

Le principe de subsidiarité à l'aune de la politique de décentralisation

The principle of subsidiarity in light of decentralization policy

BAGHDAD Maria

Docteur en Droit public et sciences politiques,
FSJES Mohammeda, Université Hassan II Casablanca
baghdadmaria10@gmail.com

Résumé

Le principe de subsidiarité, pierre angulaire de l'organisation des compétences entre les différents niveaux de pouvoir, vise à confier la prise de décision à l'échelon le plus proche des citoyens. Bien que sa formalisation juridique résulte du traité de Maastricht, il s'inscrit dans une tradition philosophique et politique ancienne. À travers une analyse juridique et doctrinale, cet article examine le rôle du principe de subsidiarité dans le cadre de la politique de décentralisation. Il montre que ce principe constitue un référentiel normatif essentiel pour légitimer et encadrer les transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales. En rapprochant la décision des citoyens, ce principe tend ainsi à renforcer l'autonomie locale et à favoriser une action publique de proximité plus efficace. Toutefois, sa mise en œuvre révèle une tension permanente entre cette autonomie et la nécessité d'une intervention ou d'un soutien de l'échelon supérieur, faisant du principe de subsidiarité un instrument de régulation dynamique plutôt qu'une règle rigide et absolue.

Mots clés : Subsidiarité, Décentralisation, Compétence, Autonomie locale.

Abstract

The principle of subsidiarity, a cornerstone of the allocation of powers among different levels of government, aims to assign decision-making to the level closest to the citizens. Although its legal formalization stems from the Maastricht Treaty, it is rooted in a long-standing philosophical and political tradition. Through a legal and doctrinal analysis, this article examines the role of the subsidiarity principle within the framework of decentralization policy. It demonstrates that the principle serves as an essential normative framework to legitimize and regulate the transfer of powers from the State to local authorities. By bringing decision-making closer to citizens, the principle seeks to strengthen local autonomy and promote more effective, citizen-centered public action. However, its implementation reveals a continuous tension between this autonomy and the need for oversight or support from higher levels, making subsidiarity a dynamic regulatory instrument rather than a rigid and absolute rule.

Keywords: Subsidiarity, Decentralization, Competence, Local autonomy.

Introduction

Le principe de subsidiarité constitue l'un des piliers de l'organisation des pouvoirs dans les systèmes administratifs contemporains. Il occupe une place centrale dans la réflexion relative à la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir, en veillant à ce que les décisions soient prises au niveau le plus proche des citoyens concernés, renforçant ainsi leur participation et la pertinence de l'action publique.

L'expression « principe de subsidiarité » est relativement récente dans le vocabulaire juridique et politique, le terme n'a fait son apparition dans les langues vivantes qu'au début des années 1990. En français, son introduction dans les dictionnaires courants (Petit Larousse, Robert...) date du milieu de cette décennie, notamment suite à son inscription dans le traité européen de Maastricht de 1992. Cependant, l'idée qu'elle recouvre plonge ses racines dans l'histoire ancienne, trouvant son origine étymologique dans les mots latins *subsidium* et *subsidiarius*. Le premier renvoie à l'idée de secours militaire, évoquant des troupes de réserve intervenant en soutien sans se substituer aux forces principales. Le second qualifie ce rôle d'appui subordonné, marqué par le préfixe *sub-*, qui suggère à la fois une position inférieure et une intervention conditionnelle. Cette double dimension - préventive en temps de paix et opérationnelle en temps de guerre - préfigure déjà la dialectique moderne entre autonomie locale et intervention centrale.

Au-delà de ces origines, le concept a connu une trajectoire intellectuelle significative, comme l'a souligné Chantal Millon-Delsol (1993) dans ses travaux. Ses fondements philosophiques puisent dans la pensée antique, notamment chez Aristote et sa vision d'une société organisée en communautés imbriquées, chacune dotée de fonctions propres mais incomplètes, nécessitant l'intervention d'un échelon supérieur pour atteindre l'autarcie et le bien commun. C'est toutefois par le biais de la doctrine sociale de l'Eglise catholique, à partir du XIX^e siècle, que le principe a été systématisé et diffusé. Son adoption par des systèmes fédéraux, tels que l'Allemagne, puis son inscription dans le droit communautaire - en particulier dans le traité de Maastricht, où il est érigé pour la première fois en principe juridique - en ont fait un instrument de régulation des compétences entre les différents niveaux de gouvernement. Toutefois, ce principe ne saurait être appréhendé comme une réponse universelle aux difficultés inhérentes à la répartition des compétences. Il constitue plutôt une méthode d'action et de régulation, visant à instaurer un équilibre dynamique entre les logiques de centralisation et de décentralisation.

Dans ce contexte, le principe de subsidiarité trouve une résonance particulière au regard des réformes de décentralisation et des mutations contemporaines de la gouvernance territoriale. La relation entre subsidiarité et décentralisation suscite en effet d'importants débats doctrinaux, certains auteurs y voyant une complémentarité naturelle, tandis que d'autres soulignent les tensions, voire les divergences conceptuelles, entre ces deux notions. C'est dans ce cadre que s'inscrit la présente réflexion, qui cherche à apprécier sa contribution réelle à l'aménagement des compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

Dès lors, la problématique qui guide la présente étude peut être formulée comme suit : **dans quelle mesure le principe de subsidiarité contribue-t-il à encadrer la répartition des compétences, et quels apports peut-il offrir à la politique de décentralisation ?**

La méthodologie adoptée repose sur une analyse juridique et doctrinale du principe de subsidiarité, mobilisant à la fois les sources philosophiques, les textes juridiques, ainsi que les principales contributions doctrinales relatives à la répartition des compétences.

Afin d'y répondre, ce travail s'articulera en deux axes. Il conviendra d'abord de retracer les fondements conceptuels et les mutations du principe de subsidiarité. Dans un second temps, l'analyse portera sur ses apports à la répartition des compétences, en interrogeant ses liens avec la décentralisation.

1. Les assises historiques et théoriques du principe de subsidiarité

Érigée de longue date en principe de philosophie politique, la subsidiarité s'est d'abord affirmée comme un principe d'organisation sociale, avant d'acquérir, à l'époque contemporaine, le statut de principe d'organisation politique majeur.

1.1. La construction historique de la notion de subsidiarité

La subsidiarité est une notion d'organisation sociale enracinée dans des fondements philosophiques. Il trouve ses origines chez Aristote, qui a établi des normes sociales élevées, et a été développé par d'autres penseurs comme Althusius, avant d'évoluer au sein du catholicisme social.

1.1.1. L'origine philosophique du concept de subsidiarité

L'idée de subsidiarité trouve ses racines dans la pensée d'Aristote, qui fut le premier à explorer cette notion, bien qu'il l'ait abordée sous l'angle de la « suppléance ». Il conçoit la société comme une organisation hiérarchisée de communautés imbriquées, chacune répondant à des besoins spécifiques. La famille assure la satisfaction des besoins quotidiens, le village élargit cette capacité (MILLON DELSOL, 1993), tandis que la cité constitue l'aboutissement de cette organisation, car elle seule atteint l'autarcie, c'est-à-dire la pleine suffisance. Toutefois, cette hiérarchisation ne signifie pas l'effacement des groupes inférieurs : la cité n'intervient que pour compléter ce que les structures de base ne peuvent accomplir seules (BRIU, 2014). Aristote insiste sur une conception positive de la suppléance, orientée vers le perfectionnement et l'épanouissement de l'homme, et non vers la domination. Un pouvoir politique excessif, s'immisçant dans la vie quotidienne, est perçu comme une atteinte à la liberté, ce qui fonde l'idée d'un bon gouvernement respectueux des autonomies (DELPÉRÉE, 2000).

Au XIII^e siècle, Thomas d'Aquin reprend cette réflexion en l'inscrivant dans une perspective chrétienne. Il introduit le principe de totalité, selon lequel l'individu est naturellement orienté vers le tout social, sans pour autant perdre sa dignité propre. Il remplace la notion de citoyen par celle de personne, dotée de responsabilité morale et d'une finalité propre. Le rôle du pouvoir politique n'est plus de définir unilatéralement le bien commun, mais de corriger les désordres, de pallier les insuffisances et de parfaire ce qui peut l'être, tout en respectant la liberté individuelle (MILLON DELSOL, 1993).

Par ailleurs, au début du XVII^e siècle, dans *Politica methodice digesta* (« Exposé méthodique de la politique »), Johannes Althusius, précurseur de la doctrine du fédéralisme et juriste considéré comme le premier penseur à théoriser l'État subsidiaire, développe l'idée de subsidiarité de manière systématique. Il l'aborde comme un principe social fondé sur la

nécessité d'autonomie des collectivités de base (BRIU, 2014), défendant, en tant que syndic, l'autonomie de la ville d'Emden face au prince suzerain. Pour lui, le concept qui permet de construire la politique de manière autonome est celui de symbiose, qui désigne la vie sociale en tant qu'elle est nécessaire à l'homme (BRAULT et al. 2005). Il propose une classification des communautés symbiotiques, distinguant les communautés privées naturelles (la famille) et conventionnelles (les corporations et collèges), ainsi que les communautés publiques particulières (les cités et les provinces) et universelles (l'État, l'Église) (BARROCHE, 2012). C'est dans sa conception des relations entre ces communautés qu'Althusius se démarque de la pensée médiévale et des doctrines contractuelles. Chaque niveau possède une autonomie propre, et le passage à un niveau supérieur ne se justifie que lorsque le niveau inférieur atteint ses limites.

Pour Althusius, l'autorité suprême ne doit pas concurrencer les communautés de base. Elle exerce des fonctions essentielles - réguler, promouvoir, protéger, garantir - dans des domaines tels que la paix, la police ou la monnaie, sans s'immiscer dans les affaires que les communautés peuvent gérer elles-mêmes. Sa vision repose sur une gouvernance ascendante, limitant la concentration du pouvoir et favorisant l'épanouissement des individus au sein de structures autonomes guidée par un principe de subsidiarité. La subsidiarité ne privilégie ni les communautés de base ni les communautés supérieures, mais vise à permettre à chacune d'atteindre ses finalités propres.

L'application de ce principe repose sur une série de pactes destinés à préserver l'autonomie de chaque entité. Le dernier de ces pactes a donné naissance à ce que l'on appelle aujourd'hui l'État fédéral, qu'Althusius qualifiait de « communautés symbiotiques intégrales » ou de « communautés supérieures universelles » (BRAULT et al. 2005, p.13). Il s'agit de contrats politiques définissant l'autonomie des communautés contractantes ainsi que l'étendue des pouvoirs délégués. Toute ingérence y est strictement encadrée par le droit, car elle doit rester limitée et proportionnée. Chaque entité défend activement son espace d'autonomie, accepte une surveillance destinée à la protéger, à condition qu'elle en soit l'initiatrice, sans jamais tolérer ni appropriation ni mise sous tutelle (BAUDIN-CULLIERE, 1995).

À partir du XIX^e siècle, la notion de suppléance s'applique plus directement aux relations entre la société et l'État. Alexis de Tocqueville s'inscrit dans ce contexte en réfléchissant à la décentralisation et à l'autonomie locale, notamment face à l'héritage de la centralisation française. Il défend une limitation des pouvoirs de l'État afin de revitaliser la société et de préserver l'indépendance de l'individu. La subsidiarité devient alors un outil de répartition des compétences, visant une gouvernance plus proche des citoyens. À l'inverse, Friedrich Hegel souligne la nécessité d'un État fort pour dépasser l'anarchie issue de particularismes excessifs, tout en reconnaissant que cet État doit coordonner les autonomies existantes. Il propose un « État de troisième type », conciliant libertés individuelles et intérêt général, où l'intervention étatique se limite à ce que les groupes sociaux ne peuvent accomplir eux-mêmes (MILLON DELSOL, 1993).

Deux logiques s'entrecroisent ici : l'une légitime les autonomies, l'autre souligne la nécessité d'un complément étatique. Cette articulation conduit à revendiquer une liberté organisée, visant une cohérence entre l'universel et le particulier. Pour y parvenir, il s'agit de

permettre au particulier de se développer selon ses capacités, tout en réservant à l'universel les domaines où son intervention est indispensable.

Pierre-Joseph Proudhon sera aussi un défenseur de l'organisation fédérative d'un État et considérera la subsidiarité comme un garant de l'implication de l'individu dans le pouvoir étatique. Il propose un contrat visant à réguler les relations entre les instances sociales et l'État. Ce contrat proudhonien repose sur des entités déjà autonomes, telles que les chefs de famille, les communes, les cantons, les provinces ou les États. Chacune de ces entités agit dans ses domaines de compétence et sollicite l'intervention de l'instance supérieure uniquement lorsqu'elle ne parvient pas à atteindre ses objectifs, tout en préservant ses libertés fondamentales. Ainsi, la liberté ne peut être sauvegardée qu'au sein d'une société structurée en groupes.

En définitive, la notion de suppléance établit un lien entre la critique de l'État et la reconnaissance de sa nécessité. La doctrine sociale de l'Église catholique offrira plus tard une conception moderne du principe de subsidiarité.

1.1.2. L'apport de la doctrine sociale de l'Église à la subsidiarité

Appréhendé également par la doctrine sociale de l'Église catholique, les origines premières du principe de subsidiarité remontent aux Pères et aux Docteurs de l'Église, l'idée est d'équilibrer les rapports entre les différents niveaux de pouvoir au profit de l'individu. Elle lui fonde « sur la dignité de la personne humaine placée au centre de la société » (SCHMITT, 2020, p.738). Le but est donc de limiter les pouvoirs de l'État et d'accroître l'autonomie des groupes locaux.

À la fin du XIX^e siècle, le contexte socio-économique marqué par la révolution industrielle et la dégradation de la condition ouvrière donne une acuité particulière à ces réflexions. La disparition progressive des structures corporatistes de l'Ancien Régime laisse les ouvriers exposés aux abus du capitalisme, dans un cadre où l'intervention de l'État reste faible. Face à cette situation, l'Église adopte initialement une réponse essentiellement caritative, tandis que, parallèlement, la doctrine marxiste se développe en proposant une remise en cause radicale des structures sociales existantes. C'est dans ce contexte que des penseurs catholiques tels que Wilhelm Emmanuel von Ketteler et Luigi Taparelli d'Azeglio amorcent une réflexion visant à identifier les causes structurelles de la crise sociale et à proposer des solutions institutionnelles (RICHER, 2020), fondées sur la reconnaissance des corps intermédiaires et la limitation de l'État.

Après ces réflexions et débats sur la condition ouvrière, c'est finalement sous le pontificat de Léon XIII que le principe de subsidiarité commence à se manifester dans l'enseignement social de l'Église, bien que de manière implicite. Ce principe apparaît pour la première fois dans l'encyclique *Immortale Dei*, publiée le 1er novembre 1885, qui aborde la constitution chrétienne des États. Cependant, c'est principalement dans *Rerum Novarum*, daté du 15 mai 1891 et dédié à la condition des ouvriers, que ce principe trouve une véritable expression. Léon XIII y définit les droits et devoirs respectifs des travailleurs et des employeurs, tout en reconnaissant, de manière novatrice, la responsabilité sociale de l'État. Il affirme que les gouvernants ont le devoir de veiller au bien public de l'ensemble des

classes sociales, dans le respect de la justice distributive, et que l'État doit favoriser toute action susceptible d'améliorer la condition des ouvriers.

Toutefois, cette reconnaissance du rôle de l'État est strictement encadrée. Le Souverain Pontife pose un principe fondamental selon lequel ni l'individu ni la famille ne doivent être absorbés par l'État. Il affirme la légitimité de leur liberté d'action tant qu'elle ne nuit ni au bien commun ni aux droits d'autrui. L'intervention de l'État est ainsi justifiée uniquement en cas de nécessité, notamment lorsque des individus ou des familles se trouvent dans une situation d'extrême vulnérabilité qu'ils ne peuvent surmonter seuls. Dans ce cas, l'action publique ne constitue pas une atteinte aux droits, mais une mesure de protection conforme à la justice sociale.

Néanmoins, le mérite de la première formulation explicite du principe de subsidiarité revient au pape Pie XI, dans l'encyclique *Quadragesimo Anno*, publiée en 1931. Soucieux de préciser les limites de l'intervention étatique, Pie XI affirme que l'État ne doit assumer que les tâches relevant du bien commun général et de la justice distributive. Il insiste sur le fait que la vie économique possède une finalité propre et qu'une intervention excessive de l'État, se substituant aux individus ou aux corps intermédiaires, constitue une usurpation de compétences. Il énonce alors un principe fondamental selon lequel il est injuste de retirer aux individus ou aux groupements inférieurs des fonctions qu'ils sont capables d'exercer eux-mêmes. L'intervention sociale a pour finalité d'aider, et non de détruire ou d'absorber, les entités de rang inférieur.

Le pape Pie XII s'approprie également cette conception du rôle de l'État, en étendant l'application du principe de subsidiarité à la structure de l'Église elle-même. Dans son discours *Beatissimus Pater* du 20 février 1946, il affirme que ce principe s'applique aussi bien à la vie sociale qu'à l'organisation interne de l'Église, sans remettre en cause sa hiérarchie.

Par ailleurs, l'extension la plus significative du principe de subsidiarité intervient sous le pontificat de Jean XXIII. À l'occasion du 70e anniversaire de *Rerum Novarum* et du 30e de *Quadragesimo Anno*, il publie, le 15 mai 1961, l'encyclique *Mater et Magistra*. Il rappelle que l'initiative privée des individus et des groupes demeure prioritaire dans le domaine économique, tout en reconnaissant la nécessité d'une intervention de l'État pour promouvoir le progrès social et le bien commun. Cette intervention doit toutefois respecter des limites précises afin de ne pas restreindre indûment la liberté d'action des individus. Le bien commun apparaît alors comme le critère permettant à la fois de justifier l'intervention étatique et d'en fixer les bornes.

Deux ans plus tard, avec *Pacem in Terris*, Jean XXIII propose une formulation élargie du principe de subsidiarité, applicable à l'ensemble des rapports entre les pouvoirs publics, les citoyens, les familles et les corps intermédiaires. Cette encyclique met en évidence les deux dimensions du principe : une dimension négative, qui définit les interventions à éviter, et une dimension positive, qui précise les obligations des instances supérieures à l'égard des entités inférieures et de la société civile (EL KARAMECH, 2020).

En outre, le principe de subsidiarité a connu une extension significative au-delà du cadre ecclésial, notamment avec sa consécration dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Bien qu'il conserve un lien avec la doctrine sociale de l'Église, il s'est progressivement

détaché de ses fondements naturalistes pour devenir un principe d'organisation technique, essentiel à la répartition des compétences entre les États membres et l'Union (DURANTHON, 2017).

1.2. L'interprétation moderne de la subsidiarité

Le principe de subsidiarité trouve une application importante à la fois dans le fédéralisme et dans le droit communautaire, mais ses enjeux et sa portée varient dans ces deux contextes. Il a d'abord émergé dans le système fédéral allemand, où il constitue le principe fondamental du fédéralisme. Dans l'Union européenne, il sert à encadrer la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, étant inscrit dans les traités comme un outil de régulation des compétences partagées.

1.2.1. L'expression fédérale du principe : L'exemple allemand

Le principe de subsidiarité trouve dans l'organisation fédérale allemande l'un de ses terrains d'application les plus aboutis. L'Allemagne est souvent perçue comme le berceau institutionnel de ce principe en Europe, non seulement en raison de son rôle historique dans son élaboration, mais aussi grâce à la structure juridique de sa Loi fondamentale. Cette dernière offre un cadre exemplaire où la subsidiarité dépasse le simple concept philosophique pour devenir un outil de régulation des relations entre la Fédération (Bund) et les entités fédérées (Länder).

Depuis la révision constitutionnelle du 21 décembre 1992, la Loi fondamentale allemande fait explicitement référence à la subsidiarité dans la première phrase de son article 23, en lien avec la construction européenne. Cet article affirme l'attachement de l'Allemagne aux principes fédératif, démocratique, social et à l'État de droit, ainsi qu'au principe de subsidiarité dans le cadre de l'Union européenne. Toutefois, cette référence s'inscrit davantage dans la logique du droit de l'Union que dans celle de l'organisation interne allemande (WEBER, 2000). La subsidiarité y apparaît principalement comme un mécanisme de répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres, plutôt que comme un principe constitutionnel structurant directement les relations entre le Bund et les Länder.

Cette situation explique en partie la réticence d'une large partie de la doctrine et de la jurisprudence allemandes à reconnaître à la subsidiarité une valeur juridique normative, y compris le tribunal administratif fédéral, refusent de reconnaître la validité juridique du principe de subsidiarité, le considérant davantage comme une idée issue de la philosophie catholique que comme une norme de droit administratif (BAUDIN-CULLIERE, 1995). La doctrine est divisée non pas sur la pertinence du principe, mais sur sa valeur constitutionnelle (BARROCHE, 2012).

Pourtant, malgré cette absence de reconnaissance explicite, la subsidiarité irrigue de manière implicite l'architecture constitutionnelle allemande à travers des principes qui régissent la répartition des compétences et l'autonomie des collectivités territoriales. La Loi fondamentale repose sur un équilibre subtil entre l'unité fédérale et l'autonomie des Länder, articulé autour de quatre catégories de législation : la compétence exclusive des Länder pour les affaires locales, la compétence exclusive du Bund pour les questions de souveraineté nationale, la compétence législative concurrente et la législation-cadre. Ce dispositif reflète

une logique de subsidiarité fonctionnelle où chaque niveau de gouvernement intervient selon la nature des compétences et la nécessité d'une régulation à l'échelle appropriée.

Cependant, la réalité de l'exercice des compétences a souvent montré une centralisation de fait. La Fédération a progressivement élargi son champ d'intervention, notamment à travers l'exercice extensif des compétences concurrentes, réduisant ainsi l'espace d'autonomie des Länder. Cette tendance à la centralisation a été renforcée par des enjeux liés à la mondialisation, à la gestion des crises économiques ou sanitaires, et à la nécessité d'une coordination plus étroite des politiques publiques à l'échelle nationale. Face à ce constat, la réforme du fédéralisme de 2006 a marqué une tentative de rééquilibrage des rapports de compétence entre la Fédération et les Länder. Cette réforme visait à clarifier la répartition des compétences législatives, à renforcer les prérogatives des Länder et à limiter les empiètements de la Fédération (FROMOT, 2007). Parmi les mesures phares, la suppression des lois-cadres fédérales a permis de réduire les chevauchements de compétences, en réservant aux Länder un espace législatif plus net et moins sujet à l'intervention fédérale (EL KARAMECH, 2020).

Néanmoins, si la notion de subsidiarité ne figure pas explicitement dans la Loi fondamentale on retrouve cependant son inspiration à travers plusieurs de ses articles. Les articles 30 et 70 consacrent le principe selon lequel les Länder disposent de la compétence de droit commun, tandis que le Bund n'intervient que sur la base d'une attribution expresse. L'article 30 précise que l'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions de l'État relèvent des Länder, sauf disposition contraire de la Loi fondamentale. Il en résulte que le Bund requiert une autorisation dans tous les cas, tandis que les Länder sont habilités à agir dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence du Bund sans attribution expresse de compétence (GRIMM, 2014).

De plus, le principe trouve un terrain d'expression particulièrement intéressant dans les compétences concurrentes, régies par l'article 72 de la Loi fondamentale. Celui-ci reconnaît aux Länder le pouvoir de légiférer tant que la Fédération n'a pas exercé sa compétence, et subordonne l'intervention fédérale à une nécessité objective, telle que l'établissement de conditions de vie équivalentes ou la préservation de l'unité juridique et économique de l'État. Cette logique illustre une subsidiarité inversée, dans laquelle les compétences appartiennent par défaut aux Länder, et non à la Fédération.

Cette dynamique se retrouve également dans la répartition des compétences administratives. L'article 83 de la Loi fondamentale prévoit que les Länder exécutent les lois fédérales à titre de compétence propre, sauf disposition contraire. Cette autonomie administrative garantit une mise en œuvre des politiques publiques adaptée aux spécificités territoriales, culturelles et économiques de chaque Land, tout en respectant le cadre normatif national. Elle constitue un élément central de la logique de proximité et d'efficacité inhérente à la subsidiarité.

Par ailleurs, le principe de subsidiarité s'invite dans la gouvernance locale à travers l'alinéa 2 de l'article 28 de la Loi fondamentale, qui consacre l'autonomie communale. Les communes disposent du droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois. Cette autonomie, protégée par la Cour

constitutionnelle fédérale, constitue une application infra-étatique de la subsidiarité, renforçant la proximité de la décision publique avec les citoyens et favorisant la participation locale.

1.2.2. L'intégration de la subsidiarité dans l'ordre juridique de l'Union européenne

Le principe de subsidiarité en droit communautaire trouve son origine dans le droit allemand, où il a été porté par les Länder, soucieux de préserver leurs prérogatives face à l'autorité fédérale. Ces entités régionales, ont également été à l'initiative de la création du Comité des régions, renforçant ainsi la dimension territoriale de l'intégration européenne. L'inscription formelle du principe de subsidiarité remonte au traité de Maastricht (1992), mais ses fondements étaient déjà esquissés dans les premiers traités européens. En effet, dès 1952, le traité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) limitait l'intervention communautaire aux cas strictement nécessaires, esquissant ainsi une logique subsidiaire (CROISAT, 2010). Cela s'est renforcée avec le traité de Rome de 1957, dont l'article 189 privilégiait les directives aux règlements (GIL-ROBLES GIL-DELGADO, 1997) afin de respecter les spécificités nationales, tout en favorisant la reconnaissance mutuelle, illustrée par la jurisprudence Cassis de Dijon. Cependant, si les directives visent à offrir une certaine flexibilité, leur mise en œuvre détaillée réduit souvent la manœuvre des États membres, limitant l'esprit de la subsidiarité.

Dans les années 1970 et 1980, la subsidiarité a été mise en avant pour freiner l'expansion des pouvoirs communautaires, notamment à travers le rapport Tindemans (1975) et le projet de traité d'Altiero Spinelli (1984), qui affirmaient que l'Union n'intervient que lorsque les États membres ne peuvent agir efficacement seuls. Par ailleurs, l'Acte unique européen de 1987 a intégré principalement ce principe, notamment en matière environnementale, en prévoyant une intervention communautaire seulement lorsque les objectifs sont mieux atteints au niveau européen. De même, la charte européenne de l'autonomie locale (1985) a souligné l'importance de confier les responsabilités aux autorités les plus proches des citoyens.

Sur le plan juridictionnel, le mécanisme du renvoi préjudiciel (ancien article 177 TCE) illustre également la subsidiarité, en confiant aux juges nationaux le rôle des premiers interprètes du droit communautaire, tout en assurant son uniformité grâce à la Cour de justice de l'Union européenne (WATHELET, 2000).

La consécration juridique explicite du principe intervient avec le traité de Maastricht de 1992, à travers l'article 5 du Traité instituant la Communauté Européenne (ex-article 3B du Traité sur l'Union Européenne (TUE)). Cet article repose sur trois principes fondamentaux : l'attribution des compétences, la subsidiarité et la proportionnalité. Le principe d'attribution affirme que l'Union ne peut agir que dans les limites des compétences qui lui sont expressément conférées par les traités, excluant toute « compétence de la compétence ». Il établit ainsi une double limite à l'action de l'Union, tant en termes d'objectifs que de compétences (BRAULT et al. 2005).

Le principe de subsidiarité, quant à lui, s'applique uniquement aux compétences partagées. Il repose sur l'idée selon laquelle l'Union n'intervient qu'à titre subsidiaire, lorsque l'action des États membres est insuffisante et que l'intervention européenne apparaît plus

efficace en raison de ses dimensions ou de ses effets (BARROCHE, 2008). Cette logique fonctionne de manière ascendante, l'entité la plus proche des citoyens étant prioritairement compétente. Le principe de proportionnalité complète ce dispositif en exigeant que l'action de l'Union n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis.

Cependant, malgré son inscription dans les traités, le principe de subsidiarité n'a pas toujours produit les effets attendus. De nombreux auteurs, soulignent son impact limité dans la pratique institutionnelle. Les dynamiques internes de l'Union, ainsi que l'absence d'un réel intérêt des institutions européennes pour ce principe, ont contribué à en affaiblir l'effectivité (BRAULT et al. 2005). En outre, la culture de la subsidiarité demeure inégalement partagée par les États membres.

Face à ce constat, les traités ultérieurs ont cherché à renforcer la prise en compte de la subsidiarité dans le processus décisionnel. L'accord interinstitutionnel du 25 octobre 1993 a encadré les procédures de mise en œuvre de la subsidiarité. Le Traité d'Amsterdam de 1997 a ensuite intégré un protocole rendant juridiquement contraignantes les règles adoptées lors du Conseil européen d'Édimbourg, plaçant ainsi la subsidiarité au cœur du processus législatif.

La réflexion s'est poursuivie avec la Convention sur l'avenir de l'Europe (2001-2003), qui a introduit le mécanisme d'alerte précoce, permettant aux parlements nationaux de formuler des avis motivés en cas de violation du principe de subsidiarité (LAMBERT & QUENTIN, 2004). Cette dynamique a été renforcée par l'accord « Mieux légiférer » de 2003, qui a intégré les niveaux régionaux et locaux dans l'élaboration des politiques européennes.

Le Traité de Lisbonne de 2009 constitue quant à lui une étape décisive en érigeant la subsidiarité au rang de principe fondamental de l'Union, inscrit à l'article 5 du TUE. Il clarifie la répartition des compétences entre compétences exclusives, partagées et d'appui, tout en renforçant les mécanismes de contrôle à travers le protocole n° 2. Celui-ci confère aux parlements nationaux un rôle central dans le contrôle du respect de la subsidiarité, notamment via les procédures dites du « carton jaune » et du « carton orange ».

Outre ce contrôle préventif, le principe de subsidiarité peut également faire l'objet d'un contrôle a posteriori. La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer sur les recours introduits par les États membres ou le Comité des régions. Par ailleurs, chaque année, la Commission publie un rapport sur l'application du principe de subsidiarité, qui est intégré au rapport « Mieux légiférer » (DA FONSECA, 2020).

En définitive, l'intégration du principe de subsidiarité en droit communautaire demeure ambivalente. Contrairement à sa conception originelle dans les systèmes fédéraux, il ne constitue pas un principe de répartition des compétences, mais un principe de régulation de leur exercice. Comme le souligne Julien Barroche, la subsidiarité s'applique non pas au stade de la délimitation des compétences, fixée par les traités, mais uniquement à celui de leur mise en œuvre effective dans le cadre des compétences partagées (BARROCHE, 2012).

Par ailleurs, les débats entourant le traité de Maastricht ont largement contribué à la diffusion du principe de subsidiarité au-delà du cadre européen, favorisant son intégration dans les constitutions et les législations nationales. Dans les États unitaires, ce principe s'inscrit dans une dynamique descendante, caractérisée par les processus de décentralisation et de déconcentration, par lesquels l'État central transfère progressivement des compétences

vers les échelons territoriaux. La subsidiarité apparaît ainsi comme un instrument essentiel de gouvernance, visant à rapprocher la décision publique des citoyens et à renforcer l'efficacité de l'action publique.

2. Évaluation de la contribution du principe de subsidiarité à la répartition des compétences

La subsidiarité occupe une place centrale dans la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation. Cependant, ces deux notions, leur relation peut susciter des interprétations divergentes parmi les experts et les auteurs. Par ailleurs, en privilégiant l'échelon local, la subsidiarité permet de répondre aux besoins des citoyens tout en assurant une cohérence nationale. Elle favorise l'autonomie des collectivités, une gestion efficace des ressources et une participation démocratique accrue.

2.1. La subsidiarité et la décentralisation : disparité ou complémentarité ?

La relation entre la subsidiarité et la décentralisation est un sujet complexe qui suscite des controverses. Certains auteurs soutiennent qu'elles sont complémentaires, tandis que d'autres considèrent que la subsidiarité peut différer de la décentralisation. Néanmoins, personne ne peut nier qu'elle s'inscrit dans la politique de la décentralisation.

2.1.1. La subsidiarité est-elle un principe décentralisateur ?

De nombreux auteurs se sont penchés sur cette question, explorant la relation entre la subsidiarité et la décentralisation. Chacun, selon son approche, a tenté d'en analyser l'intersection et d'en apporter une interprétation.

Certains auteurs avancent que la décentralisation constitue essentiellement une mise en pratique du principe de subsidiarité, établissant une complémentarité entre ces deux concepts. À cet égard, Prelot (2014, p.160) estime que « On retrouve à l'œuvre dans la décentralisation les idées forces qui agissent dans le fédéralisme et qui sont au cœur de la notion de subsidiarité, à savoir la démocratie, la proximité, et l'équilibre entre niveaux de pouvoir différenciés ». Baudin-Cullière (1997) abonde dans ce sens en expliquant que la décentralisation se traduit par « le transfert d'attributions de l'État à des institutions juridiquement distinctes de lui, bénéficiant d'une certaine autonomie de gestion ». Il insiste sur l'émergence de « solidarités locales créatrices de centres de vie particuliers », dotés de la personnalité morale pour renforcer leur liberté d'action. Ces éléments, selon lui, reflètent les caractéristiques fondamentales du principe de subsidiarité, notamment le respect des affaires locales et la promotion d'un pouvoir local autonome (BAUDIN-CULLIERE, 1995).

Guichard (CDRL, 1976), présente son point de vue positif concernant le principe de subsidiarité dans le contexte de la décentralisation. Il définit le principe de subsidiarité comme la recherche du « niveau adéquat » pour l'exercice des compétences, en faisant appel à un niveau supérieur uniquement lorsque les niveaux inférieurs ne peuvent pas exercer ces compétences eux-mêmes. Guichard souligne également que l'État doit déléguer aux collectivités tous les pouvoirs qu'elles sont en mesure d'exercer. En d'autres termes, la subsidiarité vise à déterminer le niveau le plus approprié pour l'exercice des compétences, en

privilégiant les niveaux inférieurs dans la mesure du possible. La liaison entre subsidiarité et décentralisation est donc expliquée dans ce rapport.

Pontier (1986) quant à lui propose une configuration du principe de subsidiarité similaire à celle de la décentralisation, en soutenant que : « Le principe de subsidiarité explique et justifie tout à la fois la politique de décentralisation ; il la justifie car, abstraction faite des données concrètes dans un pays donné à un moment donné, il fournit une réponse à la question abstraite de savoir qui, dans une organisation complexe, doit disposer des compétences et des pouvoirs. Accepter le principe de subsidiarité c'est, en même temps, pour les gouvernants, admettre le bien-fondé de l'idée selon laquelle des autorités locales doivent disposer de certains pouvoirs. Le principe de subsidiarité induit donc une certaine idée de l'État, il est un instrument de liberté puisqu'il condamne l'absorption de tous les pouvoirs par l'autorité centrale ».

Cependant, Baudin-Culière (1995) met en garde contre une interprétation réductrice de la subsidiarité, qui pourrait conduire à un localisme excessif, compromettant les principes d'égalité et de solidarité. Pour lui, la subsidiarité doit permettre aux collectivités de base d'exercer les responsabilités qu'elles peuvent assumer, sans pour autant négliger les nécessités d'une coordination nationale. Audouy (2015) approfondit cette réflexion en soulignant l'ambivalence naturelle de la subsidiarité, qui oscille entre une dimension descendante (délégation des compétences vers les niveaux inférieurs) et ascendante (transfert vers les niveaux supérieurs en cas de besoin). Elle estime que la subsidiarité n'est ni centralisatrice ni décentralisatrice, mais les deux à la fois, ce qui en fait un principe dynamique et adaptable.

Aguilon (2014) et Vulbeau (2010) partagent cette vision dialectique. Aguilon voit dans la subsidiarité un régulateur de la tension entre centralisation et décentralisation, permettant une répartition flexible des compétences en fonction des missions à accomplir. Vulbeau, quant à lui, insiste sur le fait que la subsidiarité ne se limite pas à la décentralisation, mais s'inscrit dans une interaction dynamique entre les deux logiques, favorisant une gouvernance équilibrée et efficace.

À l'opposé, certains auteurs estiment que le principe de subsidiarité est incompatible avec le cadre d'un État décentralisé. Marcou, par exemple, affirme que « si l'on s'interroge sur l'applicabilité du principe de subsidiarité aux relations entre l'État et les collectivités territoriales dans l'ordre juridique français, on est conduit à la conclusion que ce principe n'est ni pertinent ni compatible avec l'ordre juridique français » (BAUDIN-CULIERE, 1997, p.78). Cette position met en lumière une tension fondamentale entre les logiques de subsidiarité et de décentralisation, soulignant que leur articulation n'est pas toujours évidente.

Berri (2015, p.7), quant à lui, insiste sur une différence sémantique entre les deux notions : « La subsidiarité n'est pas la décentralisation, et cette dernière ne met pas en œuvre la subsidiarité ». Cette distinction repose sur les mouvements contraires auxquels répondent ces deux concepts. Alors que la décentralisation suit un mouvement descendant, où le pouvoir central délègue des compétences aux échelons inférieurs, la subsidiarité, en revanche, suit un mouvement ascendant, où les compétences sont exercées au niveau local sauf lorsque celui-ci

ne peut les assumer, nécessitant alors l'intervention d'un niveau supérieur. Cette opposition a conduit certains auteurs à dissocier, voire à opposer, les deux notions.

Delcamp, par exemple, considère que les deux principes sont dissociés. Il précise que « nulle part la notion de subsidiarité n'est associée à celle de décentralisation, dont, pourtant, elle pourrait paraître naturellement proche » (1994, p.610). Barroche (2008) renforce cette idée en expliquant que, dans la décentralisation, « le pouvoir local n'est jamais titulaire que de la part d'autorité que le pouvoir central veut bien lui concéder ». En revanche, dans la subsidiarité, « le niveau local ne délègue aux échelons supérieurs que les responsabilités et les tâches dont il ne peut se charger lui-même ».

Vulbeau approfondit cette distinction en différenciant la notion de compétence de principe de celle de compétence d'attribution. Selon lui, « dans la logique décentralisatrice, la compétence de principe est en haut et la compétence d'attribution est en bas. Au contraire, dans la logique de subsidiarité, la compétence de principe est en bas alors que la compétence d'attribution est en haut » (VULBEAU, p.85). Ainsi, pour Rivero, la décentralisation implique un mouvement descendant, où le pouvoir central délègue ses compétences, tandis que la subsidiarité suit un mouvement ascendant, où les compétences de base sont placées au niveau local (AUDOUY, 2015).

Mescheriakoff (2000) partage cette vision, soulignant que « dans la subsidiarité, l'échelon supérieur ne peut intervenir que dans la mesure où l'échelon inférieur n'a pu le faire ». Il oppose ainsi le mouvement ascendant de la subsidiarité au mouvement descendant de la décentralisation, où « la compétence descend du sommet vers la base, celle-ci ne conservant que ce que l'État a bien voulu lui laisser ».

Par ailleurs, malgré ces divergences, il est essentiel de reconnaître que la subsidiarité renforce la décentralisation au sens que les deux notions sont complémentaires et contribuent conjointement à une gouvernance plus démocratique et efficace.

2.1.2. La subsidiarité, un levier pour la politique de décentralisation

Afin de permettre une régulation complète entre la décentralisation et la subsidiarité, il était essentiel d'inscrire le principe de subsidiarité dans la constitution de certains pays unitaires, comme le Maroc. Cela permet de le faire respecter par tous les acteurs de la décentralisation. S'il avait simplement été un principe législatif, il aurait servi exclusivement à faciliter les transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales. Or, si on prend le cas de la France, la constitution ne fait pas référence explicitement au principe de subsidiarité alors que la signification du principe existe. Ce qui a provoqué un large débat doctrinal entre partisan et contestant de ce concept éclipsé de la constitution française (EL KARAMECH, 2020).

Cette reconnaissance constitutionnelle de la subsidiarité ne se limite pas à une garantie formelle ; elle en fait un véritable principe structurant de l'organisation étatique. En tant que principe d'organisation de l'État, elle privilégie le niveau de décision le plus proche des citoyens, renforçant ainsi la responsabilisation des acteurs locaux. En les impliquant davantage dans la prise de décision et l'élaboration des politiques publiques, la subsidiarité leur confère un rôle actif dans la gestion des affaires locales. Ce cadre favorise l'innovation institutionnelle et permet l'émergence de solutions adaptées aux spécificités territoriales. Il

contribue également à une plus grande implication des citoyens dans la gouvernance locale, renforçant ainsi la légitimité des politiques mises en œuvre.

Dans ce contexte, la subsidiarité devient une règle qui régit le « partage des pouvoirs ». Cette règle peut également être adaptée sous un autre angle : des compétences spécifiques sont déléguées à des collectivités spécifiques. Toutefois, si ces collectivités se révèlent incapables d'assumer leurs responsabilités, il revient aux autorités centrales d'intervenir, voire de se substituer aux institutions locales défaillantes. À cet égard, le principe de subsidiarité agit comme un mécanisme de protection de l'entité la plus faible, non pas contre l'autorité ou l'État en général, mais spécifiquement contre l'instance supérieure immédiate. Cette dernière légitime son intervention lorsque l'instance inférieure est dans l'incapacité d'exercer ses compétences et fait donc appel à elle par nécessité. Le principe de subsidiarité combat ainsi l'excès d'État. Cependant, cette position doit être nuancée : il serait erroné d'appréhender la subsidiarité comme une orientation visant à dépouiller le pouvoir central de ses attributions autant que possible. Ce dernier existe, et il ne s'agit pas de le faire disparaître. Au contraire, la subsidiarité peut conduire à son renforcement en le concentrant uniquement sur les aspects essentiels de la vie en société, c'est-à-dire ceux que la société ne pourrait gérer sans lui (BAUDIN-CULLIERE, 1995).

D'autre part, le principe de subsidiarité contribue à la redéfinition des relations centre-périphérie. Autrement dit, il revêt principalement une dimension politique, dans la mesure où il cherche à rapprocher autant que possible la prise de décision des citoyens. Selon ce principe, les responsabilités publiques doivent être assumées par les autorités élues, qui sont les plus proches des citoyens (ONU-HABITAT, 2009). Cela rappelle qu'il est impératif de considérer la décentralisation comme un processus avant tout politique, favorisant des autorités élues jouissant de compétences indépendantes, plutôt que de compétences déléguées (DELCAMP, 1994). Néanmoins, il est à noter que la subsidiarité n'est pas une norme juridique ; c'est un état d'esprit, une orientation. La décentralisation peut fort bien s'inspirer de ses éléments.

Par ailleurs, la subsidiarité joue un rôle déterminant dans la réduction des inégalités territoriales. En permettant une meilleure adaptation des politiques publiques aux besoins spécifiques de chaque région, elle favorise un développement plus équilibré des territoires. Elle constitue ainsi un outil pour corriger les déséquilibres entre les différentes collectivités en donnant aux acteurs locaux les moyens d'agir en fonction des ressources et des enjeux propres à leur territoire.

Néanmoins, « la subsidiarité ne peut se concevoir comme figée, éternellement prisonnière d'un carcan de réglementation ou de représentations juridiques détaillées et minutieuses. Elle se veut au contraire souple et affiche une confiance profonde en l'Homme, et, au regard de notre exposé, dans les collectivités locales. La subsidiarité abandonne l'égalitarisme socialiste au profit de la valeur de la dignité, l'individualisme philosophique au profit d'une société structurée » (BAUDIN-CULLIERE, 1997). En d'autres termes : « le principe de subsidiarité n'a pas de fonction organisatrice, ne s'applique pas vraiment aux compétences, il ne permet pas de dire si une compétence peut ou doit être exercée à l'échelon national ou à l'échelon local. Il s'applique plutôt au pouvoir dont dispose une autorité. En ce

sens, il ne peut permettre de dire quelles sont les compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales. Il ne faut pas demander au principe de subsidiarité des réponses à tel ou tel problème de répartition des compétences, ce serait se tromper sur la signification de ce principe. Mais cela ne lui enlève rien de son sens, qui est de donner une orientation à la politique des pouvoirs publics. Il peut être une source d'inspiration pour ces derniers, sans rien leur imposer pour autant. Il pourrait justifier tout autant des mesures de déconcentration que des mesures de décentralisation ou, à l'inverse, des mesures de centralisation. Le principe de subsidiarité suppose l'existence d'un bien commun : si le rôle de l'instance « supérieure » est de compléter, de prolonger ce que fait l'instance « inférieure », c'est que toutes les deux doivent aller dans la même direction » (EL KARAMECH, 2020).

Cette complémentarité entre subsidiarité et décentralisation permet de concilier efficacité administrative et légitimité démocratique, en plaçant les citoyens au cœur du processus décisionnel. Cet aspect sera développé plus en détail dans ce qui suit.

2.2. L'apport du principe de subsidiarité à la répartition des compétences

La subsidiarité territoriale veille à ce que les affaires locales soient gérées par les autorités locales élues, compte tenu de leur proximité avec les citoyens, tout en renforçant leur autonomie d'action et en restant soumises au contrôle de l'autorité centrale. Cela conduit à la mise en place d'un service de proximité efficace, tout en garantissant une coordination nécessaire avec les instances supérieures.

2.2.1. La subsidiarité comme mécanisme de consolidation de l'autonomie locale

En consacrant le transfert des compétences aux collectivités territoriales les plus proches des citoyens, le principe de subsidiarité joue un rôle déterminant dans le renforcement de leur capacité d'initiative et d'autonomie. Il implique également la mise en place des moyens nécessaires pour assurer une gestion efficace des missions ainsi dévolues. La notion d'affaires locales acquiert donc ici un relief particulier, « la subsidiarité s'apparente à une « façon de penser l'intervention publique », autrement dit une idée capable de transformer l'intervention publique » (BORRAZ, 1997). Il convient cependant de ne pas confondre la subsidiarité avec une volonté totale ou une autonomie absolue. Elle requiert plutôt une discipline sociale et même une contribution de chaque individu, dans la mesure du possible.

Introduit dans plusieurs textes constitutionnels et dans la charte européenne de l'autonomie locale, ce principe y est toutefois évoqué de manière implicite, mais une définition implicite peut être trouvée à l'article 4, consacré à la portée de l'autonomie locale. Cet article précise que « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie » (alinéa 3). En complément de cette orientation, la charte définit quatre critères fondamentaux pour la répartition des compétences : la nature et l'ampleur de la tâche (critères objectifs) ainsi que l'efficacité et l'économie (critères subjectifs). Elle impose également à l'autorité supérieure l'obligation de soutenir les instances locales lorsque celles-ci ne disposent pas de moyens suffisants pour assurer pleinement leur autonomie. Par ailleurs, selon l'article 4, alinéa 2, « les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclusive

de leur compétence ou attribuée à une autre autorité ». Cette disposition confirme la souplesse du cadre juridique laissé aux collectivités, leur permettant d'intervenir dans des domaines variés selon les besoins locaux.

L'application effective du principe de subsidiarité constitue donc une avancée majeure dans la consolidation de l'autonomie locale. Celle-ci est étroitement liée au processus de décentralisation, qui repose sur une autonomie institutionnelle et démocratique des collectivités territoriales. Comme le souligne la charte, « la défense et le renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays d'Europe représentent une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir ».

L'autonomie locale est définie à l'article 3 de la charte comme « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ». Ce principe d'autonomie vise à garantir l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales. Cependant, dans les États unitaires, l'autonomie attribuée aux collectivités territoriales se limite, à première vue, au domaine administratif. Aucun pouvoir constitutionnel, législatif ou juridictionnel n'est accordé aux collectivités territoriales.

Néanmoins, une forte assimilation existe entre l'autonomie locale et la libre administration, cette dernière constituant la garantie même de l'existence de l'autonomie locale (EL KARAMECH, 2020). Souvent associée à des concepts voisins tels que la liberté locale et l'autonomie locale, elle confère aux collectivités territoriales une marge de manœuvre dans l'exercice de leurs compétences, tout en veillant à préserver un équilibre avec les impératifs nationaux. La libre administration repose sur cinq éléments fondamentaux : la personnalité juridique, les institutions, les compétences propres, l'autonomie financière et l'autonomie d'organisation, notamment en matière de gestion du personnel. Ces principes s'appliquent dans le cadre légal en vigueur, faisant de l'autonomie locale une expression de liberté encadrée.

Une bonne application du principe de subsidiarité assure la responsabilisation de tous les niveaux de pouvoir en prenant en compte les individus (ou les groupes) concernés et leur quotidien, permettant ainsi une action politiquement lucide et réaliste. Pour cela, la participation des individus doit être à la fois possible et volontaire, car un manque d'implication peut rapidement générer un sentiment de rejet politique. Cette participation nécessite que les individus en aient la capacité, c'est-à-dire les compétences et la volonté de s'impliquer, éléments qui se développent dans leur vie quotidienne, là où ils peuvent agir, réagir et constater les résultats de leurs actions. C'est également dans ce cadre qu'ils réalisent, face au doute, que leurs demandes sont prises au sérieux (KLIER, 2013). Ainsi, pour que les individus puissent véritablement influencer sur leur environnement, l'apprentissage politique doit se faire de manière subsidiaire, en les amenant à réfléchir à leurs actions et à leurs conséquences pour la communauté, ce qui leur permet de comprendre l'impact de leurs actes et de s'engager activement dans les processus de changement.

L'autorité politique, quant à elle, doit faire confiance à la capacité des acteurs de la société civile à déterminer et réaliser les exigences de l'intérêt général, tout en offrant à chacun les moyens de s'acquitter des tâches qu'il peut accomplir. Lorsque les individus prennent en main leur destin et agissent pour eux-mêmes et pour les autres, ils se valorisent davantage que dans une posture passive. Cependant, même si les acteurs sociaux contribuent à l'intérêt général, l'autorité publique, en tant que garante finale, a un devoir de secours envers ceux qui ne peuvent se prendre en charge, afin de préserver leur dignité (LEURQUIN-DE VISSCHER, 2002). Enfin, la plénitude de la démocratie se manifeste par la qualité des services publics rendus aux citoyens, ce qui nécessite le transfert des biens et équipements essentiels à l'exercice effectif des compétences dévolues.

2.2.2. La subsidiarité au service de l'efficacité de la proximité

En partant du postulat que l'action de proximité est la plus efficace, la subsidiarité accorde en premier lieu la compétence à l'individu ou au groupe le plus proche du problème, puis progressivement aux échelons supérieurs en cas d'insuffisance. L'acteur local, par sa proximité, est jugé plus apte à agir, car il dispose d'une connaissance approfondie des réalités du terrain. Il s'agit ici de comparer l'efficacité de l'action des deux niveaux : l'incapacité du niveau inférieur à résoudre le problème, et la valeur ajoutée que peut apporter l'intervention du niveau supérieur. Toutefois, une question centrale se pose : comment juger de la meilleure efficacité ?

D'une part, Borraz (1997) met en avant l'efficacité de la subsidiarité à travers un triple registre argumentaire : la proximité, l'antériorité et la compétence. La proximité implique une connaissance approfondie des problèmes et une perception fine des enjeux, notamment grâce à la participation active des acteurs concernés, ce qui favorise la conception de solutions adaptées aux réalités locales. L'antériorité renvoie à l'expérience accumulée dans la gestion d'un domaine, d'un groupe ou d'un territoire, en tenant compte des traditions et des valeurs auxquelles les acteurs sont attachés. Enfin, la compétence vient compléter ces deux dimensions en mettant l'accent sur la capacité, tant cognitive que pratique, ainsi que sur les ressources nécessaires pour résoudre les problèmes de manière efficace. En d'autres termes, ce sont les acteurs directement impliqués dans une problématique donnée qui disposent de l'expérience, des connaissances et des moyens les plus appropriés pour y apporter des solutions pertinentes.

Ce principe d'efficacité, outre la notion de compétence, il englobe aussi la notion d'autonomie. En effet, lorsque les responsabilités sont confiées au niveau le plus proche des intérêts concernés, les décisions sont mieux acceptées car elles ne sont pas imposées de l'extérieur. En d'autres termes, elles sont plus susceptibles d'être favorablement accueillies lorsqu'elles s'alignent sur la volonté d'autonomie de la collectivité ou du groupe concerné, et qu'elles permettent aux individus de s'identifier plus facilement aux mesures adoptées (BORRAZ, 1997). Par conséquent, il est indispensable que l'État accompagne ce processus en transférant ou en mettant à disposition des collectivités les ressources nécessaires. Cela englobe non seulement les moyens financiers, mais aussi les moyens matériels indispensables à l'exercice de ces nouvelles responsabilités.

Les décisions de proximité se révèlent en effet plus performantes, car elles permettent une meilleure identification des besoins spécifiques et offrent des solutions plus appropriées, économiques et humaines (LEURQUIN-DE VISSCHER, 2002). En effet, une décision qui respecte et s'aligne sur la volonté d'autonomie d'un groupe ou d'un sous-système social assure une efficacité certaine lors de sa mise en œuvre.

D'autre part, l'intervention de l'autorité supérieure ne se produit que si elle peut conduire à des résultats améliorés et à une plus grande efficacité dans l'action. Autrement dit, une responsabilité sera déléguée à un niveau supérieur non seulement s'il démontre sa compétence, mais aussi s'il peut garantir une efficacité équivalente ou supérieure à celle qui était précédemment assurée. Le niveau supérieur doit agir de manière circonstanciée et éviter de créer une dépendance durable vis-à-vis de son soutien : il ne doit pas y avoir de tutelle passive. Elle doit être en mesure de reconnaître lorsque la collectivité qu'elle assiste a atteint un état de suffisance, et ainsi cesser son intervention. De plus, son action doit être proportionnée et ne pas entraîner l'utilisation de moyens plus préjudiciables que ce qui était initialement souhaité (BAUDIN-CULLIERE, 1995).

L'évaluation de l'efficacité se base alors sur la résolution d'un problème donné, se distinguant ainsi de l'efficience qui se réfère davantage au respect de principes, normes et standards externes. L'efficacité se rapproche du pragmatisme anglo-saxon, tandis que l'efficience correspond davantage à une approche substantialiste, telle que celle que l'on retrouve en France. Le pragmatisme se fonde sur l'attention portée aux conséquences des mesures prises pour atteindre un objectif. Dans l'action publique, le pragmatisme vise à atteindre l'efficacité dans les décisions prises pour résoudre un problème. Cette efficacité ne peut être obtenue qu'à travers l'expérimentation, des phases de tâtonnement et d'essais-erreurs. Les solutions ne sont donc pas préétablies, enfermées dans des principes immuables ou dictées par une rationalité supérieure. Elles doivent être découvertes au contact des problèmes concrets, par le biais d'une série d'approximations.

En guise de conclusion, Delcamp résume la portée du principe de subsidiarité sur la décentralisation. Il décrit que : « le rapprochement entre le principe de subsidiarité et les conséquences qu'il implique -liberté, diversité, responsabilité- et les autres impératifs d'organisation sociale montre qu'il n'existe pas, à proprement parler, d'antinomie mais une succession de tensions qu'il convient d'intégrer dans la recherche d'un équilibre dynamique. On a d'ailleurs souvent pu constater en effet que l'invocation de la subsidiarité apparaissait moins comme un obstacle que comme un moyen d'obliger à prendre en considération des aspects de l'action publique trop souvent négligés. Plus qu'un principe destructeur, la subsidiarité apparaît ainsi comme porteuse d'une méthode d'organisation. Entre un modèle d'organisation bâti sur la notion de hiérarchie et un modèle qui s'abandonnerait à une coordination hypothétique entre une myriade de principautés locales éparpillées, la prise en considération de la philosophie subsidiaire amène à réfléchir à un nouveau type d'organisation. Dépassant l'antagonisme réducteur entre le centre et la périphérie, cette organisation entend bâtir les relations sociales sur la confiance dans la capacité des entités proches du citoyen et au premier chef communales, dans la conscience et l'acceptation d'un système de valeurs communes définies par le législateur » (DELCAMP, 1994, p.29).

L'introduction plus explicite d'un tel principe paraît donc susceptible de renouveler le débat sur l'autonomie locale et de le resituer dans une perspective non pas conflictuelle et statique, mais dialectique et évolutive. Grâce à la mobilisation des responsabilités individuelles et collectives qu'il permet, le principe de subsidiarité contribue ainsi à une efficacité accrue et à une gouvernance plus adaptée aux réalités locales.

Conclusion

En conclusion, l'examen des origines du principe de subsidiarité montre qu'il est passé d'une construction philosophique à un principe opératoire exerçant une influence notable sur les systèmes administratifs contemporains. Son évolution historique atteste de sa capacité d'adaptation aux transformations des sociétés. Son application dans le fédéralisme allemand, tout comme son intégration dans le droit communautaire, révèle en outre son aptitude à dépasser les cadres institutionnels nationaux et à contribuer à la conciliation entre unité et diversité au sein de l'Etat.

Ainsi, l'analyse de l'impact du principe de subsidiarité sur la répartition des compétences dans un contexte de décentralisation met en évidence son rôle structurant dans la définition des responsabilités entre les différents niveaux administratifs. En rapprochant la prise de décision des citoyens, il favorise une gestion plus efficace et plus légitime des affaires publiques, illustrant ainsi la complémentarité entre subsidiarité et décentralisation et confirmant sa portée concrète au-delà de sa dimension théorique.

Pour autant, il serait illusoire de considérer le principe de subsidiarité comme une solution univoque ou comme une norme auto-suffisante. En tant que principe directeur, il n'opère ni une délimitation précise des compétences, ni une répartition opératoire entre les différents niveaux de pouvoir. Il ne dit pas ce que l'Etat doit conserver ou déléguer, ni comment calibrer l'intervention. Sa vocation est d'ordre normatif : il oriente l'action publique en faveur de la liberté locale, de l'initiative individuelle et de la responsabilité territoriale. Il s'agit, en somme, d'un principe d'équilibre, visant à concilier intervention nécessaire et autonomie effective, dans une logique où la finalité de l'action publique reste le respect des choix citoyens et l'émancipation des territoires. Cette conception a profondément inspiré les réformes territoriales de nombreux États engagés dans des processus de décentralisation.

Toutefois, son application ne se réduit pas à un modèle universel. Elle varie selon les traditions juridiques, les cultures politiques et les trajectoires historiques propres à chaque pays. L'Etat le plus subsidiaire n'est pas celui qui adopte une forme institutionnelle particulière, mais celui qui organise une distribution cohérente, efficiente et équilibrée des rôles et des compétences entre les différents échelons de pouvoir, au service d'une gouvernance adaptée à ses réalités nationales.

Les références bibliographiques

Aguilon, C. (2014). *Justice constitutionnelle et subsidiarité : L'apport de l'expérience canadienne pour la construction européenne* (Thèse de doctorat). Université d'Aix-Marseille & Université de Montréal.

Audouy, L. (2015). *Le principe de subsidiarité au sens du droit de la Convention européenne des droits de l'homme* (Thèse de doctorat en droit public). Université de Montpellier. HAL.

Barroche, J. (2008). La normativité entre proximité démocratique et efficacité politique : La question de la subsidiarité dans le droit de l'Union européenne. *Revue Gouvernance*, 5(2).

Barroche, J. (2012a). Discours et pratique de la subsidiarité européenne depuis le traité de Maastricht jusqu'à nos jours (pp.13-29). *Droit et Société*, (80).

Barroche, J. (2012b). *État, libéralisme et christianisme : Critique de la subsidiarité européenne* (Thèse de doctorat en science politique). Institut d'Études Politiques de Paris. Dalloz.

Baudin-Culière, F. (1995). *Principe de subsidiarité et administration locale* (Mémoire en sciences administratives). Université Panthéon-Assas (Paris II). LGDJ.

Baudin-Culière, F. (1997). La notion de subsidiarité dans les organisations politiques et administratives françaises. In A. Faure (Dir.), *Territoires et subsidiarité : L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé* (pp.67-96). L'Harmattan.

Berri, N. (2015). Le principe de subsidiarité : Un principe malmené dans les pays du Maghreb. In *État territorial, décentralisation et gouvernance locale : L'expérience des pays du Maghreb* (Actes du forum international, Université de Guelma & Fondation Hanns-Seidel, 27-28 avril 2015).

Borraz, O. (1997). Des pratiques subsidiaires vers un régime de subsidiarité ? Les obstacles institutionnels à l'introduction de la subsidiarité en France, à la lumière de l'exemple suisse. In A. Faure (Dir.), *Territoires et subsidiarité : L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé* (pp.21-65). L'Harmattan.

Brault, P., et al. (2005). *Le principe de subsidiarité*. La Documentation française.

Briu, J.-J. (2014). Organisation lexicale des termes français et allemands liés aux concepts de subsidiarité / *Subsidiarität*. In S. Rohlfing-Dijoux & K. Peglow (Dirs.), *La subsidiarité : Regards croisés franco-allemands sur un principe pluridisciplinaire* (pp.7-19). Peter Lang.

Conseil d'administration d'ONU-Habitat. (2009). *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous*. Programme des Nations Unies pour les établissements humains.

Croizat, M. (2010). *Le fédéralisme en Europe*. Montchrestien.

Da Fonseca, A. (2020). *La subsidiarité juridictionnelle : Contribution à l'étude de l'intégration européenne* (Thèse de doctorat). Université de Pau et des Pays de l'Adour.

Delcamp, A. (1994). Définition et limites du principe de subsidiarité. In *Communes et régions d'Europe* (Rapport pour le Comité directeur des autorités locales et régionales - CDLR, n° 55).

Delpérée, F. (2000). Justice constitutionnelle et subsidiarité : Observations liminaires. In F. Delpérée (Dir.), *Justice constitutionnelle et subsidiarité* (pp.11-25). Bruylant.

Duranthon, A. (2017). *Subsidiarité et collectivités territoriales : Étude sur la subsidiarisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales en droit public français* (Thèse de doctorat en droit public). Dalloz.

El Karamé, L. (2020). *Répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales : Conflit ou bonne gouvernance ?* REMALD.

Fromot, M. (2007). La réforme du fédéralisme allemand de 2006 (pp.227-248). *Revue française de droit constitutionnel*, (70).

Gil-Robles Gil-Delgado, J. M. (1997). La protection de l'environnement dans les régions, un exercice en subsidiarité. In M. Dubrulle (Dir.), *Régionalisme, fédéralisme, écologisme : L'union de l'Europe sur de nouvelles bases économiques et culturelles* (pp.53-58). Presses interuniversitaires européennes.

Grimm, D. (2014). Subsidiarité et fédéralisme. In S. Rohlfing-Dijoux & K. Peglow (Dirs.), *La subsidiarité : Regards croisés franco-allemands sur un principe pluridisciplinaire* (pp.139-152). Peter Lang.

Guichard, O. (1976). *Vivre ensemble* (Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales, t. 1). La Documentation française.

Klier, A. (2013). Subsidiarité, participation et éducation politique. In M. Ortner (Dir.), *La subsidiarité – on y travaille* (pp.7-8). Münchner Trichter.

Lambert, J., & Quentin, D. (2004). *L'application du principe de subsidiarité* (Rapport d'information de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, n° 1919).

Loi du 28 août 2006 portant révision de la Loi fondamentale (entrée en vigueur le 1er septembre 2006).

Leurquin-de Visscher, F. (2002). Existe-t-il un principe de subsidiarité ? In F. Delpérée (Dir.), *Le principe de subsidiarité* (pp.21.45). Bruylant.

Mescheriakoff, A.-S. (2000). Le principe de subsidiarité : France. In R. Anderson & D. Deom (Dirs.), *Droit administratif et subsidiarité* (pp.125-151). Bruylant.

Millon-Delsol, C. (1993). *Le principe de subsidiarité*. PUF.

Pontier, J.-M. (1986). La subsidiarité en droit administratif (pp.1515-1537). *Revue du droit public*.

PreLOT, P.-H. (2014). La subsidiarité et le droit constitutionnel français. In S. Rohlfing-Dijoux & K. Peglow (Dirs.), *La subsidiarité : Regards croisés franco-allemands sur un principe pluridisciplinaire* (pp.153-169). Peter Lang.

Richer, É. (2020). *Le principe de subsidiarité en droit canonique : Pertinence et limites d'application*. HAL.

Schmitt, M. (2020). Le principe de subsidiarité sociale (pp.733-755). *Le Droit ouvrier*, (867).

Traité instituant la Communauté européenne (1957). *Version consolidée de 1997*.

Vulbeau, A. (2010). Contrepoint - subsidiarité et décentralisation. *Informations sociales (une seule page)*, (162).

Wathelet, M. (2000). La subsidiarité au sein de l'Union européenne : Le processus décisionnel. In M. Verdussen (Dir.), *L'Europe de la subsidiarité* (pp.131-199). Bruylant.

Weber, A. (2000). République fédérale d'Allemagne : Justice constitutionnelle et subsidiarité. In F. Delpérée (Dir.), *Justice constitutionnelle et subsidiarité* (pp.137-177). Bruylant.