

Le principe de subsidiarité

Francis DELPEREE, Vice-président du Sénat, Professeur émérite de l'Université catholique de Louvain

Dans l'État moderne, le principe de subsidiarité est sans doute l'un des principes les plus mal connus, les plus mal compris et les plus mal appliqués.

A quoi tient la confusion qui règne dans les esprits, dans les écrits et dans les pratiques ?

Je crois que l'explication saute aux yeux. Pour beaucoup de nos contemporains, le principe de subsidiarité se ramène à l'énoncé d'une règle simple, pour ne pas dire : simpliste. Elle se ramène à l'énoncé d'une règle qui a l'avantage d'être compréhensible. Partout et par tous, sans devoir fournir beaucoup d'explication. Cette règle, c'est la règle du *Small is beautiful*. Au plus près, au mieux.

Pour autant que de besoin, je rappelle que la formule a été utilisée, au XXe siècle, par un philosophe autrichien, Léopold Kohr. Elle a été reprise par l'un de ses disciples, un économiste britannique, Ernst Friedrich Schumacher.

Mais que signifie *Small is beautiful* ? Quelle est la signification de cette maxime institutionnelle ? Elle revient à dire que

- plus une société politique est restreinte dans ses dimensions géographiques,
- plus elle est à taille humaine,
- plus, disent nos deux auteurs, elle se situe « à la mesure de l'homme » — tel est le critère décisif —.

Conclusion du raisonnement : si la société politique parvient à se démultiplier, si elle aboutit à se diviser en une multitude (pour ne pas dire : une infinité) de composantes, elle ne pourra être que belle, elle ne pourra être que bonne, elle ne pourra être qu'efficace.

Si je transpose ces principes dans la vie des États du XXIe siècle, cela signifie — ce n'est pas une caricature — que nos États ne fonctionneront bien que s'ils redécouvrent en leur sein les villages, les cités, les petites principautés médiévales ou s'ils créent de nouvelles collectivités, toutes petites et toutes autonomes.

Cela signifie aussi que le monstre européen ne fonctionnera bien que s'il s'organise, non pas autour de vingt-sept Etats, mais à partir d'une myriade de principautés de Monaco.

Le discours *Small is beautiful* est un discours antiétatique et, à fortiori, antieuropéen.

Je m'empresse de dire que le principe de subsidiarité n'a rien à voir avec ce discours simpliste. Il mérite d'être envisagé dans une toute autre perspective.

Première précision. Le principe de subsidiarité s'affirme dans l'État, et pas contre l'État ou en dehors de l'État. Il doit être compris comme un principe qui cherche à résoudre quelques-uns des problèmes qui se présentent dans les grandes institutions, notamment dans les institutions complexes. Il ne s'agit pas de supprimer ces institutions — ce n'est pas en cassant le thermomètre qu'on fait baisser la fièvre... — mais il faut aménager sur d'autres bases leur organisation ou leur fonctionnement.

Deuxième précision. Le principe de subsidiarité s'affirme (et même s'affiche) dans l'Union européenne, et pas contre l'Union ou en dehors de l'Union. Il indique une méthode institutionnelle. Il ne se présente pas comme la baguette magique qui va résoudre, comme par enchantement, toutes les difficultés que rencontrent l'Union et les États membres. Il veut simplement être une méthode utile pour résoudre certaines de ces difficultés.

Si l'on se rappelle les présupposés de la subsidiarité, telle qu'ils ont été notamment mis en évidence par les enseignements de l'Église catholique — je pense à la doctrine thomiste mais surtout aux encycliques de la fin du XIXe siècle ou du début du XXe, notamment *Quadragesimo anno* —, l'on se rend compte rapidement que l'on se situe sur un autre terrain de réflexion et d'action¹. Plus constructif et moins désintégré.

Dans une première partie de mon intervention, je voudrais rappeler, fût-ce pour mémoire, à quelle **conception** renvoie la subsidiarité, ce qui amène à s'interroger sur le sens des mots (A), puis des principes (B).

Dans une seconde partie, j'examinerai la **mise en œuvre** d'un tel principe. Il faut avoir égard aux applications que le principe peut recevoir dans le domaine de l'enseignement (A), notamment dans celui de l'enseignement supérieur (B).

CHAPITRE IER. — LE SENS DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE.

¹ *Quadragesimo anno* : « 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 d'une manière très dommageable l'ordre social que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes".

Dans quel cadre conceptuel s'inscrit le principe de subsidiarité ? Pour répondre à cette question, il faut, d'abord, s'entendre sur le sens des mots qui sont utilisés. Il faut, ensuite, décliner les sens que ces mots peuvent revêtir en matière institutionnelle.

A. — Le mot de subsidiarité.

Le mot de subsidiarité vient du langage militaire. Dans l'armée romaine, les *subsidia*, c'étaient les troupes de réserve, celles qu'un général intelligent n'engageait pas dès le début de la bataille mais qu'il gardait à portée de main pour les lancer, au moment décisif, dans la bataille et emporter ainsi la victoire.

L'étymologie nous dit bien ce qu'il faut entendre par cette expression. Il me semble que trois éléments méritent d'être mis en évidence.

— La subsidiarité ne s'impose *pas d'elle-même*. Elle n'est pas donnée. Elle est construite. Elle est le résultat d'une stratégie. Bien ou mal menée, couronnée ou non de succès. Une société n'est pas subsidiaire. Un État n'est pas subsidiaire, par lui-même. Ou par hasard. Il se veut subsidiaire ou il se rend subsidiaire, c'est tout autre chose.

— La subsidiarité ne s'impose *pas d'emblée*. Elle ne figure pas en première ligne. Elle vient en second ordre, que ce soit dans le temps ou dans l'espace. D'une certaine manière, la société politique prend le temps de mesurer les maux, les malheurs, les malfaçons, les dysfonctionnements. Elle corrige le cours des choses, elle répare ou elle guérit. Elle porte remède à une situation défectueuse.

— La subsidiarité ne s'impose *pas pour elle-même*. Elle est au service de finalités qui la dépassent. Elle est une méthode pour atteindre un but — par exemple, le bon fonctionnement des institutions d'enseignement ou la bonne adéquation entre les exigences universitaires et les attentes de la société —. Ne prenons pas la méthode pour le but, ni le but pour la méthode.

B. — Le principe de subsidiarité

Si je relis les dispositions des traités européens et leurs protocoles qui sont rédigés sur le thème de la subsidiarité, si je consulte aussi la jurisprudence des cours de justice — européennes ou nationales — qui ont envisagé cette question, je constate que ces documents ne traitent pas toujours de la subsidiarité dans la même perspective.

La stratégie dans laquelle s'inscrit une politique subsidiaire peut présenter, en effet, des modalités différentes : elle touche à l'organisation des pouvoirs, à leur fonctionnement et, on l'oublie trop souvent, à la hiérarchie des valeurs.

— La subsidiarité peut se présenter comme un principe d'organisation de l'État. Au plus près au mieux. L'on soulignera notamment que, dans bon nombre d'États fédéraux, communautaires ou régionaux, la préoccupation est affichée de placer, de manière prioritaire, les compétences et les moyens publics dans les mains des autorités particulières plutôt que dans celles des autorités centrales.

La subsidiarité devient une règle qui préside au « partage des pouvoirs ». Encore que cette règle puisse être envisagée sous un autre angle. Des compétences particulières ont été confiées à des collectivités particulières. Mais si celles-ci restent en défaut d'assumer leurs responsabilités, il revient aux autorités centrales d'intervenir, voire de se substituer aux institutions particulières défailtantes. C'est la fonction de suppléance qui revient à l'État.

— La subsidiarité peut aussi se présenter comme un principe de fonctionnement de l'État. La question n'est plus de savoir « qui doit faire quoi ? ». Elle est plutôt de savoir « comment vais-je intervenir, dans l'exercice de mes compétences ? ». Quels moyens d'action vais-je mettre en œuvre ? Quels sont ceux qui feront le moins de dégâts ? Quels sont ceux qui se révéleront le plus efficaces ?

A supposer, par exemple, que telle compétence — je pense à l'enseignement — soit de la responsabilité de la collectivité fédérée plutôt que de la collectivité fédérale, il faut encore savoir qui du législateur, du gouvernement et de l'administration sont habilités à intervenir en ce domaine. Il faut aussi savoir si le juge, et quel juge, est autorisé à intervenir dans ce domaine.

Il va sans dire que la subsidiarité peut se présenter à la fois comme une règle d'organisation et comme une règle de fonctionnement de l'État et de ses collectivités particulières. C'est de subsidiarité au carré qu'il est alors question.

— La subsidiarité peut encore se présenter comme un principe de hiérarchisation des valeurs au sein de l'État. L'État, ce sont des citoyens, ce sont aussi des pouvoirs. Ce sont des droits, ce sont aussi des devoirs. Ce sont des compétences, ce sont aussi des moyens.

Force est de constater qu'il y a parfois un emmêlement, pour ne pas dire : une confusion, entre ces différents éléments. Les autorités publiques peuvent en profiter. Elles peuvent avoir la tentation d'affirmer, en toutes circonstances, leurs compétences, d'exercer leurs pouvoirs, de prélever leurs moyens.

Mais, au nom de la subsidiarité, il peut parfois être utile de rappeler que les valeurs d'une société politique ne sont pas interchangeables et que les droits de l'homme, en ce compris ses droits économiques, sociaux et culturels, doivent être placés, non seulement au

fronton des constitutions nationales ou des traités européens, mais aussi au cœur de la pratique institutionnelle de tous les jours.

CHAPITRE II. — LA MISE EN OEUVRE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE.

L'on peut avoir le sentiment que l'inscription du principe de subsidiarité dans les traités européens a été une concession aux préoccupations des États mais qu'elle a été vite récupérée par l'Union qui en a minimisé la portée, voire qui l'a détournée à son profit. Ce principe a-t-il encore un sens, notamment dans le domaine de l'enseignement ?

A. — Les applications de la subsidiarité dans le domaine de l'enseignement.

Je ne suis pas de ceux qui considèrent que les autorités publiques n'ont pas à intervenir dans le domaine de l'enseignement. J'ai déjà eu l'occasion de le dire à l'OIDEL. Ce rôle, pour subsidiaire qu'il soit, reste important.

Que fait l'État ? Que doit faire l'État ? Ou que doivent faire les collectivités infraétatiques ? Ou encore que doivent faire les collectivités locales ?

— Il me semble qu'elles doivent respecter la liberté de ce qu'en Belgique, on appelle les pouvoirs organisateurs. Mais elles ne peuvent s'empêcher d'établir les cadres généraux de l'action éducative.

Je prends quelques exemples. Le principe de l'obligation scolaire, la détermination des cycles d'enseignement, la fixation d'un programme minimal d'éducation des élèves, les conditions de délivrance des diplômes qui donne accès à des fonctions réglementées... Toutes questions à propos desquelles la puissance publique ne peut pas adopter une position d'indifférence ou d'ignorance. Elle doit prendre position dans le respect des droits fondamentaux des personnes concernées. Mais je rappelle la vieille formule de Montesquieu : « La liberté s'exerce à l'abri de la loi ».

— L'État est aussi un collecteur de fonds. Il finance l'enseignement, quelles que soient les pouvoirs — publics ou privés — qui l'organisent. C'est un sujet délicat. « Qui paie décide », pour reprendre un slogan connu. L'autorité qui rend possible l'exercice effectif de ma liberté peut être tentée d'en profiter pour conditionner l'octroi de ces moyens au respect d'un ensemble de conditions qui peuvent devenir de plus en plus tentaculaires : état des locaux, qualifications du personnel, taille des classes, utilisation du matériel, organisation d'un service social, etc.

— Force est de constater que l'Europe cherche sa place dans cet univers institutionnel. Elle est consciente des enjeux éducatifs et culturels. Mais les traités ne lui laissent pas libre cours, c'est le moins qu'on puisse dire, dans ce domaine.

Le traité de Rome, c'était simple, ne prévoyait aucune compétence commune en matière d'éducation et de formation.

Le traité de Maastricht introduit, pour sa part, les termes d'éducation ou de formation professionnelle dans le vocabulaire européen.

Depuis lors, il a fallu trouver les chemins de traverse — les enquêtes Pisa au niveau de l'OCDE, la libre circulation des professeurs et des étudiants, l'harmonisation des programmes d'études — pour asseoir les compétences européennes dans le secteur éducatif.

Désormais, l'Union européenne (art. 165, TUE) favorise la coopération entre États membres en matière d'enseignement, elle complète leur action et encourage l'émergence de pratiques innovantes, tout en respectant pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif. Elle ne peut non plus ignorer leur diversité culturelle et linguistique.

B. — Les applications de la subsidiarité dans l'enseignement supérieur.

Ces principes et ces applications conviennent encore plus à l'enseignement supérieur.

— L'enseignement obligatoire est soumis à un ensemble de contraintes qui sont liées au statut des établissements qui visent à donner une formation de base, relativement uniforme, à ceux qui fréquentent l'école — officielle ou libre — à ce niveau.

L'enseignement supérieur échappe à ces contraintes, mis à part le respect des règles qui conditionnent l'octroi de diplômes qui sont ceux de l'État ou qui sont tenus par lui comme équivalents. Il doit aussi tenir compte des règles qui régissent l'accès à certaines professions.

— « La liberté d'enseignement » est garantie par l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution.

Elle assure « le droit d'organiser des écoles fondées sur une philosophie confessionnelle ou non confessionnelle déterminée ». « Elle implique... que des personnes privées puissent, sans autorisation préalable et sous réserve du respect des libertés et droits fondamentaux organiser et faire dispenser un enseignement selon leur propre conception,

tant en ce qui concerne la forme de cet enseignement qu'en ce qui concerne son contenu, par exemple, en créant des écoles dont la spécificité réside dans des conceptions d'ordre pédagogique ou éducatif » (n° 40/2011).

— La liberté académique est la règle, au niveau de l'enseignement supérieur. Elle profite à tous les enseignants qui sont associés à la dispensation de cet enseignement.

Dans la dispensation des enseignements, dans le développement des recherches, dans l'administration des services, l'Université — la mienne, comme les autres — doit bénéficier d'une autonomie qui ne soit pas de façade.

De ce point de vue, l'exposé des motifs de ce qui deviendra sans doute le décret Marcourt ne manque pas de surprendre. Quel est le vocable qui revient le plus souvent sous la plume du ministre ? C'est celui de cohérence. Fort bien. Mais quelle en est la traduction institutionnelle ? Il faut, claironne l'auteur, assurer *l'unicité de notre enseignement supérieur*².

Tous les acteurs de l'enseignement supérieur acquiesceraient, dit-on, à cette philosophie unificatrice... Est-ce vrai ? Est-ce imaginable ? Ce n'est pas comme cela, en tout cas, que je raisonne. Je prétends qu'il est possible, et qu'il doit être permis, de mêler l'unité et la diversité. D'indispensables collaborations se nouent dès aujourd'hui entre les établissements qui assurent l'enseignement au niveau supérieur. Elles prennent notamment la forme de la codiplomation ou de l'organisation conjointe de cycles d'enseignement.

Je sais que le financement des Universités — officielles ou libres — est le fait de la Communauté. Il confère à celle-ci une marge non négligeable d'intervention dans la vie des institutions qu'elle soutient de manière directe ou par la voie de subventions. Il ne saurait pour autant justifier la mise sous tutelle des institutions universitaires et des hautes écoles.

—La libre utilisation des moyens doit être plus libre encore.

*

Comme tout principe de droit, le principe de subsidiarité est de contenu variable.

² L'enseignement supérieur est présenté comme unitaire. L'Ares, à savoir l'Académie de recherche et d'enseignement supérieur, s'organise néanmoins comme une fédération d'établissements d'enseignement. Où est la logique institutionnelle ? Quant aux pôles académiques, ils doivent être constitués (sauf à Bruxelles où il y en a deux — pour satisfaire Saint-Louis —) autour d'une Université. Les zones académiques interpôles, elles, tiennent compte pour leur part de la présence d'institutions qui seraient présentes sur plusieurs pôles ; il y a lieu, dans cette perspective, d'organiser *l'offre d'enseignement de type court et l'aide à la réussite*.

C'est une question de lieu. Dans la famille, dans une association, dans une commune, dans une région, dans un État, dans un ensemble international intégré... Ces différents ensembles gagnent, selon l'expression de Montesquieu, à « aller de concert ».

C'est aussi une question de temps. Tous les acteurs ne doivent pas se présenter en première ligne. Certains doivent accepter de rester, un moment, dans l'ombre. Dès l'instant où leur intervention s'impose, ils doivent être prêts à se manifester, sans délai et sans relâche.

C'est encore une question de méthode. A tout instant — en amont comme en aval — , les autorités publiques doivent s'interroger sur les conditions d'efficacité de leur action. A l'offensive ou en *stand by*. En dirigeant ou en coordonnant les efforts accomplis par d'autres. En agissant, en reconnaissant ou en subventionnant.

La subsidiarité présente plusieurs facettes. C'est ce qui fait sa richesse et sa complexité.