

le pouvoir romain : centralisation et bureaucratisation dans l'église catholique

Au concile Vatican II, les critiques ne manquèrent pas à l'adresse des bureaux romains. Et la mise en valeur de la collégialité épiscopale par ce même concile devait nécessairement induire une réforme de l'ensemble des services qu'on appelle « la curie ». Le pape Paul VI a eu souci, entre autres, de réaliser cette tâche, dont les lignes directrices furent fixées par un document officiel en date du 15 août 1967. Mais on sait la difficulté de telles entreprises. Dix ans après, où en sont donc les choses ? Une profonde réorganisation a eu lieu. L'ensemble des services apparaît nettement mieux coordonné, sous la responsabilité de la Secrétairerie d'Etat dont s'affirme la prépondérance. De nouveaux organismes ont été créés sur la lancée du concile. Un effort considérable a été fait pour assurer la participation d'évêques du monde entier aux instances du pouvoir exécutif de l'Eglise. La curie a, de ce fait, accru ses effectifs de façon spectaculaire. Mais il n'est pas évident que la décentralisation, l'allègement de la haute administration ecclésiastique dans un sens plus évangélique, l'ouverture plus large aux impulsions venues des Eglises locales, bref, tous ces souhaits de Vatican II, aient toujours trouvé leur compte dans ces efforts de restructuration¹.

Dix ans se sont écoulés depuis la première réforme générale de la curie romaine, décidée par Paul VI (constitution apostolique *Regimini Ecclesiae universae* du 15 août 1967). Sans aucun doute, de nombreux changements ont modifié pendant cette période la structure du système central de gouvernement de l'Eglise catholique, structure née au XVI^e siècle. La curie romaine a perdu son aspect de cour pour se rapprocher de l'image d'une technostucture moderne. Le caractère sacré d'un ap-

1. Qu'il soit permis de renvoyer le lecteur à l'article déjà donné par Giancarlo ZIZOLA sous le titre « Les comptes du Vatican », en *Lumière et Vie* 129/130 « Propriétés et biens d'Eglise », août-septembre 1976, pp. 127-147. On y trouvera des points de vue qui corroborent sur un point précis la présente étude (N. D. L. R.).

pareil qui se développait à l'ombre d'une papauté érigée en mythe a cédé le pas à des aspects nettement plus séculiers. Par rapport à une curie dont le personnel dirigeant, choisi le plus souvent en Italie, se ressentait du lien temporel de la papauté avec ses Etats italiens, la présence d'un personnel venu d'autres horizons a gagné en importance.

I

réforme de la curie :

« regimini ecclesiae universae » (1967)

Cependant le ministère papal représente un ensemble de services conçus en fonction du gouvernement de l'Eglise. C'est donc au niveau de cette fonction ecclésiastique que l'on doit mesurer l'évolution du système. Une enquête effectuée en 1960 par l'*American institute of management* plaçait la curie romaine en tête des administrations publiques du point de vue de l'efficacité. Les trois cents personnes qui composaient alors l'organigramme permanent de la curie romaine fournissaient un excellent travail. Un petit nombre d'hommes âgés, sur les épaules desquels pesaient de lourdes charges, réussissaient à affronter une masse énorme de problèmes surgis des quatre coins du monde.

les requêtes du concile vatican II

Cependant, ces appréciations flatteuses sur le *management* du Vatican furent bien vite démenties par la vague de contestation que les évêques du concile Vatican II firent déferler sur la curie romaine. Le critère ecclésiologique se révélait plus exigeant que le critère sociologique. Les critiques se concentraient essentiellement sur la centralisation romaine qui tendait à affaiblir les prérogatives des évêques, et sur l'identification souvent abusive entre le pouvoir du pape et l'administration centrale de l'Eglise. En outre, le fonctionnement du mécanisme obéissait davantage aux exigences juridiques qu'aux priorités pastorales. La volonté de participer directement au gouvernement de l'Eglise universelle, presque par-dessus la tête du corps épiscopal uni au pape, poussait la curie à imposer au souverain pontife lui-même ses conceptions ; ou alors, à prendre ses distances vis-à-vis de lui, s'il n'en avait pas tenu compte. Le cardinal Giacomo Lercaro n'hésita pas à parler de la « *solitude institutionnelle* » dans laquelle le pape Jean XXIII avait été laissé par les organes immédiats de son gouvernement.

Sous l'impulsion du concile et sous la pression des profondes transformations entraînées par celui-ci dans le monde catholique, on assista à un approfondissement du niveau des critiques adressées à l'institution ecclésiastique, et en particulier à la curie romaine. Assez vite, on jugea inadéquate la réforme élaborée par une commission issue de la curie elle-même et promulguée par Paul VI, comme on le rappelait en commençant. Cette réforme reflète l'euphorie de l'immédiat après-concile : celle-ci persuadait que serait possible un renouveau unanime de la mission de l'Église dans le monde grâce à la rationalisation de ses appareils et à quelques adaptations de ses institutions. Il est significatif qu'en 1973, un des plus hauts dirigeants de la curie romaine, Mgr Giovanni Benelli, substitut de la Secrétairerie d'État, ait reconnu que *« la réforme de la curie n'est pas terminée avec l'application, même parfaite, de la constitution apostolique Regimini Ecclesiae. Aujourd'hui, les choses changent si rapidement que, pour pouvoir rendre un service vraiment valable, les structures et les méthodes de la curie doivent elles aussi changer continuellement »*².

Les exigences d'hier portaient principalement sur l'internationalisation de la curie, sur la coordination entre les différents dicastères et services à l'intérieur de celle-ci, sur une meilleure coordination entre Rome et les Églises locales, sur le respect de ces dernières, selon les catégories indiquées par le prélat lui-même.

la réforme en cours : succès limité

Se plaçant à l'intérieur de la perspective de la réforme qu'il avait engagée, Paul VI lui-même en réclamait le développement, dans un discours du 13 juin 1972, donc cinq ans après la mise en route de cette rénovation : *« Sa Sainteté a encore fait observer que les directives voulues par le concile, particulièrement l'esprit pastoral, sont maintenant chose commune ; dans la curie on fait en premier lieu un travail pastoral, on cherche vraiment le bien du monde et des âmes. Si on la compare à ce qu'elle était à d'autres moments de l'histoire, la curie s'est spiritualisée au maximum ; d'autres intérêts ne viennent pas interférer avec les intérêts religieux ; dans tout ce qui se fait, il n'y a aucun calcul humain, aucune recherche de profit terrestre... »*.

2. Mgr Giovanni BENELLI, « Les rapports entre le Siège de Pierre et les Églises locales », *Documentation catholique* 1644, 16 décembre 1973, p. 1075.

Mais après avoir ainsi défini ce qui reste probablement bien plus une tâche à accomplir qu'une réalité présente, Paul VI ajoutait : « ... il ne faut pas oublier que beaucoup reste à faire. Les nombreux problèmes qui sont apparus pendant cette réunion (celle des cardinaux chefs de dicastères, à l'issue de laquelle fut prononcée cette allocution) seront étudiés très attentivement ; en particulier les compétences de chacun ; l'ecclésiologie qui est à la base du travail commun dans les nouveaux rapports avec les Eglises locales ; la subsidiarité, afin de donner autant qu'il est possible aux évêques et aux conférences épiscopales le pouvoir d'agir par elles-mêmes, tandis que par ailleurs le recours de plus en plus fréquent et intense au Saint-Siège pour des interventions de tout genre manifeste le besoin intrinsèque d'unité enraciné dans l'Eglise ; enfin la perfectibilité des lois publiées jusqu'à maintenant »³.

Trois ans plus tard, le pape n'hésitait pas à inviter la curie romaine à « ce que nous pourrions appeler une autocritique pour vérifier dans le secret de nos cœurs si notre comportement correspond vraiment à la charge qui nous est confiée... Et combien cela vaut-il pour nous, qui sommes certes héritiers d'une longue et glorieuse histoire, mais criticables sur bien des points ! ». Il s'agissait de repousser « un sentiment de supériorité et d'orgueil devant le collège épiscopal et la grande famille du peuple de Dieu » et de trouver « une façon plus fraternelle (d'exercer ces délicates fonctions) pour le bien total de l'Eglise »⁴.

Donc, succès limité de la réforme — même si on ne le mesure qu'à l'aune de critères internes à la réforme elle-même. Mais un succès insuffisant et même, pour certains observateurs, mystificateur, si on en juge d'après les exigences religieuses majeures apparues dans les Eglises chrétiennes après le tournant culturel et anthropologique de 1968.

de nouvelles exigences de la conscience chrétienne

La nouvelle conscience chrétienne réclame une simplification générale des institutions religieuses au nom d'un fonctionnement « pauvre » de la mission de l'Eglise. La rationalisation des appareils bureaucratiques et la multiplication des bureaux et des organismes, que ce soit à Rome comme au niveau des conférences épiscopales, ne semblent favoriser

3. « Allocution aux cardinaux chefs de dicastères de la curie romaine (13 juin 1972) ». Texte publié dans la *Documentation catholique* 1612, 2 juillet 1972, p. 613.

4. « Allocution à la curie romaine (22 février 1975) ». Texte publié dans la *Documentation catholique* 1672, 16 mars 1975, p. 256.

qu'une concentration de l'Eglise sur ses propres institutions. Rien de plus audacieux que l'idée émise par Paul VI d'une « *spiritualisation de la curie* », et ceci, probablement, pour décourager les tentations de temporalisme. Mais il y a nombre de gens à se demander si cette « *spiritualisation de la curie* » n'aurait peut-être pas été mieux assurée par la disparition même de la curie en tant que bureaucratie ecclésiastique.

En particulier, la curie romaine ne cesse pas d'être contestée au nom de nouvelles exigences évangéliques qui se précisent face à la fonction du pape dans l'Eglise. Tout d'abord, en tant qu'évêque de Rome, l'existence d'un appareil centralisé et fort complexe de gouvernement universel, doublé lui-même de l'appareil propre au diocèse de Rome, tout aussi compliqué, paraît constituer pour lui plutôt un écran qu'un relais de communication. Ensuite, si l'on considère le pape en tant que point de référence pour la « *koïnonia* » (communion) des Eglises sœurs, le développement que l'on peut attendre au niveau œcuménique semble suggérer qu'une structure minimale, pauvre, adaptée et ouverte, serait utile pour débarrasser la papauté de son imbrication dans l'appareil administratif du Vatican.

Le pape « *reste prisonnier de structures qu'il a épurées, modernisées, rationalisées, développées, sans diminuer l'absolutisme de principe, bien au contraire* », a écrit René Laurentin⁵. Cependant, l'utopie d'un pape qui fuit le Vatican pour conduire un taxi à Paris ou va habiter dans les bidonvilles de Rome a fourni le thème de romans contemporains ; la curie technocratique, qui habille en clergyman son pouvoir de toujours, se voit brocardée dans les films de Fellini et de Ferrari

En d'autres termes : l'idée va croissant, dans la culture contemporaine, que, dans la phase présente de l'évolution historique de la papauté, celle-ci devrait se libérer de la curie pour se donner à nouveau à l'Eglise et à l'histoire des hommes, surtout des pauvres, et pour retrouver les valeurs les plus authentiques du ministère de Pierre.

Significatif a été à cet égard un des résultats de l'enquête sur la religiosité des Romains, menée à la demande du Vicariat de Rome par le département de sociologie de l'Université grégorienne : le plus faible degré de sympathie vis-à-vis d'organisations religieuses est allé, de la part des habitants de Rome, à la curie pontificale ; alors que le Vatican, en y incluant le pape, se trouve nettement mieux accepté⁶.

5. René LAURENTIN, *Nouveaux ministères et fin du clergé*, Paris, Ed. du Seuil, 1971, p. 36.

6. Emile PIN, *La religiosità dei Romani*, Bologna, Edizioni Dehoniane, 1975, p. 75.

trois requêtes précises

En résumé, trois exigences ont été formulées à l'égard de l'institution ecclésiastique, et notamment de la papauté : *débureaucratization, déconcentration, dépolitisation* ; ceci dans la visée d'une Eglise qui, même dans les aspects inévitablement les plus structurés de sa visibilité historique, puisse mieux refléter l'image de l'Eglise comme mystère, sacrement du Christ et peuple de Dieu pérégrinant dans l'histoire — image que le concile Vatican II a proposée à l'attention des fidèles. Positivement, cela implique la réduction des structures ecclésiastiques à l'indispensable ; et, en tout cas, leur ouverture à la participation, leur subordination au primat de la mission pastorale et à une présence évangélique de l'Eglise aux hommes qui ne s'exprime plus en termes de pouvoir.

Voyons comment la situation réelle de la curie répond à de telles exigences ; et tout d'abord, quant à la réduction de l'administration centrale, dans ses structures et dans son personnel. A cet effet, comparons entre elles les données relatives respectivement aux années 1967 et 1977, qui délimitent la première décennie d'application de cette réforme (nous nous basons sur l'*Annuaire pontifical*, aux années susdites).

II

situation présente de la curie : les structures

Nous pouvons établir que la curie romaine a été dotée d'une articulation plus ample et plus complexe. Des organismes qui n'avaient plus de raisons suffisantes d'exister ont été supprimés : ainsi les congrégations de l'Index, des Lettres latines, des Brefs aux princes, de la Fabrique de Saint-Pierre, du Cérémonial, de la Daterie apostolique, de la Chancellerie apostolique. Dans d'autres cas, des fonctions jusque là assumées par un ou plusieurs organismes ont été soit réunies, soit séparées : la congrégation des Rites, qui s'occupait également des procès de canonisation, a été supprimée, et la section chargée de ce dernier office a été érigée en une nouvelle congrégation, tandis que la section chargée de la liturgie a été rattachée à la congrégation des Sacrements. Dans le secteur financier, on a institué une Administration du patrimoine du Saint-Siège qui se charge des fonctions précédemment remplies par deux bureaux, l'Administration des biens du Saint-Siège et l'Administration spéciale.

Dans l'ensemble, la curie romaine reste formée de neuf congrégations (de la Doctrine de la Foi, des Evêques, des Eglises orientales, des Sacrements et du culte divin, du Clergé, des Religieux et Instituts séculiers, de l'Evangélisation des peuples, des Causes des saints et de l'Education catholique), de trois tribunaux (Pénitencerie, Signature apostolique, Rote), de trois secrétariats (Unité des chrétiens, pour les Non chrétiens et pour les Non croyants), de trois bureaux (Chambre apostolique, Préfecture des affaires économiques et Administration du patrimoine), de deux conseils (des Laïcs et « Justice et paix »), ainsi que de seize commissions.

le vatican, une pyramide avec au sommet la Secrétairerie d'Etat

Cet ensemble constitue une structure pyramidale, au sommet de laquelle se trouve placé un super-organisme de contrôle et de centralisation : la Secrétairerie d'Etat. Organe immédiat de gouvernement personnel du pape, la Secrétairerie d'Etat constitue l'état-major de la curie romaine : elle en assume la direction et la coordination, sous la responsabilité du substitut. Tous les dicastères sont soumis à sa suprématie, et leurs attributions sont limitées à de pures fonctions d'exécution administrative. Les pouvoirs délibératifs de la curie ont souvent posé problème par le passé, du fait de leurs compétences exorbitantes ; ils ont été entièrement concentrés aux mains de la Secrétairerie d'Etat. Aucune décision ne peut être prise par les dicastères sans que le dossier en cause ait été étudié, souvent réexaminé et enfin autorisé par celle-ci. Cette structure monarchique a contraint à créer au sommet un double des attributions des divers dicastères : aussi la Secrétairerie d'Etat compte-t-elle désormais des sections pour la liturgie, le droit, pour les questions concernant le clergé, pour les affaires économiques et pour la presse. A ce niveau, chaque document est remis en chantier, soumis à de nouveaux experts qui constituent une instance supérieure et secrète. Cette sorte de super-curie a été probablement organisée pour assurer au pape un réel contrôle de la curie ; mais on peut se demander si elle ne suffirait pas à elle seule à assurer le gouvernement de l'Eglise universelle, comme le faisait jadis la Chancellerie apostolique, qui représenta, en 1487, le noyau initial de l'organisme curial. De toute façon, les inconvénients de tout système hiérarchisé n'ont pas manqué de provoquer, chez ceux qui se sentent ainsi téléguidés d'en haut, frustrations et critiques : telles celles exprimées par Peter Habblethwaite dans l'hebdomadaire londonien *The observer review* (11 et 18 mars 1973) à l'adresse du substitut Giovanni Benelli, détenteur au sommet de ce pouvoir exécutif.

avantages et inconvénients de cette structure pyramidale

Il est vrai, on a éliminé le risque de voir se créer au Vatican divisions et clans, capables de s'opposer par leur pouvoir même aux décisions du pape ; mais un autre danger tout aussi grave a surgi : celui d'ensevelir l'autorité du pape sous des montagnes de dossiers au sujet de tout problème, petit ou grand. De la sorte, la bureaucratisation s'est glissée au cœur même de l'exercice quotidien de la fonction pontificale. La concentration des pouvoirs implique que le pape doive tout contrôler ; ce ne sera donc qu'au prix d'une énorme fatigue qu'il pourra conserver la priorité aux perspectives majeures de sa responsabilité pastorale. Dès que ses forces viendront à décliner, quelle difficulté pour lui de garder le contrôle de cette énorme machine ! Le risque se profile alors d'une paralysie de la bureaucratie subalterne ; à moins que le pontife n'abandonne de larges secteurs de son propre pouvoir à l'exécutif immédiat. Enfin, cette super-curie, mise en place par la présente réforme, présente l'inconvénient de léser ce qui était apparu comme la plus grande innovation de celle-ci : à savoir la participation des évêques résidentiels aux orientations et aux plus importantes décisions des dicastères, comme la prise en considération plus attentive des cultures et des expériences diverses, que devait assurer la présence au sein des organismes curiaux d'un nombre plus élevé que par le passé de consultants de nationalités très diverses. La superstructure constituée par la Secrétairerie d'Etat fonctionne désormais comme une instance supérieure, émanation directe du pouvoir papal, qui coiffe le jeu des consultations et participations épiscopales auquel se sont ouverts les niveaux inférieurs ; ses pouvoirs sont très comparables à ceux d'une Cour suprême. Quant au conseil des cardinaux préfets de congrégation, ses réunions périodiques ne dépassent pas le niveau du simple échange d'informations, il n'assume aucunement le rôle d'un conseil des ministres.

Reste le Synode des évêques, réunissant tous les trois ans à Rome les délégués des conférences épiscopales (1977 verra cette assemblée se réunir pour la cinquième fois). Mais il ne semble pas être constitué de telle sorte qu'on puisse penser qu'il assume un jour la direction effective de l'administration centrale — à moins qu'interviennent de substantielles transformations de sa structure. Jusqu'à ce jour, il apparaît bien plutôt subordonné à l'administration centrale, son fonctionnement se trouvant entravé par une interprétation minimisante du principe de la collégialité épiscopale. Ce gouvernement suprême dévolu dans l'Eglise au pape et

aux évêques, les formules de Vatican II l'ont certes consacré, mais elles l'on aussi laissé dans l'ambivalence.

On peut enfin observer que, dans la structure de la curie telle qu'elle fonctionnait en 1967, la première place était attribuée — fût-ce de façon largement symbolique — à une congrégation « doctrinale », celle pour la Doctrine de la Foi, telle que l'avait redéfinie la réforme du Saint-Office en 1965. Maintenant, dans la nouvelle structure, tout l'ensemble du système est dominé par la Secrétairerie d'Etat : le primat de la politique se substitue au primat de la pensée. Il est vrai que, de notoriété publique, le Saint-Office ne manquait pas d'exercer un rôle politique sous couvert de ses fonctions doctrinales et en collaboration étroite avec les bureaux de la Secrétairerie d'Etat.

les nouveaux organismes créés dans le fil de vatican II

Seconde innovation au niveau des structures de la curie : la création de toute une série de nouveaux organismes qui sont venus s'insérer dans la curie traditionnelle. Il s'agit d'un ensemble de seize nouveaux offices qui ont élargi la sphère des intérêts et des interventions du pouvoir romain. A la multiplication des conférences épiscopales dans le monde a répondu, comme leur point de référence organique à Rome, le bureau du secrétariat du Synode des évêques. Des trois secrétariats du dialogue, celui pour l'Unité des chrétiens, organisé en 1960, demeure la seule innovation de Jean XXIII au niveau de la curie ; ceux pour les Non chrétiens et pour les Non croyants sont le résultat de la conception montinienne des rapports de l'Eglise *ad extra* (vers l'extérieur). A leur côté ont été définitivement constitués le conseil des Laïcs — réponse romaine à l'exigence de supervision des organisations apostoliques, nouvelles et anciennes, du laïcat catholique à travers le monde —, et la commission pontificale « Justice et Paix » ; cette dernière est étroitement subordonnée à la logique politique de la Secrétairerie d'Etat en tout ce qui touche l'engagement des Eglises locales en faveur des droits de l'homme. La Commission internationale de théologie a trouvé, au sein de la congrégation pour la Doctrine de la Foi, son secrétariat propre ; les archives de Vatican II ont été structurellement rattachées à la commission pour la Révision du Code de droit canonique. D'autres organismes nouveaux ont été créés, tels la commission pour les Migrants, le comité pour la Famille et l'office des Statistiques. La commission pour les Communications sociales a connu un grand développement. Dans le secteur financier, le pouvoir romain a créé *Cor unum* pour la coordination et le con-

trôle des organisations d'entraide et d'assistance du monde catholique. Ce même pouvoir a rationalisé le domaine de la gestion des biens et des investissements du Saint-Siège, avec la nouvelle Administration du patrimoine. On a cherché à coordonner les finances romaines grâce à la préfecture des Affaires économiques. Enfin, on a ouvert un bureau pour les rapports avec le personnel, afin de régler les problèmes bureaucratiques surgissant à l'intérieur même de la curie.

III

situation présente de la curie : le personnel

La curie romaine a vu ses effectifs grandir au moment de la réforme post-conciliaire, jusqu'à atteindre un niveau encore jamais égalé dans son histoire. A cet égard, les sources d'information sont rares, et celles dont on peut disposer n'utilisent pas de critères homogènes. Toutefois on a pu vérifier, et cela à partir de sources directes et personnelles, que dans la curie romaine s'est effectivement développé un processus de gonflement administratif. Les chiffres suivants en donneront une idée : en 1961, la curie se composait de 1 322 membres ; en 1967, au moment de la promulgation de la réforme, elle en comptait 2 866 ; en 1977, le chiffre total du personnel atteint 3 146 — soit une augmentation de 280 personnes pendant la dernière décennie, et de 1824 par rapport à 1961 : plus que toute la curie telle qu'elle existait alors.

gonflement du personnel administratif

La confirmation de ce que l'on vient d'avancer se trouve contenue dans le rapport officiel de la préfecture des Affaires économiques du Saint-Siège pour l'année 1975. Ce rapport attribue la crise économique du Vatican avant tout au poids de l'institution qui « *rétribuait plus de 3 000 employés en activité et plus de 1 000 à la retraite* ».

Une autre source, aux données partielles mais significatives : le rapport officiel du Gouvernorat du Vatican. Il indique comme personnel employé au Gouvernorat, à la fin de 1975, un ensemble de 1452 personnes : il s'agit pour la plus grande part de laïcs travaillant au secrétariat général de cet organisme qui gère la vie quotidienne de la Cité du Vatican, les monuments, musées et galeries (201 employés laïcs), les services techniques (384), la radio vaticane (188 laïcs), les services économiques (123 laïcs), les services sanitaires (73 laïcs), les villas pontificales (68 em-

giancarlo zizola

ployés). Soit par conséquent un total de 1 312 laïcs, à quoi il faut ajouter 140 religieux, rien que dans ce secteur⁷.

Pour en venir au noyau de la curie proprement dite, soit : la Secrétaire d'Etat, les congrégations, les tribunaux, les secrétariats, conseils, bureaux et commissions, on peut trouver des matériaux utiles à notre recherche dans l'essai du jésuite Fiorello Cavalli publié en 1970 sous le titre : *L'internationalisation de la curie romaine*⁸. L'auteur indique qu'il a recueilli ses données auprès du bureau central de la Statistique de l'Eglise en les complétant par d'autres tirées de *l'Annuaire pontifical*. En comptabilisant le personnel ayant des fonctions de direction et d'exécution, c'est-à-dire celui qu'emploie à temps plein la curie romaine (hauts dirigeants, prélats et officiers) ainsi que les personnes ayant rôle délibératif et consultatif (cardinaux et évêques résidentiels membres des congrégations, consultants et autres travaillant à temps partiel), Cavalli indique, pour l'année 1961, un total de 1 322 membres, contre 2 260 pour l'année 1970. En 1961, remarque-t-il, les Italiens étaient 749 les non-Italiens 573 ; en 1970, il y avait respectivement 854 Italiens et 1 406 non-Italiens.

une internationalisation inégale selon les secteurs

Il reconnaît toutefois que cette internationalisation a touché en priorité les fonctions de consultation et de délibération, alors qu'elle restait marginale dans le secteur des permanents de la curie. En effet, les permanents italiens étaient 268 en 1961, 318 en 1970 ; les permanents non italiens étaient 72 en 1961 pour 182 en 1970. Le nombre des officiers mineurs — fonctionnaires inférieurs de la curie — italiens demeurait encore élevé : 229 en 1961 pour 57 non italiens, et en 1970, 258 contre 132 non italiens. Dans les fonctions de consultation et de délibération, les Italiens étaient au contraire 471 en 1961 et 563 en 1970, tandis que les non-Italiens étaient 501 en 1961 et 1 224 en 1970.

En outre, en procédant par grandes zones géographiques, la curie romaine était composée presque pour 80 % d'Européens en 1970, au total 1 783 membres ; tous les autres continents pris ensemble ne lui fournissaient que 477 membres, tandis qu'en 1961 les Européens étaient au total 1 175. Le nombre des permanents européens a passé de 334 en 1961 à 451 en 1970.

7. Cf. *L'Attività della Santa Sede, 1975, Città del Vaticano*, p. 821.

8. *La Civiltà Cattolica*, vol. II, 1970, pp. 555-568.

Le père Cavalli n'inclut pas, dans son analyse, tous les organismes curiaux. Il se limite à la Secrétairerie d'Etat, aux congrégations, aux secrétariats, aux deux conseils et aux six commissions. En adoptant le même champ d'observation et en mettant à jour ses données grâce à l'*Annuaire pontifical* de 1977, nous avons pu établir que le seul nombre de fonctionnaires permanents employés aux tâches de direction et d'exécution — soit en gros la curie réelle — qui était au total de 350 en 1961 et de 500 en 1970 — avec donc un accroissement de 42,9 % — s'élève actuellement à 1 015. C'est dire qu'il a plus que doublé pendant cette décennie, 319 n'étant pas italiens.

IV

radioscopie de la curie : quels secteurs se sont le plus développés

Il s'agit à présent de chercher dans quels secteurs l'augmentation du personnel a été la plus marquante. Ceci permettra de relever les orientations qui ont été réellement prises depuis la réforme de la curie ; de façon plus générale, cette étude fera ressortir quelques lignes directrices du pontificat de Paul VI.

organismes récemment créés

Certes, le grand nombre de nouveaux organismes créés après le concile — les seize déjà indiqués — a contribué à l'augmentation globale, mais dans une mesure qui se révèle moins accentuée que dans d'autres secteurs. Les fonctionnaires permanents de ces organismes sont aujourd'hui 144, alors qu'en 1967, dans ces organismes alors existants — ils étaient à peine six à ce moment —, ils étaient 42. *L'accroissement n'est donc que de 102 personnes.* « Justice et Paix », avec une augmentation de 14 membres, et la commission pour les Migrants, avec une augmentation de 13, dépassent le développement bureaucratique du secrétariat pour l'Unité des chrétiens, qui est passé durant ce temps de 11 à 19 fonctionnaires.

Un recrutement largement international caractérise le personnel de ces nouveaux organismes : 50 non-Italiens pour 52 Italiens. Le conseil des Laïcs présente une assez forte bureaucratisation avec ses 18 fonctionnaires, tandis que le secrétariat du Synode n'en compte que 4, celui pour les Non chrétiens 9, celui pour les Non croyants 8.

giancarlo zizola

Les écarts sont donc notables, même si généralement la proportion de personnel des nouveaux organismes reste inférieure à la proportion moyenne des anciennes congrégations : celle-ci oscille entre un minimum de 20 fonctionnaires pour la congrégation des Evêques, et un maximum de 70, pour la congrégation pour l'Évangélisation des peuples. Nous ne faisons pas état pour le moment de la Secrétairerie d'État, dont nous traiterons séparément plus loin.

communications sociales

Un des secteurs à avoir connu un grand développement est celui regroupant les organismes que, par commodité, on peut rassembler sous le titre de « département des communications ». Entre la commission pour les Communications sociales, étroitement subordonnée à la Secrétairerie d'État et responsable de la Salle de presse du Saint-Siège, la Radio du Vatican, *L'Osservatore Romano*, la Typographie polyglotte, la librairie d'Édition du Vatican, on comptabilise 70 hauts et moyens fonctionnaires en 1977, alors qu'ils étaient 30 en 1967, sans inclure dans ce calcul le personnel laïc (typographes, techniciens, coursiers et commis, etc.). Le plus grand développement a été enregistré par *L'Osservatore Romano* (de 3 à 22 fonctionnaires) et la Radio du Vatican (de 8 à 21 fonctionnaires). Ceci laisse supposer le souci des dirigeants ecclésiastiques de doter le pouvoir romain d'instruments plus efficaces et rationnels de diffusion de son message dans l'Église catholique, tandis qu'est à l'étude l'installation d'un service de télévision vaticane.

finances et affaires économiques

Un développement sensible, accompagné d'une rationalisation des appareils et d'une modernisation des structures, a été constaté dans l'ensemble des organismes que par commodité nous réunirons sous le titre de « département de l'économie et des finances ». Il comprend l'Institut des Oeuvres de religion (la banque du Vatican), l'Administration du patrimoine du Saint-Siège (qui a réuni l'Administration des biens du Saint-Siège et l'Administration spéciale), la préfecture des Affaires économiques, *Cor Unum*, la commission cardinalice pour les sanctuaires de Pompéï et de Lorette — une source de profit qui n'est pas négligeable pour le Saint-Siège. En résumé, nous avons pu calculer que les fonctionnaires employés dans ces organismes sont 85 en 1977 (exception faite, comme toujours, du personnel subalterne), avec donc 23 personnes de plus qu'en 1967.

Les deux administrations supprimées avaient un total de 38 fonctionnaires, chiffre qui dans la nouvelle administration qui les réunit s'élève à 45, tandis que 10 autres fonctionnaires sont employés dans la préfecture des Affaires économiques. Ceci apparaît significatif des perspectives, qui semblaient impératives avec Vatican II, d'une progressive diminution de l'intérêt financier du gouvernement central de l'Eglise. Bien que la remise de la tiare pontificale sur l'autel du concile ait eu une grande valeur symbolique, ainsi que le désarmement des gendarmes pontificaux, le renvoi de la noblesse romaine des fonctions curiales et la réforme de la cour pontificale, l'administration financière s'est structurée par la suite et renforcée dans la curie romaine.

Une analyse de l'évolution du pouvoir financier détenu par les cardinaux qui font partie des commissions dirigeantes indique les transformations du système : si jusqu'en 1967 six cardinaux (Cicognani, Pizzardo, Confalonieri, Di Jorio, Marella et Testa) et un autre fonctionnaire devenu cardinal par la suite (Guerra) détenaient chacun 2 ou 3 charges financières, en 1977, l'oligarchie fait place à un système monarchique : 4 charges majeures de direction, pratiquement toutes les directions principales, ont été concentrées entre les mains du cardinal Secrétaire d'Etat Villot, les autres sont distribuées entre un grand nombre de cardinaux, chacun n'étant au plus membre que d'une seule commission financière. Le pouvoir exécutif est confié à de nouveaux technocrates (Mgr Cantagalli et l'expert bancaire Argentieri), chacun ayant deux charges.

Ainsi est confirmée l'orientation hiérarchique et technocratique prise par la structure curiale romaine, étroitement dépendante de la Secrétairerie d'Etat, notamment dans le secteur du pouvoir financier dont restent exclus les cardinaux résidentiels (exception faite des cardinaux Cody, de Chicago, et Hoeffner, de Cologne — membres de la préfecture des Affaires économiques).

la secrétairerie d'état

La Secrétairerie d'Etat reste donc le point névralgique du système. Sous les ordres du substitut, 108 fonctionnaires, dont 78 sont italiens, travaillent dans ses bureaux, au troisième étage du Palais apostolique. En 1967, lorsqu'on l'appelait « Bureau des affaires ordinaires », la Secrétairerie comptait 77 fonctionnaires dont 69 étaient italiens. La mobilité des fonctionnaires dans cette organisation a été forte : 73 des actuels fonctionnaires sont nouveaux, 24 sont restés par rapport à 1967. L'équipe dirigeante, le numéro 2 et le numéro 3 de l'organigramme, est formée de

giancarlo zizola

fonctionnaires qui, il y a dix ans, étaient employés dans le même bureau. La nouveauté a été l'engagement au sein du personnel d'un nombre élevé de religieux, 22 à l'heure actuelle. Les fonctionnaires qui sont partis ont accédé à de hautes charges diplomatiques : des nonciatures, le plus souvent (par exemple, Luoni à Genève, Mariani au Venezuela, Sanz Villalba au Chili, Martinez en Colombie, Farano en Indonésie, etc.). D'autre part, un grand nombre des diplomates qui étaient nonces dans les années 60 sont revenus à la curie pour exercer des fonctions de direction, le plus souvent les fonctions éminentes du cardinalat : c'est le cas de Mozzoni, d'Opilio Rossi, d'Oddi, de Baggio, de Paupini, de Bertoli, de Bafile, de Fürstenberg, de Pignedoli, de Vagnozzi, de Carboni. L'expansion du secteur diplomatique dans le pouvoir romain détermine donc une spirale qui en contre-partie renforce la logique de ce pouvoir en aggravant le blocage politique de la papauté elle-même, quand bien même elle serait inspirée par la primauté de la pastorale. Au côté de la Secrétairerie d'Etat, un autre secteur intervient dans les rapports avec les Etats : le conseil des Affaires publiques de l'Eglise qui est le « ministère des Affaires Etrangères du Saint Siège ». On doit observer que, alors que ce conseil est ouvert à la consultation et à la participation, comme membres, d'un nombre élevé de cardinaux, la Secrétairerie d'Etat ne possède aucune structure consultative de ce type. Le conseil que dirige Mgr Agostino Casaroli comprend 36 fonctionnaires. En 1967, il en comprenait 30. La mobilité a été sensible pendant cette décennie : 13 ont été transférés, le plus souvent à des nonciatures, alors que 11 fonctionnaires sont restés.

la diplomatie vaticane

L'expansion de la diplomatie vaticane vient confirmer les orientations générales quant à la présence de l'Eglise dans la société. En 1967, les délégations du Saint-Siège étaient au nombre de 80 (72 auprès de gouvernements, 8 auprès d'organisations internationales). Les missions dirigées par des diplomates italiens étaient au nombre de 62, et 18 celles qui étaient dirigées par des non italiens. Les chefs de mission italiens étaient 51, les non italiens 11 — compte tenu que parfois plusieurs missions étaient confiées à une même personne. On comptait 62 employés italiens, 20 non italiens. Le total du personnel diplomatique employé hors du Vatican s'élevait à 144 personnes (113 Italiens, 31 non-Italiens). A la Secrétairerie d'Etat, le personnel diplomatique en service comptait en tout 45 fonctionnaires (également distribués entre les Affaires ordi-

naires et les Affaires extraordinaires). Par conséquent, le personnel diplomatique du Vatican était au total de 189 fonctionnaires (144 à l'étranger, et 45 sur place); on ne comptait parmi eux que 41 non Italiens.

En 1977, on compte 116 délégations du Saint Siège (106 auprès de gouvernements, 10 auprès d'organisations internationales); 84 missions sont dirigées par des Italiens, 32 par des non-Italiens. On compte 62 chefs de mission italiens, 26 non italiens. Les employés des nonciatures sont au nombre de 92, dont 56 Italiens. Au total, le personnel diplomatique en service hors du Vatican se monte à 180 personnes (dont 118 Italiens). 18 diplomates (11 Italiens) forment le personnel diplomatique en service à la Secrétairerie d'Etat; et 16 diplomates (dont 12 Italiens), le personnel en service au conseil des Affaires publiques — soit un total de 34 diplomates en service au Vatican. L'ensemble du personnel diplomatique du Vatican s'élève donc en 1977 à 214 fonctionnaires (180 à l'étranger, 34 au Vatican), dont 141 Italiens et 73 non-Italiens.

V

les perspectives livrées par ce bilan

La structure diplomatique du Saint Siège s'est accrue de 36 délégations et de 25 fonctionnaires. L'internationalisation de la diplomatie vaticane a progressé, puisque le nombre des diplomates non italiens est passé de 41 à 73.

une présence accrue du vatican auprès des états

Mais cette expansion a renforcé une sorte de présence « politique » de la papauté romaine qui a orienté ses choix vers un rapport direct avec les Etats. Dans cette décennie, le nombre des délégations diplomatiques du Vatican en Afrique est passé de 21 à 44, en Asie de 13 à 17, en Océanie de 1 à 3 : il est clair que la politique du Vatican a développé un effort de présence maximum en direction des pays du monde en voie de développement, comme pour préparer à l'Eglise une possibilité d'influence inversement proportionnelle à sa présence missionnaire. En même temps, cette pénétration par voie diplomatique dans les continents de minorité chrétienne a été accompagnée par un effort de solution du contentieux existant avec les régimes socialistes de l'Est européen — même si sur le plan diplomatique cela n'a été concrétisé que par l'ouverture d'une délé-

giancarlo zizola

gation en Yougoslavie, et par l'embryon d'ambassade constitué par la mission permanente de Mgr Poggi en Pologne.

l'internationalisation sert la centralisation

Il resterait à parler du processus d'internationalisation dans la curie romaine. Avec raison René Laurentin a observé que « ... *un des vœux les plus significatifs du concile, c'était la décentralisation au profit des Eglises locales. Or, ce qui progresse à Rome, ce n'est pas tellement la décentralisation, c'est l'internationalisation ; et l'internationalisation renforce la centralisation : en prenant des présidents de conférences épiscopales, tels que les cardinaux Garrone et Rossi, ou Mgr Gantin... pour en faire des rouages de l'administration centrale, on accorde ainsi à cette dernière une valeur inouïe que nul n'aurait pu imaginer, même au siècle dernier* »⁹.

En 1967, les préfets et les autres dirigeants italiens de la curie étaient au nombre de 11 ; les non italiens, 9. Dix ans après, nous avons 8 préfets ou dirigeants italiens et 15 non italiens (Villot, Seper, Knox, Wright, Pironio, Rossi Agnelo, Garrone, Willebrands, Torrella Cascante, Koenig, Gantin, Philippe, Moreira Neves, Deskur et Lefebvre). Douze d'entre eux ont connu l'expérience pastorale dans les diocèses. En 1967, nous avons 14 secrétaires de curie italiens, 6 non italiens. Aujourd'hui les Italiens sont 13, les non-Italiens 8 (Hamer, Romero de Lema, Mayer, Lourdu-samy, Javierre, Moeller, Castillo Lara et pour finir Uylenbroeck, du Conseil des Laïcs). Au niveau des sous-secrétaires également, si en 1967 on comptait 15 Italiens et 9 non-Italiens, en 1977 les Italiens sont 12 et les non-Italiens 13.

mobilité du personnel — mais à l'intérieur du système

cependant, au niveau des actuels secrétaires, et davantage encore au niveau des sous-secrétaires, un grand pourcentage d'entre eux assumait précédemment des charges au sein de la curie romaine elle-même. Ce pourcentage d'anciens fonctionnaires de la curie croît au fur et à mesure que l'on descend l'échelle des fonctions. Six préfets proviennent de la curie (Staffa, Carpino, Philippe, Felici, Deskur et Lefebvre) ; cinq, de la diplomatie (Baggio, Bafile, Pignedoli, Opilio Rossi et Paupini) ; 12 ont eu des responsabilités pastorales. Au niveau des secrétaires, 9 proviennent de la curie, 5 de la diplomatie (Brini, Benelli, Casaroli, Innocenti et

9. René LAURENTIN, *Nouveaux ministères et fin du clergé*, op. cit., pp. 31-32.

Montezemolo), 6 de charges pastorales et de fonctions culturelles. Au niveau des sous-secrétaires, 19 viennent de la curie, 3 de la diplomatie, 3 de charges pastorales. Par conséquent, la mobilité intervenue durant cette décennie, si elle a largement modifié l'image de l'organigramme de la curie aux niveaux les plus élevés, a le plus souvent déplacé à l'intérieur du système curial lui-même la plus grande partie des fonctionnaires qui en assurent la reproduction idéologique. Ce qui a largement frustré de son propos la disposition de la réforme concernant la fin des charges tous les cinq ans : « *Pour favoriser l'essentielle dimension pastorale de la curie — disait un communiqué de la Salle de presse le 26 février 1973, à la fin du premier quinquennat —, il est nécessaire que, avec une régulière périodicité, des forces nouvelles soient associées aux dicastères romains dans le but de s'assurer de la sensibilité requise pour les besoins religieux toujours nouveaux et actuels de la vaste communauté chrétienne.* » Cette règle a été appliquée pour deux cardinaux (Oddi et Samoré), mais par pour d'autres dont le quinquennat venait à échéance (Garrone, Seper, Wright, Staffa, Felici et Guerri).

concentration des pouvoirs aux mains de quelques responsables

Il est certain que la disposition de Paul VI concernant l'exclusion du conclave des cardinaux âgés de 80 ans a porté un coup sérieux à l'oligarchie traditionnelle des cardinaux de curie. Parmi les cardinaux en retraite, seul Ottaviani a conservé certaines charges, les autres aucune. Cependant, la concentration du pouvoir aux mains de quelques cardinaux, grâce au cumul très important des charges, n'a guère été réduite par rapport au passé : même si ce pouvoir a été réduit au niveau administratif et exécutif par la prééminence de la Secrétairerie d'Etat. En 1967, le plus grand nombre des charges de membres des diverses congrégations et des charges de direction étaient aux mains de Confalonieri (18), Cicognani (18), Tisserant (17), Pizzardo (13), Testa, Aloisi Marella, Antoniutti et Agagianian (12 chacun, pour ces derniers). En 1977, le plus grand nombre de charges est cumulé entre les mains du préfet de la congrégation de l'Évangélisation, le cardinal Agnelo Rossi (14), suivi du secrétaire d'Etat Villot (13), de Wright, Baggio (11), de Fürstenberg, Seper (10), Felici, Knox et Garrone (8), de Pironio, Mozzoni et Bertoli (7). Mais le principal centre de décision, la Secrétairerie d'Etat, ne comprend aucun d'entre eux. A posséder une certaine influence, l'ex-Saint-Office et la congrégation du Clergé autrefois puissants ayant été marginalisés, on trouve au premier rang la congrégation des Evêques et celle de l'Evan-

le pouvoir romain

gélisation, le secrétariat pour les Non chrétiens (Pignedoli) et l'Administration des biens.

la curie au terme de la réforme : un pouvoir renforcé

En conclusion, on pourra se rendre compte que, après un concile qui avait proposé une sensible diminution du rôle de la curie romaine dans l'Eglise catholique, on a assisté au processus contraire : son pouvoir s'est étendu, son personnel s'est accru, sa pénétration a atteint de nouveaux domaines. La tendance à la concentration de l'institution sur elle-même, celle portant à trouver dans les appareils bureaucratiques et diplomatiques le moyen d'être présent dans l'histoire, ont connu un développement soudain et imprévu. Des institutions séculaires, telles que le cardinalat et les nonciatures, ont trouvé dans des formes de rationalisation et d'internationalisation une relance propre à maintenir et à renforcer le pouvoir papal, au moment où le besoin universel d'un point évangélique de référence unitaire pour les communautés chrétiennes et les Eglises locales cherchait à arracher le ministère de Pierre à la prison de ses secrétaires : « *Non timeo Petrum, sed secretarios Petri* ». (« Ce n'est pas Pierre que je crains, mais ses secrétaires »).

*Traduit de l'italien
par Anna Fiorini.*

giancarlo zizola

ÉTVDES

AOÛT / SEPTEMBRE 1977

Le retour de Chou En-laï

Elections : crise des partis

Roger Planchon

La télévision de l'avenir

Le P.C. et la religion

15, rue Monsieur - 75007 Paris - F. 13 - C. C. P. Paris 155.55