

Quid de la subsidiarité et de la proximité en économie

Jean Charles SIDA

Si étymologiquement, tout le monde s'accorde sur l'origine grecque du terme « économie » qui semble-t-il désignait le « *fait de gérer les éléments domestiques* », plusieurs définitions voire interprétations de la notion, attestent du manque de consensus des « économistes » sur le sujet.

En jetant un coup d'œil dans le dictionnaire d'économie et des sciences sociales de C.D. Echaudemaison¹, nous trouvons la ou les propositions suivantes :

- Science qui étudie la production, la répartition et la circulation des richesses ;
- Science qui étudie le comportement humain en tant que relation entre les fins et les moyens rares à usages alternatifs (L. Robbins 1932)
- Processus institutionnalisé d'interaction entre l'homme et son environnement naturel et social, qui permet un approvisionnement en moyens matériels de satisfaire les besoins (Polanyi 1957).

Pierre Noël Giraud quant à lui préfère revenir à la source et cite Adam Smith, pour qui l'économie serait « l'étendue des nécessités, des commodités et des agréments de la vie humaine dont un homme peut jouir »². L'INSEE propose de définir l'économie comme la science de l'allocation optimale des ressources rares à la satisfaction des besoins potentiellement infinis...

Soulignons également la proposition de J.K. Galbraith qui s'appuie sur A. Marshall pour indiquer que « *l'économie n'est rien d'autre que l'étude de l'humanité dans la conduite de sa vie quotidienne* ». Mais il ajoute immédiatement une proposition complétive que voici : « *l'économie est aussi l'étude du rôle des organisations, de la manière que les hommes ont de faire appel aux grandes entreprises, aux syndicats, aux gouvernements pour satisfaire leur besoins économiques ; l'étude des buts poursuivis par ces organisations dans la mesure où ils s'accordent ou s'opposent à l'intérêt général, et enfin, la manière de faire prévaloir l'intérêt de la collectivité*³.... »

Une étude plus approfondie des différents courants de pensées démontrerait sans doute la multitude d'approches de la notion... Parmi les définitions qui nous ont le plus intrigué, nous nous arrêterons sur celle de Paul A. Samuelson. Ce dernier, dans sa définition, nous offre une vision polysémique de « l'économique » et propose une approche qu'il veut consensuelle : « *L'économique recherche comment les hommes et la société décident, en faisant ou non usage de la monnaie, d'affecter des ressources productives rares, la production à travers le temps de marchandises et services variés et de répartir ceux-ci, à des fins de consommation présente ou future, entre les différents individus et collectivités constituant la société*⁴ ».

¹ Echaudemaison, Dictionnaire d'économie et de sciences sociales, ed Nathan 2007 (p. 164)

² Pierre Noël Giraud ; Initiation à l'économie; Cours de l'école des Mines de Paris, 2005/2006, www.livrespourtous.com/e-books/detail/initiation-a-l-economie/onecat/0.html

³ .K. Galbraith Nicole Salinger ; Tout savoir ou presque sur l'économie éd. Du Seuil, 1978

⁴ Paul A. Samuelson (Armand Colin Tome 1 – 1972 (p. 21 et suiv.)

Ce que l'on constate en jetant un regard rétrospectif sur l'analyse économique, c'est essentiellement que cette dernière semble en extension permanente comme l'univers. Le domaine économique englobe tout ou presque, s'imprègne de tout, s'intéresse à tout et propose pour ce « tout » des solutions plus ou moins universelles, plus ou moins efficaces... En effet, il nous semble utile de souligner à quel point « l'efficacité » est un des buts, un des fondamentaux de l'économie.

C'est dans le cadre de cette extension généralisée que nous nous situons pour vérifier le bon arrimage des concepts tel que la *subsidiarité* et la *proximité* dans le vocabulaire et la formulation économique. L'objet de ce papier se veut plus interrogatif qu'analytique ou démonstratif, mais nous voulons surtout, à partir d'autres concepts tels que la trajectoire et la bifurcation dont l'appartenance à « l'économie » ne relève pas non plus de l'évidence, montrer que lesdits concepts ont des influences fondamentales sur la construction et l'orientation de la pensée et des faits économiques, parfois même au point d'en oublier le sens de la démarche économique. En d'autres termes, il nous semble pertinent d'essayer de débusquer, au-delà de la soudaine notoriété d'une notion telle que la « subsidiarité », les réelles implications pratiques, opérationnelles dans le monde économique, mais surtout les facettes cachées en termes de philosophie et/ou de valeur que va véhiculer l'usage démultiplié de la notion, et donc les intentions avouées ou les externalités insoupçonnées par les promoteurs du concept.

Dans le droit de la Communauté européenne, le principe de subsidiarité ne s'applique qu'aux questions relevant d'une compétence partagée entre la Communauté et les États membres, qui posent fréquemment des problèmes d'attribution. Il ne concerne pas les domaines relevant de la compétence exclusive de la Communauté (ex : PAC), ni ceux qui demeurent de la seule compétence des États (ex : droit de la nationalité)⁵

Après être revenus sur les contours de la notion de « subsidiarité » et donc de ses origines, nous examinerons dans une première partie les différentes « implications » que provoquent « l'adoption » et l'utilisation de la notion en matière économique et organisationnelle, car la « récupération » et l'usage de la notion semble répondre à un besoin de « fluidification » de la décision et de l'organisation de la production ; soit pour conserver implicitement les avantages d'un système qui avait fait ses preuves et qui serait remis en cause par le plus grand nombre qui a eu l'occasion d'accéder à plus de connaissance du fonctionnement et des finalités du système (ce qui réduit le principe à une solution des difficultés de la répartition du surplus propre à l'économie moderne et à la recherche de ses leviers dynamiques), soit pour au contraire dépasser les goulots d'étranglement d'un système qui commençait à perdre de son « efficacité » et qui nécessitait non pas une remise en cause par la violence (révolution), mais plutôt un ajustement réfléchi et progressiste (poursuite du bien être collectif).

Si la « proximité » est un concept protéiforme dont l'usage s'impose dans une logique d'alternative ou de confrontation face à la mondialisation et qui nous vient des géo-économistes, la subsidiarité dériverait du droit, même si nos lectures récentes démontrent une paternité insoupçonnée avec le discours religieux dans un essai de positionnement (pouvoir) dans l'organisation et la gestion de l'activité des hommes.

⁵ <http://www.dictionnaire-juridique.com/definition/subsidiaire.php>

Nous pourrions ensuite, dans une deuxième partie, préciser cette fois-ci pourquoi il existe un tel engouement croissant sur le concept de « proximité » et examiner les niveaux d'imbrication actuels entre les deux concepts et les conséquences que le rapprochement des deux notions peut avoir sur notre façon d'appréhender la « chose », la pensée et le fait économique.

I / LES PRINCIPALES ACCEPTIONS DE LA SUBSIDIARITE

A/ DEFINITIONS ET CONTOURS DE LA NOTION DE SUBSIDIARITE

La **subsidiarité** est le caractère de ce qui est **subsidaire**, c'est-à-dire de ce qui s'ajoute à l'élément principal pour le renforcer⁶. Pour Melchior Wathelet⁷, la définition de la subsidiarité épouse un spectre large d'interprétation. *Dans un sens large, le principe de subsidiarité pourrait gouverner trois démarches qui sont ; la répartition ou l'octroi de compétence entre différentes institutions, il régulerait également le déclenchement de l'exercice des compétences octroyées, il déterminerait les limites, l'ampleur ou l'intensité de l'exercice de ces compétences... Il répondrait ainsi aux exigences du concept de « proportionnalité ».* *Dans un sens étroit, le principe de subsidiarité ne concernerait que le déclenchement de l'exercice d'une compétence... Le principe de subsidiarité se distinguerait alors du principe d'attribution de compétence et du principe de la proportionnalité...*

Le principe de subsidiarité, en droit administratif, correspond à un principe de délégation verticale des pouvoirs, notamment dans les fédérations⁸.

La littérature nous donne une origine floue de la notion de subsidiarité. La « reconnaissance » officielle du concept est transcrite, d'après Françoise Leurquin-de Visscher⁹, dans le « *petit Robert* » en 1964. D'autres auteurs et notamment François Sicard, Guillaume Renaudineau, et Philippe Brault, dans une publication de la Documentation française¹⁰, renvoient à la genèse ou tout au moins, les fondements du principe de subsidiarité (Hegel – *principes de la philosophie du droit (1820)*-, Johannes Althusius – *Exposé méthodique de la politique (1557-1638)*- Wilhem Emmanuel Von Ketteler (1811-1877), Aristote et Thomas d'Aquin, sans oublier Tocqueville). Chacun des penseurs susnommés aura contribué de manière importante à l'édification de la notion de subsidiarité, en s'appuyant sur la philosophie, la politique, le juridique, le sociétal...

Pour Althusius, la société et l'Etat se construisent par agglomération des individus, des familles, des groupes et des communautés entretenant des relations sur la base de règles de fonctionnement qui se superposent et obligent chacun des éléments du puzzle. Pour autant, chacun de ces éléments garde une « autonomie » d'existence même en s'insérant dans une communauté ou un groupe plus large. Dans cette optique, comme le soulignent François

⁶ <http://www.dictionnaire-juridique.com/definition/subsidaire.php>

⁷ Le principe de subsidiarité ; sous la direction de Francis Delpérée éd. Bruylant, Bruxelles, 2002, p. 17

⁸ (<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/subsidiarite/C3%A9/75099/locution>)

⁹ Le principe de subsidiarité ; sous la direction de Francis Delpérée éd. Bruylant, Bruxelles, 2002, p. 21 et suiv.

¹⁰ *Le principe de subsidiarité*, François Sicard, Guillaume Renaudineau, Philippe Brault, Editeur : La Documentation française, 2005

Sicard, Guillaume Renaudineau et Philippe Brault¹¹, le principe de subsidiarité devient le « principe directeur de l'organisation de la société » avec une pyramide de pouvoirs qui se superposent sans se confondre...

Pour d'autres encore, le concept de subsidiarité apparaît dans *Rerum novarum* (1891) au moment où les catholiques sociaux demandent l'intervention de l'État sur les questions sociales engendrées par une industrialisation rapide. Il est systématisé par Pie XI dans *Quadragesimo anno* (QA 1931) dans le contexte de la montée des fascismes¹².

Wilhem Emmanuel Von Ketteler (1811-1877) est finalement celui qui va imposer dans la pensée catholique le terme même de subsidiarité, avant que Pie XI ne l'érige en principe central de la philosophie sociale catholique dans l'encyclique *Quadragesimo anno* de 1931. Etrangement, le concept reste lié à l'actualité car, en dehors de son adoption par l'UE, Benoît XVI a réaffirmé l'intérêt du principe de subsidiarité : « L'articulation de l'autorité politique au niveau local, national et international est, entre autres, une des voies maîtresses pour parvenir à orienter la mondialisation économique. C'est aussi le moyen d'éviter qu'elle ne mine dans les faits les fondements de la démocratie. » (*Caritas in veritate*, CV 41)¹³

B/ DECLINAISON INSTITUTIONNELLE ORGANISATIONNELLE ET JURIDIQUE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE

Le **principe de subsidiarité** consiste à **réserver uniquement à l'échelon supérieur** – ici l'Union européenne (UE) – **uniquement ce que l'échelon inférieur** – les États membres de l'UE – **ne pourrait effectuer que de manière moins efficace.**¹⁴

Le principe de subsidiarité vise à déterminer le niveau d'intervention le plus pertinent dans les domaines de compétences partagées entre l'UE et les États membres. Il peut s'agir d'une action à l'échelon européen, national ou local. Dans tous les cas, l'UE ne peut intervenir que si elle est en mesure d'agir plus efficacement que les États membres. Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité mentionne trois critères visant à confirmer ou non l'opportunité d'une intervention au niveau européen:

- l'action a-t-elle des aspects transnationaux qui ne peuvent pas être réglés par les États membres?
- une action nationale ou l'absence d'action seraient-elles contraires aux exigences du traité?
- l'action au niveau européen présente-t-elle des avantages manifestes?

Le principe de subsidiarité vise, également, à rapprocher l'UE et ses citoyens en garantissant qu'une action soit prise au niveau local lorsque cela s'avère nécessaire. Cependant, le principe

¹¹ Ibid, p 13

¹² (<http://www.ceras-projet.org/dsc/index.php?id=6662>)

¹³ ibid

¹⁴ (<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/fonctionnement/france-ue/qu-est-ce-que-principe-subsidiarite.html>)

de subsidiarité ne signifie pas qu'une action doit toujours être prise à l'échelon le plus proche du citoyen¹⁵.

Avant une transition vers le droit et l'économie, il nous semble que les différents auteurs et chercheurs qui s'intéressent au principe de subsidiarité abordent le sujet par le biais de la philosophie sociale. Dans cette optique, le but du principe de subsidiarité serait d'éliminer au maximum la distance entre l'instance de décision et celui à qui doit s'appliquer cette décision, peut-être simplement pour que ce dernier ait confiance, s'exécute sans remise en cause de ladite instance et le bien fondé (collectif) de la décision.

Parmi ces nombreux auteurs, Leurquin de Vischer attribue à la subsidiarité deux facettes :

- une négative qui tente de restreindre le champ d'intervention de la plus haute autorité sur les communautés – vision que l'on peut qualifier de libérale en économie ou de smithienne-.
- une positive qui oblige l'instance la plus élevée à suppléer les communautés moins importantes en cas de difficulté (vision keynésienne ou colbertiste)...

Quant à François Sicard, Guillaume Renaudineau, et Philippe Brault¹⁶, le principe de subsidiarité comprendrait trois facettes :

- il régit les relations entre le pouvoir politique et la société civile avec des accents qui renvoient à la subsidiarité négative de Leurquin de Vischer.
- il régit les rapports des collectivités publiques entre elles (principe de suppléance d'Althusius, principe de totalité d'Aristote, principe de décentralisation et fédéralisme de Tocqueville)
- il détermine les prérogatives positives de l'échelon supérieur sur les autres (principe d'ingérence)

C/ PRINCIPE DE SUBSIDIARITE ET IMPLICATIONS DIVERSES

En politique, le **principe de subsidiarité** est le principe selon lequel une responsabilité doit être prise par le **plus petit niveau d'autorité publique compétent** pour résoudre le problème. C'est donc, pour l'action publique, la recherche du **niveau le plus pertinent** et le plus **proche des citoyens**. Il conduit à ne pas faire à un échelon plus élevé ce qui peut être fait avec la même efficacité à un échelon plus bas. Le niveau supérieur n'intervient que si le problème excède les capacités du niveau inférieur (**principe de suppléance**). Ce principe trouve son origine dans la doctrine sociale de l'Eglise catholique.

Dans la **construction européenne**, le principe de subsidiarité, est une règle de répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres. En dehors des domaines de compétences qui lui sont propres, l'Union Européenne n'agit que si son action est plus efficace que celle conduite au niveau des Etats ou des régions. Ceci implique au moins la capacité d'évaluation ou de jugement, et surtout de mettre en œuvre les moyens nécessaires à cette action.

En matière de **décentralisation**, le principe de subsidiarité conduit l'Etat à déléguer certains de ses pouvoirs aux collectivités territoriales lorsqu'il considère qu'elles sont mieux à même de les assumer, compte tenu de leur proximité aux citoyens. A l'inverse certaines missions

¹⁵(http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_fr.html)

¹⁶ *Le principe de subsidiarité*, François Sicard, Guillaume Renaudineau, Philippe Brault, Editeur :La Documentation française, 2005.

remontent ou restent naturellement au niveau de l'Etat : diplomatie, défense, police, justice, recherche fondamentale, infrastructures de base, solidarité et cohésion nationale¹⁷...

Pour Chantal Delsol, le principe de subsidiarité a été élaboré au XIX^{ème} siècle, mais l'idée de subsidiarité inspire la philosophie politique européenne depuis ses origines. Elle représente l'une des multiples tentatives conçues, au sein du Vieux Continent, pour limiter l'autorité politique à son strict nécessaire. On peut dire que le principe de subsidiarité *désétatise* le bien commun comme finalité du politique. Ou encore, il refuse d'étatiser la politique : chaque citoyen, chaque personne morale, peut devenir acteur de l'intérêt général. L'Etat a donc pour mission de susciter les initiatives visant l'intérêt général, puis de les soutenir financièrement, de garantir qu'elles utilisent les fonds publics à bon escient, et enfin, en cas d'insuffisance avérée, de les remplacer, mais toujours temporairement, en faisant tout pour restaurer l'autonomie perdue. Cela suppose que dans tous les domaines d'intérêt général (éducation, santé, culture, assistance...) les personnes morales (associations, fondations, institutions privées...), ou les collectivités publiques non étatiques, accomplissent des missions d'intérêt général avec l'aide négative (défiscalisation) ou positive (subventions) de l'Etat¹⁸.

Enfin, Pierre Calame¹⁹ nous gratifie de sa vision de la "subsidiarité active" qui, pour lui, est une philosophie et une pratique de la gouvernance qui part d'une nécessité essentielle du monde moderne : concilier l'unité et la diversité²⁰.

La présentation de la subsidiarité qui nous a le plus interpellée est sans doute celle formulée par Julien Barroche²¹ dans une thèse intitulée « Etat, libéralisme et christianisme : Critique de la subsidiarité européenne ». Dans son analyse, Barroche oppose d'emblée l'Etat totalitaire et l'Etat subsidiaire. Ceci lui permet de s'appuyer sur l'encyclique de Pie XI qui mettait en exergue les problématiques de l'ordre social.

« 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 gouvernements en soient donc bien persuadés ; plus parfaitement sera réalisé l'ordre hiérarchique des divers groupements selon le 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 »²²

Barroche estime que le concept de subsidiarité est essentiellement à rapprocher de celui de gouvernance. En cela, il n'abordera presque exclusivement le problème que sous l'angle historique et politique. Il commence par expliquer que ce concept se présente comme une règle générale de la vie sociale²³, mais que la notion s'affirme comme un concept relevant une opposition entre l'Etat « usurpateur » et le libéralisme, et notamment ses effets négatifs sur le

¹⁷ (<http://www.toupie.org/Dictionnaire/Subsidiarite.html>)

¹⁸ (<http://www.chantaldelsol.fr/fondements-anthropologiques-du-principe-de-subsidiarite/>)

¹⁹ Pierre Calame

²⁰ (<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-32.html>)

²¹ Julien Barroche « Etat, libéralisme et christianisme : Critique de la subsidiarité européenne » (Daloz – 2012.

²² Julien Barroche « Etat, libéralisme et christianisme : Critique de la subsidiarité européenne » (Daloz – 2012, p. 13)

²³ Julien Barroche « Etat, libéralisme et christianisme : Critique de la subsidiarité européenne » (Daloz – 2012 p. 15 et suiv.)

genre humain (deshonorant).

L'église aurait construit ce concept pour contrer les réactions négatives à son endroit, dans une société en modernisation qui voyait arriver en triomphateur l'Etat laïque. En introduisant une distinction entre l'Etat et la société, la subsidiarité va justifier la nouvelle répartition des compétences entre le pouvoir et les communautés et surtout, elle va poser la question du rôle et de l'efficacité de l'action des pouvoirs publics sur ses engagements vis-à-vis des électeurs. Il s'agit en fait d'une problématique de légitimité et d'efficacité des pouvoirs publics.

L'essentiel de ces auteurs n'évoque pas la liaison ou tout au moins la nature économique du concept de subsidiarité. Pourtant celui-ci semble faire effet-levier. Notons en effet que la subsidiarité s'apparente à des moyens organisationnels, des règles, un cadre comportemental fixé et qui se rapprocherait des fameuses « lois » du marché. La subsidiarité n'a d'intérêt en économie que dans la mesure où elle permet d'atteindre un objectif, une fin qui sans elle ne l'aurait pas été. Cette fin consiste comme nous l'avons souligné plus haut en la possibilité d'améliorer l'efficacité et l'efficacité économique et contribue au progrès social. Malheureusement, ceci n'est qu'implicite.

Par ailleurs, dans l'esprit de l'encyclique de Pie XI, la subsidiarité permettrait de prévenir une violence sociale attachée à l'application du libéralisme tout azimut ou au moins d'assurer une certaine cohésion sociale qui s'effiloçait. Elle permettrait aussi dans le même sens d'augmenter ou de rétablir le niveau de confiance dans les institutions ou vis-à-vis des instances dirigeantes.

La subsidiarité fait également débat dans le cadre des relations internationales « non économiques... ». Monique Chemillier-Gendreau expliquait en effet, dès 1992 les enjeux que soulevait ce principe en matière de relations internationales et européennes. Pour ce faire, elle articule son raisonnement autour de la notion de « pouvoir » et de « légitimité ». Les institutions qui président les relations entre les hommes et les groupes d'hommes ne peuvent le faire que si elles disposent d'un certain pouvoir et d'une certaine légitimité dans un espace circonscrit. Avant le 20^{ème} siècle, cette légitimité s'obtenait systématiquement par la violence physique, la destruction, la guerre, la soumission... A l'intérieur de son propre territoire, l'Etat, qui s'est affirmé très largement avec l'Eglise comme une autorité de niveau supérieur, doit s'appuyer sur un minimum de consensus et de légitimité²⁴ pour exercer son pouvoir généralement exclusif.

Dans un monde relativement apaisé (20^{ème} siècle), le périmètre d'exclusivité et de pouvoir des Etats s'est plus ou moins stabilisé dans un climat dénué de violence. L'acceptation ou la reconnaissance de l'exclusivité des compétences sur un territoire donné n'a pu se faire que sur la base d'un accord entre les différents Etats du monde, en leur qualité de représentation validée ou non de l'autorité conférée par les peuples. Les représentants de ces Etats ont néanmoins imaginé et institué, pour une régulation apaisée, elle aussi, des relations entre les Etats, des institutions « supranationales » ou intergouvernementales, censées être des « espaces » de recherche de consensus pour aboutir à la réalisation de l'intérêt général

²⁴ Le terme de « légitimité » évoque le fondement du pouvoir et la justification de l'obéissance qui lui est due ; <http://www.universalis.fr/encyclopedie/legitimite/>

La **légitimité** est la qualité de ce qui est fondé en droit, en justice, ou en équité (définition du Petit Larousse).

La légitimité repose sur une autorité qui est fondée sur des bases juridiques ou sur des bases éthiques ou morales, et permet de recevoir le **consentement** des membres d'un groupe. <http://fr.wikipedia.org/wiki/L%C3%A9gitimit%C3%A9>

(maintien de la paix, développement économique, progrès social, préservation de la nature et de la biodiversité).

Dans ce cadre coopératif, chaque institution créée par les Etats est chargée de s'occuper d'un aspect particulier des soucis organisationnels. On parle alors de compétence spécialisée, sachant que cette spécialisation devrait aboutir à une meilleure efficacité dans la résolution des problèmes, là où les Etats conservent une compétence générale du fait de leur légitimité.

La construction intellectuelle et juridique issue des relations internationales ne peut cependant s'envisager comme le substrat d'un fédéralisme à l'échelle mondiale. Il serait donc, pour le moment, inadapté de parler de subsidiarité au niveau mondial, sauf dans le cadre de la constitution des blocs régionaux pensés par Bela Balassa²⁵, dont l'UE est un des exemples les plus aboutis. Notons en passant que ce qui caractérise actuellement l'UE n'est pas l'achèvement de la construction politique, mais plutôt les avancées économiques et financiers qui s'appuient peut-être sur un ensemble de règles de fonctionnement privilégiant le principe de subsidiarité.

La résurgence ou l'affirmation du concept de subsidiarité épouse en ce début de millénaire d'autres angoisses liées à la reconfiguration des institutions qui nous gouvernent et de leur capacité à « prémunir » la population des différentes mutations nées de la mondialisation centrée sur les aspects économiques et financiers.

En effet, l'environnement économique s'est énormément complexifié depuis le 19^{ème} siècle. Nous avons assisté, dans le cadre de l'évolution économique tout au long des dernières décennies, à une inflation d'institutions plus ou moins spécialisées qui avaient pour mission première d'assurer une certaine régulation d'un système sous optimal et de plus en plus décrié, notamment en termes de répartition.

Cette idée - *de défiance de la population à l'endroit des instances dirigeantes*- est reprise en 2009, par BAK Bassel Economics, pour le compte de l'Assemblée des Régions d'Europe²⁶, qui assimile la subsidiarité à l'application de la décentralisation. Cette approche est plus en adéquation avec les problématiques des sciences de gestion et particulièrement du management. Quand on s'intéresse aux écrits de Mintzberg, Porter et Ansoff au sujet du management stratégique des entreprises ou de la dynamique de décision dans l'entreprise, la délégation et la décentralisation débouchent sur le partage de la prise de décision ; stratégique pour la direction générale, tactique pour les managers, opérationnelle pour les employés et ouvriers. Le parallèle est saisissant...

Pour revenir à BAK Bassel Economics, ce sont la décentralisation et la délégation, qui sont issues du principe de subsidiarité qui impactent plus ou moins positivement la croissance. Cette amélioration des performances collectives dériverait d'une meilleure implication des acteurs concourant à la production, par reconnaissance, du fait de la valorisation de chacun, de la prise en compte des intérêts de chacun qui amplifie la participation active au processus de production ; bref, nous débouchons sur un concept plus large qui est la démocratie.

Par ailleurs, si nous acceptons la proposition qui veut que les sciences de gestion correspondent plus à une « mise en musique » opérationnelle des concepts économiques, on

²⁵ Bela Balassa, Théorie de l'intégration économique 1961

²⁶ ARE, Bak Bassel Economics, De la subsidiarité à la réussite : l'impact de la décentralisation sur la croissance économique, mai 2009

comprend plus facilement les connexions à établir entre subsidiarité et croissance économique...

Pourtant, il nous semble que l'actualité et la subtilité de l'affirmation ou du renouveau du concept de subsidiarité sont ailleurs... En tout état de cause, il nous paraît utile d'observer les relations formelles établies entre la subsidiarité et l'économie. Guy Keutgen est un des auteurs à décliner le principe de subsidiarité sous l'angle économique en 2002²⁷. Pour lui, le principe de subsidiarité en économie conduit essentiellement l'autorité publique à abandonner au secteur privé un bon nombre de ses prérogatives anciennes au nom de l'efficacité. Il distingue 3 types de subsidiarité qui sont ;

- la subsidiarité imposée qui dérive de la loi du marché et que l'Etat est contraint d'appliquer car l'autorégulation a des vertus que les pouvoirs publics ne sauraient sans dommage remettre en cause...

- la subsidiarité volontaire qui est une méthode de gouvernance déléguée et encadrée, les pouvoirs publics laissant aux différents corps institutionnels et au secteur privé la possibilité de trouver des points de convergence sur un cadre d'évolution particulier à valider ou non par eux.

- la subsidiarité partagée qui consiste à déléguer voire à « abandonner » la capacité de régulation d'un domaine à ceux qui en ont l'expertise la plus pointue. Elle est partagée dans le sens où l'Etat s'appuiera sur cette expertise pour codifier le domaine.

Après cette présentation, Keutgen abouti à la conclusion étonnante que « *la subsidiarité constitue une manière d'éviter que ne s'instaure la loi de la jungle en ouvrant la voie à l'autorégulation et à la collaboration entre les pouvoirs publics et les agents économiques privés* ». Pourtant, ces conclusions ne sont guère différentes des suggestions implicites de l'encyclique de Pie XI, qui défendait apparemment d'autres fins propres au déclassement de l'institution qu'il dirigeait. Le point de vue de Keutgen nous invite dans tous les cas à nous poser la question de la liaison entre capitalisme, libéralisme et subsidiarité, question qui a fait l'objet d'une analyse de François Sicard, Guillaume Renaudineau, et Philippe Brault²⁸ qui nous expliquent d'emblée que le principe de subsidiarité est à priori difficilement compatible avec le libéralisme. Cependant, François Sicard, Guillaume Renaudineau, et Philippe Brault considèrent que, Adam Smith, dans sa conception du rôle de l'Etat, lui assigne un rôle subsidiaire²⁹. En effet, la théorie de la main invisible suppose de facto une conception restrictive du rôle de l'Etat qui par ailleurs peut désormais se concentrer sur des missions d'intérêt général et sur des problématiques qui dépassent la sagesse humaine et la connaissance individuelle... Le rôle subsidiaire de l'Etat découlerait des limites à l'efficacité de la spontanéité individuelle des acteurs privés, et ce n'est que dans ce cas que l'Etat pourrait intervenir notamment pour combler les manques nés de l'inefficacité des acteurs privés³⁰.

Il nous semble clair, à la lecture de ces deux thèses, qu'il existe des contradictions importantes dans le fait que l'Etat, dans le cadre de l'application du principe de subsidiarité, « ***abandonne certaines de ses prérogatives au secteur privé au nom d'une meilleure***

²⁷ Guy KEUTGEN in Le principe de subsidiarité ; sous la direction de Francis Delpérée éd. Bruylant, Bruxelles, 2002, p. 75 et suiv.

²⁸ ***Le principe de subsidiarité***, François Sicard, Guillaume Renaudineau, Philippe Brault, **Editeur** :La Documentation française, 2005 **p.19**

²⁹ ***Le principe de subsidiarité***, François Sicard, Guillaume Renaudineau, Philippe Brault, **Editeur** :La Documentation française, 2005 **p.20**

³⁰ ***Le principe de subsidiarité***, François Sicard, Guillaume Renaudineau, Philippe Brault, **Editeur** :La Documentation française, 2005 **p.21**

efficacité de ce dernier », alors que de l'autre côté, « *l'inefficacité manifeste des acteurs privés doit être supplée par l'intervention de l'Etat* ». C'est sans doute le sens du pragmatisme qui prévaut dans ce cas.

Au-delà du caractère « extensif » et même cannibalisant de l'économie, le « raccordement » du concept de subsidiarité au domaine économique nous apparaît presque « aller de soi ». Malgré son attachement, voire sa mise en lumière à partir des disciplines juridique et politique ou géopolitique, sa proximité avec le domaine économique s'articule aussi et surtout autour des notions comme le « pouvoir » et l'efficacité, voire l'efficience³¹, l'effort, la pertinence, l'optimalité, les valeurs... En effet, quand on reprend certaines définitions de l'économie et notamment celle de l'INSEE, on remarque qu'au delà de la gestion de la rareté, et de la création de richesses, la prétention de l'économie est de permettre la satisfaction des besoins des hommes avec un minimum de déperdition et donc un minimum d'effort. Or, un des objets de la subsidiarité nous paraît être l'optimisation de l'effort collectif et l'évitement des doublons dans le système de prise de décision...

Cette « adoption » du concept par les économistes ne nous paraît néanmoins pas si innocente. Quels implicites peut-on déceler dans l'usage de cette notion ? C'est ce que nous essaierons de préciser modestement dans cette contribution, en soulignant d'emblée que nous avons pris le parti de relier ce concept à un autre qui a fait l'objet d'une abondante littérature depuis quelques décennies.

31

Jean Magnan de Bornier : Pour qu'un système économique soit efficace, il doit utiliser à plein ses ressources rares, mais une telle exigence doit être entendue sur la longue période : l'utilisation à plein des ressources ne doit pas compromettre l'avenir : c'est la notion de développement durable ou soutenable

. D'autre part, il faut que ces ressources soient utilisées de la meilleure manière possible, puisqu'elles ont des usages alternatifs. Il existe quelques définitions générales de l'efficacité d'une économie :

– La définition de BENTHAM de l'efficacité ou bien-être maximum est qu'il s'agit du plus grand bien du plus grand nombre ;

– Pour PARETO, le maximum de bien-être est atteint quand il est impossible d'améliorer la situation d'une personne sans détériorer celle d'au moins une autre personne. C'est cette dernière définition qui est considérée comme la plus générale ; elle contient l'idée que l'efficacité est atteinte quand il est impossible de déplacer une ressource d'un usage vers un autre sans détériorer le résultat global. <http://junon.univ-cezanne.fr/bornier/Intro.pdf>

II / LES BIFURCATIONS DERIVEES DE LA SUBSIDIARITE

Tout au long de la première partie de ce travail, nous avons essayé de mettre en évidence le caractère évolutif du concept de subsidiarité et son adoption par la sphère des économistes, alors qu'elle est réclamée par les juristes et les philosophes comme une de leur création. Le fait pour les économistes de lorgner sur ce concept devrait à terme aboutir à des inflexions importantes dans l'appréhension du domaine économique, ce qui semble déjà être le cas pour la notion de « proximité » que nous examinerons dans quelques lignes. Ces inflexions, qui modifient imperceptiblement la relation à l'économie, Jean-Benoît Zimmermann les qualifie de « bifurcations »³².

La bifurcation correspond à un point d'inflexion sur une trajectoire. Le dictionnaire Larousse nous livre la définition suivante : « la bifurcation est une division en deux branches³³... mais en physiques et en mathématiques, la bifurcation intervient lorsqu'un petit changement d'un paramètre physique produit un changement majeur dans l'organisation du système »³⁴. Cette définition épouse les vues des analyses systémiques en sciences sociales, où le temps et l'espace redeviennent des éléments intégrables dans l'analyse.

Si on peut considérer que depuis Adam Smith et David Ricardo, le souci principal de l'économie semble être la recherche « d'efficacité » via la production et l'accumulation de richesses, et que l'extension des marchés, qui se traduit par la « globalisation » concourt fortement à cet objet, « l'approche des proximités » en posant des interrogations très pertinentes, contribue à une remise en cause des lignes directrices du système avec en appui ou en deuxième rideau, les analyses de la « croissance zéro »³⁵ de l'écologie et du développement durable. Peut-on alors considérer que ceci constitue en soi un début de bifurcation ? Dans la même perspective et notamment parce que la proximité et la subsidiarité s'appuient sur la recherche ou l'amélioration de « l'efficacité du système », peut-on en conclure que la subsidiarité participe elle aussi à une bifurcation du système ou de l'analyse ?

Nous commencerons par examiner brièvement les conditions de la réussite de l'approche des proximités, avant de nous appesantir sur les implications pratiques et théoriques de la subsidiarité dans le domaine économique.

³² Jean-Benoît Zimmermann, La question des bifurcations en économie : irréversibilités et processus de dépendance du sentier éd. La découverte 2009.

³³ www.larousse.fr/dictionnaires/francais/bifurquer/9209

³⁴ <http://fr.wikipedia.org/wiki/Bifurcation>

³⁵ <http://www.melchior.fr/La-croissance-zero-et-la-decro.3921.0.html> ; Une première prise de conscience majeure se diffuse au niveau mondial dans les années 1960, appuyée par les travaux de Jacques Ellul, Ivan Illitch, Hannah Arendt, François Partant, André Gortz, Cornélius Castoriadis, etc. A partir de 1968, le Club de Rome, qui réunit des hommes d'affaires, des chercheurs et des universitaires, publie des rapports sur le devenir écologique et économique de la planète. Le rapport publié en 1971 (rapport Meadows ou "Halte à la croissance", traduction française) préconise une croissance nulle

A/ LE CONCEPT DE PROXIMITE

De quoi parlons nous quand nous évoquons le concept de proximité ?

Comme le souligne fort justement Diane-Gabrielle Tremblay³⁶, la proximité a fait l'objet d'un intérêt croissant depuis les années 1980. Son usage a été réservé à ses débuts à l'explication des phénomènes d'innovation sur un territoire. D'après Tremblay³⁷, la question de la proximité a été instruite dès 1889 par Marshall, puis reprise par une série d'auteurs dont Piore et Sabel (1989), Becattini (1991) Lipietz (1992), Couret (1994)... La paternité du concept revient cependant à Torre³⁸, Gilly, Pecqueur et Zimmermen, qui ont « jeté » les bases des analyses de la proximité au sein du RERU³⁹. Cette approche a pris une telle envergure que certains comme Grosseti⁴⁰ n'hésitent pas à la qualifier « d'école de la proximité ».

Pour Tremblay, on peut distinguer quatre types ou formes de proximité :

- la proximité physique
- la proximité organisationnelle
- la proximité technologique
- la proximité culturelle ou institutionnelle⁴¹

Alexandre Asselineau et Anne Cromairas⁴² ont quant à eux proposer une autre typologie qui regroupe les proximités hiérarchique, fonctionnelle, temporelle, territoriale, et le système de proximité informationnelle ou système d'information de proximité. Finalement, Torre (2010) va proposer un réajustement de la notion de proximité et va limiter ses champs d'application à trois approches qui sont :

- la proximité géographique
- la proximité institutionnelle
- la proximité organisationnelle.

Ce qui nous apparaît en tout cas essentiel au delà des typologies et des évolutions du concept, c'est la réponse à la question que soulève Pierre Veltz⁴³, « A quoi sert la proximité dans l'économie ? ». Cette question, nous avons essayé de l'esquisser plus haut à propos de la subsidiarité, et nous avons abouti à la proposition qui suit ; la subsidiarité est un vecteur d'efficacité productive. Evidemment, la même réponse peut et devrait convenir à la problématique de la proximité, quelle que soit sa nature, géopolitique, institutionnelle ou organisationnelle.

Il convient désormais d'examiner comment s'est imposée cette idée de proximité et comment sans difficulté, elle s'insère désormais dans l'analyse économique. Si on suit les explications

³⁶ Tremblay, Diane-Gabrielle, J-L Klein, JM Fontan, «Proximité territoriale et innovation : une enquête sur la région de Montréal», Revue d'économie régionale et urbaine, n° 5, CNRS 2003

³⁷ ibid

³⁸ Torre André, Jalons pour une analyse dynamique des proximités, Revue d'Economie Régionale et Urbaine 3/2010 jin, p. 409-437

³⁹ RERU : Revue d'Economie Régionale et Urbaine

⁴⁰ cité in : Torre André, Jalons pour une analyse dynamique des proximités, Revue d'Economie Régionale et Urbaine 3/2010 jin, p. 409-437

⁴¹ ibid

⁴² Asselineau Alexandre, Cromairas Anne, Construire la proximité, Revue française de gestion 4/2011 (n°213) p. 141-156

⁴³ A quoi sert la proximité de l'économie ?, in M. Savy, P. Veltz (eds) *Economie globale et réinvention du local*, DATAR, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1995.

de Jean-Benoît Zimmerman⁴⁴, l'espace et donc le territoire, n'ont pas d'existence dans la théorie économique... Mais comme le souligne Tremblay⁴⁵, Marshall évoquait déjà en 1889 la problématique de la concentration des activités et des entreprises dans un espace donné. D'après Zimmerman, C'est Alfred Weber qui en 1909 introduira le modèle de localisation fondé sur l'optimisation des coûts de transport...

Un autre des précurseurs ou des inventeurs de « l'approche des proximités » Torre⁴⁶, nous explique que l'analyse est née d'un rapprochement entre des économistes industriels et des économistes régionaux, ceci pour mieux appréhender une réalité de terrain de plus en plus complexe. Les économistes institutionnels se sont joints un peu plus tard au mouvement, ainsi que les évolutionnistes. L'approche de départ s'est alors enrichie avec de nouveaux champs, de nouvelles analyses, de nouvelles problématiques et de nouvelles transpositions. Cette construction est donc le fruit de nombreux allers-retours entre l'observation de terrain et la production théorique. Elle n'a été possible que parce qu'elle répondait à une attente, un besoin de donner des explications plus pertinentes sur une réalité vécue, et cette réalité ne semblait pas correspondre aux canons de la théorie économique traditionnelle.

Les explications de Pierre Veltz⁴⁷ sont très enrichissantes sur ces aspects. Veltz note en effet que dans la réalité du marché, on assiste à une polarisation importante des activités économiques, notamment avec le basculement de la prépondérance des espaces urbains sur les autres territoires. On constate actuellement que plus de la moitié de l'humanité réside et développe ses activités dans les villes. Il est donc urgent de mettre au centre du débat les contraintes de l'espace qui se réduit relativement au sein des villes, et surtout poser la question de la destination des autres lieux...

Que ce soit en terme de bien être des travailleurs (productivité) ou de segmentation des débouchés dans le respect des nouvelles contraintes « environnementales » ou de traçabilité, la proximité semble offrir plus de garanties que la mondialisation, non seulement en termes de tranquillité sociale voire de satisfaction non économique, mais aussi en termes d'implication et de participation dans la décision de production ou de consommation, d'où un engouement certain pour la notion.

B/ LA SUBSIDIARITE : UN CONCEPT JUSTIFICATIF D'AIGUILLAGE DU COMPORTEMENT DES ACTEURS.

Jean-Benoît Zimmerman, dans son analyse de la bifurcation en économie, base sa démonstration sur les notions de temps et d'irréversibilité. Cette démarche lui donne l'occasion de mettre en avant l'évolution des objectifs poursuivis par les travaux des plus grands économistes et de leurs écoles de pensée. La présentation des théories économiques de Marc Montoussé⁴⁸ abouti aux mêmes constats. Pour ce dernier, l'objectif de la doctrine des

⁴⁴ Zimmermann Jean-Benoit, Le territoire dans l'analyse économique, Revue française de gestion 4/2008 (n° 184) p. 10118

⁴⁵ Tremblay, Diane-Gabrielle, J-L Klein, JM Fontan, «Proximité territoriale et innovation : une enquête sur la région de Montréal», Revue d'économie régionale et urbaine, n° 5, CNRS 2003

⁴⁶ Torre André, Jalons pour une analyse dynamique des proximités, Revue d'Economie Régionale et Urbaine 3/2010 jin, p. 409-437

⁴⁷ A quoi sert la proximité de l'économie ?, in M. Savy, P. Veltz (eds) *Economie globale et réinvention du local*, DATAR, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1995

⁴⁸ Montoussé Marc, *Théories économiques*, éd. Bréal 1999, p. 10

physiocrates est la démonstration que les hommes recherchent essentiellement le bonheur. Pour Adam Smith, si la dynamique de la division du travail entraîne des changements importants dans le savoir organisationnel, et modifie fondamentalement les formes et les conditions de production, la reconnaissance et l'adoption de la méthode est motivée essentiellement par les objectifs de performance. La théorie de Adam Smith a pour objectif essentiel d'expliquer comment il faut s'y prendre pour accroître la richesse de la nation et bien sûr, Ricardo viendra conforter la pensée smithienne en élargissant l'espace, le volume et la densité des relations économiques entre pays pour la recherche de plus d'efficacité grâce à la spécialisation et la baisse des prix.

John Stuart Mill, au delà de la théorie quantitative de la monnaie, estime que l'objet de l'économie est le progrès social, et que l'intervention de l'Etat est nécessaire pour assurer l'émancipation des femmes, réduire la durée du travail, ou donner accès à l'instruction (publique) au plus démunis⁴⁹. Léon Walras, Wilfried Pareto et à leur suite l'école marginaliste, mettront en avant la satisfaction des individus sous la contrainte d'un effort minimum, ce qui revient à la recherche ou à la poursuite de l'efficacité. Quant à Karl Marx, sa critique du capitalisme nous montre que pour lui, l'objet de l'économie réside dans la relation des hommes avec les hommes et non dans la recherche d'une quelconque efficacité.

L'évocation de ces différents auteurs et penseurs, ainsi que des écoles ou des courants de pensée qui les suivent, montre, si ce n'est une hétérogénéité des finalités du domaine économique, au moins des préoccupations finales qui impactent les analyses et leur mise en œuvre sur le terrain.

Si les analyses marxistes ont été remises en cause voire disqualifiées dans leurs réalités opérationnelles, on peut estimer que la pensée keynésienne a permis un début d'inflexion, non seulement dans l'analyse, mais aussi dans la réalité et la pratique de l'économie avec la mise en œuvre des politiques ou des recettes qui visaient l'enrichissement de la nation. Il serait fort prétentieux de notre part d'affirmer que le principe de subsidiarité (économique) est à hisser au même niveau que le raisonnement macroéconomique... Malgré tout, il nous semble que l'usage de ce concept entraîne insensiblement des modifications profondes par petites touches, sur la lecture et l'effectivité des faits économiques contemporains. En effet, pour François Sicard, Guillaume Renaudineau, Philippe Brault⁵⁰, on distingue trois facettes au principe de subsidiarité. C'est comme ils le soulignent un principe anticentralisateur, un principe antitotalitaire, un principe répartiteur. En économie, ces trois facettes traduisent au moins la nécessité de l'atomicité, le refus des monopoles, et l'obligation de la répartition des tâches... De ce point de vue, le principe de subsidiarité économique épouse les finalités propres au « libéralisme » telles qu'évoquées plus haut, notamment la recherche d'efficacité. Pourtant, tel que nous est présenté le principe dans le schéma de construction européenne, la subsidiarité économique aurait comme but l'amélioration de l'efficacité des services publics et de la gestion des biens collectifs au sein de l'Union Européenne.

Le principe de subsidiarité porte sur les rapports entre le pouvoir politique et la société civile, et signifie que le « pouvoir politique » ne doit intervenir que pour autant que la société en son sein, ses différentes cellules (...) ne sont pas parvenues à satisfaire les différents

⁴⁹ Montoussé Marc, Théories économiques, éd. Bréal 1999, p. 19

⁵⁰ *Le principe de subsidiarité*, François Sicard, Guillaume Renaudineau, Philippe Brault, Editeur :La Documentation française, 2005 p.

*besoins*⁵¹. Or, la question que soulève cet aspect est de savoir si l'existence d'un service public ou d'un bien collectif est automatiquement liée à son efficacité économique et/ou sociale ? Si la réponse est affirmative, cela reviendrait alors à mettre sur le même plan les biens publics et les biens privés, ce qui pose un problème de fond...

La tendance actuelle au sein des instances européennes⁵² est de considérer que la propriété privée, l'initiative privée, la gestion privée sont très largement au dessus de la sphère publique en terme d'efficacité. Ceci se traduit dans un premier temps par l'éviction des autorités publiques nationales du champ de l'économie marchande, sous le double prétexte d'une subsidiarité économique relative à l'aspect antitotalitaire qu'auraient les pouvoirs publics omniprésents et omniscients, mais aussi à l'aspect efficacité des acteurs, puisque tout ce qui est marchand est censé être mieux géré par ceux qui bénéficient d'un intérêt direct privatisable. En d'autres termes, le consensus qui fait la non exclusion et la non rivalité d'un bien public devient une source de sous optimalité.

Au niveau de la gestion quotidienne des activités, et notamment des services, on assiste par exemple, dans les territoires communaux depuis une ou deux décennies, à une remise en cause des régies de gestion de l'eau par les entreprises privées et à une réintégration de ces services dans le giron public. N'est ce pas là, la démonstration d'une des limites de la subsidiarité ? Il en va de même pour les partenariats /publics/privés (PPP) qui font actuellement l'objet d'une évaluation peu concluante en terme d'efficacité (voire la polémique sur la construction du centre hospitalier d'Evry)

Pourtant, les performances actuelles des pays émergents ne semblent pas reposer uniquement sur la célérité de leurs acteurs privés. Les pouvoirs publics en Chine, Inde, Brésil et même en Turquie sont impliqués au quotidien dans la sphère économique et financière, ce qui ne nuit pas pour autant à la progression de leur PIB. Evidemment, on peut nous rétorquer que « la chose publique » n'a pas encore acquis toutes ses lettres de noblesse dans le cadre économique et social de la plupart des pays émergents. La situation dans ces pays fait de la puissance publique un acteur pivot, voire le seul acteur capable d'orienter avec le maximum d'efficacité l'économie vers une accumulation rapide des richesses dans l'esprit des trente glorieuses en Europe de l'Ouest. Le sentiment d'abondance n'est pas encore suffisamment développé ou ressenti par les populations de ces pays pour qu'elles s'orientent vers des revendications « re-distributives » en termes de responsabilité, de décision ou d'avoirs.

Nous avons insisté tantôt sur la nature insidieuse du principe économique de subsidiarité. Cette interprétation de la subsidiarité fait suite à un questionnement de Guillaume Guindey⁵³ qui non seulement se pose la question de savoir si le capitalisme ne suppose pas une évolution de la structure de l'Etat, mais surtout si le fonctionnement de ce dernier n'exigerait pas une certaine conversion mentale des acteurs qui y participent. En ce qui concerne cette évolution de la structure de l'Etat, force est de constater, plus de trente ans après ces écrits, la position de l'Etat a subi des transformations importantes, pressées en cela par la mondialisation triomphante.

⁵¹ *Le principe de subsidiarité*, François Sicard, Guillaume Renaudineau, Philippe Brault, Editeur :La Documentation française, 2005 p.7

⁵² *et on a des doutes sérieux sur une inflexion prochaine du processus malgré le constat alarmant aux élections européennes de mai 2014 dont le résultat est apparemment interpréter comme une injonction à plus d'efficacité, plus de résultats et peut être plus d'attention au niveau social*

⁵³ Guindey guillaume, *Vingt et une questions sur le capitalisme*, éd. Puf, 1998

Depuis la fin de la décennie 1970, la « bifurcation » introduite par les analyses keynésiennes a connu des réajustements importants pour revenir à une trajectoire compatible avec l'orthodoxie libérale. La contrattaque libérale, initiée par des penseurs comme Hayek, Friedman, Laffer, Lucas et toute la Nouvelle Economie Classique (NEC) sur le plan théorique et relayée par le Ronald Reagan et Margareth Thatcher au plan politique, a permis de recadrer les esprits et les doctrines, en tenant compte au minimum des changements introduits lors de la période des Trente Glorieuses. Le crédo en vogue depuis les années 1980 s'articule autour des concepts de décloisonnement, dérégulation, dérèglementation, désengagement de l'Etat, désintermédiation, de même que la dématérialisation chère à l'OMC⁵⁴. Dans ce cadre :

- Le décloisonnement a pour objectif la remise en cause, voire le dépassement des prérogatives étatiques sur les activités du territoire, dans la mesure où aucune institution, en dehors du « marché », ne peut se prévaloir compétente sur le contrôle d'un marché se situant en dehors de ses compétences territoriales.
- La dérèglementation permet de délester l'Etat de ses moyens de coercition économique, mais surtout d'entraîner le transfert des compétences dédiées à une autre institution qui se trouve être ici le « marché »...
- La désintermédiation va dans le même sens, c'est-à-dire, desserrer la contrainte du contrôle de la création et de l'échange de moyens de paiement qui sont ou étaient une des prérogatives exclusive de l'Etat.
- La dématérialisation permet une accélération des autres processus précités.
- Le désengagement de l'Etat est le but ultime poursuivi par les libéraux, au moins en terme de posture idéologique...

Tous ces concepts nous ont été « vendus » sous le couvert de la recherche d'efficacité économique, avec comme garantie une relance du processus de croissance qui viendrait impacter à terme les autres aspects de la vie des populations. Vous noterez au passage la proximité exceptionnelle de ces concepts avec le principe de subsidiarité. Vous remarquerez aussi que nous avons indiqué dès le départ que la subsidiarité aurait du mal à s'appliquer dans un espace mondialisé, faute de « *pouvoir référent ultime* » sur lequel elle pourrait s'appuyer.

Ceci n'est pas le cas de l'Union Européenne (UE) qui dispose d'une structure institutionnelle proche du fédéralisme. Dans le cadre d'une recherche de consensus entre les institutions les plus hautes au niveau européen, la subsidiarité devient un atout organisationnel qui légitimise et consolide le partenariat entre ces institutions. L'adoption du principe de subsidiarité dans le cadre européen intervient dans la foulée de la reconquête idéologique libérale (1985). Le principe s'adapte et épouse donc les objectifs du courant de pensée dominant quand il ne le sert pas. Comment et pourquoi peut-on dire que ce principe, normalement prévu pour des problématiques de gouvernance des biens et services publics, sert à la cause d'un courant de pensée libéral ? N'y-a-t-il pas de contradictions dans l'énoncé même de la proposition ?

Pour comprendre comment le principe de subsidiarité a pu être instrumentalisé par les libéraux, revenons à une schématisation que nous propose Biales⁵⁵ et qui donne l'occasion de situer les évolutions du système économique occidental depuis la fin de 19^{ème} siècle.

⁵⁴ Henri Bourguinat, cité in www.christian-biales.net/documents/Nouvelleeconomie.pdf, p.12, 18/07/2013

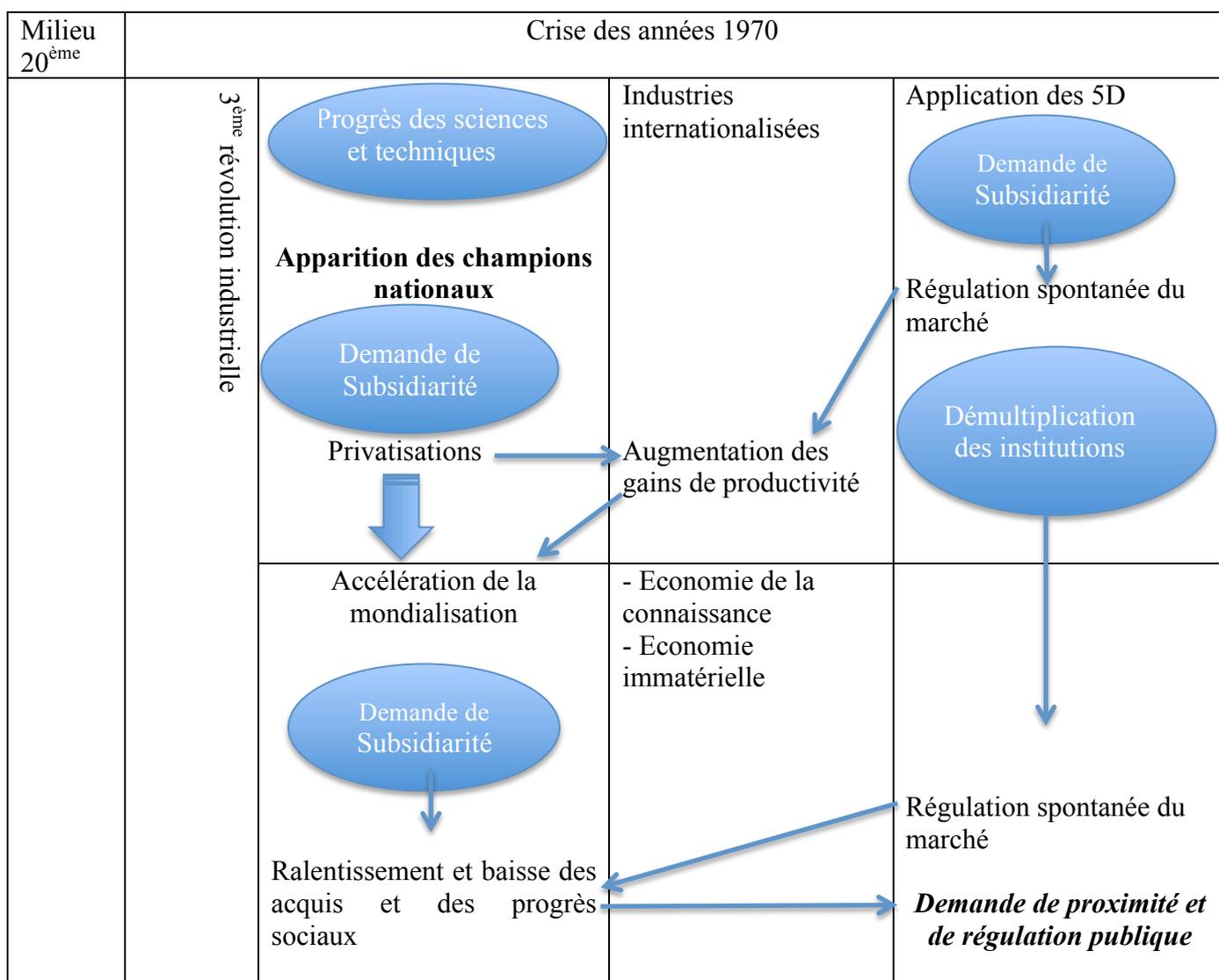
⁵⁵ www.christian-biales.net/documents/Nouvelleeconomie.pdf, p.50, 18/07/2013

Insertion de la subsidiarité dans la logique d'évolution du système (A)

		Système de production	Industries	Système de régulation
18 ^{ème} – 19 ^{ème}	1 ^{ère} révolution	Entreprises privées atomisées	Domestiques	Marché
Crise début 20 ^{ème}				
Début 20 ^{ème}	2 ^{ème} révolution industrielle	Entreprises publiques Entreprises privées et augmentation de la taille Economie mixte et monopoles publics	Industries de réseau (Infrastructures) Consommation de masse Services publics, industriels et commerciaux	Régulation contrôlée par l'Etat Economie administrée
				

Sources : à partir du schéma de Bialès in www.christian-biales.net/documents/Nouvelleconomie.pdf, 18/07/2013

Insertion de la subsidiarité dans la logique d'évolution du système (B)



Sources : à partir du schéma de Bialès in www.christian-biales.net/documents/Nouvelleconomie.pdf, 18/07/2013

Insertion de la subsidiarité dans la logique d'évolution du système (C)

Crise début du millénaire				
Début 21 ^{ème}	4 ^{ème} révolution industrielle	<p>Cohabitation de 2 systèmes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Monopoles privés en occident - Monopoles publics chez les émergents 	<p>Complexification du système de production</p> <p>Nouvelles économies numériques et écologiques</p> <p>Nouvelle économie des réseaux</p> <div style="text-align: center;"> <p>Demande de Subsidiarité</p> <p>Défaut de Proximité</p> </div>	<p>Echec d'une régulation publique par l'OMC</p> <p>Sentiment d'abandon des souverainetés publiques</p>

Sources : à partir du schéma de Bialès in www.christian-biales.net/documents/Nouvelleconomie.pdf,
18/07/2013

Nous avons souligné la demande « antitotalitaire » du principe de subsidiarité économique. Celle-ci découle, comme on peut le constater sur le précédent schéma, d'une complexification croissante des systèmes de production. La décentralisation, pour les administrations et autres services publics et l'externalisation, suivi de la délocalisation/autonomisation pour les administrations et mise en réseau des établissements de production pour les entreprises, en constituent la même face. L'argument utilisé ici par le principe de subsidiarité est de démontrer le manque de réactivité des structures trop importantes, ce qui revient à une perte d'efficacité dans un monde de concurrence où tout va vite.

L'autre idée que le principe de subsidiarité arrive à faire admettre à tous, a pour point de départ la complexité désormais inhérente du système économique. En effet, la démultiplication des structures « officiellement » autonomes garantit une lisibilité minimale des forces en présence. L'Etat « confisicateur » et « receleur » des richesses induites obtenues sur l'effort des « particuliers » pour le besoin d'une « pseudo » répartition « injuste » et le financement des services et biens publics, est accusé d'encourager les « passagers clandestins » voire la multiplication des indigents dénoncée à son époque par Malthus. Ainsi, l'éviction de cet tat tentaculaire va permettre un meilleur contrôle du surplus qui sera évidemment confisqué par un « microcosme » de fortunés au niveau mondial, qui aura pourtant bénéficié des largesses et des faiblesses des Etats lors des vagues de privatisations qui ont touché successivement tous les pays du globe sauf peut être Cuba...

Enfin, nous avons soulevé le point, au regard des origines chrétiennes du concept de subsidiarité. Il nous semble en effet que l'encyclique de Pie XI ne vient qu'installer et essayer de tempérer une évolution défavorable de la « position » de l'Eglise sur l'échelle des « pouvoirs » au début du 20^{ème} siècle. Le parallèle est saisissant quand on observe la détérioration de la légitimité des Etats auprès des citoyens européens depuis les années 1980. Incapables en effet d'apporter des solutions viables et « soutenables » aux préoccupations et difficultés d'existence de leurs administrés, les Etats européens ont préféré, grâce au subterfuge « subsidiarité », éviter une révolution sociale et économique qui allait remettre en cause leur existence. Le positionnement actuel qui plébiscite la subsidiarité, participe non seulement d'une réelle émancipation de la société « civile », mais aussi d'une « récupération » idéologique propre à tempérer la demande d'une meilleure efficacité des pouvoirs publics actuels, et de leur reculade face à la puissance montante du fait « mondial ».

C/ LES ACCOINTANCES ENTRE SUBSIDIARITE ET PROXIMITE.

Si la recherche d'efficacité apparaît au départ comme le lien qui unit les notions de subsidiarité et de proximité - ce qui a fait l'objet d'une attention particulière dans la première partie de ce travail -, deux autres éléments au moins participent également au rapprochement des deux concepts. Il s'agit de la participation « démocratique » des acteurs dans le processus de changement économique, voire leur implication et participation consciente dans l'ampleur et la qualité des transformations économiques, et de l'autre côté, les deux notions semblent se retrouver autour des effets de la mondialisation.

La démocratie économique est un concept qui suppose des lectures différentes, selon les écoles de pensée. Takis Fotolopoulos⁵⁶ propose différentes interprétations de la démocratie économique :

- Pour les libéraux, elle se confond avec le capitalisme populaire qui promeut une démocratisation de l'actionnariat.
- Le socialisme étatique propose une idée de la démocratie économique comme vecteur principal de réduction institutionnalisée des différences socioéconomiques.
- Pour les économistes « Verts », la démocratie économique repose sur le lieu de travail et la propriété salariale collective serait un gage de démocratie économique.

La démocratie économique implique le contrôle réel du processus de décision économique par la population ou la communauté qui sera bien sûr indépendante, autonome et suffisamment compétente pour juger des conséquences de leurs décisions sur les aspects micro et macroéconomiques du système économique. La première limite que l'on peut opposer à cette « démocratie économique et donc à la proximité a été développée par Condorcet puis K. Arrow comme le souligne Stiglitz⁵⁷ quand il évoque les difficultés de l'intervention de l'Etat. En tout état de cause, le besoin de proximité et la subsidiarité font écho à la perte de légitimité de l'Etat.

Pour atteindre une situation de démocratie économique, Takis Fotolopoulos propose qu'un certain nombre de conditions soient respectées :

- *Bien que l'autonomie suppose que de nombreuses décisions soient prises au niveau communautaire, certains problèmes néanmoins se posent à un niveau plus large (régional/national/supranational) :*
- *les inégalités dans la répartition du revenu entre les différentes communautés confédérées consécutives aux disparités existantes dans l'accès aux ressources énergétiques ou naturelles ;*
- *la question des échanges de biens et de services entre individus de différentes communautés ou entre les communautés confédérées elles-mêmes ;*
- *le caractère « supra local » des implications environnementales de la production et de la consommation ;*
- *les transports et la communication ;*
- *les problèmes posés par la liberté, fondamentale, de circulation (des hommes et du travail) entre communautés ;*
- *le transfert de technologies.*
- *Se pose aussi – et peut-être surtout – la question de l'élaboration du système qui permettra d'assurer une répartition juste et efficace des ressources aussi bien à l'intérieur des communautés qu'entre elles. Ce problème est particulièrement crucial puisqu'il est devenu évident aujourd'hui que, sur ce plan, les deux systèmes expérimentés jusqu'ici, c'est-à-dire l'économie de marché d'une part et l'économie planifiée de l'autre, ont lamentablement échoué.*

Cette présentation rapide de la démocratie économique montre une coïncidence forte entre la mise en œuvre du principe de subsidiarité et l'application de l'approche des proximités. Il en va de même pour les effets de la mondialisation. La proximité et la subsidiarité s'imposent de plus en plus comme deux concepts ayant pour mission de limiter les effets négatifs de la mondialisation sur l'activité économique d'un territoire.

⁵⁶ Takis Fotolopoulos, revueagone.revues.org/870

⁵⁷ J. Stiglitz, *Principes d'économie politique*, Bruxelles, éd. De Boeck Université, 2000

La mondialisation promeut la « standardisation » et gomme les différences. Elle éloigne l'acteur de la décision et de la responsabilité. Elle fait abstraction de l'espace, alors que de la proximité va réintégrer la responsabilisation des acteurs, la spécificité des lieux, la traçabilité des produits là ou la subsidiarité redore la conscience et l'implication.

CONCLUSION...

Il est peu évident de clore un exercice comme celui-ci, tant les implications se multiplient quand on oppose « la chose publique » à l'intérêt privé. Comme le soulignait déjà Karl Polanyi, depuis le 19^{ème} siècle, deux principes organisateurs s'affrontent dans la société. Le premier est le principe du libéralisme économique qui vise à établir un marché autorégulateur, l'autre est le principe de protection sociale qui vise à conserver l'homme et la nature aussi bien que l'organisation de la production⁵⁸. Avec Polanyi, d'autres auteurs à l'exemple de René Passet, réclament dans le cadre d'une science économique désormais autiste, de redonner la priorité aux valeurs de l'homme et de la vie ou pus simplement de réinstaurer la suprématie du politique et de la démocratie sur l'économique⁵⁹... Ils ne sont ni les premiers, ni les derniers, et comme toujours, une des qualités remarquables du libéralisme a été, et reste, sa capacité à s'adapter aux contraintes environnementales. Que vous les qualifiez de mutations, d'inflexions ou de bifurcations, les changements acceptés par le système ont pour conséquence de le renforcer. Or ces changements s'accomplissent comme le soulignait Maurice Décaillot⁶⁰ à la suite de l'apparition du développement, de l'expansion de pratiques socio-économiques typiques, structurellement nouvelles, portées par des groupes sociaux trouvant leur cohérence autour d'elles. Seulement, il nous semble que les pratiques de l'économie des proximités et le mode de gouvernance économique fondé sur le principe de subsidiarité participent de cette logique. Quand la complexité devient le vecteur essentiel du système, ces deux notions permettent d'adoucir ou de rendre moins ardu l'affrontement à la réalité désespérante.

Dans un monde en mutation, la gouvernance peut, si elle ne prend pas en compte les aspirations légitimes de ses administrés, connaître des déboires insoupçonnés. La subsidiarité et la proximité sont des notions qui réintroduisent un peu d'éthique dans la sphère économique. Nous terminerons donc par une citation de Verna Gérard qui écrivait ceci : *La légalité et la légitimité sont deux notions distinctes. Comme le disait déjà Platon, dans son Gorgias : « Le plus souvent, la nature et la loi sont des termes qui sont en contradiction l'un avec l'autre... selon la nature, ce qui est le plus honteux, c'est toujours ce qui est le plus mauvais, à savoir subir l'injustice; selon la loi, au contraire, c'est de la commettre... »*. Quand la loi est contestée parce que perçue comme injuste (lois du marché), le principe qui s'apparente à une suggestion prend du sens.

⁵⁸ Karl Polanyi, La grande transformation ; éd. Gallimard 2009, p. 196

⁵⁹ René Passet, L'illusion néo-libérale, éd. Fayard 2000, p. 183-184

⁶⁰ Décaillot Maurice, L'équité économique, un projet actuel, in innovations, 1/2011 (n°34), p. 185-204

Bibliographie sommaire

Julien Barroche , « Etat, libéralisme et christianisme : Critique de la subsidiarité européenne » éd. Dalloz – 2012

C.D. Echaudemaison ; Dictionnaire d'économie et de sciences sociales, ed Nathan 2007

J.K. Galbraith / Nicole Salinger ; Tout savoir ou presque sur l'économie éd. Du Seuil, 1978

Paul A. Samuelson ; L'économie, éd. Armand Colin collection U, Tome 1 – 1972

Jean Paul Auray (sous la direction de) ; Encyclopédie d'économie spatiale, éd Economica – 1994

Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental ; L'économie de proximité : une réponse aux défis majeurs de la société française - 2010

Le principe de subsidiarité, **François Sicard, Guillaume Renaudineau, Philippe Brault**, Editeur : **La Documentation française, 2005**

Le principe de subsidiarité ; sous la direction de Francis Delpérée éd. Bruylant, Bruxelles, 2002

Economie globale et réinvention du local ; sous la direction de Michel Savy et Pierre Veltz ; datar/éditions de l'Aube 1995

Hassan Zaoual, Socio économie de la proximité ; du global au local ; éd. L'Harmattan 2005

Karl Polanyi, La grande transformation ; éd. Gallimard 2009

René Passet, L'illusion néo-libérale, éd. Fayard 2000

Charles Gave, L'Etat est mort, vive l'Etat, François Bourin éditeurs, 2010

Olivier Pastré, Repenser l'économie ; L'économie Bottom-up, éd. Fayard, 2013

Nikos Scandamis , Le paradigme de la gouvernance européenne, entre souveraineté et marché, éd. Bruylant Bruxelles 2009

Sitographie

(<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/subsidiarite/C3%A9/75099/locution>)

<http://www.ceras-projet.org/dsc/index.php?id=6662>)

(<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/fonctionnement/france-ue/qu-est-ce-que-principe-subsidiarite.html>)

(http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_fr.htm)

(<http://www.toupie.org/Dictionnaire/Subsidiarite.htm>)

Chantal Delsol (<http://www.chantaldelsol.fr/fondements-anthropologiques-du-principe-de-subsidiarite/>)

(<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-32.html>)

<http://junon.univ-cezanne.fr/bornier/Intro.pdf>