

## CHAPITRE XX

# LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ : POINT DE VUE D'UN SOCIOLOGUE DES INSTITUTIONS

par F.X. Kaufmann  
Université de Bielefeld

Il est difficile de limiter strictement la présente contribution au titre qui lui a été assigné. En effet, le principe de subsidiarité, parce qu'il est formel, ne permet pas, à lui seul, de serrer les problèmes fondamentaux qui se posent quand on réfléchit à la structure de l'Eglise catholique du point de vue de la sociologie des organisations. De plus pour comprendre les structures actuelles, il faut également recourir à l'histoire car la seule perspective organisationnelle se révèle insuffisante. Il faut aussi élucider les conditions et les difficultés de l'application du principe de subsidiarité. Le synode extraordinaire des évêques en 1985 a demandé une étude de l'applicabilité de ce principe dans l'Eglise ; ce fait suggère qu'il est utile de résumer la discussion relative au principe de subsidiarité dans le contexte séculier et de donner une brève analyse sociologique des conditions de son applicabilité.

### *A) La réalité de l'Eglise et la perspective sociologique*

La présence d'un sociologue en marge de cet aréopage théologique peut paraître exotique ou provocante. En tout cas

elle pose question. Quand elle traite des réalités religieuses, la sociologie est souvent considérée, d'un point de vue ecclésiastique, comme une science extérieure sinon sécularisante. De fait, elle a pris son essor dans le contexte d'un humanisme sécularisé et, en tant que science positive, elle considère la réalité sociale *etsi Deus non daretur*. Je ne sors donc pas de mon rôle en commençant la réflexion par l'interrogation suivante : les organisateurs ont-ils été bien avisés d'inviter un sociologue pour traiter de la structure et de l'organisation de l'Eglise catholique ? Cette interrogation est semblable à la question de savoir si le principe de subsidiarité — formulé d'abord dans le contexte séculier des relations entre l'Etat, les organisations intermédiaires et l'individu — est applicable à l'Eglise elle-même.

Cette question sera étudiée en profondeur par l'exposé suivant de J.A. Komonchak, et c'est bien la tâche de la théologie d'y répondre. Je n'essaierai que de préciser le problème sous-jacent et commun aux deux questions. *Il s'agit de savoir en quel sens la réalité historique et sociale de l'Eglise doit être prise en considération, de façon constitutive, dans la réflexion ecclésiologique.* Notez bien que je parle d'une réalité sociale et non sociologique de l'Eglise. Ceux qui discutent de la question semblent souvent confondre ces deux termes ou même ces deux niveaux de la réalité.

La *réalité sociale* de l'Eglise, c'est l'Eglise en action, c'est ce qui se passe visiblement à Rome et ailleurs dans le contexte de ce qu'on appelle « Eglise catholique ». C'est aussi le contexte de l'expérience des membres de l'Eglise et celui de la socialisation religieuse, c'est-à-dire de la transmission de la foi aux générations successives. Cette réalité sociale est multiforme et dispersée par essence, sujette par ailleurs à une grande diversité d'interprétations.

La *réalité sociologique* de l'Eglise est une réalité bien mince, c'est la somme des propositions qui ont été formulées d'un point de vue sociologique concernant la réalité sociale de l'Eglise. Bien sûr ces propositions sociologiques sont aussi un fait social, et il arrive qu'elles puissent influencer la réalité sociale de l'Eglise. Je mentionne seulement l'influence de l'école sociologique de Gabriel Le Bras sur la pastorale française de l'après-guerre. Les sociologues disposent de méthodes et de notions pour analyser et interpréter la réalité sociale, et ils

prétendent que leurs méthodes et leur manière de voir les choses sont applicables également à la réalité sociale de l'Eglise. Mais la réalité sociologique qui en découle est nécessairement une simplification plus ou moins grossière de la réalité sociale. Reste à savoir si ces simplifications sont utiles — et pour qui ?

Comme sociologue, j'analyse depuis une vingtaine d'années différents aspects du catholicisme et je me suis rendu compte que les théologiens développent souvent un intérêt excessif pour les interprétations sociologiques. Ou alors ils les refusent totalement. L'intérêt excessif que la sociologie peut susciter me semble être une conséquence de la négligence de la réalité sociale de l'Eglise dans le contexte de la théologie elle-même. Puisque la théologie et surtout l'ecclésiologie semblent manquer d'un langage et d'une méthode pour traiter de la réalité sociale de l'Eglise, elles en demandent une à la sociologie.

A mon avis cette demande n'est pas vaine en principe, mais les connaissances sociologiques doivent être adaptées au contexte de l'Eglise. On peut essayer de mieux comprendre la réalité sociale à l'aide d'analyses sociologiques, mais il faut contrôler leur valeur heuristique par l'expérience vécue et par la pensée théologique. Les connaissances sociologiques peuvent aider à mieux comprendre la réalité sociale et l'évolution sociohistorique de l'Eglise, mais *elles sont seulement des outils pour scruter une réalité qui par elle-même n'est ni théologique ni sociologique*. Et ces outils sont eux-mêmes imprégnés de présuppositions dont l'impact pour l'interprétation est à contrôler, si l'on ne veut pas tomber dans le sociologisme.

La confusion entre la réalité sociale et les interprétations sociologiques me semble aussi la source de plus d'un refus actuel de tout argument prenant appui sur la réalité sociale de l'Eglise dans le domaine de l'ecclésiologie. Certes ceux qui se méfient des argumentations sociologiques veulent souvent, eux aussi, changer ce qui se passe dans le monde catholique, mais cette démarche est jugée secondaire et contingente au regard de la réalité spirituelle de l'Eglise. *Cette dévaluation de la réalité sociale, c'est-à-dire du champ de l'expérience vécue de l'Eglise, est dangereuse pour la transmission de la foi dans les sociétés en voie de modernisation. Car la transmission de la foi doit s'opérer par des mécanismes sociaux qui eux aussi deviennent plus complexes et plus dépendants*

de l'expérience vécue de l'Eglise. De plus cette manière est interprétée non seulement par les autorités ecclésiastiques mais aussi par l'opinion publique et surtout par les personnes qui sont en charge de l'éducation des générations successives.

Si je comprends bien la discussion qui a suivi Vatican II, c'est précisément la *relation entre la réalité transcendante et la réalité sociale de l'Eglise qui constitue le problème fondamental de l'ecclésiologie actuelle*. La notion d'Eglise comme *societas perfecta* avait résolu ce problème par la prédominance de la perspective canonique pour laquelle la structure et les sacrements de l'Eglise proviennent du droit divin, qui est formulé lui-même en termes de droit positif. Et c'est cet ordre juridique qui intègre la réalité spirituelle et la réalité sociale de l'Eglise. Par conséquent la réalité sociale de l'Eglise prise en compte par le Code de 1917 était réduite à la hiérarchie et aux congrégations religieuses reconnues. Mais cette manière de penser l'Eglise, en termes analogues à ceux de l'ordre politique, a été abandonnée par les Pères de Vatican II. La notion fondamentale pour désigner la réalité de l'Eglise est devenue « le peuple de Dieu ». Dans cette perspective le nouveau Code de 1983 conçoit l'Eglise comme la *communio* des croyants ou *Christi fideles*, ainsi que comme la communion des Eglises particulières. L'ordre hiérarchique est conçu comme un élément structurel de droit divin au service du peuple de Dieu (Schmitz 1985 : 21). Ainsi, aux temps modernes, quand l'Eglise doit se distinguer clairement de l'ordre politique, la spécificité de l'ordre fondamental de l'Eglise est-elle mieux traduite que par la notion de « *societas perfecta* » (cf. Correcco 1983). Mais les notions nouvelles restent assez ambivalentes : sont-elles de nature sociale et/ou spirituelle ? La discussion sur le principe de subsidiarité dans l'Eglise n'a de sens que dans le contexte de cette question beaucoup plus fondamentale qui a été laissée ouverte par Vatican II <sup>1</sup>.

---

1. Cela devient assez évident si l'on étudie la discussion récente relative à l'application du principe de subsidiarité. Cf. p. ex. BARBERINI, 1980 ; KERBER, 1984 ; KÖHLER, 1984 ; NELL-BREUNING, 1986 ; KOMONCHAK, 1986 ; HUIZING, 1986 ; KASPER, 1987.

Il n'appartient pas au sociologue d'apprécier les différentes tentatives d'explication de l'ambivalence que traduisent les expressions *Ecclesia ut societas* et *Ecclesia ut mysterium* utilisées simultanément (Nell-Breuning 1986). Bien que la réalité spirituelle, sacramentelle, mystique de l'Eglise ne soit pas accessible à l'analyse sociologique, le sociologue doit prendre acte du fait social que l'Eglise se constitue par sa foi en sa réalité transcendante, sinon il ne peut comprendre adéquatement ce qu'il étudie <sup>2</sup>.

Dans une perspective sociologique également, c'est précisément cette foi transcendante qui constitue la force de l'Eglise (cf. Kaufmann 1979 : 22). Si cette foi venait à diminuer, on devrait s'attendre à une perte d'identité religieuse particulièrement pernicieuse dans la situation moderne où l'Eglise ne peut s'appuyer sur le bras séculier (elle y renonce d'ailleurs elle-même) et où elle ne peut espérer aucun autre motif d'adhésion que la foi. Au sein des sociétés modernes, les risques et la chance de l'Eglise se définissent par le fait qu'elle a perdu ou qu'elle a été libérée de ses fonctions non religieuses : il est significatif qu'autrefois on ne distinguait précisément pas entre fonctions religieuses, politiques et économiques ! Dans une perspective sociologique encore, maintenir l'unité de la

---

2. Il va de soi que cela est plus facile pour un sociologue qui partage cette foi. Le point de vue des sociologues particuliers n'est jamais identique avec le monde pur des relations fonctionnelles, dialectiques ou analytiques qui constituent les propositions théoriques des sciences sociales. Toute mise en perspective de la réalité sociale est nécessairement située relativement au lieu et au moment de l'expérience et relativement à la culture et aux croyances des individus qui s'en occupent. La nécessité de socialiser leur production auprès de leurs pairs et la réflexion épistémologique érodent certes le « préjugé » des sujets qui font de la sociologie dans tel domaine particulier ; toutefois la réflexion épistémologique nous apprend qu'on ne saurait atteindre, dans l'intelligence d'un champ social, un point copernicien qui exclurait toute interférence de croyances ou de présupposés. C'est ainsi que tout sociologue doit rendre compte à lui-même et à autrui de sa position envers une réalité sociale quelconque, et nous savons qu'une certaine sympathie (quoique distancée) avec un phénomène social contribue normalement à mieux le comprendre. De plus, toute communication avec les acteurs qui opèrent dans un champ social déterminé rend nécessaire un certain partage de leurs perspectives fondamentales, si l'on veut réussir la communication.

foi et la transmettre aux générations successives est un enjeu central pour l'Église. Cet enjeu est comparable à la production effective de la prospérité pour l'ordre économique ou au maintien de la paix intérieure et extérieure pour l'ordre politique. La complexité qui caractérise fondamentalement les sociétés dites modernes résulte justement d'une spécialisation des fonctions politiques, religieuses, économiques et familiales ; ces spécialisations sont structurelles, c'est-à-dire qu'elles sont attribuées à des institutions et à des organisations particulières et spécialisées. Comme nous allons le voir, cette spécialisation structurelle et fonctionnelle rend ambivalent le principe de subsidiarité dont nous allons traiter maintenant.

**B) *Le principe de subsidiarité :***  
*le contexte de sa formulation*  
*et sa valeur théorique*

Le principe de subsidiarité est un concept de la doctrine sociale de l'Église catholique. On s'accorde largement sur le fait qu'il n'a pas été formulé explicitement avant l'année 1931, où il fut exposé magistralement par Pie XI dans l'encyclique *Quadragesimo Anno*. Il a été confirmé depuis par Pie XII, Jean XXIII, Paul VI et Jean-Paul II<sup>3</sup>. Le principe fut introduit comme élément du droit naturel qui régit l'ordre social selon la doctrine sociale de l'Église.

Ce qui frappe d'abord c'est l'émergence si tardive de ce principe de droit naturel. Pourquoi n'a-t-on pas eu besoin de formuler un principe si fondamental plus tôt ? On le comprend si on accepte que sa formulation est une réaction envers des développements caractéristiques de la société *moderne*, car l'idée de subsidiarité ne faisait pas de problème dans les sociétés traditionnelles. C'est en partant de cette manière de

---

3. Cf. BARBERINI, 1980, les sources citées sont incomplètes. En *Rerum Novarum* (28-29, 38) LÉON XIII a formulé des idées voisines, mais elles ne sont pas encore interprétées selon un principe cohérent. De même, certains penseurs allemands en sciences politiques ont formulé des idées comparables au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, cf. ISENSEE, ouvrage capital, 1968 ; et WALLENSTÄTTER, 1976.

voir que je tâcherai de développer son sens et sa fonction, mais aussi ses limites.

Le principe de subsidiarité formulé en *Quadragesimo Anno* contient trois idées de base :

1. La personne humaine est le *quid pro quo* de toute activité collective, aucune collectivité ne doit donc s'arroger ce qui peut être fait par l'individu <sup>4</sup>.

2. Les unités sociales plus petites ne doivent pas être privées des possibilités et des moyens de réaliser tout ce dont elles sont capables. Les unités plus grandes sont tenues de restreindre leurs activités aux domaines qui dépassent les facultés et les capacités des unités plus petites <sup>5</sup>.

3. Les unités sociales plus englobantes et spécialement l'Etat doivent respecter l'ordre hiérarchique des différentes formes d'association sociale et doivent aider les unités inférieures à devenir mieux à même de faire ce dont elles-mêmes sont capables <sup>6</sup>.

Notons dès maintenant que le principe suppose nécessairement un *ordre hiérarchique* des unités sociales, présupposé

4. « 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 » *DC 25* (1931) 1427. La priorité de la personne par rapport à la société fait-elle partie du principe de subsidiarité ou en constitue-t-elle plutôt une prémisses ? On en discute. J'ai interprété la formule précédente de manière à l'intégrer de façon cohérente aux deux autres éléments.

5. « Sans doute l'histoire nous 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 de philosophie sociale... 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 » (*ibid.*).

6. « 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. 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... 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 » (*ibid.*).

caractéristique de la pensée politique depuis l'antiquité. En même temps il suppose les droits de l'individu qui ne se sont développés que depuis le XVI<sup>e</sup> siècle. Isensee a raison, me semble-t-il, quand il remarque que le principe de subsidiarité, tel qu'il a été formulé par Pie XI, « est le résultat d'une synthèse des catégories de la pensée organique (héritage scolastique) et de la théorie de l'Etat libéral (adaptation à la pensée moderne) <sup>7</sup> ».

Cependant ces deux traditions de pensée n'ont jamais trouvé une synthèse stable. Il est remarquable que Vatican II ait abandonné, ou du moins n'ait pas mentionné, la doctrine néoscholastique du droit naturel et l'ait remplacée par la doctrine des droits de l'homme. Ajoutons que la doctrine néoscholastique s'est développée, au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, parallèlement aux autres doctrines sociales (libéralisme, conservatisme et socialisme). C'était l'époque des « grandes idéologies ». Dans notre perspective actuelle ces idéologies répondaient à un désir d'orientation totale et stable dans une situation sociale en transformation fondamentale. La doctrine sociale de l'Eglise, telle qu'elle a été développée de Léon XIII à Pie XI, a constitué une réponse synthétique et particulièrement couronnée de succès historique ; les structures de l'Etat-providence telles qu'elles se sont développées au cours du XX<sup>e</sup> siècle en Europe correspondent aux doctrines sociales de l'Eglise mieux qu'à n'importe quel autre système idéologique de ce temps (cf. Kaufmann 1988). Cependant ce succès n'est pas dû à une qualité spécifique du principe de subsidiarité. Il est plus exact de dire que la position des partis catholiques au centre de l'éventail politique (et cette position « centrale » était évidemment due à leur doctrine sociale) leur a permis de former des coalitions à gauche et à droite et d'influencer ainsi les compromis politiques d'une façon efficace. La valeur du principe de subsidiarité, considéré sous l'angle de son efficacité historique, s'est ainsi révélée moins dans son application aux cas concrets que dans sa *fonction critique* vis-à-vis des idéologies individualistes et collectivistes. Cet effet était lié aux circonstances historiques particulières et nous avons à nous demander si le principe est concrètement applicable pour résoudre des conflits

---

7. ISENSEE, 1968, p. 25.

entre l'Etat et diverses associations privées, entre différents niveaux du système politique ou même différents niveaux du système ecclésial, par exemple les relations entre la curie romaine et les conférences épiscopales ou entre celles-ci et les diocèses particuliers.

Pour comprendre sa signification et ses limites, faisons une digression apparente dans le champ de la théorie de l'évolution sociale. Il s'agit ici d'une simplification plus ou moins grossière de l'histoire de l'Occident, mais d'une simplification utile.

La structure des sociétés traditionnelles ou sociétés à segments (au sens de Durkheim) est caractérisée par des unités sociales plurifonctionnelles et relativement restreintes qui intègrent les individus et leur situation vitale d'une façon englobante. Chaque individu n'appartient (idéalement) qu'à *une* unité sociale (par exemple la parenté ou l'*oikos*) qui elle-même fait partie d'une unité sociale plus large (par exemple la tribu, la seigneurie) qui de nouveau peut être considérée comme élément d'une unité translocale définie, etc. Pour autant qu'une société tout entière est composée de cette façon par des segments similaires qui — comme les poupées russes ou le modèle des cercles concentriques — contiennent des unités plus petites, le principe de subsidiarité semble applicable de façon *univoque*, mais on n'en parle pas ! Les hiérarchies qui se développaient étaient des hiérarchies de dominance, et le pouvoir de domination résultait de la relation toujours changeante entre les forces des dominateurs et des subordonnés. En général même les vieux empires, qui étaient les unités sociales les plus larges connues jusqu'à l'aube de la modernité, n'avaient pas la capacité effective de contrôler leurs domaines : *le degré de centralisation restait minimal* et l'autonomie des peuples sujets, déniée en théorie, ne l'était pas pour autant en pratique. Les moyens de contrôle restaient violents, mais peu effectifs dès que les menaces de la violence dominatrice cessaient. Ajoutons que les formes de domination restaient *monocratiques* en principe : le pouvoir religieux et le pouvoir politique restaient intimement liés soit dans la figure de la hiérocrairie soit dans celle du césaropapisme.

La modernité occidentale commence peu après le grand schisme de 1054 avec la révolte du pape Grégoire VII contre

l'empereur Henri IV (*Dictatus papae*, 1075)<sup>8</sup>. Comme le montre bien Berman (1983) la querelle des Investitures a abouti, en moins de cinquante ans, à l'établissement d'un système *bipolaire*, c'est-à-dire à un équilibre entre le pouvoir religieux et le pouvoir politique qui se traduit par la concurrence du système des juristes du pape et ceux de l'empereur (d'où la discussion entre positions opposées comme élément constitutif de l'université occidentale) et par l'idée de *deux hiérarchies de contrôle*, tantôt compétitives tantôt complémentaires. Cette tension stabilisée des deux pouvoirs semble être le début des processus de différenciation structurelle et fonctionnelle, dont Durkheim dans sa *Division du travail social* (1893) nous a fourni un modèle initial de compréhension. Avant lui Hegel (1821) avait instauré l'idée d'une connexion multilatérale et *non hiérarchique* de la société moderne, en distinguant : a) l'*Etat* comme force unifiante et raisonnable ; b) la *société bourgeoise* comme système de la satisfaction des besoins ; c) la *famille* comme lien de la moralité naturelle et de l'amour.

Le sociologue allemand Simmel (1890) a été le premier à établir un lien entre les processus de différenciation sociale et psychologique. Ce qu'on appelle aujourd'hui le processus d'*individualisation*, c'est-à-dire le fait pour les hommes en Occident de prendre conscience de leur individualité et d'en faire la base du « contrat social », a pour condition l'émancipation par rapport au groupe englobant et la *participation à des groupements diversifiés* comme ce fut d'abord possible dans les cités médiévales. L'éclatement des structures segmentaires et englobantes et la possibilité, qui en résulte, de participer à des groupements divers sont un effet concomitant des processus de différenciation structurelle et fonctionnelle.

Sans approfondir cette esquisse, essayons de nous représenter la situation actuelle : les individus participent à une multiplicité de systèmes fonctionnels — comme managers, travailleurs,

---

8. Désigner les *dictatus papae* comme une révolte ou même — ainsi ROSENSTOCK-HUESSY, 1938 — comme une révolution contredit la compréhension romaine de ces événements. L'étude très approfondie de BERMAN (1983) ne nous laisse cependant plus le choix entre l'interprétation impériale et l'interprétation papale. Toutefois, à mon avis, l'interprétation de la *libertas ecclesiae* comme premier pas de l'histoire de la liberté en Occident est plus à même de nous donner la fierté de notre Eglise que les prérogatives papalistes fondées sur des documents falsifiés !

clients ou supporteurs — et ces systèmes sont mal coordonnés entre eux parce qu'ils sont relativement autonomes. Les systèmes fonctionnels ne sont plus intégrés dans un ordre hiérarchique ; ils forment plutôt des réseaux complémentaires et l'ordre social résulte de l'interdépendance de ces fonctions complémentaires. Pourtant le principe de subsidiarité suppose une relation hiérarchique qui n'existe plus dans les rapports entre systèmes fonctionnels <sup>9</sup>.

Du point de vue de la théorie macrosociologique des sociétés modernes, le principe de subsidiarité est donc devenu assez obsolète parce qu'il présuppose un ordre social uniquement hiérarchisé. Or les modèles hiérarchiques s'appliquent de moins en moins au niveau global de la relation entre systèmes fonctionnels. On ne peut plus dire que de l'économie, de l'Etat, de la science, de la religion joue le rôle le plus important et dominant. De plus le principe de subsidiarité est une formule trop simpliste pour juger des limites raisonnables de l'intervention politique. L'application du principe de subsidiarité doit par conséquent être restreinte aux niveaux hiérarchiques à l'intérieur des systèmes fonctionnels.

### *C) La portée opérationnelle du principe de subsidiarité*

A ce point de réflexion, il faut revenir à la question de savoir pourquoi le principe de subsidiarité a été formulé si tard, et apparemment dans une situation historique où il était en train de perdre sa signification au niveau général des relations entre l'Etat et la société civile <sup>10</sup>. En fait c'est la formation des structures modernes qui a rendu nécessaire le

---

9. En Allemagne fédérale on a essayé, par exemple, de justifier la priorité des services sociaux des Eglises par rapport à ceux des municipalités à l'aide du principe de subsidiarité. Etant donné que ces services sont coordonnés au niveau diocésain, qui est plus englobant que le niveau de la municipalité, ce recours au principe reste très discutable.

10. Cette formule est un peu injuste : en effet *Quadragesimo Anno* fut promulgué à l'aube du totalitarisme le plus affreux qui ait frappé les hommes en Occident ! Ce n'est qu'après l'expérience des méfaits d'un état minimal et ceux de l'état totalitaire que les systèmes « mixtes » de l'Etat-providence ont pu être établis et compris.

recours au principe de subsidiarité. On recourt à ce dernier quand les relations entre les différents niveaux hiérarchiques s'intensifient et quand le contrôle des niveaux inférieurs par les niveaux supérieurs devient efficace. Dans ce contexte le principe de subsidiarité permet d'en appeler à une règle pour la distribution des compétences entre différents niveaux de responsabilité. Il suggère des solutions plutôt décentralisées face à de puissantes forces de centralisation.

Les vieilles formes de domination, nous l'avons vu, demeureraient d'une efficacité limitée parce qu'on était incapable d'installer des systèmes de contrôle et d'administration stable pour des régions étendues <sup>11</sup>. Ce n'est qu'avec l'invention du système bureaucratique — notamment en Chine et dans les Etats prémodernes — que les souverains ont acquis les moyens d'établir une domination dite absolue et en tout cas *centralisée*.

C'est Max Weber qui nous a fourni la théorie inspiratrice initiale pour comprendre le système bureaucratique <sup>12</sup>. Il repose essentiellement sur cinq principes qu'on peut énumérer comme suit : 1° la hiérarchie ; 2° l'office défini par une compétence circonscrite et spécialisée ; 3° les procédures écrites dans le travail ; 4° la professionnalisation du personnel ; 5° le service impersonnel. Le moyen le plus effectif de diriger une bureaucratie est le droit positif, le moyen le plus effectif de la contrôler l'allocation centralisée des ressources. C'est en critiquant Weber que la sociologie des organisations a pris un essor considérable, si bien que nous disposons aujourd'hui d'un fonds considérable de connaissances sur les conditions très variées d'une organisation efficace.

Référent au modèle webérien de la bureaucratie, le principe de subsidiarité n'a guère de portée et son application serait plutôt nuisible. Le système de domination le plus rationnel semble être celui de la centralisation maximale des pouvoirs et de leur délégation spécifique à certains « offices », accompagnée d'instructions écrites et détaillées. Le pouvoir discrétionnaire du fonctionnement est réduit au minimum possible ; ses initiatives doivent se borner à l'accomplissement de son devoir. Cette perspective est spontanément celle de ceux qui

11. On peut citer des exceptions : les empires dits « hydrauliques » du Proche-Orient et l'Empire romain à certaines époques. Cf. EISENSTADT, 1963.

12. Cf. WEBER, 1964, p. 166 s. ; SCHLUCHTER, 1972 ; GABRIEL, 1979.

occupent le sommet d'une hiérarchie, il en résulte un *affectus* centralisateur dont la curie romaine ne semble pas toujours exempte.

La bureaucratie est considérée comme un outil aux mains du prince ou du gouvernement, sans que l'on tienne compte de la dialectique entre le maître et l'esclave dont Hegel avait pourtant déjà fourni l'analyse.

La *critique* du modèle wébérien a porté particulièrement sur son caractère « autoritaire ». Non seulement il semble contredire les aspirations humaines à plus d'autonomie, mais son efficacité même a été mise en question. C'est seulement dans le cas de tâches simples et hautement répétitives et dans un environnement relativement stable et incontesté que cette structure « purement bureaucratique » se révèle efficace, semble-t-il. On le vérifie dans le cas de l'administration des impôts des personnes physiques, mais déjà plus dans celle des impôts des sociétés parce que ces dernières sont capables de « négocier » avec les représentants de l'administration. Le modèle de contrôle purement hiérarchique ne tient compte ni du potentiel de l'initiative et de la responsabilité individuelles ni des exigences d'un environnement lui-même différencié qui est composé par des acteurs essayant d'influer sur les actions qui les concernent.

Le contrôle hiérarchique a besoin de règles simples de fonctionnement. Aussi le détenteur d'un pouvoir hiérarchique a un intérêt évident à simplifier et à uniformiser l'ordre qu'il estime devoir régler souverainement. Mais cette simplification diminue la loyauté de ceux qui y sont soumis en particulier parce qu'elle diminue leur capacité d'adaptation aux exigences complexes de la réalité.

Les conceptions post-wébériennes de l'organisation ont (pour cette raison) évolué dans différentes directions : elles mettent l'accent par exemple sur le caractère systémique, complexe et ouvert des organisations (Luhmann 1964; Thompson 1967) et par conséquent sur la précarité de la relation existant entre l'organisation et les hommes qui en forment le personnel. Ceux-ci se trouvent typiquement dans une triple tension entre les exigences de l'organisation, celles de l'environnement spécifique et leurs propres intérêts (Hegner 1978). D'autres courants distinguent différentes formes d'organisation complexe suivant leurs buts, leur structure et les conditions de leur

efficacité (Etzioni 1967 ; Zey/Aiken 1981). On peut observer que les niveaux supérieurs d'une organisation s'attribuent ordinairement plus de capacité que les niveaux inférieurs et, pour cette raison, ils s'arrogent plus de compétence que ne l'exigerait l'efficacité. L'outrance de la centralisation est une déficience caractéristique des organisations hiérarchiques et elle a souvent pour résultat une grande perte d'efficacité.

Exposer la variété des théories modernes des organisations nous ferait sortir du cadre de cet exposé. Il suffit de dire qu'elles nous sensibilisent à la pluriformité et à la complexité de plus en plus grande des réalités organisationnelles dans les sociétés modernes. Le progrès de la civilisation — tel qu'il était conçu jusqu'à un passé très récent — consiste essentiellement dans la capacité d'établir des chaînes d'action de plus en plus longues (Elias 1976), des systèmes de plus en plus complexes et des systèmes de contrôle de plus en plus variés et sophistiqués (Kaufmann et alii 1986). Le principe de l'organisation hiérarchique n'est pas abandonné pour autant, mais il est devenu lui-même plus complexe : le principe élémentaire de toute organisation formelle, c'est-à-dire la spécialisation et la combinaison de fonctions différenciées, est aujourd'hui typiquement répété à plusieurs niveaux de l'organisation ; il en résulte différents niveaux de contrôle au sens cybernétique du terme. Ces systèmes essaient de combiner les avantages de la centralisation et de la décentralisation.

Au cours de la dernière décennie, l'optimisme avec lequel on envisageait la « société organisée » s'est sensiblement affaibli, laissant la place à une critique pénétrante de cette tendance générale. On a redécouvert les qualités des petites communautés et les mérites de la solidarité élémentaire. On se soucie des conséquences de l'anonymat progressif des relations sociales (Gabriel 1979) et de la perturbation des communautés primaires par l'impact des systèmes organisés sur la vie de tous les jours (Habermas 1981). On a découvert notamment que l'efficacité des solutions les plus centralisées variait avec la nature de l'intervention en cause et dépendait des appuis politiques. En particulier les services qui s'adressent directement aux personnes (par ex. dans le domaine de la santé ou de l'éducation) ne peuvent être dirigés avec efficacité selon des procédures bureaucratiques. On a donc redécouvert la subsidiarité dans les sciences sociales ; à titre d'exemple, pour compenser les déficits

des politiques sociales centralisées, on discute de nouveaux systèmes de solidarité (Heinze 1986, Kaufmann 1987).

La redécouverte de la subsidiarité comme élément constitutif de l'ordre de la société par les sciences sociales n'aboutit cependant pas à la formulation du concept en termes hiérarchiques, caractéristiques de la doctrine sociale de l'Eglise. Les différences d'échelle territoriale qui demeurent typiques de l'organisation de l'Eglise et qui se conforment bien à l'idée d'un ordre hiérarchique, ne sont plus les seules structures de l'espace humain ; d'ailleurs les organisations territoriales s'associent souvent aux organisations fonctionnelles pour résoudre tel problème. On ne peut pas toujours définir clairement quelle est l'organisation qui englobe l'autre. Puisqu'il en est ainsi je suggère de remplacer la notion d'ordre spatial par une notion de *l'ordre de la complexité requise*. Dans ce cas le principe de subsidiarité serait à reformuler par exemple comme suit : « Cherchez les solutions qui maximisent l'influence de ceux qui en sont affectés » ; ou encore : « Préférez en cas de doute des solutions où les chaînes d'actions nécessaires sont les plus courtes. »

Cependant, même si on trouvait un critère assez évident qui pourrait remplacer le critère spatial, l'application du principe de subsidiarité dans l'action reste difficile dans les situations complexes. Souvent les solutions les plus effectives impliquent plusieurs niveaux de contrôle avec des compétences spécialisées. Par exemple, une législation de l'Etat central ordonne l'établissement de systèmes d'assurances pour certains services, mais les détails en seront réglés par un niveau inférieur du pouvoir public (en RFA ce sont les *Länder*, en d'autres pays les régions) ; l'établissement et le contrôle des services peut être l'affaire de la municipalité locale ou encore celle de certaines organisations privées ou ecclésiastiques ; finalement il faudrait établir un système de participation au contrôle du service dans chacun d'entre eux et par ceux qui sont directement concernés. Même dans des situations aussi complexes l'idée simple de subsidiarité peut avoir un sens et aider à trouver des solutions adaptées. Mais on ne peut pas simplement « appliquer » telle ou telle formule, parce que la répartition des compétences fait justement toujours l'objet de contestations, parce que la solution la plus efficace n'est pas toujours évidente.

Dès qu'on essaie d'appliquer le principe de subsidiarité comme une règle pour dirimer des conflits, on se heurte à des difficultés caractéristiques. Car ce qui est contesté alors, ce n'est pas le principe, mais les conséquences que l'on en tire dans telle situation donnée. Ordinairement on discute pour savoir si telle ou telle unité sociale est mieux à même ou en état de résoudre tel problème spécifique. Un autre débat concerne les capacités des individus qui sont habituellement assez différentes. Si l'on discute par exemple de la Sécurité sociale, la querelle est permanente au sujet des assurances obligatoires. Si l'on pense à l'ouvrier de revenu modeste les assurances obligatoires sont beaucoup plus indiquées que si l'on pense aux cadres et aux professions libérales. La situation se complique, si on tient compte du principe de solidarité — lui aussi marquant dans la doctrine sociale de l'Eglise — qui peut suggérer un système qui permette une redistribution des coûts selon la capacité financière des membres, etc.

Si l'on interprète le principe de subsidiarité comme une règle pour l'attribution de compétence — et ceci est l'interprétation dominante — on se perd facilement dans le fourré des argumentations. Mais il y a une autre interprétation, due notamment à O.v. Nell-Breuning (1957 : 225), qui est bien mieux applicable dans des situations de contestation : le principe de subsidiarité *règle la charge de la preuve*. Suivant ce principe, la présomption de compétence est acquise à l'individu ou au groupe le plus petit ou le moins complexe. La charge de faire la preuve que l'individu ou les solutions moins complexes ne sont pas à la hauteur et qu'une solution plus complexe serait plus efficace ou plus pertinente doit revenir à ceux qui ont le pouvoir d'instaurer de telles solutions.

#### ***D) L'application du principe de subsidiarité dans l'Eglise***

Sans entrer dans la discussion théologique de l'applicabilité du principe pour régler les relations entre les différents niveaux hiérarchiques de l'Eglise, on peut tirer quelques conclusions préliminaires de notre analyse précédente. On peut constater d'abord que c'est précisément le caractère explicitement hiérarchique de l'Eglise qui y facilite l'application du principe.

Au point de vue organisationnel, l'Eglise catholique demeure structurée d'une façon relativement simple, c'est-à-dire simplement hiérarchique, et c'est pour cette raison que le principe y est applicable même dans la formulation spécifiquement hiérarchique qu'il revêt dans la doctrine sociale de l'Eglise. Cependant cette structure simple est peut-être *trop* simple pour les tâches auxquelles l'Eglise est confrontée dans la société moderne. En fait l'organisation de l'Eglise semble plus complexe dans la pratique que dans la théorie : en premier lieu, on constate que les ordres religieux n'entrent pas dans le modèle hiérarchique. Il est dommage qu'on essaye aujourd'hui de les intégrer dans les structures diocésaines. En second lieu, les structures administratives sont devenues beaucoup plus complexes que la hiérarchie prévue par l'ordination sacramentelle.

Il est vraisemblable que les tendances centralisantes, propres à toute organisation hiérarchique, se vérifient aussi au sein de l'Eglise catholique. Les contraventions au principe de subsidiarité qui en résultent sont dissimulées dans le cas de l'Eglise catholique par l'idée de hiérarchie sacramentelle. A mon avis, une des tâches les plus importantes de l'ecclésiologie serait de distinguer plus clairement entre les fonctions *essentiellement hiérarchiques* de l'Eglise (qui relèvent de son *ordre sacramentel*) et celles qui ne sont qu'*accidentellement hiérarchiques* et qui relèvent de son *ordre administratif*.

Il est vrai que cette distinction est complexe du fait du ministère de direction attribué au pape et aux évêques par l'ordre sacramentel. Mais le ministère de direction implique aussi la possibilité de délégation. Il n'y a aucune raison théologique pour que la délégation de certains pouvoirs du pape à des sections de la curie romaine ou la délégation de certains pouvoirs épiscopaux aux vicaires généraux et épiscopaux soit d'une qualité différente d'une délégation à des niveaux inférieurs, plus proches des lieux de l'évangélisation effective. *Le fait que le pouvoir papal revendique le droit de juger de la distribution des compétences n'est pas en soi un obstacle à l'application du principe de subsidiarité.* Au contraire il est bien clair qu'il incombe au pouvoir central de décider de la distribution des compétences, surtout si l'on juge le principe applicable au sein de l'Eglise. Mais suivant ce principe il faudrait en revanche *justifier les solutions centralisantes des*

*problèmes concrets*. A l'encontre de la pratique actuelle, la présomption favorable serait pour les solutions décentralisées.

Il est vraisemblable que la centralisation outrancière explique une part du malaise qui marque les relations entre l'administration de la curie romaine et les conférences épiscopales régionales ou nationales. Il est bien clair qu'une administration centrale se doit de rester plus insensible aux particularités régionales. D'un point de vue sociologique, il est cependant assez évident qu'une évangélisation effective demande une variété de formes sociales pour exprimer la foi et en faire l'expérience, mais leurs conditions de plausibilité et de praticabilité sont liées à des circonstances particulières. Plus une organisation est centralisée, moins elle est flexible et adaptable aux circonstances changeantes. Il dépasserait le but de cet exposé d'analyser les conditions sociales de l'évangélisation, mais il est assez évident que la centralisation des compétences est souvent nuisible à l'engagement et surtout à l'initiative innovatrice de ceux qui sont plus proches de la base et qu'elle est souvent *éprouvée comme un manque de confiance qui peut être déprimant*.

Ces réflexions ne s'appliquent pas seulement aux relations entre Rome et les conférences épiscopales. Ces dernières forment elles aussi un niveau de centralisation supérieur aux diocèses particuliers. De même on trouve des forces centralisantes au niveau du diocèse à l'égard des paroisses locales qui sont le niveau le plus effectif de l'évangélisation. Si l'on tient compte du fait que ce sont avant tout les services impliquant des relations interpersonnelles qu'on peut le moins efficacement diriger d'une façon centralisante, on s'aperçoit de l'importance de la décentralisation au sein de l'Eglise.

Cependant le principe de subsidiarité ne peut pas nous dire par lui-même quelle est la distribution appropriée de certaines compétences. Il faut analyser les buts, les problèmes, les moyens et les structures, en détail, pour arriver à des conclusions pertinentes.

Signalons en terminant l'accroissement des pouvoirs centralisateurs à la suite du développement des moyens de communication et des moyens de contrôle comme les systèmes d'information par ordinateur : ils peuvent être une tentation sérieuse pour l'instinct centralisateur qui opère aussi dans l'Eglise. Le principe de subsidiarité peut être considéré comme

un avertissement contre les dangers d'une telle centralisation. Les revendications centralisatrices restaient assez inoffensives tant que les moyens réels du contrôle hiérarchique restaient très limités. Le développement des moyens de contrôle a été la raison historique qui a rendu juste et nécessaire la formulation du principe de subsidiarité à l'égard de l'Etat. L'Eglise doit se rendre compte que les moyens très séculiers de contrôle s'accroissent actuellement si vite qu'elle ne peut plus les juger indifférents à sa tâche spirituelle et sociale.

La méfiance croissante envers la non-transparence des pouvoirs organisés peut aussi se tourner vers les structures ecclésiastiques. A cet égard, il paraîtrait dangereux de ne pas entendre la requête vers plus de subsidiarité : elle constitue un avertissement.

### *E) Résumé*

Dans sa formulation originelle le principe de subsidiarité présuppose une structuration hiérarchique de la société. Cette manière de penser les relations sociales s'avère cependant trop simpliste pour les sociétés modernes dont la structuration est fonctionnelle. Les relations fonctionnelles sont complémentaires et non plus hiérarchiques. Pour cette raison, le principe n'est plus applicable qu'aux différents *niveaux* de contrôle existants.

Dans la perspective de la sociologie des organisations, le principe s'applique à la relation entre centralisation et décentralisation des compétences et des capacités d'action dans un système organisé à plusieurs niveaux, situé lui-même dans un ensemble à plusieurs dimensions. On peut observer que les niveaux supérieurs d'une organisation s'attribuent ordinairement plus de capacités que les niveaux inférieurs : pour cette raison ils s'arrogent plus de compétences qu'il ne serait nécessaire du point de vue de l'efficacité. L'outrance de la centralisation est une déficience caractéristique des organisations hiérarchiques ; elle a souvent pour résultat une perte substantielle d'efficacité. Cela se vérifie surtout dans les organisations qui s'adressent à des personnes.

Il faut se rendre compte que les forces centralisantes des sociétés actuelles pénètrent aussi l'Eglise. Il est vraisemblable que ces influences assez profanes expliquent une part du malaise

existant entre la curie romaine comme administration et les conférences épiscopales régionales ou nationales. Mais il faut reconnaître que celles-ci forment également un niveau de centralisation supérieur aux diocèses particuliers. De même on trouve des forces centralisantes au niveau des diocèses à l'égard des communautés locales qui constituent le niveau le plus effectif de l'évangélisation. L'application du principe de subsidiarité demande donc une distinction théologique entre les fonctions essentiellement hiérarchiques du pape et des évêques d'une part et leurs fonctions accidentellement hiérarchiques. Ce sont surtout ces dernières qui se prêtent à la décentralisation.

### BIBLIOGRAPHIE

- G. BARBERINI, « Appunti e Riflessioni sull' applicazione del principio di sussidiarietà nell' ordinamento della Chiesa », *Ephemerides Iuris Canonici* 36 (1980) 329-361.
- S. BATTISTI, *Freiheit und Bindung. Wilhelm von Humboldts « Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen » und das Subsidiaritätsprinzip*, Berlin-Munich, 1987.
- H.J. BERMAN, *Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge Mass., Londres, 1983.
- E. CORECCO, « Die kulturellen und ekklesiologischen Voraussetzungen des neuen CIC », *AKKR* 152 (1983) 3-30.
- E. DURKHEIM, *De la division du travail social*, Paris, 1893.
- S.N. EISENSTADT, *The Political System of Empires*, Glencoe, 1963.
- N. ELIAS, *La Civilisation des mœurs*, trad. de l'allemand, Paris, 1977.
- A. ETZIONI, *A Comparative Analysis of Complex Organisations*, 5 éd., New York, 1967.
- K. GABRIEL, *Analysen der Organisationsgesellschaft*, Francfort-New York, 1979.
- J. HABERMAS, *Théorie de l'agir communicationnel*, trad. de l'allemand, Paris, Fayard, 1987.
- G.W. HEGEL, *Principes de la philosophie du droit*, Paris, Vrin, 1982 (1821).
- F. HEGNER, *Das bürokratische Dilemma*, Francfort-New York, 1978.
- R. HEINZE éd., *Neue Subsidiarität : Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik ?*, Opladen, 1986.
- P. HUIZING, « Le système juridique central et les Eglises autonomes », *Concilium* n° 205 (1986) 48-51.
- J. ISENSEE, *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, Berlin, 1968.

- W. KASPER, « Der Geheimnischarakter hebt den Sozialcharakter nicht auf. Zur Geltung des Subsidiaritätsprinzips in der Kirche », *Herder-Korrespondenz* 41 (1987) 232-236.
- F.X. KAUFMANN, *Kirche begreifen. Analysen und Thesen zur gesellschaftlichen Verfassung des Christentums*, Fribourg-en-Br., 1979.
- ID. éd., *Staat, Intermediäre Instanzen und Selbsthilfe : Bedingungsanalysen sozialpolitischer Intervention*, Munich, 1987.
- ID., « Christentum und Wohlfahrtsstaat », *Zeitschrift für Sozialreform* 34 (1988) n° 2 (février).
- F.X. KAUFMANN, G. MAJONE, V. OSTROM éd., *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector : the Bielefeld Interdisciplinary Project*, Berlin-New York, 1986.
- W. KERBER, « Die Geltung des Subsidiaritätsprinzips in der Kirche », *StimmZ* 202 (1984) 662-672.
- O. KÖHLER, « Der Kirche eigene "Sichtbarkeit". Zur Frage nach dem Subsidiaritätsprinzip innerhalb der Kirche », *StimmZ* 202 (1984) 858-861.
- J.A. KOMONCHAK, « Le débat théologique », *Concilium* n° 208 (1986) 69-80.
- N. LUHMANN, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, 2<sup>e</sup> éd., Berlin, 1972.
- O.v. NELL-BREUNING, « Solidarität und Subsidiarität im Raume von Sozialpolitik und Sozialreform », *Sozialpolitik und Sozialreform*, Tübingen, 1957, 213-226.
- ID., « Subsidiarität in der Kirche », *StimmZ* 204 (1986) 147-157.
- E. ROSENSTOCK-HUESSY, *Out of Revolution : the Autobiography of Western Man*, New York, 1938.
- W. SCHLUCHTER, *Aspekte bürokratischer Herrschaft*, Munich, 1972.
- H. SCHMITZ, « Wirkungen des Codex Iuris Canonici. Versuch einer ersten Bilanz », *AKKR* 154 (1985) 19-57.
- G. SIMMEL, *Über soziale Differenzierung. Soziologische und psychologische Untersuchungen*, Leipzig, 1890.
- J.D. THOMPSON, *Organisations in Action*, New York, 1967.
- A.F. UTZ, B.V. GALEN éd., *Die katholischen Sozialdoktrin in ihrer geschichtlichen Entfaltung : eine Sammlung päpstlicher Dokumente vom 15. Jahrhundert bis in die Gegenwart*, 4 vol., Aix-la-Chapelle, 1976.
- A. WALLENSTÄTTER, *Das Subsidiaritätsprinzip und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Grundrechten*, Diss. Univ. Würzburg, 1976.
- M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Studienausgabe*, Cologne-Berlin, 1964.
- N. ZEY-FERRELL, N. AIKEN, *Complex Organisations : Critical Perspectives*, Glenview, Ill., 1981.