres à restaurer l'autonomie ou à l'inciter à se développer. La finalité de l'ingérence est de se nier elle-même, sauf dans quelques cas spécifiques. Cela ne signifie pas du tout que l'intervention étatique tend vers sa disparition, mais qu'elle doit se déplacer au gré des besoins, des inégalités, et des évolutions de l'intérêt général.

Globalement, l'accroissement des pouvoirs du Bund

allemand et de la Confédération suisse est patent depuis la seconde guerre, malgré des allées et venues qui racontent les nombreux conflits entre les instances concurrentes. La Confédération se trouve davantage engagée dans la politique culturelle depuis la décennie 70, et cette tendance s'amplifie encore aujourd'hui. Comme chacun sait, toute situation de crise accroît naturellement la centralisation : la Confédération n'a jamais rendu les compétences qu'elle avait acquises dans le domaine culturel au moment du danger nazi ; et nous ignorons comment sortira le fédéralisme allemand de l'épreuve de la réunification. Mais surtout, jouent ici l'ampleur croissante des besoins et des coûts, ou encore cette évolution quasi naturelle par laquelle les lois cadres se précisent de plus en plus dans le temps. On ne peut pourtant, dans les deux cas qui nous occupent, voir une paresse civique ou politique des instances infra-étatiques, tant les conflits demeurent vifs et les libertés agressives. Les cantons d'un côté, les Länder de l'autre, ne cessent de reprocher à l'Etat son ingérence excessive, au nom du principe ou en tout cas de l'idée de subsidiarité. Les cantons négligent d'informer la Confédération de leur politique culturelle. Les Länder ne sont pas prêts à renoncer à la moindre parcelle de leur souveraineté culturelle. C'est ainsi qu'invoquant la loi fondamentale, ils ont obtenu d'être parties prenantes dans l'accord franco-allemand sur la « Sept ». Ce qui peut se comprendre comme un précédent.

Pour conserver au maximum leur autonomie culturelle, cantons et Länder développent une coopération, ce qui peut éviter de faire jouer le critère de la dimension suprarégionale dans la justification de l'intervention étatique. La Conférence des ministres de l'Education et de la Culture organise l'aide aux artistes ou l'harmonisation des qualifications : les Länder ont créé un organisme capable de mettre en place des programmes de télévision communs. Toutes ces actions

protectrices d'autonomie, et assorties de discours significatifs, traduisent la méfiance des Länder face à la Fédération, mais aussi face aux instances européennes.

### Politique sociale

Les Allemands, aussitôt sortis du national-socialisme, s'attachèrent à étudier l'application du principe dans tous les domaines de la vie sociale : l'administration, l'entreprise, l'école et même la fiscalité<sup>1</sup>. Cette réflexion, qui ne faisait que reprendre en l'approfondissant la réflexion menée avant-guerre par les ordo-libéraux, répondait au désir de dégager la société de l'emprise d'un Etat central aux méfaits démontrés. L'exemple significatif de la loi sur l'aide de l'Etat à la jeunesse marque bien les effets et aussi les difficultés de l'application de l'idée subsidiaire.

Une loi de 1922, votée par le Reichstag, stipulait que là où le privé s'avérait insuffisant pour créer des institutions d'aide à la jeunesse, l'Etat pouvait intervenir activement pour suppléer les partenaires sociaux. La loi ne citait pas le principe de subsidiarité, mais marquait bien la volonté de concilier la liberté sociale dans l'accomplissement des tâches d'intérêt public, et la concrétisation de l'intérêt public même en cas de paresse ou d'incompétence de la liberté. La loi fut abrogée par le III<sup>e</sup> Reich. En 1953, une nouvelle loi revint en discussion sur le même thème, évoquant cette fois le principe de subsidiarité : l'Office pour la Jeunesse n'avait pas pour fonction d'organiser directement les conditions du bien-être de la jeunesse allemande ; il devait reconnaître les actions existantes, en susciter la création, les soutenir financièrement et, le cas échéant — si toutes ces mesures se révélaient inefficaces — créer les institutions adéquates.

1. C. Rüter, *Das Prinzip der Subsidiarität in der Finanzwirtschaft, Die neue Ordnung*, 3, 1949, p. 90-96.

L'utilisation de cet adverbe : le cas échéant (*gegebenfalls*), engendra à elle seule des discussions sans fin. Sa présence même garantissait un Etat subsidiaire, défendu par les partis CDU et CSU. Le Parti social-démocrate, davantage attaché à un Etat providentiel, réclamait la suppression de l'adverbe.

Dans ce cas précis, les partisans de la subsidiarité l'emportèrent, parce que la question de l'éducation demeure la plus privée et la plus intime de toutes, celle où l'on peut craindre douloureusement l'ingérence de l'instance publique. Ici l'aide de soi ne répond pas seulement au besoin d'autonomie, mais plus loin, traduit la concrétisation d'une vision personnelle du monde. C'est bien pourquoi la « compétence » essentielle des parents en ce qui concerne l'éducation de leurs enfants, est évoquée dans les textes juridiques de l'ensemble des pays occidentaux, et l'on peut dire que dans ce domaine particulier, où l'autonomie signifie plus qu'ailleurs, l'idée de subsidiarité se trouve partout concrétisée. Ce qui d'ailleurs ne permet pas d'exclure totalement la possibilité d'une ingérence extrême de l'Etat, comme c'est le cas en Suède. Les lois des démocraties individualistes indiquent que les parents demeurent les premiers responsables de l'éducation de leurs enfants, mais que l'instance publique peut leur soustraire cette responsabilité s'ils se révèlent incapables de l'assumer. La difficulté à juger de l'incapacité peut entraîner des excès dans les deux sens, soit par défaut, soit par surcroît d'intervention. Où l'on voit que l'idée subsidiaire ne règle pas, loin de là, tous les problèmes, comme on le constatera encore dans la question européenne.

En ce qui concerne le domaine social, les défenseurs allemands du principe de subsidiarité et notamment les partis chrétiens furent au contraire débordés par les partisans de l'Etat providence. Les premiers réclamaient la primauté de l'aide de soi, par exemple l'utilisation de l'assurance de santé privée, au moins pour

les petits risques. Mais les effets pervers prévisibles d'un tel système, qui augmente le nombre des malades graves par le défaut de soin des maladies bénignes, devaient servir contre eux d'argument massif. Pourtant, le problème de l'assistance d'Etat et de la déresponsabilisation des assistés demeure entier, et se trouve toujours en discussion dans les pays d'outre-Rhin. Norbert Blum, ministre du Travail et des Affaires sociales de RFA, a regretté les tares d'un système dans lequel l'assistance non seulement n'incite pas à l'effort, mais dispense de l'effort. Il réclamait par ailleurs, au nom du principe de subsidiarité, un système de répartition fondée sur le partenariat social, c'est-à-dire, sur « une grande confiance dans la capacité de la société à s'autogouverner »<sup>1</sup>.

### L'entreprise

Dans le domaine de l'entreprise l'idée de subsidiarité joue, depuis ces dernières années, en Europe et en Occident en général, un rôle croissant. Un précurseur tout à fait inconnu, Hyacinthe Dubreuil, avait déjà réclamé une réorganisation des entreprises dans cet esprit, au milieu de ce siècle. Cet ouvrier métallurgiste, autodidacte, écrivait sur la condition ouvrière. Mais au rebours de son temps, il ne croyait pas au marxisme. Au lieu de prêcher la grande révolution, il attira l'attention sur les méfaits du taylorisme, sur les conditions du travail, davantage que sur l'indigence des rémunérations. Le film de Chaplin, *Les Temps modernes*, contenait une critique du capitalisme. Les ouvrages de Dubreuil parlaient de la dignité de l'ouvrier, du manque de considération qu'on lui portait, et s'indignaient qu'on put priver des êtres humains de la

1. Principes et aspects dominants de la politique sociale en République fédérale, *Economie et progrès*, Symposium franco-allemand du 22 février 1990.

moindre initiative et de la moindre responsabilité. Ce discours convenait bien peu à l'époque. Aussi Dubreuil fut-il un novateur ignoré.

Préoccupé seulement du secteur industriel, ignorant des grandes questions politiques et économiques, sociologue à son insu, Dubreuil imagina une organisation nouvelle à l'intérieur de laquelle chaque individu pourrait déployer au maximum son aptitude à la liberté. L'entreprise serait découpée en un certain nombre d'ateliers autonomes, formant chacun un groupe de salariés chargé d'un travail précis et jouant un rôle de sous-traitance avec comme interlocuteur la direction générale. Ainsi disparaissait la masse anonyme et inhumaine, remplacée par des associations animées d'une volonté propre et rendant compte de leurs réalisations. Dans chaque atelier se façonnait une opération complète, négociée avec la direction, astreinte à des impératifs de qualité et de délais. Les ouvriers pouvaient dès lors s'intéresser à l'œuvre commune, parce qu'ils en avaient discuté les détails et la réalisabilité, parce qu'ils la voyaient se concrétiser sous leurs yeux, et parce qu'ils percevaient directement leur propre emprise sur le travail et son résultat.

On le voit, l'idée de Dubreuil dans le domaine de l'entreprise correspondait exactement à celle des ordolibéraux concernant la vie politique et sociale dans son entier, nantie des mêmes impératifs et aussi des mêmes inconvénients prévisibles. Ici le collectif se trouve remplacé par des communautés. L'individu échappe à la massification et à l'anonymat. Il gagne en autonomie et son activité prend sens. Il peut également tomber sous la férule du petit chef, comme dans une société aux décisions décentralisées.

En tout cas, les quelques entreprises qui mirent en place ce type d'organisation, au cours des décennies d'après-guerre, aperçurent vite que le bénéfice humain se doublait d'une augmentation remarquable de la

production et de la qualité. Au même moment les Japonais, réfléchissant aux problèmes de l'entreprise dans la période difficile de la reconstruction, s'inspirèrent de l'éthique confucéenne et des travaux de deux américains, Deming et Juran, pour refonder l'entreprise moderne. L'Occident devait découvrir que la réussite industrielle japonaise tenait en grande partie à une organisation absolument différente du travail. L'ouvrage magistral de Masaaki Imai, *Kaizen*<sup>1</sup>, qui fut un best-seller aux Etats-Unis, décrit les fondements de cette organisation.

L'entreprise vise ici une double finalité, aux termes identifiés l'un à l'autre : la qualité des hommes et la qualité des produits. *Kaizen* signifie une amélioration continue des conditions de travail et de production, quotidiennement et par retouches indéfinies. La qualité humaine s'entend comme épanouissement au travail, intérêt pour la tâche accomplie, ce qui suppose proximité, responsabilité à son niveau. L'entreprise se décompose en *Gemba*, unités petites et hiérarchisées, où les problèmes sont discutés et les travaux distribués. Ainsi les objectifs globaux, arrêtés par la direction, ne sont-ils pas traduits en ordres abstraits, mais reformulés dans les ateliers qui en organisent eux-mêmes la gestion. La direction, une fois définies les finalités, joue un rôle d'incitateur et de soutien davantage que de donneur d'ordre. Cette organisation, qui serait l'une des clés de la réussite japonaise, trouve en Europe des adeptes nombreux et contribue à inspirer la réflexion contemporaine sur les nouveaux modes de management.

### **L'Eglise et les limites de l'application**

Il n'est pas inutile de citer en dernier lieu les réflexions de l'Eglise sur la pertinence de l'application du principe

1. Traduit par R. Pietri, Eyrolles, 1989.

à l'institution catholique romaine. Car ces réflexions marquent bien les limites de l'idée subsidiaire, et le cadre précis dans lequel elle peut se concrétiser.

Il apparaissait naturel que l'Eglise cherchât à s'appliquer à elle-même le principe dont elle défendait la validité pour l'ensemble des sociétés humaines. Il revient à Pie XII d'avoir évoqué cette question, d'abord dans un discours aux nouveaux cardinaux le 20 février 1946, rappelant les paroles de Pie XI dans *Quadragesimo Anno* sur la subsidiarité, et précisant qu'elles « valent pour la vie sociale à tous ses degrés et aussi pour la vie de l'Eglise, sans préjudice de son organisation hiérarchique ». Dans un discours au second congrès mondial pour l'apostolat des laïcs, il ajoute : « Que l'autorité ecclésiastique applique ici aussi le principe général de l'aide subsidiaire et complémentaire ; que l'on confie au laïc les tâches qu'il peut accomplir aussi bien ou même mieux que le prêtre, et que, dans les limites de sa fonction ou celles que trace le bien commun de l'Eglise, il puisse agir librement et exercer sa responsabilité. »

L'idée de subsidiarité apparaît clairement dans le texte du concile Vatican II, pour souligner l'importance du rôle des laïcs dans l'Eglise. A nouveau, elle se donne pour essentielle dans le texte de révision du droit canonique en 1983 : « Le nouveau Code confiera aux droits particuliers ou au pouvoir exécutif le soin de tout ce qui n'est pas nécessaire à l'unité de la discipline de l'Eglise universelle, de manière à pourvoir convenablement à une saine "décentralisation", comme on dit, en évitant tout danger de désagrégation ou de constitution d'Eglises nationales. »

Pourtant, il apparaît rapidement à quel point une autonomie, même relative, des communautés de base, pourrait remettre en cause l'existence de cette société particulière qu'est l'Eglise. Erigée en vue d'une finalité précise et autour de dogmes qui ne souffrent aucune critique venue de l'intérieur, elle ne saurait laisser à ses

membres actifs une autonomie réelle sans se détruire elle-même. Ce que Paul VI signifiait lorsqu'il déclarait en 1969 que le principe de subsidiarité, appliqué à l'Eglise, « ne doit pas être confondu avec une prétendue requête de "pluralisme" qui toucherait la foi, la loi morale et les lignes fondamentales des sacrements, de la liturgie et de la discipline canonique, qui tendent à conserver dans l'Eglise l'unité nécessaire ». Ce qui fut réaffirmé en 1986 par Jean-Paul II, à propos cette fois de la hiérarchie et de la primauté du pape.

L'Eglise échappe-t-elle seule au principe qu'elle justifie pour les autres ? Cette question nous amène à faire la distinction entre la subsidiarité médiévale et la subsidiarité moderne, qui suit la distinction entre les sociétés fermées et les sociétés ouvertes. La société médiévale, celle de Thomas d'Aquin ou d'Althusius, ignorait le pluralisme des finalités parce qu'elle reposait sur un consensus religieux et sur l'idée d'un bien commun donné d'avance, non discutable, ce qui explique l'intolérance d'Althusius face aux infidèles. Elle ne pouvait donc concevoir une autonomie des fins particulières. Par contre, elle développait au plus haut degré l'autonomie des moyens politiques pour atteindre une « vie bonne » aux contours éthiques déjà tracés. La société moderne, qui ne reconnaît plus de bien commun objectif ni universel, peut en revanche défendre l'autonomie de ses membres à la fois quant aux fins et quant aux moyens, le bien commun transformé en intérêt général se réduisant à un ensemble d'exigences qui conditionnent la liberté et le bien-être de chacun. La société moderne deviendrait terrorisante si elle ne se voulait une société fermée, parce que ses citoyens à la fois ne choisissent pas d'y entrer — ils sont nés là par hasard — et expriment des opinions et des convictions divergentes. La société ancienne n'est devenue terrorisante que lorsque le consensus sur les finalités s'est peu à peu dissous, et l'autonomie des finalités a trouvé droit de cité pour répondre à la disparition

du consensus. Par contre, il existe à l'intérieur même de la société ouverte moderne quantité de sociétés fermées, qui vont de l'association régie par la loi 1901 au parti ou au syndicat, et dont les Eglises représentent des exemples, quoique spécifiques. Ce sont des sociétés régies par une finalité propre, définie au départ, et dans lesquelles les membres entrent de leur propre gré et peuvent sortir de même, sans que cette appartenance ou cette non-appartenance remette en cause leur existence dans la grande société. Ces sociétés fermées peuvent accepter en leur sein l'autonomie des moyens, mais non l'autonomie des fins, qui équivaldrait à leur propre dissolution. En vertu de cette distinction, c'est d'un langage maladroit que l'on réclame la « démocratie », autrement dit le pluralisme des finalités, dans un parti ou dans une association quelconque, ou dans une institution telle qu'une école ou une université, car seule la société civile peut exercer une démocratie telle que nous la concevons aujourd'hui. C'est aussi pourquoi les théologiens ont fini par conclure que l'on ne pouvait appliquer le principe de subsidiarité dans l'Eglise que d'une manière induite et analogue. Quand les défenseurs de la subsidiarité affirment que ce principe concerne toute autorité, quelle que soit sa nature, il faut comprendre que l'autorité doit respecter l'autonomie des finalités et des moyens chez tous les groupes intermédiaires de la société civile, mais seulement l'autonomie des moyens dans les sociétés fermées, là où les finalités spécifiques ont été acceptées en même temps que l'inscription volontaire.

L'application de l'idée subsidiaire n'est donc pas possible partout, en tout cas dans les mêmes termes, selon la nature des sociétés envisagées. Elle est de surcroît conditionnée par une mentalité spécifique.

## Chapitre III

### AU-DELA DES SYSTÈMES

Si l'idée de subsidiarité joue un rôle central dans les politiques fédérales de l'Europe de l'Ouest, elle n'en démontre pas pour autant sa réalisabilité universelle. La tradition fédéraliste de la Suisse et de l'Allemagne indique d'abord une organisation spécifique, bien différente de celle des sociétés voisines. Les compétences *de principe* accordées ici aux Cantons, là aux Länder, indiquent que ces instances sont dotées d'une certaine souveraineté dont par exemple les régions françaises ne peuvent se prévaloir. Mais bien plus, la tradition fédéraliste traduit une mentalité spécifique. On se souvient que les romantiques allemands opposaient une Europe « chrétienne, allemande et fédérative », et une Europe « rationaliste, française et centralisée ». L'exemple concret de l'application du principe dans les sociétés suisse et allemande, révèle en même temps les conditions sociologiques de sa réalisabilité.

A travers l'analyse des fondements puis de la mise en œuvre de la subsidiarité, c'est la détermination de ces conditions de réalisabilité qui nous intéresse ici. Le principe ne vaut-il que pour les sociétés imprégnées de fédéralisme? Et s'il veut s'appliquer ailleurs, à quels frais cela serait-il possible?

Face aux idéologies et théories globalisantes engendrées durant les deux derniers siècles, le principe de subsidiarité forme le pivot d'une pensée anti-système-

tique, et s'inscrit en faux contre les ismes. Rejetant les recettes et les panacées — privatisation, nationalisation —, et relativisant les doctrines — libéralisme classique, socialisme —, il réclame d'accorder davantage confiance au jugement particulier et à la décision politique, politique étant entendu au sens très général de « souci civique ». D'où l'importance attachée par ses défenseurs aux références éthiques.

Le principe s'est conceptualisé depuis un siècle à l'ombre des deux grands systèmes qui se partagent le temps et l'espace : le libéralisme et le socialisme. La volonté d'échapper à cette alternative marque l'élaboration du principe à l'époque moderne et sous sa forme actuelle. On n'échappe à une alternative considérée comme funeste et apparemment sans recours, qu'en ralliant une autre dimension. Les deux systèmes, renvoyés dos à dos, sont accusés d'avoir indûment sacralisé une valeur relative : ici la liberté, là l'égalité. Autrement dit, d'avoir attaché une importance excessive chacun à une valeur unique, au détriment des autres. La liberté portée au pinacle, laisse se développer l'injustice et la misère. L'égalité portée au pinacle devient fossoyeuse des libertés. Force est de constater, d'expérience, que la politique ne peut jouer son rôle propre — apporter et garantir les conditions du bonheur — qu'en se référant à l'ensemble des valeurs plurielles dont la concrétisation définit le bonheur d'exister.

L'idée de subsidiarité s'inscrit dans une philosophie personnaliste. Le monde temporel ne connaît qu'une seule valeur sacrée — non susceptible de remise en cause — : la dignité de la personne, que cette dignité trouve ses fondements dans la transcendance chrétienne ou dans une réflexion de type kantien. Cette valeur indiscutable (qui devrait se définir comme une réalité et non comme une valeur, car par hypothèse toute valeur est discutable), ne se trouve pas de

contenu déterminé, et chaque temps la décline assez différemment. Mais la vocation de la politique consiste à dessiner les contours et à créer les conditions de cette dignité, et non pas à réaliser par tous les moyens l'un de ses aspects exclusifs. Le bonheur, qui n'est autre que la dignité concrétisée dans l'existence, se nourrit de liberté, de justice et de bien-être, dans un équilibre improbable et toujours à redessiner. La politique est un art de funambule. Dès qu'elle systématise, elle détruit.

Pourtant, l'affirmation de la dignité de la personne comme dernière valeur référentielle ne résout pas le dilemme qui oppose libéralisme et socialisme. Elle exclut les antagonismes sans les réduire. La recherche de la « troisième voie » hante le xx<sup>e</sup> siècle. Elle traverse les courants chrétien-social, ordo-libéral, solidariste, personnaliste, et même certains courants socialistes. La « troisième voie » s'avère une illusion, en fin de compte, parce que libéralisme et socialisme n'appartiennent pas au même ordre, et ne peuvent être opposés de manière pertinente. Le libéralisme, doctrine multiforme, ne s'apparente pas à une idéologie *stricto sensu*, ni à une utopie. Il connaît des degrés de réalisation, plus ou moins proches de son idéal-type. Sous sa forme extrême, il devient un idéalisme. Mais fondamentalement, il révèle la philosophie de l'action, le désir d'initiative et d'autonomie, dont la tradition européenne est tissée. Tandis que le socialisme n'existe pas du tout en tant que tel. C'est un produit chimiquement instable. Au cours du xx<sup>e</sup> siècle, tantôt il tombe dans l'utopie terrorisante du soviétisme, tantôt il renonce à la terreur et se transforme en avatar du libéralisme. C'est pourquoi les espérances de la tierce voie finiront par prôner un libéralisme amendé : néo-libéralisme, ordo-libéralisme, socio-libéralisme. A cet égard, la doctrine de l'Eglise accomplit en un siècle le chemin qui mène du

*Syllabus*<sup>1</sup> aux textes récents : de la récusation radicale des deux théories, à un libéralisme porteur de solidarité. L'idée de subsidiarité constitue l'axe central qui permet d'effectuer ce passage.

La réalisation des libertés récusé l'intervention étatique. La réalisation d'une certaine égalité implique l'intervention étatique. La question politique se résume en grande partie, depuis deux siècles, dans la question du rôle de l'Etat. Parce que la non-ingérence et l'ingérence de l'instance publique sont également nécessaires, il faut tracer leur frontière, et pour cela requérir les critères de leur justification respective.

Contrairement à ce qui se passe ailleurs, ici ni l'ingérence d'Etat ni sa non-ingérence ne sont frappées d'indignité. Les deux représentent des moyens, jamais des finalités. Ainsi l'ordo-libéralisme de l'école de Fribourg, né au début de ce siècle, et qui inspira la politique allemande de façon décisive après l'effondrement du nazisme, propose-t-il des thèses inhabituelles : « Privatisation autant que possible, nationalisation autant que nécessaire. » Echo politique de l'adage philosophique de W. de Ketteler au XIX<sup>e</sup> siècle : « Autant de liberté que possible, autant d'autorité que nécessaire. » La liberté reste donc toujours première. Non que l'autorité soit un mal nécessaire : nous nous trouvons dans une ligne de pensée thomiste et non augustinienne. L'autorité, ici celle de l'Etat, s'avère nécessaire parce qu'elle apporte un « bien » qui dépasse les « biens » privés sans les annihiler : si l'homme est un être social, il trouve son bonheur non seulement dans sa liberté et sa suffisance matérielle, mais dans une société dont le patrimoine est préservé, la réputation extérieure garantie, la misère combattue. Ce « bien

1. Recueil renfermant les principales erreurs de notre temps, publié par Pie IX en 1864, qui fustigeait le socialisme et le libéralisme sous toutes ses formes.

commun » ne saurait se garantir que par la main d'une autorité supérieure, finalisée exclusivement à cette réalisation.

Afin d'assumer la contradiction qui oppose les libertés et l'intérêt général, le principe de subsidiarité suppose, d'une part, que la société civile se charge d'un certain nombre de tâches d'intérêt général; d'autre part, que l'instance publique comble les manques de façon à ce que l'intérêt général ne soit nulle part lésé. Ainsi la liberté ne souffrira-t-elle réduction qu'à hauteur de son insuffisance, c'est-à-dire qu'elle ne souffrira pas du tout; et l'intérêt général, tel que défini ici et maintenant, sera entièrement pris en compte, en partie par les actions libres, en partie par l'action publique, les deux fonctionnant comme des vases communicants, en commençant toujours par les premières.

Une telle solution paraît séduisante, parce qu'elle concilie des antagonismes sans pour autant concéder. Mais on ne peut la dégager de son terrain d'application : loin d'être neutre, elle suppose une certaine image sociale.

### **Une citoyenneté d'action**

Nous partons ici de l'hypothèse que les instances privées travaillent à l'intérêt général.

L'engagement des instances privées dans les tâches d'intérêt général se justifie par deux raisons conjuguées. Si une certaine solidarité s'avère nécessaire, sans qu'on veuille pour autant rendre monstrueuse l'ingérence d'Etat, il faudra bien laisser accomplir des tâches de solidarité à la société elle-même. Mais la question ne se pose pas vraiment dans ces termes techniques. L'action citoyenne engagée au service de l'intérêt général, est bénéfique à la fois pour l'acteur et pour la cohésion sociale, avant même de s'avérer utile pour éviter l'ingérence excessive de l'Etat.

La philosophie de l'action qui imprègne cette pensée, considère l'acteur comme un roi, au sens où par son œuvre seule il peut devenir ce qu'il est, réaliser ses virtualités, maîtriser son propre destin. Ce n'est pas la finalité de l'action qui produit l'acteur dans sa grandeur, mais l'action même. Qu'il agisse dans son propre intérêt ou en vue de l'intérêt général, toujours il existe dans son projet, par lequel il façonne le monde, y laisse sa marque, et lutte ainsi contre la finitude et contre la mort. Empêcher le citoyen de concourir à la solidarité, s'il le désire, revient alors à le réduire, sans qu'intervienne ici aucun discours moral — il ne s'agit pas de prêcher tel type de générosité ou de « service aux autres » : l'argument est anthropologique.

Par ailleurs, l'initiative privée portée vers l'intérêt général développe une forme de citoyenneté, qui n'est pas la citoyenneté de participation politique, mais une forme plus profonde de participation à la vie commune. Nous avons coutume de définir le citoyen comme celui qui vote, et choisissant ses gouvernants, dessine en même temps les contours du destin commun. Mais cette image demeure incomplète, et des écrivains aussi différents que Rousseau et Tocqueville ont bien montré, chacun à leur manière, que le maître des urnes n'était pas forcément un décideur véritable, car les urnes peuvent confier à quelques-uns une maîtrise qui, en dépit de sa précarité, n'en devient pas moins pesante. Entre deux votes, le citoyen obéit et subit. On peut imaginer, dans le domaine institutionnel, des modes de participation supplémentaires par lesquelles le citoyen prendrait part aux décisions : par exemple le referendum d'initiative populaire. Mais on ne saurait pas encore parler ici d'une action personnelle, seulement d'une action par procuration.

Au xx<sup>e</sup> siècle, l'intérêt général conçu comme finalité politique — et non seulement comme un résultat, selon la vision libérale du xix<sup>e</sup> siècle —, et intégrant la

solidarité, est devenu l'affaire de l'Etat. Mais dans les sociétés centralisées, il n'est pas devenu véritablement une affaire politique, au sens de « chose de tous ». Le citoyen qui participe à la concrétisation de l'intérêt général par la seule médiation de l'impôt ne saurait se sentir vraiment impliqué. Plutôt se considère-t-il très souvent comme une dupe. L'impôt qui assure la péréquation ne crée aucun lien social : on peut même se demander s'il ne contribue pas à le réduire. Par contre, l'action engagée en vue de la solidarité construit le lien social, et façonne des citoyens : la chose de tous devient, à proprement parler, leur affaire. Ici, les figures sociales historiques fondent l'argument : à l'époque où Althusius justifiait l'idée de subsidiarité avant la lettre, la société germanique se trouvait tout entière concernée par l'intérêt général, par actions communautaires interposées.

Enfin, les défenseurs du principe avancent un autre argument, cette fois d'obédience libérale, pour réclamer le désengagement de l'Etat et l'engagement de la société civile dans les actions d'intérêt général. Ils invoquent l'efficacité, celle qui faisait dire à Taine : « Incessamment la mère pense à son enfant, le savant à sa science, l'artiste à son art, l'inventeur à son invention, le philanthrope à ses fondations, Faraday à l'électricité, Stephenson à sa locomotive, M. Pasteur à ses microbes, M. de Lesseps à son isthme, les petites sœurs des pauvres à leurs pauvres »<sup>1</sup>. Toute action menée avec passion porte des fruits plus lourds, parce qu'elle engage l'être entier. A l'inverse, l'Etat seul promoteur de la réalisation de l'intérêt général finit par gaspiller, et laisse perdre dans les méandres de ses intermédiaires une grande partie des ressources préposées au bien commun. Si l'Etat soutient financièrement les initia-

1. *Les origines de la France contemporaine*, Paris, R. Laffont, 1986, II, p. 88.

tives privées finalisées à l'intérêt général, au lieu de payer ses agents pour le même travail, les ressources seront mieux utilisées. L'argument est à la fois démontré et discutable : chacun peut constater l'efficacité supérieure d'une association par rapport à celle d'un service public, mais nul n'ignore que les groupes privés peuvent produire d'autres gaspillages, et engendrer d'autres bureaucraties.

Quelle valeur que l'on attribue aux arguments cités, une certitude demeure : reconnaître aux privés une vocation à concourir à l'intérêt général, heurte les mentalités contemporaines, en tout cas dans une société comme la nôtre. Toute notre histoire politique récente raconte la lente appropriation par l'Etat des tâches les plus diverses, en même temps que l'amplification presque indéfinie du contenu de l'intérêt général. Cette évolution a été la réponse au libéralisme du XIX<sup>e</sup> siècle. Mais pendant deux siècles, l'esprit libéral et l'esprit socialiste tour à tour dominants se conjuguent pour décréter le privé inapte à toute fonction d'intérêt général. Les raisonnements sont différents, mais la conséquence commune. Le libéralisme repose sur la conception d'un homme égoïste, intéressé exclusivement à la recherche de son bonheur propre. Le socialisme récuse l'action privée visant l'intérêt général, parce qu'il ne supporte pas que cette action dissimule l'espoir d'un profit d'une autre sorte : réputation, considération, amour de soi. La vision du premier pêche sans doute par partialité, car l'homme est à la fois égoïste *et* altruiste, le second par idéalisme, car les hommes ne sont pas des anges, et si l'on attend une solidarité absolument pure, autant abandonner aussitôt toute idée de solidarité. En tout cas, l'un et l'autre finissent par engendrer, le premier indirectement par ses insuffisances, le second volontairement, un Etat tutélaire, seul dépositaire de l'intérêt général. Nous sommes les héritiers de ces deux conceptions jumelles et antagonistes. Il

nous paraît suspect, si le secteur privé fonde une université, organise un mécénat culturel ou une action humanitaire, que des fonds publics viennent lui prêter secours. En cela, plus loin que l'influence conjuguée du libéralisme et du socialisme, la France subit l'influence de la culture catholique. Si nos meilleurs cerveaux rejoignent les rangs des serviteurs de l'Etat, c'est aussi parce que notre éthique déshonore le profit privé et honore le service professionnel à la cause de tous, en les dissociant, ce que l'esprit protestant se garde de faire. L'idée de subsidiarité cherche à convaincre d'une convergence possible des deux finalités, si le profit s'entend en termes de bonheur et non seulement en termes d'intérêt financier, et surtout, à convaincre que cette convergence ne prête pas au déshonneur. C'est aussi pourquoi, hors les autres raisons historiques, les courants défenseurs du principe se développent surtout dans des pays de culture protestante.

L'expérience passée des époques libérales et des époques socialistes laisse voir que si le privé ne prend pas en charge directement une partie des tâches d'intérêt général, il deviendra indispensable, soit d'appauvrir le contenu de l'intérêt général, soit de développer un Etat tutélaire. Mais cette émergence d'une citoyenneté d'un nouveau type, seule condition pour échapper à l'alternative du libéralisme anarchique et du providentialisme d'Etat, requiert la conception d'une société spécifique.

### **Une société structurée**

On ne peut faire l'économie, dans cette optique, d'une certaine remise en cause de l'individualisme. Comment imaginer que l'individu solitaire s'investisse dans des tâches d'intérêt général? Il lui faut pour cela s'associer. On ne saurait imaginer de réaliser l'idée subsidiaire dans une société tout à fait individualiste

— encore que cet idéaltype n'existe évidemment pas dans l'histoire —, de même qu'on ne peut l'imaginer dans la société totalitaire, où les individus sont d'une autre manière dissociés les uns des autres et privés, cette fois par la contrainte, de la capacité d'association. L'action de l'Etat ne saurait se vouloir subsidiaire par rapport à l'action du seul individu, car l'action individuelle demeure dérisoire et infime face à celle de l'Etat. Un géant ne peut suppléer un nain : soit il le porte, soit il l'écrase. Il faut un tissu social structuré d'organisations diverses, pour que les initiatives puissent se développer à la mesure des capacités.

L'individualisme est aujourd'hui une donnée de fait. Chacun peut en juger à sa façon, mais n'importe quel projet politique se trouve obligé de compter avec lui, s'il se veut du moins pertinent. C'est en cherchant à gommer l'individualisme que les politiques corporatistes ont fomenté des désastres, car on ne construit pas une politique sur le regret, de même qu'on ne bâtit rien sur l'utopie, et l'utopie et le regret sont frères jumeaux. Nous ne retournerons pas, au moins de sitôt, à une forme de société « holiste », même si certains l'appellent de leurs vœux. Il s'agit donc de se demander à quelles conditions une société individualiste peut promouvoir des « corps intermédiaires », en dépit de sa naturelle déstructuration.

Comme chacun sait, l'individualisme social correspond au providentialisme d'Etat, si du moins l'idéal du temps réclame une solidarité concrétisée par une relative péréquation des ressources. L'individu livré à lui-même ne peut en appeler qu'à l'Etat lorsque les structures sociales se sont défaites, et c'est à dénoncer cette situation que s'attachent au début de ce siècle le solidarisme, le corporatisme, le personnalisme, l'ordolibéralisme allemand. La société individualiste ne traduit pas forcément l'égoïsme, mais le repli jaloux de l'individu sur la possession de son temps et de ses

actes. L'individu contemporain ne récusé pas la solidarité, il la réclame au contraire par ses votes et par ses manifestations d'opinion. Mais la solidarité ne se concrétise que par la médiation fiscale. L'individu partage une partie de ses ressources avec les mal lotis de la société, s'il se trouve parmi les mieux lotis. Mais on doit parler ici d'une solidarité abstraite, car il n'engage pas son existence dans cette contribution du justice. L'existence ne se joue jamais que dans l'action, et l'individu n'agit que pour soi, travail et carrière. Il donne par l'intermédiaire de l'impôt une partie de son avoir, ou des résultats de son action, autrement dit ce qui lui est le moins précieux, ce qui le concerne le moins. Il ne connaît pas le visage de ceux avec qui il partage. Il appartient bien à la grande société, puisqu'il contribue à l'entretenir, mais abstraitement, puisque ce faisant il demeure rivé à ses projets personnels et dépourvu d'autres soucis. Il peut verser aux collectivités locales des taxes d'habitation onéreuses qui lui permettent de passer Noël aux Caraïbes pendant que la commune paie des animateurs pour distraire ses parents âgés. Aussi doit-on parler d'une solidarité solitaire.

La conscience morale, le désir de justice, se satisfont de cette organisation en principe bien rodée, qui met la technique anonyme au service de la justice sociale. Mais il n'est pas certain qu'une société puisse demeurer longtemps dans cet état, parce qu'il ne s'agit pas exactement d'une société « civile », mais d'une organisation à la fois performante, sophistiquée, et dépourvue d'âme. Avec le temps, la finalité du partage finit par échapper à cet imposable, parce que nul ne saurait vivre toujours dans l'abstraction. Il se juge au bout du compte floué par la société qu'il entretient, car il ne sait plus très bien à quel titre on le pressure, ni à quel gaspillage servira cette prétendue justice. Autrement dit, le solitaire solidaire n'accède pas pour autant à une citoyenneté sociale, qui pourrait se surajouter à la

citoyenneté politique, mais il demeure, en dépit de l'effort financier accompli, en l'état de serviteur zélé d'une gigantesque machine à partager, à laquelle il ne comprend rien.

A l'inverse, une société structurée est celle où l'individu concourt au bien-être commun non seulement par l'impôt, mais par l'engagement d'une partie de son temps, de son énergie, de son imagination. Dans la mesure du désir qu'il éprouve de participer à la « chose de tous », et du temps dont il dispose, il s'associe pour organiser des actions correspondant aux besoins sociaux qui lui semblent les plus négligés, et correspondant aux domaines dans lesquels il se considère compétent et créatif. La structuration sociale représente, pour les défenseurs du principe, davantage qu'une nécessité, une figure « normale » de l'existence sociale : l'agir-ensemble constitue la première expression de l'existence d'une société. L'histoire des sociétés du Vieux Continent raconte celle d'une multitude de petites sociétés qui luttent avec succès pour conserver leur capacité d'initiative au sein de la grande société : corporations, villes, *universitates* en général. Elles ne concèdent des compétences aux instances supérieures qu'en cas de besoin. A cet égard, la société française jusqu'à la monarchie absolue, ou la société allemande hors quelques parenthèses historiques, vivent l'idée de subsidiarité sans l'avoir vraiment conceptualisée. L'absolutisme, le despotisme éclairé des Lumières, plus tard le totalitarisme à l'Est et l'Etat centralisé à l'Ouest, inventent chacun à leur manière une société dans laquelle les actions civiques de proximité se raréfient ou s'éteignent.

L'évolution qui a conduit l'ancienne société dite « holiste » vers l'individualisme, ne devrait pas nous inciter à abandonner toute idée de structuration sociale. Car cette structuration peut s'opérer dans la liberté et le pluralisme, lors qu'auparavant elle s'opé-

rait autour d'un consensus donné de soi. Si nous ne pouvons plus revenir en arrière, identifier la société à un organisme, disons ici que la société pourrait recouvrer une âme, issue des connivences multiples par lesquelles se forge l'agir-ensemble. Chacun peut bien reconnaître l'*esprit* d'un peuple à travers sa culture, sa forme d'intelligence ou sa manière particulière de rire des autres et de soi. Mais évoquer l'*âme* d'une société, revient à marquer ses affinités labyrinthiques : rien d'autre finalement que cette amitié civique dont les anciens faisaient la condition de la « concorde » sans laquelle, selon eux, il n'y a point de société, mais un assemblage réuni au hasard. Or l'esprit commun — la culture — ne suffit pas à créer ces affinités : il y faut l'action accomplie en commun.

En dépit de l'évolution historique qui laisse face à face l'individu solitaire et l'Etat, il existe une forte demande d'actions communes, si l'on veut bien observer la multitude d'associations finalisées à l'intérêt général qui naissent spontanément dans les sociétés européennes. A travers des activités gratuites, l'individu cherche ici, non à réaliser un profit, mais à accomplir une œuvre, soit que sa profession ne lui en donne pas vraiment l'occasion, soit qu'elle lui en laisse le temps et l'énergie, soit qu'il se trouve pour une raison ou pour une autre en situation d'inactivité professionnelle. Ce bénévolat traduit moins la pure générosité — même si la générosité n'en est pas absente —, que la volonté d'enrichir l'existence personnelle et de laisser sa marque sur le monde. Cette volonté existe à toutes les époques, s'il est vrai que l'homme est un animal social : seuls les dénigrement d'une opinion contraire, et le veto étatique, peuvent la mettre en échec. Ainsi, l'individualisme n'a pas supprimé aujourd'hui la volonté d'agir, mais celle-ci se trouve restreinte à la fois par une opinion publique soupçonneuse et par des instances publiques jalouses. Alors qu'il conviendrait au contraire, selon les défen-

seurs de l'idée subsidiaire, de valoriser ces actions, de les inciter à se développer, de les soutenir par tous moyens à disposition. Encore faudrait-il, pour cela, reconnaître leur importance décisive, non seulement au regard de l'efficacité, mais aussi en terme de cohésion sociale : la cohésion sociale représentant non seulement un moyen pour réaliser l'intérêt général à moindre coût, mais aussi une finalité, comme composante de l'intérêt général lui-même.

En octobre 1992, un élan de solidarité ayant permis, à partir des écoles de France, de réunir un fort tonnage de riz pour la Somalie, immédiatement des voix s'élevèrent : il eut été plus logique et plus efficace de laisser acheter par l'Etat le riz en Thaïlande, afin de l'acheminer directement. Nul n'a songé à évaluer le coût bureaucratique qu'il aurait fallu alors comptabiliser supplémentairement. Mais surtout, et curieusement, les efforts gratuits accomplis ici ont été compris comme un labeur inefficace. Ainsi, les regards demeureraient fixés sur les résultats matériels et quantifiables de l'action, alors qu'ici et d'ailleurs partout, l'action ne vaut pas seulement par son résultat quantifiable, mais par le supplément d'être qu'elle procure à l'acteur lui-même. Ce supplément ne se mesure pas. De même que l'on ne saurait mesurer l'ampleur du lien social que ce type d'initiative tisse entre les milliers d'intervenants anonymes — et parfois maladroits. Il faudrait pouvoir dire tout crûment que l'action de solidarité profite autant au donateur qu'au receveur. Mais l'opinion contemporaine a coutume de ne prendre en compte que ce qui se mesure en kilos, en mètres, ou en dollars.

### **Une redéfinition du partage des tâches**

C'est par la redéfinition des compétences que s'instaure un équilibre nouveau du partage des tâches entre l'Etat et les citoyens, le privé et le public.

Une société comme la nôtre a coutume de fonder la dévolution des compétences sur la finalité des actions considérées. Le privé vaque à ses affaires — à ses intérêts sectoriels. Le public s'occupe des intérêts publics. Mais il se peut que l'instance publique gère fort mal les intérêts publics, et même qu'elle ne les aperçoive pas suffisamment, et plus souvent, qu'elle prive de cette action des citoyens prêts à l'assumer. Il se peut à l'inverse que des privés s'avèrent incapables de diriger leur propre destin. Le critère de dévolution des compétences ne sera donc pas ici la teneur de l'action considérée, mais la capacité à l'assumer. Parce que l'action libre contribue à la dignité existentielle, et parce que l'action de proximité est jugée plus efficace, on dévoluera d'abord la compétence à l'individu ou au groupe le plus proche, pour aller par degrés au plus lointain, *en cas d'insuffisance*. Dans certains cas circonscrits, on dévoluera la compétence à l'instance supérieure en considérant la finalité de l'action considérée : *si l'exercice de la compétence par l'instance inférieure devait nuire à l'intérêt général*. Dans les deux cas, nous nous trouvons dans le cadre du devoir d'ingérence, analysé plus bas.

Pourtant, cette manière de voir pose plusieurs problèmes qu'il faut évoquer séparément. Tout d'abord, la notion de capacité demeure bien confuse, voire totalement subjective. Il faut des cas extrêmes pour qu'elle se révèle d'évidence, en positif ou en négatif. Mais la vie n'est faite que de cas moyens, ou presque. Cependant, la question est facilitée par le fait qu'il ne s'agit pas d'évaluer la capacité virtuelle de plusieurs instances en concurrence, mais de juger de la capacité de l'instance la plus proche, à laquelle sera toujours dévolue la compétence au premier chef. Il est naturel de laisser le soin des enfants aux parents, le soin de la commune aux citoyens associés. L'assistante sociale, ou la Cour des comptes, n'interviennent qu'en cas d'insuffisance avé-

rée. L'acteur le plus proche est jugé par principe plus capable, parce qu'il connaît davantage, et parce qu'il joint à l'action la ferveur et l'intérêt au sens noble. La difficulté consistera donc à repérer et à juger l'incapacité. Le constat d'insuffisance peut venir de l'acteur lui-même : mais celui-ci risque de profiter de la suppléance offerte pour valider sa propre paresse. A l'inverse, le constat d'insuffisance établi par l'instance supérieure peut dissimuler un désir d'ingérence, une volonté de puissance sans rapport avec le besoin. Ainsi, la notion subjective d'insuffisance peut laisser libre cours à toutes sortes d'excès.

Le constat d'insuffisance, par lequel la compétence passe d'une instance à l'autre, surgit en général d'un débat et souvent d'une lutte qui peut se révéler assez âpre. C'est pourquoi les sociétés inspirées par l'idée de subsidiarité vivent dans de permanentes discussions, au cours desquelles les groupes sociaux défendent leur autorité face aux autorités qui les surplombent, et notamment face à l'Etat. Ainsi les cantons suisses et les Länder allemands organisent-ils respectivement des formes diverses de coopération pour régler leurs difficultés avant que l'instance confédérale ou fédérale ne soit contrainte, ou tentée, de les suppléer. Les cantons notamment par des concordats, les Länder par des traités, commissions communes ou conférences permanentes.

Cette incessante discussion suppose que chaque groupe social souhaite conserver son initiative, ou dit autrement, qu'existe au sein de la société une forte volonté d'action. Cette volonté, peu connue des mentalités providentialistes, forme la condition première de l'application du principe de subsidiarité. Le principe ne servira aucunement de barrière contre les ingérences de l'Etat si le citoyen couramment réclame, ou même accepte de guerre lasse cette ingérence. Il peut seulement servir de référence dans une société désireuse de

maintenir les libertés d'initiative vouées à l'intérêt général.

On imagine donc difficilement une instance officielle responsable de la « compétence de la compétence », à moins qu'il ne s'agisse d'une instance de recours en cas de litige. Car si la notion d'insuffisance est subjective, elle est aussi variable dans le temps. Les acteurs acquièrent ou perdent des capacités au cours de l'histoire. La dévolution des compétences souffre donc des modifications en fonction de l'insuffisance reconnue après un débat, et c'est d'une façon dynamique que la subsidiarité contribue à définir la distribution des rôles.

Pourtant, hors cette large zone imprécise au sein de laquelle le titulaire de chaque compétence peut se trouver remis en cause, aux deux extrémités, rien ou presque, ne se discute.

L'utilisation du critère de capacité pourrait donner lieu à des propositions étranges : si une entreprise privée devient capable d'assurer la sécurité mieux que l'Etat, pourquoi ne lui confierait-on pas la police, voire l'armée? Ici, le critère de capacité ne joue plus, pour les raisons mêmes qui justifient les pouvoirs régaliens. Les tâches intégrant l'emploi de la force : garantie de la sécurité intérieure et extérieure, concernent la survie de la société, à court ou à moyen terme. Elles ne peuvent donc faire l'objet d'une concurrence entre groupes rivaux, car l'existence de la société civile est justement conditionnée par la cessation de la rivalité violente. Si l'Etat s'avère insuffisant à gérer la police, alors la société se dissout, mais le problème ne saurait se résoudre par des polices privées, car alors la société se dissout également. Il en va de même pour la justice.

A l'autre extrémité, la plupart des tâches strictement privées et de proximité ne souffrent guère la discussion sur les capacités. Les Suisses aiment à démontrer qu'une action médiocrement accomplie par l'acteur le

plus proche se légitime davantage qu'une action mieux accomplie par un acteur très lointain, à condition que cette médiocrité ne mette pas en cause trop gravement l'intérêt général. Hors les cas limites, mieux vaut un enfant mal nourri par sa mère que dorloté par l'assistance sociale, ou une commune gérée par la fantaisie ou l'inexpérience locale plutôt que quadrillée par une bureaucratie centrale. Il n'est pas exact de dire, à l'instar des libéraux, que l'action de proximité est *toujours* mieux accomplie. Par contre, la médiocrité du résultat sera bien souvent compensée par la satisfaction de gérer soi-même sa propre existence.

### **Le devoir d'ingérence**

Le critère d'insuffisance entretient deux significations complémentaires, qui expriment les deux aspects du principe de subsidiarité. Respecter l'action libre jusqu'à l'insuffisance avérée, sous-entend la légitimité de l'ingérence une fois l'insuffisance avérée. L'instance plus élevée, qui n'est pas forcément l'instance étatique, intervient pour suppléer, au nom de l'exigence de réalisation de l'intérêt général qui constitue la finalité dernière de l'action politique.

Nous dirons donc qu'ici les différentes instances nanties d'autonomie à divers échelons, agissent comme des vases communicants. Priorité de compétence est donnée à l'instance la plus proche de l'action à accomplir. Mais en cas d'insuffisance, le secours venu d'en haut n'est pas facultatif ni aléatoire : il devient un devoir. Car l'intérêt général exige la concrétisation d'un certain bien-être, dont la définition demeure largement culturelle, mais qui n'en demeure pas moins une exigence. Une commune peut prendre en charge une partie de la tâche éducative, mais la commune se verra aidée par la région, tandis que les régions les moins pourvues feront appel à l'Etat dans la mesure de leurs besoins, comme il arrive

en Suisse où la Confédération prend en compte les intérêts des régions défavorisées. Etant donné notre histoire, aucun d'entre nous n'accepterait une inégalité des services, due à l'inégalité géographique des ressources. Les adversaires de la décentralisation l'ont bien compris, qui annoncent une régionalisation génératrice d'inégalités intolérables, parce qu'ils n'imaginent pas d'autre alternative à l'Etat omnipotent que l'anarcho-libéralisme. L'autonomie rendue aux collectivités publiques, mais sans suppléance étatique en cas de besoin, n'engendrerait en effet que le rejet. Aucun Européen n'a envie d'abandonner toutes les solidarités patiemment construites, en échange d'autonomies supplémentaires, même désirables.

La tâche principale de l'Etat, hors les fonctions régaliennes, consiste donc à s'établir comme *garant final* de ce que la culture d'une époque exige en matière de bien commun et de solidarité. Mais cela ne signifie aucunement que l'Etat doive agir lui-même, sauf si à un besoin réel ne répond aucune collectivité, aucun groupe de citoyens.

L'Etat ne jouera pas seulement un rôle de substitut éventuel des acteurs défaillants. Il devra veiller, en tant que garant du bien commun, à ce que les actions citoyennes finalisées à l'intérêt général répondent bien à cette finalité. L'Etat joue exactement ce rôle lorsqu'il garantit la sécurité, l'hygiène et les bonnes mœurs dans les écoles privées, sans pour autant s'ingérer dans les domaines de leurs compétences propres. Car si la tentation étatique consiste en boulimie de pouvoir, la tentation des groupes sociaux consiste en détournement de l'intérêt général vers les intérêts privés. Les deux acteurs se surveillent ici mutuellement, et, non plus sur le plan institutionnel, mais dans la vie sociale, nous nous trouvons dans une situation où « le pouvoir arrête le pouvoir ».

Le rôle de l'Etat consiste encore à aider les initia-

tives libres, notamment financièrement, lorsque du moins elles se révèlent pertinentes au regard du bien commun. En France, les handicapés n'ont pas bénéficié d'une aide spécifique jusqu'au moment où de nombreuses associations ont pris en charge ce problème. Plus tard, l'instance publique a reconnu qu'il s'agissait désormais d'une action d'intérêt général et a organisé le subventionnement des organismes déjà en place. De la même façon, l'enseignement agricole a été préalablement inventé par le secteur privé, pour bénéficier, lorsque le besoin public fut reconnu, de l'aide de l'Etat. Bien souvent, c'est la société civile qui repère les nouveaux contours de l'intérêt général et tente de répondre à ses besoins, avec ses moyens, avant que l'Etat ou les collectivités publiques ne lui offrent des conditions de meilleure réalisation. Ce principe selon lequel l'Etat devrait se contenter d'accompagner les initiatives citoyennes, là où celles-ci se développent efficacement, répond à une exigence économique autant qu'à une confiance dans l'action de proximité. Il s'avère que l'action de proximité aperçoit les besoins et leur trouve des solutions plus appropriées et plus humaines. Mais par ailleurs, l'instance publique économise sur le produit de la recette fiscale si elle se contente de suppléer les défaillances au lieu de veiller à tout. Les subventions qu'elle accorde aux groupes citoyens finalisés au bien commun, n'équivalent pas aux dépenses qu'elle devrait réaliser pour les remplacer. Car les groupes en question délivrent un apport gratuit en temps et en énergie, et leur substitution par des agents de l'Etat coûterait nécessairement fort cher à la nation.

L'Etat ne devra pas encore se contenter de porter secours aux actions utiles afin de les rendre davantage profitables. Il peut jouer un rôle d'incitation, et promouvoir des actions futures en leur offrant des conditions de réalisation. L'incitation publique peut être fiscale, comme c'est le cas dans les pays anglo-saxons

pour les fondations. L'incitation peut se concrétiser par la mise à disposition de conditions matérielles satisfaisantes. Il s'agit toujours non seulement de cautionner, mais de privilégier les citoyens associés au service de l'intérêt général, afin de finaliser l'action libre aux besoins de la solidarité. Il reste que cette manière de gouverner par incitations réclame sans doute à n'importe quelle autorité, étatique ou non, une modestie assez peu naturelle. Le pouvoir en général cherche à s'adjuger l'ensemble des compétences, c'est-à-dire à tout faire lui-même, à moins qu'il ne préfère à l'inverse demeurer inactif et satisfait dans la contemplation de sa propre gloire. Tandis qu'un pouvoir ou une autorité capable d'inciter sans agir soi-même, se fatigue à la tâche sans récupérer pour son propre compte aucune puissance supplémentaire. Cela nécessite, autrement dit, que le pouvoir se reconnaisse le rôle d'auxiliaire. Cette humilité ne viendra pas des gouvernants eux-mêmes, dont cette qualité n'est pas l'apanage connu. Mais elle peut devenir, dans une démocratie, une exigence des citoyens, à condition que ceux-ci acceptent de courir les risques de l'action libre, et congédient l'Etat-père de famille.

## Chapitre IV

### LES OBSTACLES CULTURELS

On l'a vu, le principe de subsidiarité sous-tend une philosophie et une anthropologie. Il ne saurait donc être sollicité comme simple méthode, apte à répondre aux excès du providentialisme d'Etat. Son application dans le cadre national de pays accoutumés au centralisme, supposerait de profondes remises en cause, non seulement politiques, mais culturelles et éthiques.

A cet égard, les réticences instinctives que rencontre l'idée de subsidiarité dans la société française cultivée, sont significatives. La pensée des personalistes et des ordo-libéraux porteurs de cette idée n'est pas — ou pas encore? — recevable par les mentalités contemporaines. Elle suppose en effet :

- une désacralisation des droits ;
- un renoncement à ce que nous appellerons « l'égalité des apparences » ;
- une confiance accordée à la décision individuelle, au détriment des sciences d'organisation sociale comme instances-monopoles de la décision d'intérêt général

#### Des droits relatifs

Le caractère dynamique de l'idée de subsidiarité implique une relativisation des droits : une remise en cause permanente, non de leur exigence, mais de leur contenu.

La spécificité de ce principe d'organisation sociale

consiste dans la grande souplesse de la dévolution des compétences, et requiert une adaptation sociale permanente, puisqu'il faut toujours ici faire coïncider le maximum de liberté possible avec la réalisation de l'intérêt général exigé. Les proches valeurs de références demeurent ici relatives, puisqu'elles sont posées antinomiqnement. Si la politique consiste à travailler à l'intérêt général, pour autant le contenu de cette notion change sans cesse. Naturellement, cette dernière affirmation ressemble à une lapalissade. Chacun sait que l'intérêt général d'un peuple varie dans le temps et dans l'espace, qu'il n'est pas le même pour les Polonais et pour les Français, ni pour les Français à différentes époques de leur histoire. Pourtant, une société comme la nôtre conteste quotidiennement cette évidence en donnant primat au droit sur le bien, ce que l'idée de subsidiarité précisément récuse.

Ici la liberté demeure relative aux capacités, parce qu'elle représente une condition de la dignité, qui seule requiert valeur absolue. Si la liberté d'agir épuise et détruit un individu au lieu de le grandir, alors temporairement elle cesse d'être défendable tandis que l'assistance le devient — le but final consistant à restaurer les capacités de liberté, car l'assistance vise la survie à court terme, mais l'existence, conditionnée par la survie, vise l'autonomie du destin. On pourrait dire que la liberté est *située*. De la même façon l'égalité, pour reprendre la seconde valeur-phare de ce siècle, représente un moyen pour répondre à ce qu'une société considère comme indigne de l'homme, et une égalisation n'a pas à se perpétuer hors cette finalité. Par ailleurs, l'égalisation, qui suppose une sorte de péréquation sociale, demeure relative aux capacités financières de la nation, qu'elle contribue toujours à anémier. Il serait par exemple absurde d'exiger de l'Etat, dans un pays insuffisamment riche, la gratuité totale de l'enseignement supérieur. Les priorités divergent selon les cas, et changent selon les temps.

Or c'est justement cette évolution des priorités que nous sommes tout à fait impréparés à comprendre. En France, comme dans d'autres pays occidentaux, les droits-créances, avantages fournis à un moment de l'histoire pour répondre à ce que l'on considère alors comme des injustices, tentent, au fur et à mesure de leur attribution, de se figer pour l'éternité. Ceci tient d'une part au fait qu'il est humain de s'accrocher à un avantage par n'importe quel moyen, d'autre part, à l'idéologie du progrès qui identifie le bonheur à l'accumulation indéfinie des droits — alors que le bonheur consisterait plutôt, dans l'optique qui nous préoccupe, dans l'adaptation permanente des droits aux besoins. Aussi, non seulement les droits-créances refusent d'être remis en cause, au regard des besoins d'une société qui change, mais ils se superposent en strates successives, et finissent par engendrer des injustices cruelles. Ce phénomène de paradoxe des conséquences, bien connu dans l'ensemble de l'ex-Soviétie, s'observe aussi à l'Ouest, là où une politique providentialiste durable a déjà fait sentir ses effets. Ce que nous appelons le corporatisme, ne correspond pas seulement à un égoïsme de sociétés fermées, mais résulte naturellement d'une idéologie de la sacralisation des droits.

L'idée de subsidiarité n'est pas compatible avec des droits pétrifiés et sacralisés, qu'il s'agisse de droits-libertés ou de droits-créances. La notion de droit acquis, signifiant beaucoup plus que l'expression même ne l'indique, traduit cette tendance à immobiliser un droit aussitôt son obtention reconnue. Ce qui révèle l'incapacité d'une société à se donner d'autres références que ces droits historiques, qui pourtant ne sont autres que des moyens, relatifs et temporaires, de concrétiser une idée de la dignité humaine. L'esprit prend les moyens pour des finalités lorsqu'il a perdu la trace des finalités, même s'il en porte intérieurement l'exigence, souvent à son insu. Pour la pensée de la

subsidiarité, le bien précède le droit, l'inspire, et en indique les réalisations possibles et nécessaires, lors même que l'époque est traversée de courants de pensée, construits à son image, qui donnent le droit pour référent du bien. Les droits ne valent que pour des exigences toujours discutables, parce qu'ils tracent seulement, de main malhabile, les contours d'une dignité concrète pour ce temps et pour ce lieu. Ils sont sujets à l'excès, ils engendrent des effets pervers, et c'est pourquoi ils devraient périodiquement subir une remise en cause au regard de référents qui les subsument. Nombre de droits acquis portent tort tantôt à l'intérêt général — l'extention pléthorique de la fonction publique —, tantôt aux intéressés eux-mêmes — le droit d'entrer en sixième à treize ans ou d'obtenir son baccalauréat sans capacité suffisante pour suivre un enseignement supérieur.

Cette relativisation des droits s'accompagne d'une vision spécifique de l'égalité. L'idée de subsidiarité ne remet en cause ni l'égalité ni la solidarité dont les sociétés modernes font un préalable de toute action politique. Pourtant, en concrétisant l'égalité autrement elle en présuppose une autre définition, et suscite un rejet ambigu, en même temps qu'elle oblige le providentialisme d'Etat à dévoiler la véritable nature de l'égalité qu'il défend.

### **L'idéal-type de l'égalité**

Le principe de subsidiarité contribue à la réalisation d'une certaine égalité sociale. Ici, la liberté ne représente pas la seule valeur ni la dernière valeur de référence. Se justifie, par conséquent, un partage du bien-être entre les citoyens d'une même société. Ce partage demeure très relatif, et bien éloigné de la péréquation socialiste, puisque la liberté individuelle fait partie intégrante de la dignité personnelle. Le principe de

subsidiarité traduit la nécessité d'un équilibre savant — et précaire — entre la liberté et l'égalité.

Il existe cependant divers types d'égalité. L. Walras distinguait déjà l'égalité des conditions et l'égalité des positions. La première prépare pour chaque individu un terrain semblablement favorable — égalité dite des chances —, par exemple grâce à l'école gratuite et obligatoire, à charge pour lui d'en tirer ensuite le maximum de profit. La seconde au contraire aplanit à l'arrivée, confisquant aux plus travailleurs et aux plus doués le fruit de leurs actions pour le distribuer aux autres. Il est évident qu'une réelle égalité des conditions suppose une certaine égalisation des positions, notamment une forte pression fiscale.

A cet égard, l'idée de subsidiarité correspond à l'esprit de ce temps, puisqu'elle réclame un partage relatif des biens, non pas dans un but de nivellement, mais pour garantir à chacun les conditions de sa liberté. Ce n'est donc pas ici qu'il va heurter les mentalités contemporaines.

Il faut cependant évoquer une autre distinction, peu décrite mais non moins essentielle, de l'égalité sociale, qui concerne les moyens davantage que les résultats. Il s'agit de la différence entre l'égalité des actions, ou des initiatives, et l'égalité des biens et services.

L'Etat-providence instaure une certaine égalité des biens et services par le moyen de l'égalisation des actions, autrement dit, en nivelant les initiatives, autant que faire se peut, au plus petit dénominateur commun. Les initiatives de l'individu agissant pour soi, il les restreint par le don généralisé. Les initiatives de l'individu agissant pour l'intérêt général, il les interdit en les monopolisant. Au lieu de secourir ceux qui ne peuvent par leurs propres moyens atteindre le niveau de bien-être requis pour assurer une vie digne, il distribue ses services à tous indistinctement, au moins dans les secteurs jugés essentiels. Les collectivi-

tés locales pratiquent aussi, concernant les services de proximité, ce mode de distribution apparemment égalitaire, qui a fait l'objet de critiques nourries de la part des libéraux fustigeant « l'Etat-argent-de-poche ».

A quelle philosophie correspond cette organisation, par laquelle l'instance publique nécessairement s'épuise, puisqu'elle distribue aux plus pourvus comme aux plus dépourvus ?

Dans une culture libérale-pluraliste, l'Etat ne peut égaliser par l'exaction : les mentalités du Vieux Continent n'ont jamais admis l'étatisation généralisée des moyens de production, d'échanges et de services, en dépit des tentatives socialistes et de la soviétisation forcée de l'Europe de l'Est. C'est ainsi par le don que l'Etat égalise, puisqu'en donnant à tous sans distinction, il fait oublier la différence entre les plus et les moins capables. Dans un certain nombre de secteurs, il ne laisse à aucun citoyen adulte la possibilité de savoir de quoi il serait vraiment capable hors l'assistance d'Etat. Autrement dit, il aplanit l'esprit d'initiative et l'initiative elle-même, non par un moyen direct et contraignant, mais en les rendant inutiles. Il tutellise au lieu d'interdire.

Ce qui laisse voir une réalité trop méconnue : l'Etat providentiel vise moins l'égalité du bien-être et des conditions du bien-être, que l'égalité des actions. Il court plus à la mise à niveau des personnes — si une personne n'est rien d'autre que son acte — que des biens : car la distribution égale aux inégaux multiplie naturellement les inégalités, tandis que les apparences demeurent sauvées, puisque chacun conserve un statut semblable de débiteur de l'Etat.

Les adeptes du principe de subsidiarité réclament au contraire que seuls bénéficient du secours public ceux qui en déclarent un besoin avéré. Ce que nos contemporains supporteraient fort mal : voir s'établir la différence entre les autonomes et les dépendants. Nul ne remet en

cause l'exigence de l'égalité des conditions. Mais l'idée de subsidiarité remet en cause les moyens par lesquels cette égalité s'instaure, et la question des moyens ne relève pas ici du domaine technique, mais beaucoup plus profondément, d'une philosophie de la responsabilité. Tous les acteurs qui le peuvent devraient se trouver en situation d'assumer leur destin y compris financièrement, et par cette brèche s'instaure non pas une inégalité, mais une visibilité de l'inégalité, que les défenseurs du principe de subsidiarité acceptent, mais que les tenants de l'Etat providence récusent.

On aperçoit ici que l'Etat-providence a rajouté aux trois types de droits caractérisant la démocratie moderne un quatrième, plus subtil. Aux droits de participation, aux droits-libertés, aux droits-créances, il adjoint le droit à l'égalité des apparences, qui permet d'occulter l'utilisation du droit-créance.

Dans certains secteurs, l'assistance des pouvoirs publics tient compte de la capacité des individus à « s'aider eux-mêmes », et n'offre un secours qu'en cas de besoin avéré. Mais la tendance générale consiste dans cette volonté d'aplanissement par le don, que l'instance providentielle soit l'Etat ou les collectivités locales. Selon la pensée de la subsidiarité, un individu gagne en liberté et en responsabilité s'il paye à prix coûtants des services choisis plutôt que de payer des services obligatoires par l'intermédiaire de l'impôt. Cet argument a toujours été défendu par les libéraux, mais ici il est à la fois défendu et dépassé, puisque l'instance publique a le devoir de garantir l'aide en cas de non-capacité. Encore faut-il pour cela accepter de dévoiler la différence entre autonomes et assistés. Selon les défenseurs du principe de subsidiarité, il y a une raison précise pour organiser une certaine égalité du bien-être, mais il n'y a aucune raison pour déresponsabiliser tout un peuple sous le prétexte de l'insuffisance, temporaire ou non, d'un certain nombre de citoyens.

## Les bienfaits de l'anonymat

L'idée de subsidiarité n'implique pas seulement que le secours soit distribué au prorata du besoin, mais encore, que le secours émane de la société civile, le plus largement possible, et ne demeure pas le seul fait des instances publiques. Les groupes de citoyens sont ici habilités et même incités à répondre aux besoins d'intérêt général, et c'est par leur intermédiaire que l'instance publique nationale, ou les collectivités locales, financent la redistribution sociale. Ceci pour permettre à ces individus groupés d'acquérir le maximum d'autonomie, en même temps que pour accroître l'efficacité de l'action.

Ici l'idée se heurte encore à des résistances culturelles importantes.

Dans notre esprit, si l'aide doit s'offrir anonymement à tous sans distinction, tout autant la source de l'aide doit demeurer anonyme. Et c'est pourquoi nous investissons les pouvoirs publics de ce souci. Une bureaucratie est aveugle et sourde en ce sens qu'elle secourt des dossiers, et non des hommes. Elle ignore dans la plupart des cas le visage de ses protégés, qui ne sont pas d'ailleurs *ses* protégés, mais ceux de la société tout entière. La médiation de la bureaucratie empêche la compassion particulière, la relation entre le débiteur et le créancier, et toutes formes de cette supériorité qui s'insère si facilement dans la charité individuelle. La justice sociale ne doit pas devenir — redevenir — une charité, et c'est pourquoi il lui faut transiter par cette organisation sans regard. L'assisté de cette manière ne doit rien à quiconque, il n'est l'obligé de personne, échappe au mépris latent et à l'ambiguïté du don. Si l'aide s'établit au nom de la justice, si elle vaut pour un dû, alors elle réclame cet anonymat.

Cette organisation est fondée sur une certitude tenace : le secours égalisateur viserait à réparer des injustices. Cette compensation doit donc s'opérer dans l'obscurité et le silence. Ceci pour éviter de faire, aux vic-

times des injustices, l'affront supplémentaire de les laisser croire un instant responsables de leur insuffisance. Les inégalités doivent être redressées en secret, d'où la nécessité de camoufler à la fois le nécessaire — en distribuant à tous indistinctement — et le donateur — par la médiation de l'impôt et de la bureaucratie.

L'idée de subsidiarité repose sur un fondement tout à fait différent, parce qu'elle s'inspire de la culture chrétienne et non des idéologies modernes qui identifient couramment inégalité et injustice. Ici la nécessité du secours vise à restituer à l'individu les attributs concrets de sa dignité ontologique, et non à réparer une injustice dont on ignorerait d'ailleurs la source et les raisons. C'est la dégradation des personnes par insuffisance d'un certain bien-être matériel ou intellectuel, qui est à combattre. Ce n'est pas l'inégalité en tant que telle. L'inégalité n'est pas un fléau à éradiquer, dans la mesure où elle exprime tout autant des variétés que des injustices.

L'inégalité traduit la diversité des talents et des énergies. Le but d'une organisation sociale consiste à offrir aux énergies et aux talents les conditions de leur réalisation, et aussi à les orienter afin de les placer au service de l'intérêt général. Non pas à les supprimer au prétexte de leur inégale distribution (ce que fait le socialisme), ou à les ignorer vertueusement (ce que fait l'Etat-providence). Cette utilisation des talents suppose justement de les prendre en compte, de les reconnaître, voire de les soutenir. Donc de les exposer aux regards, ce qui est évidemment contraire à toutes les règles de l'anonymat.

Un hôpital célèbre pour sa qualité, un lycée public renommé, dorent le blason du secteur public dans son ensemble. Tandis que la réputation d'une école privée ou d'une fondation, profite soit à un courant de pensée, soit à un groupe d'individus, voire au seul instigateur. La gloire que celui-ci va tirer d'un succès, même

s'il travaille à l'intérêt général, nous apparaît véné-  
neuse, parce qu'elle exprime au grand jour une nou-  
velle inégalité<sup>1</sup>. C'est cette conviction qui nous  
empêche, aussi, de remettre en cause concrètement le  
providentialisme d'Etat.

Nombre de citoyens pourraient et voudraient dispen-  
ser leur temps et leur imagination dans une tâche d'inté-  
rêt général. Non pas en raison d'une générosité congéni-  
tale, car les bons sentiments n'ont que faire ici. Mais  
parce que tout être normalement constitué, lorsque ses  
problèmes de subsistance sont résolus et qu'il lui reste  
un peu de temps, cherche à tourner son énergie vers l'ex-  
térieur. Il est faux de croire que toute action quête un  
intérêt financier, comme il est faux de croire, inverse-  
ment, à une abnégation généralisée. L'action se déploie  
d'abord pour son propre compte : l'initiateur se prouve  
à lui-même qu'il existe ; la concrétisation de ses capaci-  
tés le rend pour ainsi dire plus réel que nature. Aussi  
l'action n'est-elle jamais totalement désintéressée, puis-  
qu'elle satisfait l'acteur, et lui apporte de surcroît, si elle  
réussit, une considération, une lueur dans le regard des  
autres, qui valent souvent plus qu'un salaire.

En confisquant pour son propre compte toute initia-  
tive d'intérêt général, et en jetant la suspicion sur les  
actions privées finalisées à l'intérêt général, l'Etat-provi-  
dence enferme les acteurs potentiels dans leur « chez  
soi ». Ceux-ci, porteurs d'une énergie superflue, vont la  
déployer pour la sophistication de leurs loisirs ou de leur  
confort. Aucune société n'est intériorisée comme celle-ci.  
Toute la passion qui pourrait se porter à l'extérieur, se  
rabougrit en s'enfermant dans les étroites limites du jar-  
din privé. L'Etat-providence secrète des élites égoïstes.

Mais reconnaître à la société civile un rôle dans la

1. Ainsi M. I. Finley voit-il dans les « liturgies » grecques de l'Anti-  
quité, ancêtres de notre mécénat, une « affirmation ritualisée de l'inéga-  
lité », *L'invention de la politique*, Flammarion, 1985, p. 65.

poursuite de l'intérêt général, signifie remettre en cause l'anonymat. Si l'Etat ne pourvoit plus à tout, et si l'on demeure persuadé qu'il faut tout de même pourvoir, alors les associations se querellent publiquement pour conserver « leurs » protégés, les mécènes gravent leur patronyme au fronton des universités, les fondations à but culturel traversent l'histoire au nom de leur instigateur. Lorsqu'il s'agissait de ne distribuer les créances qu'en cas de besoin, on savait dès lors *qui* allait recevoir. Ici, l'on apprend *qui* donne, de surcroît.

On peut imaginer que cette double connaissance prêterait envie à l'individu assisté de sortir de sa condition. Car il peut avoir tendance à se trouver au chaud dans une situation de victime du sort, quand l'instance anonyme le secourt par la mauvaise conscience de tous, et c'est aussi ce que reprochent les libéraux à l'Etat-providence. Le principe de subsidiarité se fonde sur la conviction qu'un individu saurait toujours acquérir davantage d'autonomie, si d'une part on ne le rabaisse pas au rang d'un paria, mais si d'autre part on lui propose des aides assorties d'incitations au *self-help*. Ce n'est pas l'aliénation, mais la connaissance de l'aliénation qui gage de la délivrance, comme le disait Sophocle avant Marx. L'anonymat joue un rôle d'anesthésiant, et fige l'assisté dans son rôle de victime, pendant qu'il pétrifie les solidarités solitaires. Par une mécanique fatale, l'Etat-providence engendre la multiplication du nombre des assistés, et la restriction indéfinie des initiatives.

Nous aurions pourtant beaucoup de peine à abandonner l'anonymat, qui rassure en nous la certitude que notre justice ne ressemble en rien à l'ancienne charité. Mais l'anonymat nous rassure aussi quand à l'objectivité des décisions. Si la bureaucratie d'Etat n'agissait qu'en dernier recours, alors un grand nombre de tâches d'intérêt général se trouveraient confiées à des êtres de chair et d'os. Et supporteraient dès lors les faiblesses de l'humanité ordinaire.

## La décision en procès

La subsidiarité ne s'applique pas seulement à l'action de l'Etat, mais à l'action de toute autorité, quelque soit son ampleur. Le principe de subsidiarité doit donc pour ainsi dire jouer à tous les niveaux, s'il veut s'exercer valablement. Une région, à laquelle l'Etat-subsidiaire aura laissé une autonomie à sa mesure, peut confisquer à son profit toute l'autorité qu'il serait opportun de laisser par exemple aux fournisseurs des lycées. Ces derniers, si on leur garantit leur capacité d'initiative, peuvent eux-mêmes s'ériger en roitelets. La centralisation de proximité constitue une tentation évidente, et de ce fait, l'un des arguments centraux des adversaires de l'idée de subsidiarité.

Il est clair que l'application de la subsidiarité implique une culture d'autonomie : elle ne saurait résulter du décret d'un Etat converti, dans une société à culture centralisatrice. Car aussitôt les petits chefs se hâteraient de reproduire ce qu'ils ont vu faire depuis si longtemps aux grands ; et les citoyens, accoutumés à la tutelle, ne chercheraient pas à les en empêcher.

Une pensée non dite gît dans la crainte de la centralisation de proximité : le refus de la décision laissée à une telle multitude d'acteurs. La subsidiarité consiste à conférer davantage d'autorité et de capacité de décision à davantage de groupes issus de la société civile, agissant de manière autonome, donc libres par rapport à l'appareil étatique. Dans ce cas, nous ouvrons la porte à des arbitraires et à des injustices virtuelles, même si les pouvoirs publics garantissent le respect d'une règle du jeu. Ayant relégué le pouvoir central dans un rôle restreint, ayant suspendu ses volontés expansionnistes, nous pouvons nous trouver devant une foule de despotats dont la jactance ne nous semblera pas moins intolérable.

Ainsi s'exprime la critique contemporaine majeure

contre le principe de subsidiarité : à tout prendre, mieux vaut encore la domination d'une bureaucratie plutôt que la tyrannie des petits chefs...

Il ne s'agit pas là d'un faux problème. Mais d'un argument réaliste, fondé sur l'expérience millénaire. Cette appréhension lucide des effets pervers de l'autonomie sociale, rappelle la longue histoire de la pensée centralisatrice, en même temps qu'elle dénote l'esprit particulier de cette fin de siècle.

Il faut se souvenir qu'au XIX<sup>e</sup> siècle les libéraux, en dépit du peu de confiance qu'ils accordaient à l'Etat, n'en accordaient pas pour autant leur crédit aux groupes sociaux. Leur anti-étatisme ne s'assortissait pas généralement d'un appel à la société civile pour réaliser les tâches d'intérêt public pour lesquelles ils jugeaient l'Etat inopérant, mais d'un rejet de la notion de bien commun. La plupart d'entre eux craignaient par-dessus tout l'arrogance des satrapies. De la même façon, le despotisme éclairé des Lumières, dont hérite en partie la société moderne, se construisait moins sur le refus des privilèges que sur la récusation des autorités petites, dont justement la modicité amplifiait la vanité. Ainsi, dans notre tradition récente, le libéralisme et le socialisme se rejoignent sur ce point : il est extrêmement dangereux d'abandonner une autorité ordonnée à l'intérêt public à des privés, qui en profiteront pour alimenter leurs ambitions et leurs passions particulières, même si par ailleurs ils paraissent conduire convenablement la tâche à laquelle ils se sont ainsi voués. Cette conviction largement partagée a contribué à justifier et à développer les habitudes centralisatrices, déjà si anciennes.

Chacun sait bien que la bureaucratie d'Etat commet des erreurs, laisse échapper les cas particuliers, et reste sourde imperturbablement à la plainte des victimes du système. Mais chacun se convainc qu'à sa place, un particulier puissant pourrait se rendre coupable

d'écarts analogues, ici non plus par le gigantisme et la lourdeur, mais par le caprice, la préférence et la vénalité, ce qui semble pire. Nous acceptons les sottises et l'irréalisme du système davantage que l'arrogance du particulier. Si le bureaucrate se trompe, c'est par erreur. Le particulier ne peut savoir aussi bien que le bureaucrate, et il peut se tromper doublement, car il rajoute à l'erreur la faute et la méchanceté.

Plus loin que les raisons historiques, cette crainte de l'autonomie s'enracine dans un rejet de la décision individuelle, caractéristique de l'époque contemporaine. Nous accordons confiance aux analyses, aux dires et aux décrets des instances officiellement compétentes : le législateur, le scientifique, le technocrate, l'administration, le comité d'éthique. L'individu semble une pauvre chose, entachée d'imperfection, devant ces monuments qui dans chaque région de l'existence décrètent le bien et le vrai à sa place et dans son intérêt. Nous soumettons la politique au droit et à la technique, la vie sociale au règlement, la morale individuelle aux comités. La décision personnelle nous inquiète : abîmée par la subjectivité, soupçonnée d'arbitraire. Nous faisons mine d'oublier que si les décisions des instances engendrent parfois des erreurs monstrueuses — la transmission administrative du SIDA —, c'est qu'elles s'établissent aussi sur des connaissances simplement humaines, donc imparfaites.

Supprimer la contingence, biffer l'aléatoire : c'est probablement ce qu'espère la société contemporaine en couronnant partout la science à la place du jugement humain. Rien de plus contingent, rien de plus aléatoire qu'une décision humaine, jetée d'un point de vue particulier. Une société inspirée par l'idée de subsidiarité, s'organise par la voix quotidienne de milliers de décisions humaines, qui doivent très peu à la science, mais beaucoup au jugement et à la conscience individuels.

Cette crainte de la décision représente une consé-

quence logique d'un trait propre à cette époque : la fuite des références.

Décision suppose choix. Le choix suppose des critères. Or ces critères manquent : références morales, religieuses, traditionnelles, relativisées ou plus ou moins abandonnées ; référents existentiels rejetés de la pensée coutumière : le « maître », le héros, le saint. A ces figures anciennes s'est substitué l'homme-spectacle, dont l'image auto-effaçable ne peut servir qu'à rêver, non à construire. Faute de critères éthiques inattaquables, notre contemporain se repose sur le socle rassurant des sciences qu'il a portées au pouvoir.

Confier la maîtrise des décisions à une conscience individuelle, privée de références, c'est évidemment vouer la décision à l'arbitraire. Tout se jouera sur les humeurs, les caprices et les intérêts les moins nobles. Ressentant, d'une façon plus ou moins nette, cette fuite des références, nos contemporains craignent à juste titre la décision individuelle, et préfèrent aux décideurs des bureaucrates, parce que ces derniers n'ont pas à juger ni à choisir, mais à servir fidèlement l'organisation, qui, si elle peut se tromper, garantit au moins une espèce de continuité.

C'est dire que la société civile ne saurait guère assurer davantage d'autonomie — devenir une société civique — qu'en retrouvant des références. Faute de quoi, nous nous trouverions effectivement devant une multitude de petits satrapes, qui nous feraient regretter la lourde et rassurante machine d'Etat. Or le problème consiste en ce que les références ne se décrètent pas. Peut être la concrétisation du principe de subsidiarité se trouve-t-elle conditionnée par une réappropriation des critères éthiques. Ce qui exclut d'emblée tout volontarisme.

Le développement d'une nouvelle responsabilité citoyenne dans les missions d'intérêt général, impliquerait de remplacer la qualité de docilité, indispensable

dans le cadre de l'obéissance aux diverses « sciences » d'organisation, par la qualité de prudence, corollaire d'une remise en cause du système technocratique. Impliquerait, autrement dit, la certitude intérieure que chaque citoyen ou groupe de citoyens peut déceler certains besoins d'intérêt général et imaginer les moyens appropriés pour y répondre. Donc une confiance dans le jugement des personnes privées, l'instance publique ne détenant plus alors, de par sa situation englobante, le seul vrai « coup d'œil », au sens où Max Weber employait cette expression pour caractériser le politique. Ce qui traduit l'idée d'une *conscience* citoyenne au regard de la chose publique, et concernant non seulement le choix des dirigeants, mais aussi le travail social à accomplir. La prudence aristotélicienne impliquait l'idée d'un monde contingent, où la direction du bien demeurerait incertaine, contrairement à ce qui se conçoit sous le despotisme éclairé et aujourd'hui en technocratie. La conscience humaine, imparfaite mais le sachant, se détermine ici en situation toujours critique, soutenue par l'expérience et par la réflexion, à la lumière de ses références. La direction du bien est imprimée au jugé et au cas par cas. La prudence est une sagesse quotidienne. Laisser à la société le souci de l'intérêt général, dans la limite des capacités, signifie accorder confiance au jugement particulier, et redorer le blason de la conscience individuelle. Le moins que l'on puisse dire est que cette réforme supposerait un vaste bouleversement des habitus mentaux. On peut imaginer que si l'idée de subsidiarité quittait le strict domaine européen pour faire l'objet d'un véritable débat tant dans les sociétés de l'Ouest pétrées par le providentialisme d'Etat que dans les sociétés de l'Est accoutumées au socialisme réel, ce seul débat engendrerait une profonde remise en cause des certitudes qui fondent aujourd'hui nos politiques.

## Chapitre V

### LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ ET LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

La véritable occasion de la résurgence actuelle du principe de subsidiarité a été le problème de l'intégration européenne.

Il n'est pas innocent que l'idée surgisse au détour de cet événement particulier. Lors même que, nous l'avons vu, cette idée pourrait également répondre à des problèmes nationaux tout aussi actuels et tout aussi pressants.

Nous n'entrerons pas ici dans les détails des débats juridiques, économiques, écologiques, par lesquels les acteurs de l'intégration européenne tentent une utilisation pertinente du principe de subsidiarité. La taille de cet ouvrage l'interdit, autant que le cadre<sup>1</sup>. Nous tenterons, par contre, d'une part d'expliciter les raisons pour lesquelles l'idée réapparaît précisément ici, et en quoi cette conjonction même peut permettre une meilleure compréhension de nos problèmes politiques; d'autre part, de préciser comment l'idée peut se trouver opérationnelle dans ce cadre, et quels problèmes spécifiques pose sa concrétisation; enfin, de relever à

1. A cet égard, le lecteur pourra se reporter aux articles spécialisés dont le nombre croissant depuis ces dernières années laisse bien voir l'intérêt récent pour l'idée subsidiaire, et dont pour certains les références sont indiquées plus bas.

titre indicatif les domaines dans lesquels la Communauté européenne tente de s'y référer explicitement, et quelles difficultés elle rencontre.

### Un « bien commun » européen

Chacun d'entre nous se souvient du chœur de voix inquiètes qui réclamait, dès après la seconde guerre mondiale, une entente européenne pour sortir du cycle fatal des conflits<sup>1</sup>. Mais les prémisses de l'intégration européenne avaient déjà été jetées entre deux guerres, notamment par Coudenhove-Kalergi qui fonde en 1923 l'Union paneuropéenne, et plus loin, notre histoire est parsemée de projets européens, parfois utopiques, souvent précurseurs<sup>2</sup>.

La multitude de conflits historiques ne suffit pas à expliquer la permanence d'une telle idée. Ici, tout se passe comme si les adversaires demeureraient malheureux de se haïr. Comme si ces interminables conflits allaient à l'encontre de l'ordre des choses, autrement dit, comme si ces guerres étaient intuitivement jugées fratricides.

La longue histoire de ce que l'on pourrait appeler la demande d'Europe, traduit l'idée sous-jacente selon laquelle il existe un « bien commun » européen. La construction de la « maison commune » n'est pas un artifice, l'une de ces alliances objectives que l'on façonne par intérêt momentané, mais une œuvre justifiée par la permanence d'une communauté des esprits. C'est pourquoi l'on doit parler de bien commun plus que d'intérêt général : la construction européenne se fonde sur l'idée qu'il existe ici une complicité préalable aux intérêts et plus fondamentale qu'eux, plus fondamentale que les structures nationales elles-mêmes.

1. Lors d'une Rencontre internationale à Genève en 1946, les intellectuels les plus influents de l'époque avaient chacun porté un message d'espoir : J. Benda, D. de Rougemont, K. Jaspers, M. Merleau-Ponty, G. Bernanos.

2. D. de Rougemont, *Vingt-huit siècles d'Europe*, Bartillat, 1990.

Naturellement, la notion de bien commun gêne par son imprécision : c'est au nom du bien commun de l'humanité que nous intervenons en Somalie, et si l'idée est large au point d'englober l'humanité entière, elle perd alors son sens. Mais le bien commun de l'humanité entretient une signification strictement éthique. Tandis que le bien commun européen tente de se concrétiser sur le plan politique et juridique, et c'est bien là le fondement de l'intégration européenne. Glisser du plan éthique au plan politique, c'est justifier la concrétisation obligatoire de tout ce qui rend un bien véritablement « commun » : une certaine égalité, une justice tendant à l'harmonie, les conditions ouvertes des relations et des échanges.

Ainsi, le bien commun de chaque nation, garanti par le droit et par la décision politique, s'élargit pour devenir un bien commun européen. Tandis que dans l'ensemble européen, le bien commun de l'humanité cesse d'être strictement éthique pour devenir politique.

Cette évolution veut marquer non une nouvelle appartenance — car l'appartenance humaine à une communauté ne se décrète pas ni n'apparaît en quelques années, elle se forge au cours d'une aventure séculaire —, mais plutôt le parachèvement normal d'une histoire, la réconciliation attendue du fait avec le droit.

La désignation d'un nouvel intérêt général, étendu à l'échelle de plusieurs nations, répond à la certitude d'une identité culturelle commune, plus profonde que les divergences génératrices de conflits. Le sentiment d'un destin commun, fondé sur une même vision de l'homme, représente à la fois la cause et la condition de la mise en place d'une politique et d'une législation communes. Le contenu de l'intérêt général varie avec les peuples, parce que la définition du bonheur n'est pas la même pour un Chinois et pour un Anglais. On ne saurait harmoniser qu'un ensemble déjà connivent.

Mais la concrétisation sur le plan politique et juri-

dique de l'intérêt général élargi, va pour ainsi dire éprouver le sentiment d'identité culturelle, lui imposer sa démonstration. Il faudra, dans les faits, tenter de réaliser une certaine égalité appelée par la fraternité de l'esprit. Entreprise difficile : si la péréquation devenait trop couteuse pour les plus favorisés du continent, elle engendrerait des rejets compréhensibles. Une identité culturelle évidente laisse apparaître l'est et l'ouest de l'Europe comme des héritiers gémellaires de l'esprit antique et chrétien. En dépit de cette complicité, il serait dangereux de vouloir dès à présent construire la grande Europe, car les écarts de niveau de vie sont trop grands. Ces écarts ne proviennent d'ailleurs que de la domination soviétique, par laquelle ces pays ont régressé pendant que les nôtres progressaient : c'est-à-dire, d'un événement extérieur. Mais le fait est là. Parce que la concrétisation de l'intérêt général met en jeu une politique de partage, même relatif, il doit tenir compte de la catégorie du possible.

Les précurseurs historiques de l'idée de subsidiarité montrent comment la naissance d'une nouvelle autorité peut répondre à l'insuffisance des autorités existantes, qui cherchent paradoxalement, en reconnaissant un pouvoir supérieur, à se renforcer et non à s'affaiblir. Les nations européennes ne créent en effet un pouvoir supranational que pour solutionner les problèmes qu'elles ne peuvent régler séparément, le sentiment d'identité culturelle demeurant la condition et l'atmosphère de de cette évolution. Cherchant à se renforcer sans s'affaiblir, les nations se trouvent emmenées dans la démarche qui vise à construire une autorité subsidiaire, et trouve ses modèles historiques dans la cité aristotélicienne et thomiste, la société germanique d'Althusius, la société civile de Locke, la fédération proudhonienne. La conviction de l'existence d'un bien commun qui dépasse le bien commun de chacun des groupes fondateurs, se double d'une volonté de ne

pas annihiler pour autant l'autonomie de ces mêmes groupes. L'appartenance à une communauté plus large vient fortifier l'identité des communautés nationales ou de proximité, parce qu'elle en concrétise les fondements souvent oubliés — chaque nation européenne a une manière particulière de vivre la politique, mais la Communauté réalisée cherche à exprimer la figure substantielle d'une politique proprement européenne.

Dans le processus de construction européenne, l'idée de subsidiarité vient justifier et garantir l'autonomie de ces groupes fondateurs, et vient rappeler que l'instance supérieure nouvellement créée demeure à leur service, non l'inverse. Pourtant, l'idée de subsidiarité, parce qu'elle est pour ainsi dire à double détente, devrait aussi servir à rappeler les exigences d'un intérêt général commun, lequel a été la raison première de la mise en marche du processus européen. Défendu sous son seul aspect négatif de non-ingérence, le principe de subsidiarité ne saurait qu'engendrer un éclatement. S'il est utilisé exclusivement de cette manière tronquée, il ne tendra qu'à délégitimer, ici, la construction européenne. Le principe de subsidiarité ne justifie pas le dépouillement de l'instance supérieure, mais la délimitation de ses compétences, le but étant ici de ne perdre de vue ni l'autonomie des communautés intégrées, ni l'intérêt général de l'ensemble ainsi constitué.

### **Jacobinisme et anti-jacobinisme**

Si l'idée subsidiaire resurgit à l'occasion de l'intégration européenne, c'est que les instances menacées ici de perdre une partie de leur autonomie, sont précisément les instances les plus jalouses de leurs propres prérogatives. Souveraineté implique autosuffisance. Cette autosuffisance se trouve remise en cause, de l'aveu des acteurs eux-mêmes. Rien de plus ombrageux qu'un Etat national. Il acceptera bien de déléguer par nécessité une

partie de sa liberté d'action, mais avec regret et, ce qui peut paraître étrange, à condition que cela ne se dise pas<sup>1</sup>. Mais il se battra avec acharnement pour conserver par devers soi la plus grande autonomie possible. Ce qui l'amène tout naturellement, pour justifier cette sauvegarde, à aller quérir le principe de subsidiarité.

Les Etats souverains européens ne se targuent pas en général d'appliquer une politique de subsidiarité face aux groupes sociaux, aux collectivités locales, aux corps intermédiaires qu'ils gouvernent<sup>2</sup>. Mais ici, ils en appellent au principe parce que leur autorité se trouve remise en cause, sans manifester par ailleurs la volonté d'appliquer eux-mêmes chez eux ce dont ils réclament l'application pour eux, dans le concert européen.

D'où une perception tronquée de l'idée de subsidiarité, parce qu'elle se trouve utilisée de manière opportuniste, récupérée par le besoin davantage que saisie par la conviction. Ce n'est pas au nom d'une philosophie de l'action ou d'un idéal d'autonomie que les Etats nationaux avancent cette notion, mais au nom de *leur* action et de *leur* autonomie. Toutes leurs politiques passées démontrent sauf exceptions qu'ils n'ont payé aucun tribut à cette idée. Ils la captent à leur profit, et en limitent la portée à leur propre avantage : le discours européen sur la subsidiarité ne s'accompagne d'aucun discours sur la nécessité de changer de politique intérieure.

1. A cet égard, le débat sur Maastricht a été révélateur : les courants nationalistes, sachant fort bien qu'une partie de la souveraineté avait déjà été abandonnée par nécessité, ne supportaient pas le dévoilement public et l'énonciation de cette évidence.

2. Lord Mackenzie-Stuart, dans *Subsidiarité - défi du changement*, actes du colloque J. Delors, 1991, p. 43 : le gouvernement britannique « clame que le principe de subsidiarité doit s'appliquer dans les affaires communautaires, c'est-à-dire qu'il faut s'efforcer, dans la mesure du possible, de maintenir les affaires au niveau national. En même temps, il essaie au niveau national d'enlever aux régions de grands segments de l'éducation pour les transférer à Westminster ». J. Delors résume dans l'Introduction du même colloque : « J'ai souvent le sentiment que la subsidiarité est malheureusement un principe que l'on applique aux autres et non à soi-même » (*ibid*, p. 10).

Cela peut sans doute expliquer pourquoi le discours actuel sur la subsidiarité souffre d'imprécision, et ignore souvent ses propres attendus<sup>1</sup>. On avance en général la complexité de l'idée pour justifier ce flou décourageant. Mais les élites de nos pays ont réussi par le passé à développer des discours fort pédagogiques sur des théories beaucoup plus complexes, à l'époque notamment où les différentes écoles marxisantes occupaient presque entièrement le terrain du discours philosophico-politique. Si le principe échappe souvent à la compréhension, c'est parce qu'il est utilisé sans référence à ses fondements : le rappel de ces fondements réclamerait soit d'appliquer l'idée partout, soit d'expliquer pourquoi elle ne s'appliquerait qu'à l'instance européenne, ce qui serait un exercice bien difficile.

Pourtant, il se produit depuis le débat sur Maastricht un phénomène inattendu : tout se passe comme si les peuples se saisissaient de l'idée de subsidiarité pour prendre les Etats jacobins à leur propre piège.

Le lent processus de décentralisation amorcé dans l'ensemble des pays européens depuis une ou plusieurs décennies selon les cas<sup>2</sup>, n'avait pas été le prétexte à une évocation du principe de subsidiarité. La décentralisation menée en France, en Italie, en Espagne, répondait à la montée des particularismes et aux carences de l'Etat central, mais n'appuyait pas une politique de conviction et ne cherchait ses fondements que dans les réalités empiriques, souvent à court terme. Pourtant, ces réformes avaient permis aux sociétés civiles d'acquérir les prémisses d'une culture d'autonomie, ou plu-

1. Au point que le principe se trouve défini de manières différentes, voire contradictoires, selon les commentateurs, cf. par exemple, *Le principe de subsidiarité : enjeu majeur, débat confus*, M. Chemillier-Gendreau, *Le Monde diplomatique*, juillet 1992.

2. Cf. H. Portelli, *Aux origines de la décentralisation des Etats européens*, Institut de la décentralisation, Colloque de Strasbourg sur la décentralisation française et l'Europe, 17-18 novembre 1992.

tôt de renouer, quoique de manière encore incertaine, avec l'ancienne culture d'autonomie.

Cette relative réappropriation des libertés dites de proximité, cohabite ainsi logiquement, parce qu'elle n'est pas étayée par une nouvelle philosophie de l'Etat, avec la confiance traditionnelle dans la compétence supérieure et dans l'assistance bénéfique de l'Etat central. En ce qui concerne leurs relations avec l'instance étatique, les sociétés civiles de l'Ouest européen se trouvent à une croisée de chemins, ce qui explique probablement les contradictions visibles dans le débat sur le traité de Maastricht.

La nécessité de voter en 1992 sur la ratification du traité a déclenché une prise de conscience de la manière dont fonctionnaient les institutions européennes depuis les origines. Les instances européennes, et particulièrement la Commission, ont été accusées d'un centralisme intolérable<sup>1</sup>. On leur reprochait de confisquer, et de vouloir continuer de confisquer, la compétence des Etats. Devant cette critique, la Commission d'une certaine manière fait amende honorable<sup>2</sup> mais précise à bon droit qu'elle « porte injustement devant l'opinion publique la responsabilité des réglementations qui seraient contraires au principe de subsidiarité »<sup>3</sup>.

L'évolution centralisatrice que dévoile tout à coup le débat sur Maastricht ne traduit pas une volonté délibérément despotique de la Commission, comme ont voulu le faire croire certains adversaires du traité. Elle traduit le processus normal de lente et inéluctable prise de pouvoir par n'importe quelle instance, lorsqu'une

1. Cf. l'état du débat par exemple dans *De la subsidiarité*, C. Scrivener, *Le Figaro* du 13 octobre 1992.

2. Rapport de la Commission du 8 octobre 1992 : « L'intensité de l'action communautaire a parfois été critiquée, en particulier le caractère trop détailliste de certaines réglementations dans des domaines très sensibles » (p. 2), et « La Commission, elle-même, devrait davantage se dégager de certains contrôles » (p. 16).

3. *Ibid.*, p. 2.

société abandonne ses libertés sans murmurer. Chacun sait d'ailleurs que la Commission ne peut que proposer des initiatives, à charge pour les douze de les accepter ou de les refuser. Or, très généralement, les Etats membres non seulement acceptent ces initiatives, mais en réclament de plus nombreuses et de plus précises. On ferait preuve d'un idéalisme naïf en imaginant qu'une instance politique pourrait résister à ce pouvoir offert — abandonné. C'est la paresse des nations qui organise à petits pas le centralisme européen.

La perception soudaine de cette évolution a conduit l'opinion à prendre la Commission pour bouc émissaire, et a conduit les différentes instances à préparer activement l'application du principe de subsidiarité : les instances européennes, pour marquer leur bonne foi ; les Etats, à la fois pour convaincre les opinions publiques et se donner des garde-fous contre les empiètements à venir.

Le débat sur Maastricht, qui a conduit au non danois, au demi-oui français, aux tergiversations britanniques, indique cette particularité : ce sont les peuples qui ont rejeté un éventuel jacobinisme européen, devant lequel les élites dirigeantes paraissaient beaucoup moins inquiètes. Naturellement, bien d'autres facteurs que la crainte du centralisme sont entrés en ligne de compte dans cette suspicion affichée devant le processus d'intégration. Mais ce facteur a joué un rôle non négligeable, et l'on peut percevoir là nettement le malaise entretenu dans les relations entre les sociétés européennes et les pouvoirs qui les gouvernent.

Les Français, si attachés au providentialisme d'Etat dont la décentralisation naissante ne les a pas déshabitués, ont violemment remis en cause le centralisme européen, par une espèce d'intrinsèque contradiction. Evidemment, tout un courant nationaliste défendait la souveraineté en danger, et les arguments valaient ici autant pour récuser les pouvoirs européens que pour

nier l'autonomie de la société civile : l'Etat demeure le seul échelon détenteur d'autorité. Mais d'autres mouvements d'opinion récusaient l'enflure du pouvoir, son inertie et son arrogance, son éloignement par rapport au citoyen. Les arguments sonnaient comme une critique déguisée de l'Etat national, de la même façon que les écrivains du XVIII<sup>e</sup> siècle fustigeaient le monarque français à travers les diatribes contre le Grand Mogol. Ici, la substitution ne répondait pas à l'interdiction de parole, mais exprimait un malaise intérieur.

Dans le débat européen, tout se passe comme si les peuples désiraient imposer à la Communauté naissante de saines habitudes, afin qu'elle ne reproduise pas à l'identique les dérives de ses parrains. Le discours sur la subsidiarité resurgit pour faire face aux habitudes centralisatrices dont les peuples d'Europe, et en particulier la France, demeurent imprégnés, afin que ces habitudes ne déteignent pas sur la constitution du nouvel ensemble. Et le paradoxe veut que les Français, pour ne citer qu'eux, incapables de vivre sans leur bureaucratie et défendant leur technocratie, se soient révoltés contre ce modèle dès lors qu'il commençait à s'appliquer dans le contexte européen. Ce qui traduit probablement, chez ce peuple jacobin par tradition, un rejet latent de ses séculaires modes d'existence, qu'il ne souhaite plus reproduire ailleurs, même s'il n'a pas le courage de les abandonner chez lui.

Cependant, les promoteurs de l'Europe n'ont pas attendu ce débat pour évoquer l'idée de subsidiarité comme armature des projets communs.

### **La Communauté européenne et les références à la subsidiarité**

Les références à l'idée, sinon au principe, sont anciennes et constantes dans les textes destinés à l'élaboration de la Communauté. Déjà en 1952, le traité insti-

tuant la CECA prévoit dans son article 5 des « interventions limitées » pour la Communauté, selon le critère de nécessité : « La Communauté n'exerce une action directe sur la production et la marché que lorsque les circonstances l'exigent », et « avec un appareil administratif réduit, en coopération étroite avec les intéressés ». L'intervention communautaire se définit comme une action d'aide et de soutien, vouée à créer des conditions, et proportionnée aux besoins avérés et exprimés.

Cette précision apparue naturellement ne saurait provoquer la surprise, si l'on regarde les projets anciens et successifs de Podiebrad, de Cruce, de Comenius, de l'abbé de Saint-Pierre et de tant d'autres. Malgré les divergences et l'écart des siècles, tous sans exception réclament que l'autorité européenne réponde seulement aux insuffisances des princes, les laissant pour le reste vaquer à leurs affaires. L'idée subsidiaire, dans une culture marquée par l'autonomie, est une longue tradition.

En 1957, le traité instituant la Communauté économique européenne précise que les compétences de la Communauté sont énumérées, c'est-à-dire dévolues par les Etats membres : il s'agit bien de constituer une nouvelle instance dirigeante selon l'idée fédérative des compétences déléguées de bas en haut, même si l'Europe n'est pas politiquement une fédération, et non pas de créer une sorte d'empire européen. L'article 189 du traité CEE réclame que l'autorité de la Communauté s'applique le plus possible à travers les directives, afin de « laisser aux autorités nationales le choix des moyens », davantage qu'à travers les règlements, qui uniformisent et centralisent l'exécution. Cela revient à légitimer l'autonomie la plus large possible, réduisant l'autorité dans le champ du nécessaire.

En 1984, le projet de traité instituant une Union européenne (projet Spinelli) affirme dans son préambule et dans ses articles 12 et 66 la référence explicite

au principe de subsidiarité. Les Etats membres vont « confier à des institutions communes, conformément au principe de subsidiarité, les seules compétences nécessaires pour mener à bien des tâches qu'elles pourront réaliser de manière plus satisfaisante que les Etats pris isolément », et « l'Union n'agit que pour mener des tâches qui peuvent être entreprises en commun de manière plus efficace que par les Etats œuvrant séparément, en particulier celles dont la réalisation exige l'action de l'Union parce que leurs dimensions ou leurs effets dépassent les frontières nationales ».

Le principe est encore cité et expressément utilisé dans le rapport Padoa-Schioppa de 1987, concernant le problème des externalités transfrontalières. L'Acte unique européen l'évoque à nouveau dans son article 25. La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux l'utilise pour rappeler que la mise en œuvre des droits sociaux relève de la responsabilité des Etats membres ou de leurs communautés. En 1988, la Charte européenne de l'autonomie locale précise que « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie ».

En 1990, la résolution A 3-163/90 du Parlement européen (rapport V. Giscard d'Estaing), adoptée le 12 juillet 1990, rappelle que les traités successifs se réfèrent explicitement ou non au principe de subsidiarité, et précise dans quelle mesure l'idée pourrait dans l'avenir servir d'armature conceptuelle à la dévolution des compétences, notamment en ce qui concerne les compétences concurrentes, partagées ou parallèles entre la Communauté et les Etats membres. Elle réaffirme que l'intérêt général européen ne saurait remettre en cause les diversités régionales. Enfin, elle réclame

des garanties politiques et juridictionnelles du respect des compétences.

Dans la résolution Martin (Parlement européen, 22 novembre 1990), nous trouvons encore une expression analogue : « La Communauté n'agit que pour mener les tâches qui lui sont confiées par les traités et pour réaliser les objectifs définis par ceux-ci. Au cas où des compétences ne sont pas exclusivement ou pas complètement dévolues à la Communauté, celle-ci, dans la mise en œuvre de son action, agit dans la mesure où la réalisation de ces objectifs exige son intervention parce que leurs dimensions ou leurs effets dépassent les frontières des Etats membres ou peuvent être entrepris d'une manière plus efficace par la Communauté que par les Etats membres œuvrant séparément. »

L'analyse de ces différents textes laisse apparaître, en même temps qu'une volonté évidente de sauvegarder les diversités et les autonomies européennes face aux instances supra-étatiques naissantes, une altération du principe de subsidiarité qui pourrait permettre de l'utiliser au service d'une centralisation des compétences. En effet, les expressions constamment employées — « réaliser de manière plus satisfaisante », « de manière plus efficace », « exigences d'efficacité et d'économie », « peuvent être entrepris d'une manière plus efficace » — en appellent à un critère de plus grande efficacité de l'instance supérieure pour réaliser les tâches en question. Alors que l'idée de subsidiarité en appelle au critère d'insuffisance de l'instance inférieure, ce qui est tout à fait différent. Comme le relevait le rapport intérimaire du 4 juillet 1990 de V. Giscard d'Estaing<sup>1</sup>, le critère de plus grande efficacité « peut se révéler être de nature centralisatrice ». C'est bien en se fondant sur l'argument de la compétence supérieure, de la largeur du point de vue, de la disposi-

1. P. 5.

tion de plus vastes moyens, qu'historiquement les Etats centralisateurs confisquent les compétences des autorités locales ou régionales. La pensée de la subsidiarité au contraire réclame de ne transférer les compétences qu'en cas d'insuffisance avérée. Naturellement, la frontière entre ces deux critères demeure très imprécise. Mais la formulation répétée des textes européens laisse voir la permanence de la mentalité centralisatrice, au sein même de la démarche inverse.

L'incertitude du concept, comme on vient de le voir à propos de l'idée d'efficacité, pourrait permettre son utilisation en vue de finalités tout autres que les siennes. Cette incertitude, outre les critiques des opinions publiques européennes face à une centralisation communautaire naissante, ont conduit récemment à des réflexions approfondies sur la véritable signification du principe, et son utilité dans le cadre de l'Union. Le sommet de Lisbonne en juin 1992, le sommet de Birmingham en octobre 1992, ont été en partie consacrés à des débats sur cette question. En octobre 1992 la Commission a communiqué au Conseil et au Parlement européen un texte entièrement destiné à la définition de la subsidiarité dans le contexte européen. Il s'agissait là de préciser les affirmations inscrites dans les précédents traités, et notamment dans le traité de Maastricht (art. 3 B).

La manière dont le principe se trouve défini ici révèle la fidélité à la fois à l'idée séculaire d'union européenne, et à l'idée subsidiaire dans l'histoire de nos idées politiques. La Commission introduit le principe comme une évidence « de bon sens » : les tentations de centralisation n'ont pu être que des faiblesses ou des écarts autant dus à la paresse de la périphérie qu'à la boulimie du centre. S'il n'y a jamais eu dans l'histoire que deux manières évoquées de construire l'Europe : par l'empire ou par l'union des diversités, il est clair que les instances responsables veulent se démarquer

d'un dérapage vers un empire de deuxième type : technocratique. Pour garantir l'union des diversités, le principe se trouve reprecisé dans sa définition traditionnelle et selon ses deux exigences à la fois paradoxales et complémentaires : « Assurer au citoyen que les décisions seront prises le plus près possible de lui, sans compromettre les avantages que lui procure une action commune au niveau de l'ensemble de la Communauté et sans modifier l'équilibre institutionnel. »<sup>1</sup> L'idée dominante est celle de proximité, garantissant la liberté d'action<sup>2</sup> tandis que le critère d'incapacité marque la limite de la liberté : « les fonctions qui deviendront communautaires sont celles que les nations, à leurs différents échelons de décisions, ne peuvent plus remplir seules de manière satisfaisante ». Ici, c'est bien l'insuffisance de l'acteur qui justifie la dévolution des compétences à l'instance la plus élevée, et non plus la « meilleure capacité » de l'instance la plus élevée. Par ailleurs, l'idée de subsidiarité ne se trouve pas ici, comme il arrive souvent, récupérée au service exclusif des Etats mais développée à la source : « Un Etat ou une fédération d'Etat dispose dans l'intérêt commun des seules compétences que les personnes, les familles, les entreprises et les collectivités locales ou régionales ne peuvent assumer isolément. »<sup>3</sup> L'idée subsidiaire implique le respect de l'autonomie maximale de *toutes* les communautés constituant un ensemble politiquement organisé, comme l'entendaient déjà ses précurseurs anciens et modernes.

Ce préambule étant posé, comment peut s'organiser concrètement la mise en œuvre de l'idée subsidiaire au sein de l'Union ?

1. Préambule, p. 1.

2. Le sommet de Birmingham avait rebaptisé la subsidiarité en « proximité » afin de rendre le concept davantage abordable) (p. 1).

3. *Ibid.*

## Les compétences et l'intensité de l'intervention

Si le principe de subsidiarité propose des références propres à permettre la régulation de l'autorité — ici, des pouvoirs communautaires —, il faut distinguer le contenu des compétences et l'intensité des moyens entrepris. On s'interrogera pour savoir *si* l'intervention de l'instance supérieure est nécessaire, mais ensuite, en cas de réponse positive, *comment* cette intervention doit se réaliser. La référence au principe sera requise à ces deux moments.

La réalisation de l'Union européenne revient à conférer des compétences à des instances supranationales. Ce transfert de compétences, issu d'une décision des Etats membres et établi dans les divers traités, obéit au principe subsidiaire dans la mesure où les Etats confient à l'Union la réalisation de tâches qu'ils ne peuvent accomplir séparément, eu égard aux finalités qu'ils se donnent ensemble. C'est dire que les compétences communautaires sont énumérées, et réclament justification, tandis que les compétences nationales vont pour ainsi dire de soi, et couvrent le champ entier de tout ce qui n'a pas été transféré. Pourtant, l'Union européenne, comme phénomène historique et vivant, est amenée à redéfinir les compétences selon les besoins et dans le temps. Certaines compétences nationales peuvent donc être transférées supplémentamment, si l'incapacité des Etats et l'intérêt commun l'exigent. Etant donné la synergie qui pousse presque inéluctablement toute organisation de type fédératif à se centraliser, il serait dangereux de laisser en balance un bloc de compétences exclusives — celles de la Communauté — et un bloc de compétences partagées ou parallèles, qui de par leur définition même, peuvent faire l'objet d'une discussion quant à leur dévolution. C'est pourquoi l'on s'interroge pour savoir

s'il ne faudrait pas énumérer aussi la sphère des compétences qui devraient demeurer aux Etats et à leurs communautés de base<sup>1</sup>. Quoi qu'il arrive, il resterait un domaine de compétences dites partagées, dont la dévolution demeure en permanente discussion, d'où la nécessité de références comprises et acceptées.

La compétence exclusive de la Communauté concerne les missions que lui ont assignées les traités, et pour lesquelles les Etats membres l'ont chargée d'une obligation de résultat. Ces missions sont relatives à la libre circulation, à la politique commerciale commune, aux règles générales de la concurrence, à la conservation des ressources de pêche, à la politique des transports. Dans ces domaines, la Communauté n'a pas à démontrer le bien-fondé de son intervention. Par contre, elle aura à démontrer le bien-fondé des moyens entrepris pour obtenir le résultat dont elle est responsable.

En ce qui concerne les compétences partagées, l'exercice même de la compétence communautaire se trouve en discussion : ici joue au cas par cas le critère d'insuffisance. On se demandera si les Etats membres disposent des moyens suffisants pour atteindre leurs objectifs. Ces moyens peuvent être législatifs, financiers, ou sociaux — le partenariat, les actions communes sont-ils assez développés ?

Ici réapparaissent les deux critères de l'insuffisance et de l'efficacité. Le traité de Maastricht (art. 3 B) précise que « dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison de la dimension ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés

1. Cf. Rapport V. Giscard d'Estaing du 4 juillet 1990 au Parlement européen.

au niveau communautaire ». Sans doute peut-on regretter que la notion n'ait pas été ici davantage explicitée. En effet, le critère d'insuffisance, le critère transnational des tâches à réaliser, et le critère de plus grande efficacité, sont ici faussement amalgamés et liés les uns aux autres comme si la logique des causes et des effets devait pour ainsi dire les identifier en un seul critère. Il faut noter que contrairement à l'interprétation des textes précédents, ici le critère d'insuffisance est porté en premier, et sert de fondement aux autres, ce qui révèle une appréhension plus juste de l'idée historique de subsidiarité. L'insuffisance de l'échelon inférieur induit effectivement, comme il est dit dans le texte, la plus grande capacité de l'échelon supérieur. Mais peut-être eut-il fallu préciser que l'inverse n'est pas vrai : car cette plus grande capacité peut correspondre à des capacités suffisantes de l'échelon inférieur. Quant au critère de dimension (caractère transnational), ou d'effet (externalités), il n'est pas le seul qui puisse justifier une intervention, et il ne réclame pas forcément l'intervention. L'échelon inférieur peut se trouver insuffisant dans un domaine strictement national, et appeler l'intervention pour des raisons de solidarité. A l'inverse, l'échelon inférieur peut mener à bien des actions à caractère transnational, de sorte que l'intervention n'a pas lieu d'être. En réalité, selon l'acception historique de l'idée de subsidiarité, le critère d'insuffisance demeure la seule justification de l'intervention ; tandis que les dimensions et effets de l'action ne sont que des causes, parmi d'autres, de l'insuffisance ; et la plus grande capacité de l'échelon supérieur, un corollaire de l'insuffisance de l'échelon inférieur. A cet égard, le Traité de Maastricht ouvre probablement des querelles d'interprétation, car il continue d'entretenir une certaine confusion.

Plus loin que la question de la nécessité de l'intervention, se pose celle de l'intensité de l'intervention et

de ses modes. Qu'il s'agisse des compétences exclusives ou des compétences partagées, les modalités de l'intervention devront se référer au principe de subsidiarité, si l'on veut du moins préserver les diversités et les autonomies européennes. A cet égard, est évoqué le principe de proportionnalité, qui représente l'une des expressions du principe de subsidiarité. L'action communautaire ne doit pas s'étendre d'une manière disproportionnée aux objectifs visés : une action qui pour libérer — par exemple, en ce qui concerne la libre circulation — finirait par contraindre démesurément, deviendrait absurde. C'est pourquoi dans le domaine des compétences exclusives, bien que la Communauté dispose du choix des moyens, elle se doit de n'utiliser qu'en dernier recours les moyens contraignants, et de privilégier l'incitation, la directive, le soutien, dans la mesure où elle parvient ainsi aux résultats attendus.

Quel que soit le domaine de compétences, la Communauté doit tout mettre en œuvre pour promouvoir des partenariats, inciter et encourager, soutenir et aider, recommander, impulser : toutes actions qui impliquent la mise en évidence du rôle des Etats membres, voire de structures autonomes de proximité. La large place faite à ces mesures d'incitation, valorisées au détriment de l'acte d'autorité contraignant — par exemple la réglementation — dans la Communication de la Commission du 27 octobre 1992, dévoile, plus qu'un rappel aux traités et aux textes précédents, une véritable apologie de l'autonomie, et la remise en cause d'habitudes consacrées. La directive, qui trace des finalités tout en laissant le choix des moyens pour les atteindre, se voit privilégiée par rapport au règlement. Les instances européennes avouent qu'au fil des ans, l'instrument de la directive, valorisé par le traité de Rome, s'est mué subrepticement en règlement, par l'usage abusif qui en a été fait. Les règles générales : objectifs, lois-cadres, devraient devenir des moyens

d'action privilégiés tandis que le règlement demeurerait l'exception. Ce qui suppose non seulement une volonté de l'instance communautaire, soucieuse de ne pas rendre son intervention excessive, mais aussi, et surtout, une volonté des Etats membres et des collectivités ou structures intermédiaires de prendre en main leurs responsabilités.

Il reste que toute référence liée à la subsidiarité laisse la porte ouverte aux conflits de compétences. Ces conflits ne dérivent pas d'une imperfection de la référence, mais ils font partie de l'idée elle-même. Les rédacteurs des textes européens savent bien que le principe est dynamique pour deux raisons. D'abord parce qu'il a pour but de faire coïncider à chaque moment la plus grande liberté possible avec la concrétisation de l'intérêt général, l'un et l'autre en permanente métamorphose. Ensuite parce qu'il consacre l'équilibre de nombreux pouvoirs qui tous, par vocation, cherchent à s'accroître.

Les compétences dans l'avenir devront pouvoir changer de mains selon les besoins et les capacités de sociétés qui changent : pour échapper à l'immobilité — explosive à long terme — des habitudes, des corporatismes ou des idéologies, il est besoin de références, que la prudence des acteurs appelle pour inspirer les changements nécessaires.

### **Les domaines d'application**

La question des conditions d'application de la subsidiarité a fait l'objet de débats nourris, au sein des instances européennes, dans chaque domaine particulier.

Après la seconde guerre mondiale, les Allemands s'interrogeaient pour savoir de quelle manière spécifique la subsidiarité saurait s'appliquer dans l'administration, dans l'éducation, dans la branche financière et bancaire, voire dans l'Eglise... De la même façon les

Européens se posent-ils actuellement la question : peut-on partout garantir le maximum d'autonomie aux diverses sociétés ? et de quelle manière différente chaque fois ?

Dans chaque domaine distinct, on admettra que si l'existence d'un intérêt général européen oblige à poser des finalités communes, les nations, sociétés, groupes, peuvent fort bien disposer du choix des moyens pour atteindre ces finalités. Pourtant, la possible souplesse des moyens varie d'un domaine à l'autre. Il est peu probable par exemple que la politique monétaire commune permette de laisser aux nations, à cet égard, une réelle autonomie. Dans le domaine social, certains se demandent si les instances européennes ne pourraient laisser davantage d'initiative aux instances nationales, en ce qui concerne la législation et la réglementation<sup>1</sup>. Ici encore des finalités générales sont posées par la Communauté, rappelant l'exigence d'un certain nombre de droits sociaux. Mais chaque pays doit pouvoir engager à sa façon les processus aptes à mettre en œuvre la concrétisation de ces droits, selon les traditions propres, et selon les possibilités financières et autres. L'affirmation de finalités communes ne saurait remettre en cause la pratique de la négociation et du partenariat, faute de quoi disparaîtraient la diversité, d'une part, la responsabilité locale, d'autre part, qui caractérisent la culture européenne. Les finalités communes demeurent au stade des grands principes, et les instances nationales, régionales, locales, ne doivent pas seulement se voir conférer des compétences d'exécution, mais aussi des compétences pour déterminer le contour des finalités communes dans *leur* situation propre. Cela suppose que l'expression de l'intérêt général européen demeure imprécise et formelle, capable de se matérialiser diverse-

1. E. Noël, Le principe de subsidiarité et la dimension sociale, dans *Subsidiarité, défi du changement*, op. cit., p. 140.

ment selon les cadres nationaux ou régionaux. Et cela n'est possible qu'à travers la certitude de références éthiques, servant de liens à ces diverses expressions, susceptibles de les rassembler dans leurs différences et de leur indiquer la voie d'une continuelle amélioration.

La politique de l'environnement a fait l'objet de multiples débats concernant l'application du principe de subsidiarité<sup>1</sup>. Ici aussi, et peut-être plus encore qu'ailleurs, la décision de proximité seule peut découvrir une réponse à chaque problème. La Communauté se réserve pourtant la responsabilité de fixer des règles et des normes minimales communes, faute de quoi la concurrence jouerait en faveur du pays ou des régions les plus polluants. Ici comme dans le domaine social, les différences entre les pays membres sont très grandes, en tout cas à ce jour : l'Allemagne, les Pays-Bas et le Danemark, qui ont défini et mis en place une politique de l'environnement très élaborée, jugent les mesures communautaires insuffisantes tandis que la plupart des autres pays les jugent parfois drastiques, voire irréalistes. Les instances européennes se donnent pour but de soutenir à cet égard les pays les moins développés, tout en laissant l'application des directives au soin des responsables nationaux et locaux.

Dans les différents domaines d'application, dont le nombre pourrait être multiplié, le souci demeure de préserver quatre dimensions essentielles qui caractérisent la culture européenne et régissent indéniablement le destin du Vieux Continent :

— la diversité, qui fait la richesse de l'Europe après avoir constitué le facteur de son développement passé. Rien ne grandit dans l'uniformité, ce sont les

1. L'Acte unique européen de 1986 évoquait la dévolution des compétences au nom du principe de plus grande capacité, art. 130 R-4 : « La Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs visés au paragraphe 1 peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément. »

- expériences multiples et valant pour exemple qui permettent le progrès ;
- l'autonomie et la responsabilité des acteurs, concrétisant la philosophie de la personne et la philosophie de l'action sur laquelle s'appuie toute notre conception anthropologique et éthique ;
  - la concurrence, que nous considérons comme le moteur de l'énergie sociale et par conséquent de l'accroissement du bien-être général ;
  - la catégorie du possible, ou encore la reconnaissance modeste des réalités historiques et coutumières, la prise en compte de la pesanteur des choses, hors laquelle une vision globale de l'intérêt général devient irréaliste, contraignante et bientôt suicidaire.

La réflexion sur la subsidiarité dans les différents domaines d'application dresse en même temps positivement les critères à partir desquels s'avère possible et nécessaire l'intervention des instances communautaires :

- en cas d'externalités, c'est-à-dire là où les nations ne peuvent assumer l'entière responsabilité de leur politique, parce que les effets de cette politique débordent les frontières à leur insu ou contre leur volonté ;
- en cas d'insuffisance avérée, soit par manque de moyens, soit par inefficacité des moyens mis en œuvre ;
- en cas de catastrophes inattendues, dont le cas réviert à celui d'une insuffisance ponctuelle ;
- en cas de concurrence excessive, que l'on peut traduire en lutte injuste, réclamant l'entremise d'un arbitre propre à restaurer un ordre. Et pareillement en cas de conflit grave, quelle que soit sa nature ;
- dans le but de proposer, d'inciter les instances de proximité à s'aider elles-mêmes, dans la mesure où

cette incitation leur permet de développer leur autonomie et leur responsabilité.

Mais si l'on désire maintenir cet équilibre précaire entre l'exigence de diversité et de liberté, et l'exigence d'instauration d'un intérêt commun européen, le continent doit évidemment conserver, ou se doter de groupes intermédiaires puissants ; développer l'habitude du partenariat entre ces groupes ; valoriser la solidarité de proximité. La richesse des structures nationales empêchera seule les instances supranationales de devoir intervenir partout, et d'autant plus ici que le contenu de l'intérêt général est plus précis. C'est bien pourquoi les courants jacobins français, de droite comme de gauche, ont récusé logiquement le traité de Maastricht : non seulement pour voler au secours de la souveraineté, mais parce qu'une société monolithique ne saurait s'insérer dans un ensemble plus vaste sans perdre l'essentiel de ses forces.

Pour créer ce vaste ensemble, il n'y a d'autre alternative qu'entre réduire et harmoniser. Réduire serait le fait d'une politique impériale, même s'il ne faut pas voir ici l'hégémonie d'une nation. Harmoniser suppose par contre qu'il existe des forces à coordonner, à orchestrer, à concilier. L'intégration européenne, si elle ne s'entend pas comme une réduction, suppose des sociétés structurées et responsables, soit, l'application de l'idée de subsidiarité en deçà même des États.

### **Problèmes de garantie ou problèmes de définition des référents ?**

Pour les instances européennes, le principe de subsidiarité représente ainsi l'une des références obligées de toute action nouvelle. Du moins les textes récents le présentent-ils ainsi. La communication de la Commission datée du 27 octobre 1992, exprime l'engagement

de cette instance à justifier ses propositions au regard du principe de subsidiarité, et réclame que les modifications apportées à ses propositions par le Parlement et le Conseil, se justifient de la même manière.

Etant donné l'importance de cette référence, la question se pose de la garantie de son respect. Les Allemands ont réfléchi depuis longtemps au problème de la constitutionnalisation du principe. Dans le cadre de l'Europe, la Cour de justice se trouve être le gardien de la répartition des compétences, même si les Etats membres utilisent très peu leur droit de contester les directives de la Commission devant la Cour de justice. Pour mieux cautionner l'application du principe, la Cour pourrait se voir chargée d'un contrôle préventif<sup>1</sup>. De nombreuses voix s'élèvent pour réclamer l'institution d'un Sénat européen, chargé de veiller à l'application de la démocratie dans les institutions communautaires, et notamment à l'application du principe de subsidiarité<sup>2</sup>.

Pourtant, il faut bien préciser que l'idée de subsidiarité est davantage politique que juridique : d'où la difficulté à mettre en place la garantie en question. Au lieu d'une Cour de justice, peut-être faudrait-il pouvoir disposer d'un Conseil de sages<sup>3</sup>. On ne saurait espérer garantir l'application de la subsidiarité par le respect garanti de normes de droit, car l'idée subsidiaire échappe à la norme ; elle ne vaut vraiment que parce qu'elle permet à l'action de s'adapter à la réalité, évolue au gré des situations, et se trouve soumise à la vertu politique de prudence.

Cependant, sans doute la question de la garantie ne

1. Cf. V. Constantinesco, Le principe de subsidiarité, dans *Mélanges en hommage à J. Boulouis, L'Europe et le droit*, Dalloz, 1991.

2. Cf. F. Berger, Le principe de subsidiarité en droit communautaire, *Les Petites affiches*, 1<sup>er</sup> juillet 1992.

3. Cette question a été discutée par K. Gretschmann, Le principe de subsidiarité : quelles responsabilités à quels niveaux de pouvoir dans une Europe intégrée ?, dans *Subsidiarité, défi du changement*, *op. cit.*, p. 49-67.

représente-t-elle pas la question essentielle. Car en admettant, ce qui demeure incertain, la mise en place future d'instances efficaces propres à garantir l'application du principe, le vrai problème réside dans le contenu que nous attribuerons aux fondements de l'idée subsidiaire. Et notamment, dans l'interprétation de ce qu'il faut entendre par « bien commun européen », notion essentielle dont nous avons signalé l'importance au début de ce chapitre.

En effet, garanti ou non par une voie juridique, en tout cas posé de manière consensuelle comme critère par les volontés en charge de construire l'Europe, le principe demeure chargé d'incertitudes. Il ne suffit pas de l'énoncer pour disposer d'un guide pratique. Encore faut-il convenir d'une interprétation consensuelle de ses référents.

Le dilemme de la construction européenne se pose en ces termes : comment unifier ces diversités sans les détruire ? Ce paradoxe se trouve énoncé au tout début du traité de Maastricht, dans l'article A du Titre I ; il s'agit de créer « *une Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions soient prises le plus près possible des citoyens* »<sup>1</sup>. Chacun aperçoit à quel point ces deux phrases sont antinomiques. L'idée de subsidiarité a justement pour vocation de se saisir de cette antinomie pour permettre d'en assumer convenablement les contradictions. Mais elle ne suffira pas dans ses termes généraux : elle peut aider à clarifier l'antinomie en montrant où se trouve le nœud du dilemme, et les référents qu'il faudra clarifier pour le résoudre.

Nous avons montré plus haut que le critère d'insuffisance était fondamental ici pour légitimer l'ingérence. Mais on ne peut en rester là. Car lorsque le principe de subsidiarité pose le critère d'insuffisance, il entend par

1. C'est nous qui soulignons.

là : insuffisance à concrétiser une certaine notion de la dignité humaine, affichée dans la définition *actuelle* de l'intérêt général. Si cette définition de l'intérêt général se trouvait trop exigeante par rapport à la réalité sociale présente et aux capacités présentes des acteurs sociaux, alors les cas d'insuffisance, et par conséquent d'ingérence, seraient légions : l'autonomie disparaîtrait, sacrifiée à un idéal trop élevé.

C'est bien ce risque que court la construction européenne.

L'Union s'organise au nom de l'idée d'un bien commun européen : un contenu donné à ce que l'on pourrait appeler un bonheur commun. Ce qui implique une certaine uniformisation des modes de vie, puisque les pays les moins « avancés » en ce qui concerne la scolarisation, la protection de l'environnement, la protection sociale, devront acquérir le niveau des autres. Mais cette acquisition réclame forcément, si l'on raisonne selon le critère d'insuffisance, une intervention de la Communauté : si certains pays n'ont pas encore mis en place des réformes consacrées ailleurs, c'est qu'ils n'en ont pas les moyens.

Or la décision de proximité récuse justement l'intervention. Nous nous trouvons devant ce dilemme entre la nécessité de réalisation de l'intérêt général et la nécessité de sauvegarder les autonomies de proximité, qui intéresse le principe de subsidiarité. Mais ce paradoxe prend ici une forme presque aporique, parce que dans tous les pays intéressés, le contenu de l'intérêt général s'amplifie soudainement avec la signature du Traité, tandis que les capacités qui déterminent la suffisance ou l'insuffisance, ne se développent évidemment pas pour autant.

Plus nous conférons au bien commun européen un contenu précis et exigeant en termes de bien-être, plus nous restreignons la souveraineté nationale et l'autonomie locale. Plus nous accordons de poids à la souveraineté et à l'autonomie, plus nous contraignons le

bien commun européen à devenir un concept vague et sans contours, ce qui pourrait aller jusqu'à remettre en cause la légitimité même de l'Union.

Probablement faut-il regarder le bien commun européen comme un projet, voire comme un destin, et non comme un résultat prêt à sortir de l'encre du traité. L'Union peut aider à concrétiser ce « bonheur commun » par la promotion des volontés nationales et locales qui y concourent elles-mêmes, et à la mesure de leurs capacités, en les accompagnant dans leur cheminement. Elle ne peut pas le réaliser volontairement par l'ingérence, arguant de l'insuffisance actuelle des Etats à se hisser dès à présent dans chaque domaine au niveau de l'Etat le plus avancé. Si elle se croyait investie de cette mission, elle briserait les capacités d'autonomie et les diversités de l'ensemble de la planète européenne.

L'acquisition d'un « bonheur commun » représente une finalité enviable, mais elle ne vaut que si elle passe par l'action de proximité. Car la liberté fait partie intégrante du bonheur. Un bonheur marouflé, apporté de loin, n'en est pas un, sauf en circonstances dramatiques, c'est-à-dire face à un malheur avéré.

Aussi nous devons-nous d'être patients. L'insuffisance, critère fondamental de la justification de l'ingérence, doit bien être suppléée au regard de la réalisation du bien commun européen. Mais ce dernier ne saurait être compris que comme un processus à réaliser, comme un projet inachevé. Car il s'autodétruirait s'il se voulait réalisé par une volonté rapide d'achèvement. Un Etat, une collectivité locale doivent être considérés comme autosuffisants s'ils agissent correctement *dans la direction* de la concrétisation du bonheur commun.

Il ne suffit donc pas de brandir la subsidiarité pour résoudre les paradoxes engendrés par la construction européenne. Mais une réflexion sur les référents apportés par cette idée pourrait nous permettre d'avancer dans la solution de nos problèmes présents.

## CONCLUSION

La réapparition actuelle du concept de subsidiarité dévoile une pensée en panne de modèles. Le socialisme semble avoir fait son temps, en tout cas comme théorie politique. Mais le renouveau des idées libérales — entendues au sens économique-politique du libéralisme classique —, bien visible dans les années quatre-vingt, a déjà trouvé ses limites. Même dans les nouvelles démocraties de l'Est, souvent inspirées par des courants très libéraux, l'Etat minimal n'a plus guère de partisans. Par ailleurs, les sociétés organisées selon le mode du providentialisme d'Etat, dont la France représente l'un des types achevés, deviennent spectateurs et victimes d'une faillite interne, imprévisible il y a seulement dix ans. L'Etat providence, essoufflé par son propre gigantisme, ne parvient plus à offrir à ses citoyens des garanties de solidarité qui constituent pourtant son unique justification. Il n'est convaincu ni d'injustice ni d'incompétence, mais d'impotence. Tantôt il offre des créances au rabais, tantôt se fait porter pâle devant l'afflux de la demande. Voué à organiser l'égalité, il engendre des inégalités criantes. L'appauvrissement général de ses services rend la comparaison insupportable entre ceux qui dépendent inévitablement de lui, et ceux qui peuvent se payer le luxe de se passer de ses services.

Pourtant, peu d'entre nous souhaitent remplacer le providentialisme d'Etat par l'anarcho-libéralisme. Il ne s'agit donc pas de supprimer les actions multiples par lesquelles l'Etat s'épuise et se discrédite. Mais de trou-

ver un moyen de les mener autrement. Comment sauver ce que nous désignons aujourd'hui comme l'intérêt commun — une scolarité convenable pour tous, une médecine de qualité offerte sans discrimination, une assistance suffisante —, tout en soulageant de ce poids son pourvoyeur exsangue? On ne saurait répondre qu'en confiant à la société ce dont on devra par nécessité décharger l'Etat.

Le principe de subsidiarité en appelle à la société civile pour l'accomplissement d'une partie des tâches d'intérêt général. Il pourrait donc contribuer à répondre aux questions contemporaines. Mais encore faudrait-il pour cela organiser autrement les rôles respectifs du privé et du public. Or nous nous trouvons aujourd'hui, tant dans les sociétés de l'Est dont l'Etat totalitaire a été remercié, que dans les sociétés de l'Ouest dont l'Etat providentiel anémié se disloque, devant un risque majeur : celui de voir l'Etat *abandonner* ses tâches au lieu de les *redéfinir*.

L'Etat a déjà renoncé à un certain nombre de tâches d'intérêt général, désormais confiées au soin de collectivités de proximité. Mais ce renoncement découle d'un échec et non d'une conviction nouvelle : l'Etat jacobin n'est pas devenu girondin, il est seulement en cessation de paiement, et les conséquences n'en seront pas les mêmes. La dévolution des compétences se met en place dans une atmosphère de NEP, et tout indique que l'Etat n'espère que pouvoir reprendre ce qu'il vient précisément de concéder. Mais surtout, parce qu'il se sent démissionnaire et non porteur d'un nouveau projet, il risque d'abandonner derrière lui un désordre qui n'aura rien à envier à celui du libéralisme décrié.

L'idée de subsidiarité suppose une redéfinition des rapports entre l'Etat et les citoyens, non pas dans le domaine institutionnel, mais dans le domaine de l'action à accomplir en vue de l'intérêt général. Ici l'Etat ne devient pas indifférent, comme il l'est par convic-

tion dans le libéralisme classique, ou comme il l'est par découragement dans les socialismes ou providentialismes en désintégration. Il prend distance en cessant d'être le seul acteur, mais il demeure la caution attentive, le garant des normes et le filet de l'acteur imprudent. Dans la période de transition qui s'annonce, l'idée de subsidiarité pourrait donc servir de référence afin que le désengagement de l'Etat ne laisse pas le champ libre à un chaos, mais à une nouvelle distribution des rôles.

Encore faudrait-il pour cela que l'idée en question se trouve correctement employée, et notamment sous ses deux aspects, négatif et positif. Depuis le début des débats sur l'intégration européenne, l'idée de subsidiarité a été saisie comme une sorte de bouée de sauvetage. Et l'on a malencontreusement tendance à la considérer comme une panacée à nos divers maux. Ce n'est pas la première fois que l'idée se trouve ainsi investie de pouvoirs inexistantes. La même dérive se produit déjà en Allemagne dans les années cinquante, au moment crucial des redéfinitions politiques. Dans un article de 1956, « Der Mythos des Subsidiaritätsprinzip »<sup>1</sup>, A. Utz s'élevait contre le simplisme qui consistait à utiliser cette idée comme une formule incantatoire. Intégrée dans le prêt-à-penser, le principe de subsidiarité sert aujourd'hui de formule magique, habille avantageusement les réformes les plus disparates, et dissimule des pratiques contraires aux idées qu'il défend. Le mécanisme d'appropriation est ici le même — quoique sans doute temporairement, car il s'agit d'une mode, donc d'un phénomène très précaire —, que pour un certain nombre de concepts lourds dont il faut absolument se parer si l'on veut disposer d'une quelconque crédibilité. Tous les dictateurs de la planète se disent démocrates.

1. *Die Neue Ordnung*, 10, p. 11-21.

L'idée de subsidiarité est ainsi en train de se dissoudre dans l'air du temps par la double occurrence d'un emploi abusif et d'une compréhension insuffisante. Probablement ce phénomène de mode est-il lui-même signifiant, et la captation de ce concept traduit-elle une évolution des mentalités. Mais l'idée se trouve mal comprise moins du fait de sa complexité, que de son surgissement dans un univers intellectuel très éloigné d'elle et très peu préparé à l'accueillir.

Le concept de subsidiarité recèle, pour l'opinion cultivée, une vague connotation de liberté et d'autonomie. Aussi le brandit-on pour justifier la responsabilisation des acteurs, à tous les échelons de la vie sociale. Mais très généralement le principe n'est connu ni dans son contenu ni dans sa forme. Dans son contenu, l'aspect positif de l'exigence de réalisation du bien commun, par laquelle se justifie le devoir de garantie étatique, demeure largement ignoré. Dans sa forme, le principe est facilement compris comme une technique permettant d'obtenir un résultat programmé, une recette à appliquer. La plupart de ceux qui s'en réclament seraient fort déçus s'ils apprenaient qu'il s'agit au contraire d'une indication normative, liée à des référents éthiques, et dont la concrétisation requiert la décision de prudence. Qu'il n'indique pas, par rapport au passé ici ou ailleurs, un nouveau système prêt à servir (une culture conserve en général la forme des pensées caduques dont elle veut exiler le contenu). Mais bien plutôt, une toute autre manière de considérer la politique, puisqu'il s'agit de remplacer la science — idéologie ou technocratie — par un art.

La faveur dont jouit cette idée si confusément reçue, traduit aussi les errements et les quêtes de la pensée contemporaine à la recherche d'une forme de démocratie plus adaptée à ses attentes. Il est très incertain que l'idée de subsidiarité puisse apporter à la société contemporaine le type de réponse qu'elle attend, ou

encore, le type de proposition qu'elle aurait la volonté et qu'elle serait en mesure de concrétiser. Mais il est clair que cette idée appelle un type de démocratie très différent de celui que nous connaissons actuellement.

Ici, la citoyenneté de participation se double d'une citoyenneté d'action. Les tâches de solidarité, qui depuis le début du xx<sup>e</sup> siècle ont été lentement intégrées au rôle de l'Etat, sont en partie laissées à la société civile. Cette dernière se définit désormais moins comme un ensemble d'individus ou de foyers fiscaux que comme un ensemble de groupes propres à agir ensemble. Ou plutôt faudrait-il dire que la société civile devient un ensemble d'individus virtuellement susceptibles de se regrouper pour travailler à l'intérêt général : agir ensemble ne constitue pas une condition d'appartenance, mais une capacité que les instances publiques se chargent de promouvoir et de seconder là où elle apparaît.

La tâche d'intérêt général cesse d'être l'affaire exclusive de l'Etat, qui se porte toutefois garant de sa réalisation efficace et de sa réalisation complète. Elle ne devient donc pas pour autant une affaire privée. Elle devient, plus exactement, une affaire politique au sens de *chose de tous*. Nul doute que la citoyenneté elle-même s'en trouve profondément modifiée.

## BIBLIOGRAPHIE

- Aubert J.-F., *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, 1967.
- Bertrams W., Das Subsidiaritätsprinzip, ein Mythos ?, *Stimmen der Zeit*, 1955-1956, p. 388-390.
- Vom Sinn des Subsidiaritätsprinzip, *Orientierung* (Zurich), n° 21, 1957, p. 76-79.
- Clément M., Mater et Magistra et le principe de subsidiarité, *Itinéraires*, n° 64, juin 1962, p. 14-28.
- David J., Streit um das Subsidiaritätsprinzip, *Orientierung*, n° 2, 1957, p. 13-16.
- Dürig Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat, das prinzip des Subsidiarität, *Juristenzeitung*, 1953, p. 198.
- Hengstenberg H. E., Philosophische Begründung des Subsidiaritätsprinzip, *Sammlung Politeia*, Heidelberg, K. Verlag, 1953, p. 19-44.
- Herzog R., Subsidiaritätsprinzip und Staatsverfassung, *Der Staat*, 1963, 2. Band, p. 399-423.
- Isensee J., *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, Berlin, Duncker & Humblot, 1968.
- Kuchenhoff G., Staatsverfassung und Subsidiarität, *Sammlung Politeia*, Heidelberg, K. Verlag, 1953, p. 67-99.
- Link E., *Das Subsidiaritätsprinzip. Sein Wesen und seine Bedeutung für die Sozialethik*, Freiburg, Verlag Herder, 1955.
- Messner J., Freedom as a principle of social order. An essay in the substance of subsidiarity function, *The Modern Schoolman*, Saint-Louis (Missouri), janvier 1951, p. 97-110.
- Mueller F., The principle of subsidiarity in the christian tradition, *The American Catholic Sociological Review*, Chicago, 1943, p. 144-157.
- Nell-Breuning O. von, Zur Sozialreform, Erwägungen zum Subsidiaritätsprinzip, *Stimmen der Zeit*, 1955-1956, p. 1-11.
- Pie XI, *Quadragesimo Anno*, Ed. Saint-Michel.
- Rendtorff T., Kritische Erwägungen zum Subsidiaritätsprinzip, *Der Staat*, 1962, 1. Band, p. 405-430.
- Stadler H., *Subsidiaritätsprinzip und Foederalismus*. Universitätsbuchhandlung, Fribourg, 1951.
- Thieme K., Foederalismus und Subsidiaritätsprinzip, *Politeia I*, fasc. 1, 1948-1949, p. 11-18.
- Utz A., *Entre le néo-libéralisme et le néo-marxisme, recherche philosophique d'une troisième voie*, Paris, Beauchesne, 1975.
- Formen und Grenzen des Subsidiaritätsprinzip, *Sammlung Politeia*, IX, Heidelberg, 1956.
- Staat und Jugendpflege, *Die neue Ordnung*, 1956, p. 205-212.

- Utz A., Die Geistesgeschichtlichen Grundlagen des Subsidiaritätsprinzip, *Sammlung Politeia*, Heidelberg, K. Verlag, 1953, p. 7-17.
- Die Subsidiarität als Aufbauprinzip der drei Ordnungen : Wirtschaft, Gesellschaft und Staat, *Sammlung Politeia*, 1953, p.101-117.
- *Ethique sociale*, 2 vol., Ed. universitaires de Fribourg (Suisse), 1960-1967.
- Voyame J., Le principe de subsidiarité dans la répartition des tâches entre Confédération et cantons, *Festschrift Kurt Eichenberger*, 1982, p. 121-129.

## TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
<b>Chapitre I — Brève histoire de l'idée de subsidiarité</b>	9
Une idée antique et médiévale, 9 — La <i>Politica</i> d'Althusius, 14 — Hegel et Tocqueville, 16 — La suppléance libérale, 19 — Le fédéralisme de Proudhon, 22 — Le « droit subsidiaire », 25 — La déviance du corporatisme, 29 — Personnalisme et ordo-libéralisme, 32.	
<b>Chapitre II — Applications contemporaines</b>	36
Fédéralisme et subsidiarité, 38 — Politique culturelle, 43 — Politique sociale, 47 — L'entreprise, 49 — L'Eglise et les limites de l'application, 51.	
<b>Chapitre III — Au-delà des systèmes</b>	55
Une citoyenneté d'action, 59 — Une société structurée, 63 — Une redéfinition du partage des tâches, 68 — Le devoir d'ingérence, 72.	
<b>Chapitre IV — Les obstacles culturels</b>	76
Des droits relatifs, 76 — L'idéal-type de l'égalité, 79 — Les bienfaits de l'anonymat, 83 — La décision en procès, 87.	
<b>Chapitre V — Le principe de subsidiarité et la construction européenne</b>	92
Un « bien commun » européen, 93 — Jacobinisme et anti-jacobinisme, 96 — La Communauté européenne et les références à la subsidiarité, 101 — Les compétences et l'intensité de l'intervention, 107 — Les domaines d'application, 111 — Problèmes de garantie ou problèmes de définition des référents ?, 115.	
Conclusion	120
Bibliographie	125
	127

Imprimé en France  
Imprimerie des Presses Universitaires de France  
73, avenue Ronsard, 41100 Vendôme  
Juillet 1993 — N° 39 424