

LA SUBSIDIARITE, GARANTIE OU MIRAGE ?

Raoul AUDOUIN

25 février 1990

Bien que l'on parle assez fréquemment du "principe de subsidiarité" pour ce qu'il est : une ligne directrice pour définir un comportement légitime de l'Etat, le sens du mot est loin d'être perçu d'emblée dans le public. C'est un terme abstrait, dont on voit bien qu'il est construit comme celui d'exemplarité - qui est la qualité de cela ou de celui qui est "exemplaire" - mais de façon analogue, qu'est-ce qui peut être dit "subsidaire" ?

On connaît dans les jeux la "question subsidiaire" qui sert à départager deux premiers ex-æquo ; et en langage juridique la "garantie subsidiaire" qui ne joue que lorsque la garantie principale est défaillante. Mais, ces notions mineures ne peuvent se référer à l'Etat. Alors, de même que l'on dit exemplaire celui qui donne l'exemple, sans doute l'Etat est-il subsidiaire quand il fournit des subsides ? Ne voyons-nous pas effectivement qu'il est souvent appelé à subventionner des régions ou secteurs sinistrés ?

Tout n'est pas faux dans cette interprétation sommaire; mais c'est presque un jeu de mots, qui évoque l'un des procédés par lesquels s'exerce une fonction beaucoup plus large, non seulement de gouvernant à gouverné, mais dans, et entre, tous les secteurs de la vie sociale. Fonction encadrée par un objectif : rendre des services gratuitement , et une exigence: respecter la liberté aussi bien des apporteurs que des receveurs.

La complexité considérable de ce phénomène ne peut s'éclaircir qu'en se référant à l'histoire de la subsidiarité telle qu'elle s'est concrétisée dans notre civilisation ; puis aux circonstances et intentions qui ont conduit récemment à forger le mot même. Alors seulement l'on pourra esquisser les perspectives d'utilisation de cette analyse en fonction du problème de l'Europe de demain.

Tel sera le cheminement de l'exposé ci-après.

*

Comme beaucoup d'idées directrices de notre civilisation, la notion de subsidiarité a deux racines très anciennes : l'une classique et l'autre chrétienne. Puisque le terme a été mis à la mode par l'encyclique de PIE -XI Quadragesimo Anno (1931) précisons d'abord la chrétienne. Elle se

situé dans deux passages des Evangiles (Luc 22, 24; et Jean 13, 12 à 15), où JESUS dit en substance aux Douze : Si l'un de vous veut être le plus grand, qu'il se fasse le serviteur de tous. Et il leur en donne l'exemple en leur lavant les pieds - scène symbolique que chaque évêque reproduit le Vendredi Saint.

Le terme même de subsidiarité n'apparaît en littérature sociale qu'à la fin du XIX^{ème} siècle ; mais cette idée existe depuis les tout premiers temps dans la mentalité chrétienne : celui qui dispose d'un pouvoir doit l'utiliser pour assister ceux qui ne peuvent "s'en sortir tout seuls". C'est un devoir moral, pas une "institution" au sens où nous employons le mot aujourd'hui : le bon s'y conforme, le mauvais s'en dispense , un point c'est tout ... jusqu'au Jugement qui attend chacun, et où chacun sera, tout seul, jugé sur l'amour.

La source romaine est au contraire institutionnelle : c'est la fonction du Préteur dans la Rome primitive. Magistrat élu, du premier rang après les consuls, il fournit un arbitrage entre deux Quirites (citoyens) qui n'ont pu s'entendre sur un compromis. Il siège sur le forum - le foirail de nos bourgs ruraux - et l'auditoire , comme les plaideurs , sont de ces "patresfamiliae" laboureurs et viticulteurs, qui jadis se sont fédérés en république pour rejeter le joug étrusque , et entendent bien rester maître absolu chacun chez soi. Tous sont intéressés à ce que les heurts d'intérêts entre voisins ne dégénèrent pas en guerre de clans - mais le préteur n'intervient qu'à la demande du plaignant; il n'a pas le droit de pénétrer sur les terres des adversaires, et celui qui s'estime lésé doit s'arranger pour "traîner en justice" l'accusé au moment où il vient lui aussi en ville.

Au tribunal, le préteur est flanqué des licteurs, qui portent un paquet de verges entourant une hache ; mais la sanction qui maintient l'accord entre le juge et la société civile (de la cité), puis entraîne l'assentiment final du perdant, c'est l'idée présente à l'esprit de tous : qu'une ville divisée ou corrompue est une proie facile pour des voisins turbulents, et que la défaite signifie la réduction en esclavage, ou l'extermination. C'est pourquoi tous les cinq ans le Censeur , élu pour son intégrité, peut "frapper d'infamie", c'est-à-dire priver du droit de vote, les débauchés aussi bien que les fraudeurs et voleurs.

Les deux situations que nous venons d'évoquer montrent le caractère "libéral" de la subsidiarité, et sa relation au petit groupe. Le pouvoir ne joue aucun rôle auprès des disciples, unis dans l'affection et le respect envers le Maître (et pourtant, il y aura Judas...); la pression de l'opinion publique suffit dans la petite république romaine, pour que la contrainte d'Etat ne joue qu'à travers son symbole : le faisceau des licteurs.

Mais la nature morale de ces relations fait que la conscience de l'obligation personnelle se trouve désorientée , lorsque le cadre social s'élargit au point que l'information n'est plus directe: l'on ne réfléchit et n'agit plus en fonction d'individus qui ont un visage et une voix , mais en fonction d'une abstraction : le peuple, la caste, la classe, le royaume, l'empire. Les dimensions de ces groupes imposent la "procédure écrite", l'administration, la législation. Les relations se désincarnent, le souci du salut collectif se dessèche en "raison d'Etat", les individus se laissent entraîner par les fantasmes de puissance et de gloire par "grand homme" interposé ... Le bien et le mal deviennent massifs, de même que les essors et les désastres selon que règne Auguste ou Néron.

Notons encore que ni les institutions juïques, ni les romaines, n'ont eu d'équivalent à notre Assistance Publique, et encore moins à notre Sécurité Sociale - mais les malheureux n'étaient pas ignorés pour autant, dans la mesure où les "petits groupes" subsistaient avec leur solidarité innée. Le Juif avait le Commandement d'aimer son prochain (et de haïr son ennemi) mais de ne

pas molester l'étranger ; il devait pratiquer l'aumône, et la remise des dettes lors de l'année sabbatique. Quant au patricien romain, s'il avait droit de mort sur ceux qui, vivaient sur ses domaines, il était aussi seul responsable de leur entretien ; la solidarité de la "gens" sur laquelle reposait son prestige tempérerait cet absolutisme. Dans les deux situations, il y a obligation personnelle de celui qui donne, sans droit de revendiquer pour celui qui reçoit.

L'on sait ce qu'il advint à Rome quand les guerres de conquête , procurant de nombreux esclaves, ruinèrent les soldats-paysans démobilisés. Comme ils restaient citoyens, ils se firent "clients" d'un notable en lui promettant leur vote ; moyennant quoi le "patron" leur assurait tous les matins un petit panier de victuailles (sportula). Plus tard, les empereurs firent distribuer le blé de l'annone prélevé sur les provinces à la plèbe, et lui offrirent à qui mieux mieux les spectacles publics (panem et circenses). Par rapport à la bienfaisance privée, ce genre de générosité administrative perd évidemment en vertu comme en efficacité !

*

Le Haut Moyen Age verra une évolution inverse : la conception chrétienne de la solidarité sociale se concrétise dans l'activité des clercs et les contributions des fidèles, palliant la décomposition progressive du pouvoir centralisateur romain.

L'archéologie contemporaine en a récemment repéré les traces en étudiant l'histoire des cathédrales et des bâtiments annexes où vivaient l'évêque, les chanoines et leurs serviteurs. Au cœur de la cité gallo-romaine rétrécie et emmurée pour résister aux incursions normandes ou sarrazines, s'édifie de siècle en siècle une "ville épiscopale"(ville-l'évêque); les clercs y vivent le plus souvent en communauté, et dispensent le soin aux malades, l'assistance aux indigents, l'hospitalité aux pèlerins, et l'enseignement aux enfants qui se destinent à l'état ecclésiastique.

Hors des villes, les monastères étendent le domaine agricole en défrichant, irriguant, cultivant ; les abbés et leur chapitre jouent le même rôle social , qu'en ville assument les évêques. Ils atténuent les méfaits des guerres seigneuriales en introduisant la "trêve de Dieu"; abritent les voyageurs et marchands, font respecter leurs foires.

Bref, ce que nous appelons "société civile" et qui était une société chrétienne a su , devant les besoins concrets de la population, se doter des organes adéquats. Ce que nous réclamons comme "justice", les Chrétiens l'assumaient au nom de la Charité. Sauf sous Charlemagne, le pouvoir politique n'apporta guère de stimulation et de ressources; après lui, l'empire croûla sous son propre poids. Pour ses énormes besoins en forces armées, l'empereur aura jeté les bases du système féodal, en appelant personnellement à l'ost les propriétaires fonciers les plus importants, et en imposant aux autres de se cotiser pour armer l'un d'eux. Sous ses successeurs., il sera de règle " que chaque homme se choisisse un seigneur"; le suzerain à son tour se fait vassal de plus puissant que lui, et de proche en proche la pyramide s'édifie jusqu'au grands feudataires ... qui éliront comme roi le moins puissant d'entre eux, Hugues Capet. Ce roi choisi (qui t'a fait duc ? qui t'a fait roi?) a toutefois un privilège lourd de conséquences : celui d'être le justicier suprême, c'est-à-dire nos cours d'appel et de cassation, et à travers la jurisprudence, source lointaine du pouvoir législatif.

Dans ce processus, il y a comme toujours à la base un besoin public et une réaction institutionnalisante : ici, c'est la protection contre les incursions et déprédations venant de tous les points de l'horizon. Les paysans se regroupent autour du grand propriétaire local, édifient une motte et une palissade qui deviendront le château-fort ; et celui qui y commande devient

automatiquement chargé de la justice entre ceux qui l'entretiennent. Il y a là effectivement subsidiarité, mais à la fois descendante et montante ; il vaudrait donc mieux parler de complémentarité, terme libéral qui évite de conférer au dominant un prestige d'indispensabilité, alors que les dominés lui sont tout autant nécessaires.

Ce qui se constitue ainsi est l'une de ces concrétions évolutives dont HAYEK a dit excellemment qu'elles sont "entièrement l'œuvre d'hommes, mais nullement la réalisation d'un dessein humain". Il nous faut toutefois créditer l'Eglise, dans ces temps d'insécurité et de misère, d'avoir sacralisé la vocation militaire par les règles de chevalerie : institution démocratique s'il en fut, recrutée par la cooptation de n'importe quel volontaire, moyennant qu'il s'engage par serment à défendre le faible et le pauvre contre le violent et le puissant, au péril de sa propre vie. C'est de la "subsidiarité" à sens unique, un dévouement gratuit. Elle évoluera aussi en s'organisant dans les Ordres militaires de moines-soldats, dont la puissance finira par se heurter à celle des rois, et être détruite par eux. Même ainsi entaché: d'ambitions temporelles, leur idéal me semble d'une qualité, et d'une efficacité, bien supérieures à celles des (très méritants) Casques Bleus de l'ONU ...

Dernière forme médiévale de l'esprit d'entraide : les corps de métier, associations urbaines d'artisans généralement patronnées par l'évêque du lieu; elles exercent aussi l'assistance charitable envers leurs membres, assurent leur formation professionnelle et leur représentation devant l'autorité politique. Elles finiront aussi par constituer une puissance autonome, dans les "communes" et s'allieront souvent au roi contre les féodaux; mais elles seront jalouses de leur monopole, à l'encontre des travailleurs indépendants du "plat pays" (hors des murs de la "bonne ville"). Toute constitution d'un pouvoir est une arme à double tranchant ...

Ainsi, jusqu'à la Renaissance, l'Europe apparaît comme une unité spirituelle - une Chrétienté - transnationale : les souverainetés ou autonomies politiques enjambent nos frontières d'aujourd'hui, se compénètrent au fil des mariages et des successions princières, l'hérédité réglant à la fois la transmission des biens et celle des pouvoirs. En somme, une Europe de propriétaires plus ou moins monopolistiques.

Comment cette mosaïque fluide s'est-elle finalement coagulée en unités nationales régies par des monarques théoriquement absolus ? C'est que les vieilles prétentions impériales n'avaient jamais disparu, ni l'idéal d'une pyramide unique de pouvoirs coiffant toutes les indépendances partielles. L'entreprise échoua parce qu'il y eut en présence deux pyramides concurrentes : la germanique et la papale. Leur querelle joua un rôle important dans le discrédit de la papauté, qui engendra la Réforme, laquelle ruina à la fois les ambitions romaines, et celles de Charles-Quint. L'Europe resta désormais morcelée, et laïque.

Reste à comprendre pourquoi ces "morceaux" d'Europe sont devenus des Etats nationaux (ou à ethnie hégémonique) fortement centralisés ? Essentiellement - me semble-t-il - du fait de la dynamique interne du pouvoir (Cf. *Le Pouvoir Pur* de Jean BAECHLER). Plus il est fort et étendu, plus il gêne de gens et se suscite des rivaux ; ce pourquoi il vise à l'hégémonie à l'intérieur, et à la sur-puissance à l'étranger - le reste est péripéties. Mais inutile de souligner que le Prince de Machiavel ne se soucie guère de son devoir de subsidiarité : choyer ses amis, acheter ou éliminer ses ennemis, enivrer son peuple de sa gloire à lui, tel est son programme. Bismarck n'était pas un monstre, mais sa politique (notamment sociale) entre dans ce schéma.

Nous avons connu les paroxysmes de ce processus avec les totalitarismes fasciste, national-socialiste et communiste. Entre temps la Papauté, dépouillée de toute puissance temporelle, a recouvré au plan moral et intellectuel sa place éminente, et une influence qu'illustre aujourd'hui le "pape polonais" JEAN PAUL II. Cette restauration a été amorcée par LEON XIII il y a un siècle (*Rerum Novarum*, la première "encyclique sociale", est de 1891.). C'est quarante ans après que PIE XI a dressé, devant les empiétements de l'Etat Corporatiste mussolinien, la solennelle protestation dite "principe de subsidiarité".

*

Il n'est pas superflu d'examiner d'un peu près ce terme, dont ce qui précède a suggéré qu'il est peu approprié à la vertu requise des dirigeants - vertu dont un autre Pape a dit que "la politique ainsi conçue est la forme la plus haute de la charité". Formule contestable, car la règle pragmatique de subsidiarité s'applique beaucoup mieux à l'intérieur d'une entreprise que dans le cadre politique. Le sens profond de ce qui est évoqué combine deux notions : l'une objective, qui est le chef qui prétend tout faire entrave tout le monde; l'autre morale, qui est que vivre en société implique l'esprit de service, dont le puissant, le riche ou le sage doit être animé envers ceux qui n'ont reçu de la Providence que moins de force, de moyens ou de savoir.

Le mot "subsidiarité", dans son emploi actuel n'évoque que la deuxième idée; et précisément là, il ne correspond pas à son étymologie. Car les latins appelaient "subsidiarii" des troupes disposées en retrait de la ligne de bataille, sans rôle préconçu si ce n'est d'être rapidement disponibles pour renforcer un élément menacé ou exploiter le succès local d'un autre élément. Dans le cours des temps, cette idée de force d'appoint est passée dans le langage juridique (argument, question subsidiaire...) et dans le langage diplomatique : les monarques riches ont aidé de leurs "subsides" en monnaie des alliés qui avaient plus de vaillance que de finances. La "cavalerie de Saint Georges", c'étaient les livres sterling en billets qui payaient la solde de troupes levées sur le continent pour combattre Napoléon ...

Notons enfin que le terme apparaît il y a une centaine d'années, concurremment avec l'expression plus ancienne de suppléance, dans le courant où s'élabore la "doctrine sociale de l'Eglise". Pendant un demi-siècle, la contre-offensive corporatiste va réagir à l'emprise positiviste, au libéralisme "philosophique", à l'internationalisation de l'économie, et au nouvel absolutisme du suffrage universel.

Au moment où Pie XI promulgue son encyclique "sur la restauration de l'ordre social" (par le refus simultané du capitalisme et du communisme), l'expérience d'un état corporatiste est en cours en Italie. Par les Accords, de Latran de 1929, le Pape avait obtenu de Mussolini que le catholicisme soit reconnu comme la seule religion d'Etat en Italie, que l'enseignement du catholicisme soit obligatoire dans le primaire et le secondaire, et que soit incluse dans le droit civil l'interdiction du divorce. Mais il est vite devenu manifeste que Mussolini n'avait pas l'intention de respecter ses promesses, et poursuivait l'invasion méthodique de tous les aspects de la vie sociale. D'où la mise en garde de *Quadragesimo Anno* :

"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, aussi 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 par eux-mêmes."

*

De ce texte célèbre, il ressort que l'ordre social (pyramidal) à restaurer s'inspire de la société chrétienne au temps de Saint Thomas d'Aquin. L'observation n'a rien de péjoratif, elle ne vise qu'à ramener l'attention sur le cadre - démographique, intellectuel, technique, scientifique - en fonction duquel il convient de raisonner. La société du Moyen Age s'est progressivement sclérosée en un système de statuts héréditaires ; le pouvoir était clairement lié à la fonction par une distinction tranchée entre les "trois ordres dans l'Etat"; à l'intérieur de chacun d'eux, l'on pouvait prétendre que, grosso modo, le pouvoir allait où se trouvait la compétence. En fait , ce qui va toujours à la compétence, de nos jours.comme alors, c'est l'autorité (le prestige qui persuade et entraîne); le pouvoir (qui contraint ou paralyse) s'assied sur le monopole, et c'est ce qui s'est produit au Moyen Age aussi. Toutefois, à l'époque, il y avait deux garde-fous aujourd'hui disparus : la perméabilité extrême des frontières , et l'outillage sommaire dont disposaient les cours princières en matière administrative et fiscale.

Remarquons en passant que pendant ces siècles-là, l'industrie fortement cordsetée par les corporations n'a fait que de minces progrès techniques ; alors que l'agriculture en fit de considérables (encore que longtemps ignorés). Là où il y a liberté, là aussi il y a découvertes et progrès. Depuis, il y a eu l'épanouissement des sociétés de marché avec leur productivité énormément accrue; l'appareil étatique s'en est nourri pour atteindre ses dimensions présentes, et affiner ses méthodes statistiques, législatives et fiscales - et le tout rend simplement anachronique l'image mentale que se faisait de la société idéale, il y a soixante ans, le pontife romain. D'ailleurs, le sort des tentatives d'état corporatiste - et particulièrement chez nous, l'expérience des comités d'organisation pendant le régime de Vichy - ne laissent aucun doute sur l'irréalisme de ceux qui imaginent une hiérarchie de pouvoirs "compétents" uniquement guidés par le souci du "Bien Commun". Ils oublient que "la nature humaine est blessée" depuis le Péché Originel ...

Reste que pour les libéraux - souvent naïfs parce qu'ils ont foi en l'homme - "le principe de subsidiarité" apparaît aisément comme un antidote valable contre le poison dirigiste; et notamment comme la solution aux problèmes de l'Europe de demain.

MM DELORS et MITTERAND (ordre alphabétique et non protocolaire) sont logiques avec leur philosophie politique (et leurs nobles ambitions d'hommes d'Etat) en proposant de coiffer les Etats Nations, entre l'Atlantique et l'Oural, d'un ou deux étages supplémentaires de pouvoirs : Fédération des Douze, à tout le moins, et Confédération Européenne dès que possible. Le principe de subsidiarité leur sert d'anesthésique pour calmer les justes appréhensions aussi bien des libéraux que des nationalistes de la base. "Que craignez-vous, nous dira-t-on, puisqu'on vous jure qu'à Bruxelles ou Strasbourg, Prague ou Leipzig, on n'entreprendra rien d'autre que ce dont vous n'êtes pas capables chez vous ?"

Notre objection est qu'il est aisé de dire incapables les gens que l'on commence par empêcher d'essayer (voir : monopole des postes). Et que s'il est un axiome de psychologie politique, c'est celui qui reçoit un pouvoir ira toujours jusqu'au bout, voire au delà, de ce que prévoit son brevet d'habilitation.

Nos Etats centralistes, eux, sont au bout de leur rouleau par un phénomène bien simple : "Qui trop embrasse, mal étreint". Il faut relire HAYEK pour bien comprendre que ni un potentat, ni une direction collégiale (Cf. URSS), et encore moins une assemblée parlementaire, ne reçoivent sur les problèmes à résoudre que des informations incomplètes, biaisées et la plupart du temps déjà périmées ; et que les ordres ainsi formulés arrivent aussi avec retard aux exécutants "sur le tas" - et s'y révèlent inadéquats aux circonstances où ces fantassins du dirigisme se trouvent. Plus large est la base de la pyramide, plus lointain son sommet, et plus aussi ces handicaps inévitables sont déformants, entre la récolte et transmission des données, puis l'élaboration et transmission des solutions que les responsables en bout de ligne remanient de leur mieux.

Ce n'est donc pas en extrapolant au niveau multi - et supranational les méthodes qui font faillite au niveau national, que nous trouverons un cadre institutionnel qui convienne à la Société Ouverte selon Carl POPPER. La fâcheuse tournure qu'a prise chez nous la "décentralisation" est aussi à méditer : le fardeau fiscal à la base ne cesse de s'alourdir, parce que s'élargit d'autant l'ambition des élus et des fonctionnaires à qui le gouvernement central abandonne des prérogatives dont il n'arrive plus à se servir efficacement.

Comment sortir de l'impasse ? Puisqu'il ne sert à rien de découper le pouvoir en tranches supplémentaires, que ce soit vers le haut ou vers le bas - il ne reste qu'à en diminuer le poids total en lui retirant les tâches dont nous l'avons laissé nous "décharger". A chacun son métier, les vaches seront bien gardées.

Ne confions plus aux appareils de contrainte ce qui relève du marché et de la morale, tant privée que civique.