

Arnaud Pellissier-Tanon

La subsidiarité, ce qu'elle n'est pas, ce qu'elle devrait être

La subsidiarité ? Longtemps personne, ou presque, n'a connu ce mot. C'est un mérite -indirect- des constructeurs européens que de l'avoir sorti de sa gangue de poussière érudite, en y faisant une référence explicite, à défaut d'avoir bien compris ce que l'expression signifiait et, plus encore, d'être capable de l'appliquer. Le texte d'Arnaud Pellissier-Tanon¹ rend clair ce qui demeure obscur pour beaucoup et montre, en remontant aux origines de la notion, qu'il pourrait y en avoir un bon usage. A condition de cesser de voir la subsidiarité comme une redistribution façon "Roux-Combaluzier" entre pouvoirs publics de divers niveaux mais, d'abord, de la considérer comme une question posée à la société civile.

Le principe de subsidiarité est devenu un thème à la mode à l'occasion du traité sur l'Union européenne du 7 février 1992, dit traité de Maastricht. Son article 3B précise en effet que :

La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.

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 pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité.

Il ne nous est pas possible de rendre compte ici des commentaires juridiques dont cet article a été l'objet, tant ils sont nombreux. Disons seulement que nombre d'entre eux relèvent que, sous l'influence du droit constitutionnel allemand, l'introduction du principe de subsidiarité dans le traité de Maastricht cherche à répondre aux exigences de démocratie (prendre les décisions au plus près des citoyens) et de transparence (répartir clairement les compétences) qu'affrontent les institutions communautaires, et qu'elle consacre l'évolution fédéraliste de la Communauté.

¹ Texte de la réunion de l'Institut Euro-92 du mercredi 7 avril 1999.

Aussi bas que possible, pas plus haut que nécessaire

Tout le monde s'accorde pour retenir de la subsidiarité qu'elle est un principe d'efficacité et c'est bien ainsi que l'entend, par exemple, Daniel Maquart, "haut fonctionnaire et membre de la Commission française Justice et Paix", dans le numéro que la revue *Projet* a consacré, à l'automne 1993, au thème "Espace local, espace mondial" :

Il convient d'abord de le définir [le principe de subsidiarité] : le bon niveau de compétence est le plus bas possible permettant de traiter avec efficacité une question donnée.²

Précisons quel est le propos de l'auteur car il présente, nous semble-t-il, on ne peut mieux les termes du débat actuel : "Curieuse situation que celle des Etats en cette fin de siècle..." relève-t-il, en décrivant leur impuissance. Et de constater qu' "ils jouent pourtant un rôle de plus en plus décisif par leurs regroupements" :

Quand les Etats mettent en commun des souverainetés et des actions, ce n'est pas un signe de dépérissement, mais de vitalité. Grâce à cette mise en commun -passage irréversible de leur souveraineté exclusive sur un territoire à des souverainetés partagées, à géométrie variable- ils retrouvent un pouvoir qui, autrement, tendrait à s'évanouir. Ce que chacun perd individuellement, il le retrouve en s'associant à d'autres.³

Tout le monde peut conclure avec lui que :

La subsidiarité fonctionne à plein, mais en sens inverse de ce que l'on entend habituellement sous ce mot : vers le haut et non vers le bas.⁴

"Est-ce pleinement satisfaisant ?", fait-il semblant de se demander car il se réjouit du développement des communautés d'Etats non sans réclamer de poser "avec acuité" la question de leur contrôle.

Rien de bien original, pour les libéraux, semble-t-il, tant ils sont sensibles à l'impuissance des Etats omnipotents : pourquoi multiplier les champs de l'action publique au lieu de laisser vivre la société civile ? C'est sans incohérence qu'ils peuvent dénoncer la dérive collectiviste des institutions européennes et, de fait, ils l'ont dénoncée. En témoignent notamment l'article d'Eric Leroux⁵ qui épingle, en 1990, la démarche "top-down" de Jacques Delors et celui de Jean-Yves Naudet⁶ qui, à la suite d'un rapport d'Alain Madelin⁷, raille, en 1992, le jacobinisme condescendant des eurocrates.

Ayant saisi la balle au vol, c'est à eux de prouver, comme Jean-Yves Naudet se plaît à le rappeler, combien le marché, la société civile, bref tout ce qui n'est pas

² Daniel Maquart, "Le principe de subsidiarité", *Projet*, n° 235, automne 1993, pages 63 à 71, cit. page 63.

³ Ibid., cit. page 67.

⁴ Ibid., cit page 68.

⁵ Eric Leroux, "Le principe de subsidiarité, une méthode pour construire l'Europe", *Le libéral européen*, n° 13, avril-mai 1990, pages 16 à 18.

⁶ Jean-Yves Naudet, "Le Principe de subsidiarité : ambiguïtés d'un concept à la mode", *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, vol. 3, n° 2-3, juin-septembre 1992, pages 319 à 331.

⁷ Alain Madelin, *Doctrine sociale et Ethique de la liberté*, Paris : Euro-92, 1992.

l'Etat, peut agir plus efficacement que lui dans nombre de domaines que l'habitude lui réserve. Il n'empêche, contre-attaquer de cette façon les conduit à s'aventurer sur le terrain de l'ennemi : critiquer l'étatisation ou la supra-étatisation, dans tous les cas où elle est moins nécessaire qu'il ne paraît, réclamer toutes les désétatisations possibles, c'est admettre, qu'un jour, il puisse y avoir une étatisation nécessaire, c'est ne pas rendre impossible une telle étatisation.

Ils auraient tort d'entrer dans un tel débat et d'ailleurs ce n'est pas celui que le principe de subsidiarité, bien compris, cherche à résoudre.

Ils auraient tort d'entrer dans ce débat parce que, ce faisant, ils témoigneraient de la présomption fatale que Hayek a critiquée sous l'épithète de constructivisme. Réduire en effet la dévolution des attributions respectives des individus, des communautés d'individus et des communautés de communautés à une question d'efficacité, laisse croire qu'il est au pouvoir des hommes d'en décider. Et invoquer le principe de subsidiarité en l'affaire ne change rien quant au fond.

D'ailleurs le principe de subsidiarité, bien compris, cherche à résoudre un tout autre problème : il considère cette dévolution comme une donnée et indique comment les communautés doivent se comporter face aux individus qui les composent et comment les communautés de communautés doivent le faire face aux communautés qui les composent, à savoir non en suppléant définitivement à leur inefficacité mais en leur apportant le secours dont elles ont besoin, afin de rétablir leur capacité d'initiative.

Relisons le texte fondateur : nous toucherons du doigt pourquoi invoquer le principe de subsidiarité, c'est affirmer que l'ordre résulte de la dévolution, c'est remettre en cause la présomption contemporaine. Mais c'est aussi chercher à substituer au génie constructiviste qui préside à nos institutions un état d'esprit empreint de reconnaissance et de prudence. Ce qui conduit à nous interroger sur la possibilité de ne jamais voir nos Etats devenir subsidiaires.

Suppléer à une inefficacité ? Secourir une initiative défaillante !

Lisons donc le texte fondateur, sans nous attarder sur l'origine du concept⁸ ni sur l'histoire de sa pratique⁹, et en ne faisant que mentionner la doctrine dont il n'est qu'une composante, à savoir la doctrine sociale de l'Eglise¹⁰.

Le texte fondateur a pour signataire le Pape Pie XI, celui qui, en 1937, condamna le communisme dans l'encyclique *Divini redemptoris* et le nazisme dans l'encyclique *Mit brennender Sorge*, et ne cessa de rappeler que "c'est à la dignité, à la

⁸ On se reportera aux travaux de C. Millon-Delsol, notamment *L'Etat subsidiaire, Ingérence et non ingérence de l'Etat : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne* (Paris : PUF, coll. Léviathan, 1992), dont le premier chapitre de son "Que Sais-je ?" présente un résumé (*Le Principe de subsidiarité* : Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1993).

⁹ On se reportera à l'article de Raoul Audouin sur "L'Étiquette et le contenu" paru dans le n° 20, novembre-décembre 1990, du *Point de Rencontre : Libéral et Croyant*.

¹⁰ Jean-Yves Naudet consacre une partie de l'article que nous avons déjà cité à préciser comment le principe de subsidiarité s'insère dans la doctrine sociale de l'Eglise.

liberté, à l'intégrité de la personne humaine qu'est subordonné l'ordre social"¹¹. Il avait marqué, six ans plus tôt, par l'encyclique *Quadragesimo anno*, le quarantième anniversaire de l'encyclique *Rerum novarum* par laquelle Léon XIII avait appliqué cette doctrine à la condition des ouvriers et, le latin d'Eglise étant fidèle à l'étymologie¹², énonçait "le principe de la fonction supplétive de toute collectivité", devenu fameux sous le nom de principe de subsidiarité :

Il est vrai sans doute, et l'histoire en fournit d'abondants témoignages, que, par suite de l'évolution des conditions sociales, bien des choses que l'on demandait jadis à des associations de moindre envergure ne peuvent plus désormais être accomplies que par de puissantes collectivités. Il n'en reste pas moins indiscutable qu'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 leurs propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler de 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 [*subsidiium afferre*] les membres du corps social, et non pas de les détruire ni de les absorber.

Que l'autorité publique abandonne donc aux groupements de rang inférieur le soin des affaires de moindre importance où se disperserait à l'excès son effort ; elle pourra dès lors assurer plus librement, plus puissamment, plus efficacement les fonctions qui n'appartiennent qu'à elle, parce qu'elle seule peut les remplir ; diriger, surveiller, stimuler, contenir selon que le comportent les circonstances ou l'exige la nécessité. Que les gouvernants en soient donc bien persuadés : plus parfaitement sera réalisé l'ordre hiérarchique des divers groupements selon ce principe de la fonction supplétive de toute collectivité [*hoc subsidiarii officii principio*], plus grandes seront l'autorité et la puissance sociale, plus heureux et plus prospère l'état des affaires publiques.¹³

Pratiquer la subsidiarité, c'est donc aider un individu ou une communauté à remplir ses attributions ou ses fonctions, c'est suppléer à l'une de ses défaillances, ponctuellement, sans chercher à le détruire ni à l'absorber. Ce serait même une injustice, précise Pie XI, que de lui retirer les attributions ou les fonctions qu'il ou elle est en mesure de remplir lui-même, celles dont il est capable de s'acquitter de sa seule initiative et par ses propres

¹¹ S. Gillet, *Le Pape Pie XI et les hérésies sociales*, Paris : Fernand Sorlot, 1939, cit. page 13.

¹² La racine du mot subsidiarité est le latin subsidiarius :

subsidiarius, a, um (subsidiium), qui forme la réserve / *subsidiarii, orum, m*, troupes de réserve.

subsidiior, ari (subsidiium), int, former la réserve.

subsidiium, ii, n (subsido), 1. ligne de réserve (dans l'ordre de bataille) / réserve, troupes de réserve / 2.

[d'où] soutien, renfort, secours, *integros subsidio adducere* : amener des troupes fraîches comme renfort / 3. [fig.] aide, appui, soutien, assistance / moyen de remédier, ressources, arme, *subsidia ad omnes casus comparare* : se ménager des moyens de parer à toute éventualité, des ressources pour toute éventualité / 4. lieu de refuge, asile.

(Félix Gaffiot, *Dictionnaire abrégé Latin-Français illustré*, Paris : Hachette, 1963, p. 619).

¹³ *Conditions des ouvriers et Restauration sociale*, Léon XIII, *Rerum Novarum*, 15 mai 1891, Pie XI, *Quadragesimo anno*, 15 mai 1931, Saint-Cénéry : Ed. Saint-Michel, Coll. Discours du Pape et Chronique romaine, sans date, reprint de E. Marmy, *La Communauté humaine*, Fribourg, : Editions Saint-Paul, 1949, cit. § 572, pages 78 et 79.

moyens. Pesons le mot "justice" : cette fonction est réellement la sienne et c'est un devoir, pour tous, de la lui reconnaître. Dans ce contexte, pratiquer la subsidiarité signifie aider, suppléer, en clair, rétablir les individus ou les communautés dans leurs attributions ou leurs fonctions.

Or la précision de Pie XI n'est pas sans nous frapper : si c'est une injustice que de retirer à un individu ou à une communauté les attributions ou les fonctions qu'il est en mesure de remplir lui-même, la dévolution des attributions ou des fonctions est une donnée pour l'action subsidiaire. Insistons s'il le faut : la dévolution des attributions et des fonctions n'est pas l'objet de la suppléance, mais c'est le rétablissement de chacun dans ses attributions ou ses fonctions, si bien que cette dévolution est une donnée pour l'action subsidiaire. Il est vrai que les choses changent et que, dans les faits, le problème de la dévolution des attributions et des fonctions et celui du rétablissement de chacun dans ses attributions ou ses fonctions se présentent conjointement. Il est vrai que Pie XI énonce implicitement le principe qui doit présider à cette dévolution en même temps qu'il énonce explicitement celui qui préside à ce rétablissement.

Explicitons donc sa pensée : le principe qui préside à la dévolution des fonctions et des attributions est l'initiative des individus et des communautés, initiative pourvue de moyens suffisants, bien évidemment. Distinguons, en conséquence, le principe de suppléance du principe d'initiative pour bien comprendre comment, en réalité, ils s'appliquent conjointement : suppléer à la défaillance ponctuelle d'un individu dans l'accomplissement de ses attributions ou d'une communauté dans l'exercice de ses fonctions, c'est lui apporter le secours dont il ou elle manque, à savoir le moyen dont le défaut ponctuel rendrait vaine son initiative. Ainsi, si la subsidiarité, au sens strict, ne diffère pas du principe de suppléance, elle perd toute signification si on la découple de celui d'initiative : suppléer sans secourir c'est, comme l'a dit Pie XI, détruire et absorber.

La société subsidiaire : un ordre et une hiérarchie spontanée

Ce disant, nous touchons du doigt pourquoi la subsidiarité invoquée par les eurocrates nous déplaît profondément : même s'ils prétendent que leurs actions suppléent à l'impuissance des Etats européens, ils retirent, en fait, à leurs citoyens le pouvoir d'en prendre l'initiative ; ils détruisent et absorbent le peu de vitalité que nos sociétés civiles possèdent encore. De plus, ils rompent, nous semble-t-il, le processus spontané par lequel les initiatives sont ordonnées et les individus et les communautés sont hiérarchisés : l'ordre de la dévolution des attributions ou des fonctions résulte, en effet, des initiatives individuelles ou communautaires et la hiérarchie des individus, des communautés et des communautés de communautés résulte de la suppléance qu'ils exercent les uns vis-à-vis des autres.

Nous venons de voir que la dévolution des attributions et des fonctions est une donnée pour l'action subsidiaire. Cela ne veut pas dire que cette dévolution soit immuable mais, au contraire, qu'il n'est pas au pouvoir des hommes de la déterminer souverainement. Relisons Pie XI :

On ne peut [-on ne doit, pourrait-il dire, car nous venons de voir que c'est, pour Pie XI, une affaire de justice-] enlever aux particuliers pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens.

"De leurs seules initiatives, par leurs propres moyens" : la dévolution, aux individus, de leurs attributions et de leurs fonctions, aux communautés, découle des initiatives qu'ils prennent, initiatives réussies dans la mesure où ils en possèdent les moyens. Et, suivant en cela Raoul Audouin qui, gêné par "l'ordre hiérarchique" dont parle Pie XI, préfère, en l'occurrence, parler de complémentarité plutôt que de subsidiarité¹⁴, nous aimerions voir dans cette dévolution un ordre spontané, à savoir le "résultat de l'action des hommes et non de leurs desseins", pour prendre à notre tour la formule que Hayek a empruntée à Adam Ferguson. En bref, la dévolution des attributions ou des fonctions résulte des initiatives individuelles ou communautaires et, avec Hayek, nous ne craignons pas de dire qu'elle est un ordre, qu'elle est bien "un état de choses dans lequel une multiplicité d'éléments de nature différente sont en un tel rapport les uns aux autres que nous puissions apprendre, en connaissant certaines composantes spatiales ou temporelles de l'ensemble, à former des pronostics corrects concernant le reste ; ou au moins des pronostics ayant une bonne chance de s'avérer corrects".¹⁵

Non, vraiment, les libéraux ne doivent pas s'effaroucher de l'"ordre hiérarchique" dont parle Pie XI et de sa "réalisation". Relisons le, une fois de plus :

Que les gouvernants en soient donc bien persuadés : plus parfaitement sera réalisé l'ordre hiérarchique des divers groupements selon ce principe de la fonction supplétive de toute collectivité, plus grandes seront l'autorité et la puissance sociale, plus heureux et plus prospère l'état des affaires publiques.

Si, dans tout le passage, Pie XI enjoint aux gouvernants d'appliquer le principe de subsidiarité, il n'affirme nulle part dans l'encyclique que c'est à eux de réaliser l'ordre hiérarchique des divers groupements ni ne précise, même implicitement, à qui incombe cette réalisation : il affirme seulement que de la perfection de cet ordre découle "l'autorité et la puissance sociale". A défaut d'avoir à expliciter, comme tout à l'heure, une pensée formulée implicitement, il nous faut, ici, combler un silence. Nous pensons que la réalisation de l'ordre hiérarchique n'incombe à personne, au contraire de l'action subsidiaire, qui incombe, notamment, aux gouvernants : fort de notre interprétation de la dévolution des attributions et des fonctions comme un ordre spontané, nous pensons que la hiérarchisation des individus, des communautés et des communautés de communautés résulte de l'action subsidiaire qu'ils exercent les uns vis-à-vis des autres.

On est en effet le supérieur de celui à qui l'on a apporté le secours dont il a besoin pour prendre l'initiative qui est de son attribution : on possède, de fait, les moyens qui lui font défaut pour mener à bien son initiative et, en venant à son secours, on lui permet de la prendre. C'est bien parce que, dans l'esprit de la subsidiarité, toute suppléance se résout en un secours, que l'ordre hiérarchique dont parle Pie XI ne porte pas sur une quelconque noblesse des attributions ou des fonctions, qui serait préalable à leur dévolution, mais qu'il porte sur la possession des moyens des initiatives qui sont

¹⁴ Cf. R. Audouin, "Entre Communauté... subsidiarité ou complémentarité ?", *La Nouvelle Lettre*, n° 29, 27 novembre 1984, pages 17 à 20.

¹⁵ F. Hayek, *Droit, Législation, Liberté*, tome 1 : *Règles et Ordres*, Paris : PUF, 1973, cit. page 42.

l'attribution ou la fonction des individus, des communautés et des communautés de communautés rendues complémentaires par leurs initiatives. L'action subsidiaire semble se confondre avec la pratique de la libéralité, la vertu du propriétaire qui subvient, par le don, aux besoins de son prochain. Certes tout le monde n'a pas la fortune de pouvoir la pratiquer mais chacun peut mettre, par l'échange, ses avoirs au service de ses congénères. Ainsi la subsidiarité donne à la libéralité et à l'échange une dimension qu'ils n'auraient pas par eux-mêmes : elle mobilise la propriété pour porter secours aux initiatives défaillantes et rétablir dans leurs attributions les bénéficiaires de sa munificence.

Secourir avec prudence Remercier celui qui vous secourt

N'approfondissons pas plus ces digressions et résumons notre pensée : si l'ordre de la dévolution des attributions ou des fonctions résulte des initiatives individuelles ou communautaires, la hiérarchie des individus, des communautés et des communautés de communautés résulte de la suppléance qu'ils exercent les uns vis-à-vis des autres. Nous touchons du doigt, une seconde fois, pourquoi la subsidiarité invoquée par les eurocrates nous déplaît profondément : retirant, en fait, à leurs citoyens le pouvoir de prendre les initiatives dont ils prétendent avoir, seuls, la compétence, ils rompent la spontanéité du processus par lequel les initiatives sont ordonnées et les individus et les communautés sont hiérarchisés. En cela, ils perpétuent la tare originelle des démocraties contemporaines, le constructivisme, et dénotent leur incapacité à pratiquer les vertus qui sous-tendent l'action subsidiaire, à savoir la reconnaissance que porte celui qui est secouru à celui qui le secourt avec prudence.

Comme on le sait, Hayek appelle constructivisme l'erreur qui consiste à penser que l'homme peut construire la société de ses vœux. C'est une présomption en effet que de croire que, dans l'ordre de l'action, on peut faire abstraction des contingences de la vie, en clair, dans nos sociétés mues plus que jamais par l'orgueil et par l'envie, que tous aient droit à tout. Nous ne saurions mieux expliquer que Chantal Millon-Delsol combien l'esprit qui anime nos Etats providence est contraire à celui de la subsidiarité :

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... 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... il distribue ses services à tous indistinctement... A quelle philosophie correspond cette organisation, par laquelle l'instance publique nécessairement s'épuise, puisqu'elle distribue aux plus pourvus comme aux plus dépourvus ?... C'est... 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 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 les tutelle 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 redistribution égale aux inégaux multiplie naturellement les inégalités, tandis que les apparences demeurent sauves, 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 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... [ainsi] s'instaure... une visibilité de l'inégalité, que les défenseurs du principe de subsidiarité acceptent, mais que les tenants de l'Etat providence récuse.¹⁶

Et Chantal Millon-Delsol de décrire le bienfait de l'anonymat des administrations redistributrices : il permet aux ayant-droit de bénéficier de l'aide publique comme un dû réclamé en toute justice et non comme un don accordé par charité et reçu avec reconnaissance. Elle nous aide à toucher du doigt combien nos contemporains préfèrent, par orgueil, abandonner toutes initiatives à une administration tutélaire que d'être en situation d'avoir à remercier un individu ou une communauté qui leur donnerait le secours dont ils ont besoin. Le constructivisme qui anime nos Etats providence est mû ainsi par un sentiment radicalement contraire à la subsidiarité.

La subsidiarité leur est même infiniment plus allergique qu'il ne le semble à Chantal Millon-Delsol : dans la mesure où nos Etats providence sont avant tout des démocraties représentatives, il leur manque la prudence nécessaire à toute action subsidiaire. Expliquons-nous.

L'action subsidiaire est une affaire de prudence. Suppléer sans détruire ni absorber, secourir en apportant le moyen manquant à l'initiative défailante, exige en effet un doigté fait d'attention au détail, d'adaptation aux circonstances et de foisonnement dans la recherche du moyen en question. Il s'agit d'imaginer les différents moyens possibles et de délibérer sur leur capacité à secourir l'individu ou la communauté défailant. Il s'agit de prévoir les faits futurs auxquels ces moyens sont contingents, notamment le caractère de l'individu ou de la communauté secourue, et de juger du moyen le plus adéquat. Il s'agit de guetter avec vigilance l'occurrence de ces faits futurs et de se commander la mise en oeuvre du moyen retenu. Le lecteur aura reconnu l'analyse de l'intelligence de l'action, qu'Aristote a développée dans *l'Ethique à Nicomaque*, sous le nom de prudence, et saint Thomas d'Aquin, raffinée dans la *Somme théologique*¹⁷. En bref, l'action subsidiaire est bien une action, elle est bien un rapport de moyen à fin, à ceci près que, cherchant à secourir mais non à absorber, elle ne vise pas à obtenir, à sa place et d'une autre façon, la fin que l'individu secouru se

¹⁶ Chantal Millon-Delsol, *Le Principe de subsidiarité*, cit. pages 81 et 82.

¹⁷ Cf. Aristote, *Ethique à Nicomaque*, livre VI, et saint Thomas d'Aquin, *Somme théologique*, IIa IIae Q. 47 à 56.

proposait d'atteindre mais de rétablir sa capacité d'initiative. Elle est une affaire de prudence, il s'agit de la pratiquer non pour soi mais pour celui qu'on secourt.

Or la démocratie représentative nous semble être fondamentalement imprudente. En effet la prudence a pour source la responsabilité et la démocratie représentative repose, aujourd'hui, sur l'irresponsabilité. D'une part, il est évident, pour les libéraux, que chacun est incité à agir plus intelligemment si la responsabilité de son action, sa réussite ou son échec, lui est clairement imputée. La prudence a pour source la responsabilité. D'autre part, il est aussi évident pour les libéraux, que l'enflure législative contemporaine favorise l'irresponsabilité : qui, au sein de "la grande fiction à travers laquelle tout le monde s'efforce de vivre aux dépens de tout le monde", pour reprendre la formule célèbre de Bastiat, se fait un devoir d'être solidaire de ses congénères en assumant ses propres responsabilités¹⁸ ? Personne, semble-t-il, tant, selon Bastiat, "le malheureux penchant primitif que portent en eux tous les hommes à faire deux parts du lot complexe de la vie, rejetant la Peine sur autrui et gardant la Satisfaction pour eux mêmes", conduit chacun à trouver dans la législation le moyen d'avoir "tous les avantages de la spoliation sans en avoir ni les risques ni l'odieux"¹⁹. La démocratie représentative repose, aujourd'hui comme au temps de Bastiat, sur l'irresponsabilité. Ne nous étonnons pas que la démocratie représentative se révèle incapable de mener des actions subsidiaires : si on y délibère à loisir ce n'est pas sur ce qu'il convient de faire pour rétablir chacun dans ses initiatives mais pour dégager la majorité de circonstance qui légitimera la nouvelle spoliation que la législation va pouvoir consacrer.

Au-delà de l'Etat subsidiaire, la subsidiarité

L'Etat-providence ne nous semble pas être une pathologie de la démocratie représentative mais sa forme achevée. Ce qui, dans cette démocratie, n'est qu'une légitimation des appétits humains et une institutionnalisation de l'irresponsabilité devient, dans cet Etat, l'orgueil de ne devoir rien à personne et la présomption d'avoir droit à tout. Comprendons bien en quoi cette aggravation n'est qu'une affaire de degré, non de nature : si le refus, propre aux citoyens de l'Etat subsidiaire, d'avoir à remercier des secours reçus conduit chacun à les réclamer comme un droit, un droit égal pour tous, cette réclamation resterait lettre morte si le jeu de la démocratie représentative ne dégageait des majorités favorables à telles ou telles réclamations et ne donnait à l'Etat la mission de les satisfaire, sans tenir compte, bien sûr, de la réalité des défaillances supposées. Ainsi s'instaure une suppléance définitive et généralisée. Le contraire de la subsidiarité ! C'est pourquoi, tant que nos Etats contemporains resteront des démocraties représentatives, il nous semble vain de croire que nos administrations pourront, un jour, mener des actions subsidiaires et revitaliser la société civile.

¹⁸ Nous reprenons la formule à Alain Laurent qui a eu l'occasion de développer pour Euro-92 son analyse du *Principe de responsabilité individuelle* (Euro-92, juin 1998, 17 pages).

¹⁹ Frédéric Bastiat, "L'Etat", *Journal des débats*, 25 septembre 1848, rééd. *Propriété et Loi suivi de l'Etat*, Paris : Institut économique de Paris, 1983, cit. pages 39, 38 et 39.

C'est pourquoi, aussi sympathique que paraisse l'Etat subsidiaire que Chantal Millon-Delsol décrit, il nous paraît illusoire de croire que nos démocraties pourront jamais devenir subsidiaires. Il s'agit, selon Chantal Millon-Delsol, de mettre l'autorité du groupe au service de la liberté de ses membres. Or cette liberté revêt, d'après elle, deux aspects, l'autonomie (face à l'autorité) et la participation (à l'objet du groupe). Le principe de subsidiarité doit ainsi concilier, de façon paradoxale, l'ingérence et la non-ingérence de l'autorité. La politique apparaît, en conséquence, comme la chose de tous et la société civile est investie d'une responsabilité dans la réalisation des objectifs de la société politique, l'Etat n'étant que le garant de l'obtention de ces objectifs. Se situant ainsi dans la tradition personnaliste (elle parle même du primat ontologique de l'homme sur la société et affirme que ce primat fonde le principe de subsidiarité), Chantal Millon-Delsol en reprend la conception instrumentale du rôle de l'Etat. Elle précise ce qu'apporte à cette conception l'idée de subsidiarité :

L'idée de subsidiarité... vise à dépasser l'alternative entre le libéralisme classique et le socialisme centralisateur, en posant différemment la question politico-sociale. Elle légitime philosophiquement les droits-libertés, et revient aux sources des droits-créances supposés avoir été détournés de leur justification première. Elle parvient à l'accord viable d'une politique sociale et d'un Etat décentralisé, en payant cet assemblage paradoxal de deux renoncements : elle abandonne l'égalitarisme socialiste au profit de la valeur de dignité ; elle abandonne l'individualisme philosophique au profit d'une société structurée et fédérée.²⁰

Dans la problématique contemporaine du renouvellement du rôle de l'Etat, l'Etat subsidiaire se distingue donc, pour Chantal Millon-Delsol, de l'Etat libéral car sa responsabilité est sans limites, et de l'Etat socialiste car son activité est limitée. Il se distingue aussi de l'Etat-providence, car les secours qu'il apporte sont attribués en dernier recours au contraire d'allocations versées uniformément aux ayant-droit : l'Etat subsidiaire agit de façon personnalisée, en réponse à un droit subjectif bafoué, afin de conforter une dignité. La pauvreté relative de nos Etats-providence, ou plutôt la disproportion qui existe entre leurs moyens et leurs ambitions, conduit Chantal Millon-Delsol à espérer qu'un certain réalisme les conduira, par souci d'efficacité, sur la voie de l'Etat subsidiaire.

Un tel espoir nous semble illusoire parce que l'Etat subsidiaire de Chantal Millon-Delsol demeure une démocratie représentative. Reprenons son raisonnement. La dignité (individuelle) ne peut s'exprimer que par la définition d'un droit *subjectif* (le mode de cette définition est le lieu du débat entre individualisme et holisme). Or la subsidiarité a pour fondement la dignité humaine et sa pratique reconnaît à chacun des droits *objectifs* tels un espace d'autonomie (d'où la non-ingérence de l'Etat subsidiaire dans la dévolution des droits-libertés) ou attribue une participation aux bienfaits de la société (d'où l'ingérence de l'Etat dans l'octroi de droits-créances). L'Etat subsidiaire réalise donc le pont entre droits subjectifs et droits objectifs si cher à nos contemporains et, en conséquence, le recours à la subsidiarité permet de dépasser le débat entre individualisme et holisme. Reste à savoir pourquoi ce pont est réalisé ou plutôt par qui. Certes Chantal Millon-Delsol nous dit que la politique est l'affaire de tous. Mais l'Etat subsidiaire qu'elle décrit tire sa légitimité de sa capacité à garantir qu'aucun droit

²⁰ C. Millon-Delsol, *L'Etat subsidiaire*, cit. page 5.

subjectif bafoué ne restera sans recevoir le droit objectif qui lui rendra secours. Peu importe qu'il attribue ou laisse attribuer les droits objectifs non pas également, entre tous, mais ponctuellement, selon les besoins (relevons, au passage, que Chantal Millon-Delsol n'ose pas utiliser le mot privilège). Il importe seulement que la légitimité de l'Etat subsidiaire découle de la garantie qu'il apporte que l'action subsidiaire de tout un chacun ne laissera aucun droit subjectif longtemps bafoué : il est à craindre que tôt ou tard, une revendication catégorielle ne se rappelle à son bon souvenir... En bref, l'Etat subsidiaire que décrit Chantal Millon-Delsol est, pour elle, légitime s'il demeure une démocratie représentative ! On peut souhaiter que l'orgueil égalitaire cesse d'y imposer sa loi. L'Etat subsidiaire ne cessera pas d'être viscéralement constructiviste : il tire sa légitimité de la primauté qu'il accorde aux droits subjectifs sur les droits objectifs, à la législation sur la justice dirait Hayek. Il lui faut trouver une autre façon de légitimer son pouvoir que de promulguer et de rendre exécutoire un droit objectif apte à réaliser les droits subjectifs de ses membres. Ce qui suppose qu'il cesse d'être une démocratie représentative.

S'il nous semble vain, en conséquence, de croire que nos administrations pourront un jour mener des actions subsidiaires et revitaliser la société civile, il est imaginable que des membres de la société civile puissent le faire. Encore faut-il qu'ils en aient, par eux-mêmes, les moyens et que le fisc ne les en prive pas. De plus, partout, sauf en France, la suppression de pans entiers de l'Etat-providence rend à la société civile des attributions et des fonctions qui auraient toujours dû rester siennes et lui laisse l'occasion de pratiquer, par le don ou par l'échange, la subsidiarité. Et rien ne nous empêche de rêver, qu'un jour, telle ou telle administration, en charge d'une fonction régaliennne, s'étant approprié sa part du domaine public, ne cherche réellement à secourir ses administrés... Mais la détention des moyens de l'action subsidiaire, aussi importante soit-elle, ne permettra jamais, à elle seule, de pratiquer la subsidiarité. L'action subsidiaire reste lettre morte, nous l'avons vu, sans reconnaissance d'un côté ni prudence de l'autre. Le plus grand ravage de la démocratie représentative, au regard de la subsidiarité, n'est peut-être pas d'avoir retiré à ses citoyens les moyens d'action subsidiaire qu'ils détenaient mais de les priver de son esprit. Est-il en effet imaginable de rappeler aujourd'hui le fin mot du principe de subsidiarité, fin mot qui fit dire à Aristote que l'homme vertueux, préférant "une seule action, mais grande et belle, à une multitude d'actions mesquines", "laisse à son ami l'occasion d'agir en son lieu et place ; [car] il peut être plus beau pour lui de devenir la cause de l'action accomplie par son ami que de l'accomplir lui-même"²¹ ?

²¹ Aristote, *Ethique à Nicomaque*, cit. 1169-a 22 et 1169-a 34.