

L'autonomie, pour quoi faire ?

Jean Faniel

Se donner ses propres règles de fonctionnement, s'administrer soi-même est souvent perçu comme une forme d'émancipation, une nécessité, voire un Graal. Dans certains cas cependant, l'autonomie peut se transformer en mantra, en contrainte, en fardeau ou en moyen d'échapper à tout contrôle. Tout dépend de la réalité qui l'entoure.

Dans les États plurinationaux ou les situations de colonisation, la revendication d'autonomie constitue bien souvent un acte de résistance, une forme de défiance à l'égard du pouvoir central. La conquête d'une forme d'autonomie par une ou plusieurs collectivités territoriales, linguistiques, religieuses ou autres peut conduire à une évolution de la structure institutionnelle, tel le fédéralisme à la belge, ou constituer une étape vers l'indépendance. Souvent, la déconcentration ou la décentralisation, par exemple au niveau des collectivités locales (communes...), permettent à ces dernières de prendre des décisions censées être plus adaptées aux caractéristiques de leur territoire ou de leur population et, historiquement, l'autonomie des villes a été synonyme d'affranchissement par rapport à l'emprise des seigneurs et à leurs exigences, notamment financières.

L'autonomie pour l'autonomie

En Belgique, la revendication d'autonomie a été portée, en bonne partie de manière parallèle, par le mouvement flamand dans les matières culturelles et linguistiques et par le mouvement wallon pour des motifs économiques. Tous deux avaient pour cible commune la bourgeoisie francophone centralisatrice, principale détentrice des leviers de décision politique, administrative et économique. Les réformes institutionnelles qui se sont succédé à partir de 1970 ont permis de concrétiser les volontés d'auto-administration bien réelles en présence. Elles se sont aussi auto-alimentées et certains transferts de compétences ont été réalisés davantage pour des raisons symboliques que par souci d'efficacité de l'État et de ses composantes, soulevant parfois incompréhension ou, plus récemment, demande de refédéralisation.

Ainsi, la gestion de la mobilité par les Régions répond à la volonté de coller aux réalités locales, mais comment la combiner avec une vision d'ensemble permettant de relever les défis auxquels la Belgique est confrontée en la matière ? Après la défédéralisation des prestations familiales, comment articuler politiques ajustées aux besoins (avérés ou supposés) de la population, préservation d'une certaine équité entre les enfants (et entre les parents) et efficacité administrative sans surcoût inutile ?

Par ailleurs, il n'est pas rare que certaines entités héritent de compétences qu'elles n'ont pas réclamées et qu'elles ne sont pas préparées à exercer. Ainsi, récemment, la Communauté germanophone s'est demandé quoi faire avec l'énergie que la Région wallonne voulait lui transmettre en bonus de ses demandes en matière d'aménagement du territoire ou de logement.

Les autonomies peuvent aussi s'entrechoquer. En Wallonie, le logement est désormais du ressort d'entités différentes (la Communauté germanophone et la Région wallonne), qui entendent appliquer chacune leurs propres règles. Du coup, l'intercommunale de logement public située à cheval sur les régions de langue française et de langue allemande sera probablement contrainte de se scinder, alors que les communes concernées apprécient le fonctionnement de cette société et y sont attachées.

Mantra et cache-misère

Dans différents secteurs de l'administration, le courant du *New Public Management* a mené à un développement important de l'autonomie de gestion de nombreux services. Les chefs de corps des parquets, cours et tribunaux se voient ainsi confier davantage de tâches de gestion, incluant l'organisation du personnel et l'affectation des budgets. La réforme des grades légaux en Wallonie a également confié aux directeurs généraux ou financiers des communes de nouvelles tâches et de nouvelles responsabilités¹.

Dans un cas comme dans l'autre, les « bénéficiaires » de cette autonomie accrue peuvent se montrer sceptiques, voire critiques à l'égard de ces changements. Certes, ceux-ci peuvent favoriser une prise de décision plus adaptée aux réalités de terrain vécues par les personnes directement impliquées dans ces secteurs. Mais ils s'accompagnent de sérieux bémols.

En premier lieu, les moyens humains et financiers qui permettraient de rendre cette autonomie effective font souvent défaut. Par conséquent, plutôt que de pouvoir impulser la politique qu'ils souhaiteraient, de nombreux responsables s'efforcent de gérer tant bien que mal la pauvreté des ressources dont ils disposent.

Corollairement, par le morcellement qu'elle induit, pareille tendance peut conduire à des déséquilibres voire des inégalités qui ne pourraient être contrebalancés que par une solidarité qui, précisément, fait défaut puisqu'elle devrait être mise en œuvre à un niveau de décision supérieur et commun.

Sur le terrain, l'autonomie accrue peut aussi conduire au renforcement de hiérarchies internes qui, ne disposant pas toujours de la distance nécessaire pour régler des conflits entre les personnes qu'elles côtoient au quotidien, prennent des décisions arbitraires ou ressenties comme telles. À l'inverse, il peut aussi arriver qu'un responsable soit court-circuité par d'autres instances qui, elles, sont compétentes sur certains aspects nécessaires au déploiement plein et entier de l'autonomie du premier. Enfin, ces responsables sont souvent confrontés à une surcharge de tâches administratives alors qu'ils n'y ont pas nécessairement été préparés et, dans le même temps, ils sont accaparés par celles-ci et n'ont plus la possibilité de se consacrer pleinement à leur cœur de métier, qu'ils maîtrisent et aiment. Notons que, dans bien des cas, il est mal vu de refuser de « prendre sa part » de ces charges.

¹ G. GRANDJEAN, J. SORCE, « Le processus décisionnel relatif à la réforme des grades légaux en Région wallonne », *Courrier hebdomadaire, CRISP*, n° 2372-2373, 2018, p. 45.

Autonomie ou entre-soi ?

L'autonomie caractérise enfin le mode de fonctionnement de certains milieux professionnels en dehors ou en marge des institutions étatiques. Mettant en avant leur bonne connaissance des enjeux, des acteurs et du fonctionnement qui les caractérisent, ils ont développé des règles et des instances qui leur sont propres. L'autorégulation et les codes de « bonnes pratiques » régissent alors ces secteurs, soucieux de préserver leur autonomie et d'éviter autant que faire se peut que le législateur s'immisce dans leurs affaires.

Dans le monde bancaire, la crise qui a marqué la décennie écoulée est venue le rappeler. Mais la tradition est en fait longue et, déjà avant-guerre, la Commission bancaire, composée elle-même de représentants du secteur, se comportait davantage comme un agent chargé de fluidifier la circulation que comme un véritable gendarme ².

Plus récemment, cette autonomie a été remise en cause en ce qui concerne le monde du football. Dans un arrêt tombé l'été dernier ³, la cour d'appel de Bruxelles a estimé que les fédérations internationales (FIFA et UEFA) n'ont pas le droit d'imposer aux fédérations nationales ou aux clubs de régler tous les litiges devant les juridictions mises en place par elles ou avec leur appui financier, tel le Tribunal arbitral du sport (TAS) de Lausanne. Selon la juridiction belge, l'arbitrage ne peut être employé comme moyen de trancher un litige que si les parties y consentent volontairement et librement, et non parce qu'elles y sont forcées de manière générale. Par conséquent, il doit demeurer possible de recourir aux juridictions étatiques, publiques, dans les cas où l'arbitrage ne peut être admis par une des parties. Et comme les fédérations nationales sont impliquées dans le système de décision du football international, les clubs ont la possibilité de porter les affaires devant leur justice nationale et non uniquement devant la justice de la Suisse, pays où sont établies la FIFA et l'UEFA. Selon l'avocat du RFC Seraing, à la base de cet arrêt, « l'illégalité prononcée par la cour d'appel n'affecte pas seulement le football, mais peut être transposée à (...) toutes les fédérations sportives en Europe » ⁴.

A priori synonyme d'émancipation, l'autonomie peut se transformer en fardeau, en contrainte, voire en cache-sexe pour éviter un contrôle public d'affaires privées. En soi, elle ne suffit donc pas pour être source de progrès et doit pour ce faire être située dans un cadre légal, financier et social favorisant son utilisation efficace et contrôlable.

Cet article a été publié dans : *Imagine demain le monde*, n° 131, janvier-février 2019, pages 34-35.

Pour citer cet article dans son édition électronique : Jean FANIEL, « L'autonomie, pour quoi faire ? », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 1^{er} janvier 2019, www.crisp.be.

² T. GIDDEY, « Formation et spécificités historiques de la Commission bancaire (1935-1975) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2357-2358, 2017, p. 51.

³ Arrêt interlocutoire de la 18^e chambre F (affaires civiles) de la cour d'appel de Bruxelles, n° du rôle 2016/AR/2048, 29 août 2018.

⁴ M. HISSEL, « Cour d'appel Bruxelles : le recours forcé au TAS déclaré illégal », www.elegis.be, 7 septembre 2018.