Patrick le Galès

Les pouvoirs locaux et régionaux en Europe et le cas britannique

Qui gouverne les territoires et comment ? Je vais parler de trois points principaux cet après-midi : de gouvernement et de gouvernance, des dynamiques des politiques territoriales en Europe et des politiques publiques britanniques.

Avant de commencer, j'aimerais revenir sur la question que l'on m'a posée hier, quand on m'a demandé pourquoi la question de ce que peut vraiment faire l'État en termes de politiques publiques n'était pas davantage dans le débat public.

Qu'est-ce que cela signifie vraiment pour les citoyens ? Une hypothèse de travail intéressante est qu'après les expériences Berlusconi, Thatcher, Blair, la démocratie serait en train d'évoluer. Un ouvrage de Colin Crouch, *Post Democracy*, traite de cette question. L'hypothèse est que la démocratie serait de plus en plus séparée des politiques publiques. Le domaine politique, au sens partisan du terme (*politics* et non *policy*) est de plus en plus restreint : le taux de participation aux élections est en baisse, tout comme la confiance envers les élus, il y a moins de transparence et la classe politique est de plus en plus autonome par rapport à la société. L'émotion joue un rôle de plus en plus important dans le vote et la politique se trouve de plus en plus séparée des enjeux rationnels de politique publique. L'idée que l'on aurait une sphère politique de plus en plus autonome des citoyens semble être confirmée, par exemple, par le fait qu'en Grande-Bretagne, le *Labour*, bien qu'il soit au pouvoir, a perdu 80% de ses adhérents en quelques années. L'idée que cette sphère politique se séparerait des questions de démocratie traditionnelle est une hypothèse inquiétante, mais une piste possible de réponse.

Gouvernement et gouvernance : retrouver les capacités d'action collective

La LOLF n'est pas seulement un outil de pilotage, c'est une façon de structurer les enjeux, de lancer une stratégie politique. Selon la définition de Jean Leca, « gouverner, c'est prendre des décisions, résoudre des conflits et produire des biens publics ». On a du gouvernement quand on a des règles du jeu (constitution), des organes, des processus de direction et de mobilisation des intérêts, et des résultats.

Pour en revenir aux thèmes abordés hier, réguler n'est pas diriger. Un des problèmes des agences de régulation est qu'elles n'ont pas de direction politique. Les résultats sont le produit de l'action du gouvernement, c'est-à-dire les politiques publiques.

Or, aujourd'hui, on a un nombre croissant de processus de politiques publiques qui ne sont pas organisés par le gouvernement classique, mais par la régulation. Le gouvernement ne gouverne pas tout, tout le temps. Il existe une relative autonomie de certains acteurs sociaux alors que d'autres secteurs de la société sont très gouvernés : le gouvernement est discontinu. Dans les secteurs qui sont moins gouvernés que les autres, on voit cependant un retour de l'État en temps de crise. Son rôle y est donc intermittent.

Qu'est-ce que gouverne le gouvernement dans une société où le territoire n'est plus très clair et où les hiérarchies sont enchevêtrées ?

On parle de gouvernance parce qu'il existe des secteurs qui échappent au gouvernement. Qui gouverne quand personne ne gouverne ? Pourquoi le chantier de la gouvernance ?

On a commencé à poser la question à partir de l'idée que les sociétés deviennent ingouvernables, que le gouvernement a des limites et que les politiques publiques échouent.

La première façon de résoudre le problème est de dire que la situation est désordonnée et qu'il existe une seule bonne façon de faire : c'est le modèle de la Banque mondiale et de la « bonne gouvernance », qui considère qu'il y a un seul bon modèle économique, que l'État n'est pas une bonne chose et que le marché est la solution. Ce modèle a été fortement critiqué, notamment par les travaux de l'économiste Joseph Stiglitz, qui a montré que si l'État n'existait pas, le marché ne serait pas possible, et qu'il est donc nécessaire de trouver un bon niveau d'institutions. Le modèle de la Banque mondiale et de la bonne gouvernance est absurde, parce que l'État n'est pas monolithique. Du point de vue des sciences sociales, il ne permet pas de comprendre comment fonctionnent les sociétés.

Il existe plusieurs façons de comprendre la gouvernance. La première est de la voir comme un retrait de l'État : l'administration ne fonctionne plus, l'État doit avoir une *hands off policy* et pratiquer le gouvernement à distance. Ici, la gouvernance est conçue contre le gouvernement, avec l'idée que l'État doit arbitrer, définir les règles, mais ne doit plus diriger. C'est une façon de voir l'évolution de l'Union européenne, de la Grande-Bretagne, des États-Unis et, jusqu'à un certain point, de certaines parties de la France.

La deuxième façon de réfléchir sur la gouvernance est de réfléchir sur la manière dont on pilote une société malgré les défaillances du gouvernement. Cette réflexion vient d'Allemagne. On s'est aperçu dans les années 70 que l'État allemand n'arrivait plus à gouverner, que des secteurs entiers s'organisaient de façon stratégique et autonome, et résistaient à l'État. Ainsi, dans les Länder, l'État fédéral n'arrivait plus à faire transmettre ses priorités de politique publique, ce qui avait des effets pervers sur l'éducation, le développement économique et les politiques sociales, et posait un problème de cohésion entre les Länder. Les écologistes formaient également un pôle de résistance, en refusant de répondre aux recensements et de payer les impôts, comme tout le mouvement alternatif des années 70. Ils étaient devenus un groupe définissant ses propres règles et priorités et résistant à l'État. Enfin, le corporatisme à l'allemande limitait également la capacité d'action du gouvernement fédéral. L'Allemagne n'avait plus de politique économique étatique, les choses étant réellement décidées par les syndicats et le patronat.

Des sociologues ont vu que le gouvernement ne fonctionnait plus et ont réfléchi à la façon de retrouver les capacités de décision et d'action collective. Il fallait trouver de nouveaux instruments pour piloter des territoires, des réseaux, des groupes, ce qui a conduit à la notion de gouvernance. Dans nos sociétés, il existe de plus en plus d'acteurs constitués qui ont des capacités stratégiques, qui peuvent jouer à plusieurs niveaux et qu'on ne peut plus seulement gouverner par la hiérarchie.

Les Pays-Bas ont fait remarquer qu'ils fonctionnaient depuis longtemps par gouvernance, avec des mécanismes de consensus entre différents piliers de la société. À partir de cette idée de gouvernance négociée, la machine s'est un peu emballée. Ainsi, le Livre blanc européen sur la gouvernance présente une image de la gouvernance enchantée : à partir de l'idée qu'il fallait moins de hiérarchie, on a voulu faire du tout concertation, comme s'il n'existait plus de pouvoir. On a poussé trop loin l'idée de pilotage par réseaux, et cela est devenu de la régulation sans diriger, avec un procéduralisme extraordinaire et peu de discussions sur la direction à suivre et sur la substance.

Dans tous les cas de figure, à côté de la gouvernance, les gouvernements existent encore. On pourrait facilement opposer le monde du gouvernement (caractérisé par peu d'acteurs, la hiérarchie, l'intervention directe, la commande et le contrôle) au monde de la gouvernance enchantée, mais cette forte différenciation est discutable. En réalité, les choses ne se passent pas ainsi.

Dans nos sociétés, une grande partie de la société fonctionne autour du marché, d'échanges régulés par les prix et les quantités. Le marché a joué un rôle plus ou moins important selon les époques, et il est plutôt important aujourd'hui. Nos sociétés existent suivant une logique sociale articulée autour de trois types de régulation : une régulation économique par le marché, une régulation politique par la mobilisation et la sanction et une régulation sociale pour tout le reste. Selon les sociétés, il faut voir ce qui est organisé par le marché, ce qui est organisé par le politique et ce qui est organisé par le social. Par exemple, les districts industriels italiens sont organisés par la famille et le marché, le politique ne jouant pratiquement aucun rôle. En France, la société est surtout organisée par le politique et le social, bien que le marché joue un rôle plus important qu'on ne le dit.

On parle beaucoup de coordination, mais qu'est-ce qui est dirigé ? Dans certains cas, cf. l'Union européenne notamment, gouverner est très compliqué. Une des tentations est donc de construire des instruments de régulation et de pilotage, avec de nombreux indicateurs, et de s'en contenter suivant le principe de *« freer actors, more rules »* : on permet de plus en plus d'autonomie aux acteurs dans un cadre réglementaire et financier de plus en plus strict. C'est exactement la logique de la LOLF, qui avait été conçue à l'origine pour réduire la dette de l'État.

Une fois qu'on a mis les gens en action et qu'on s'habitue aux indicateurs, il est plus facile de faire évoluer les indicateurs et de multiplier les règles. Puisqu'il y a de nombreux acteurs et qu'ils sont très enchevêtrés, il faut de plus en plus de règles pour résoudre les conflits. C'est le cas aux États-Unis, où il y a une forte autonomie d'acteurs nombreux, donc énormément de règles, une judiciarisation très forte. La France est un peu entre les deux modèles. L'Union européenne a fini par choisir le modèle « *freer actors, more rules* ». L'élargissement à 25 membres était exactement ce que voulaient les Britanniques : on est maintenant tellement nombreux qu'on ne peut plus gouverner l'Europe et qu'il faut se contenter d'organiser le marché.

Les dynamiques des politiques territoriales en Europe

Depuis une trentaine d'année, il y a des dynamiques de décentralisation dans tous les pays européens, mais elles sont très variées. Il n'y a aucune logique d'ensemble, mais au contraire un enchevêtrement de mécanismes compliqués, parce que cette décentralisation s'est faite bout par bout. Il y a eu des transferts de ressources, de compétences et d'expertise aux régions, aux États fédéraux et aux villes, à des degrés très divers suivant les cas. Pourquoi ? La réponse renvoie à ce que j'ai dit hier sur le rôle de la guerre dans le renforcement de l'État. Avec l'Union européenne, la contrainte de la guerre est devenue moins forte et on a pu se permettre de décentraliser.

Aujourd'hui, 60% des investissements publics en Europe sont faits par des instances locales et régionales. Cela s'est fait suivant trois logiques.

La première est *bottom up*, notamment à partir de l'action des élus et des mouvements régionalistes. Beaucoup de mouvements d'autonomie sont venus des régions, par exemple les Alsaciens et les Bretons dans les années 50. Cela a progressivement conduit à un desserrement de la contrainte de l'État central à partir des années 60, mais surtout dans les années 70.

La deuxième logique, *top down*, consiste en fait à décentraliser la pénurie : on décentralise au niveau régional et local les budgets qui posent problème. A des degrés divers, on retrouve cela dans tous les pays européens, où on décentralise plutôt des dépenses sociales comme RMI, différentes politiques

sociales, la gestion des hôpitaux… Ainsi, en 1982, les premiers budgets qui ont été transmis aux parlementaires français étaient les budgets d'aide sociale. Dans beaucoup de pays, quand on a du mal à réformer l'État, on décentralise.

La troisième logique consiste à décentraliser pour améliorer la démocratie et la gestion publique. Je tiens à souligner qu'on n'a jamais réussi à démontrer l'existence d'un lien automatique entre la décentralisation et la démocratisation, pas plus qu'entre la décentralisation et l'amélioration de la gestion publique.

Pierre Veltz : c'est, au fond, l'idéologie du principe de subsidiarité

PLG : je pense que l'Europe a intérêt à dire cela pour justifier le fait qu'elle n'en fasse pas davantage. Jacques Delors avait eu l'idée de favoriser le développement des villes et des régions, ce qui les arrangeait, parce qu'elles récupéraient ainsi du travail et des ressources. Cela arrangeait aussi les États, qui n'avaient pas trop à faire face à l'ingérence de l'Union européenne au niveau national. Mais cette politique a en fait eu très peu d'effets concrets.

Aujourd'hui, les politiques régionales et urbaines en Europe sont marginalisées et personne ne s'en soucie. Beaucoup d'États l'ont accepté parce qu'avec l'élargissement, l'argent part à l'Est. Avec l'entrée de dix nouveaux pays, plus pauvres, on ne peut pas développer des politiques régionales sans augmenter le budget, ce que personne ne souhaite. Les politiques régionales et urbaines sont donc en déclin depuis 1997. Un bon indicateur de l'importance relative d'une direction et d'une politique est de voir où vont les meilleurs jeunes fonctionnaires européens. Il y a dix ans, ils allaient majoritairement à la direction des politiques régionales. Aujourd'hui, cette direction est peu populaire et les jeunes fonctionnaires brillants vont tous à la direction de l'élargissement. Les territoires sont aujourd'hui marginalisés dans la construction européenne. Cela ne veut pas dire qu'ils cessent d'exister.

Il y a au fond beaucoup de mythes concernant les territoires : la fin des territoires, le triomphe des villes globales, l'éclatement des villes… Mais l'Europe reste un continent très territorialisé.

Il y a trois tendances de fond dans l'organisation des pouvoirs régionaux et locaux en Europe.

La première est qu'il y a eu beaucoup de mouvements de décentralisation et que les États apprennent aujourd'hui à gérer cette nouvelle donne. Quand j'ai parlé des possibilités d'*exit* hier, j'ai dit que certains acteurs ont des ressources et la capacité de négocier, mais qu'ils ne sont pas tous égaux. Les villes peuvent négocier, faire des recours devant la Cour de justice européenne et récupérer des financements. Mais cela signifie aussi que l'État a plus de marges de manœuvre pour intervenir ou non dans les territoires. Il peut décider de se retirer d'un territoire, de ne pas s'impliquer, et affirmer qu'il le fait à cause des règles de concurrence de l'Union européenne ou des nouvelles compétences régionales. Les services centraux de l'État ont plus de capacité à choisir les problèmes qu'ils veulent traiter, ce qui constitue une ressource politique considérable. Beaucoup d'États centraux se retirent des territoires et recourent à la régulation indirecte, au pilotage et aux indicateurs. C'est moins le cas en France, mais cela se voit souvent en Europe.

On remarque également une tendance à une plus grande diversité des modes d'organisation locaux en interne, ce qui entraîne une différenciation très forte des ressources, de l'expertise et des budgets. Dans la plupart des pays, il y a une mosaïque avec des territoires de plus en plus différenciés. Ainsi, en Grande-Bretagne, l'Écosse n'a ni le même statut, ni la même organisation que le Pays de Galles ou l'Angleterre proprement dite. En Allemagne, il y a de fortes différences d'organisation entre les *Lände*r, qui n'ont pas tous les mêmes niveaux d'organisation territoriale.

C'est assez congruent avec l'idée qu'on donne aux gens un cadre général et qu'on les laisse ensuite se débrouiller.

La troisième tendance est la recentralisation. Certains bouts d'État se recentralisent. Dans neuf cas sur dix, le gagnant est le Ministère des finances. Les perdants sont généralement les services locaux déconcentrés des États. Avec la décentralisation, l'État, ayant plus d'indépendance et moins d'obligation de répondre à tous les besoins des différents groupes, a la capacité de filtrer ce dont il souhaite s'occuper et a plus de marge de manœuvre sur ses priorités. Ce n'est pas parce qu'il y a un mode d'organisation à distance qu'il est moins hiérarchisé et centralisé. Partout en Europe, il y a des bouts de décentralisation de la main gauche et des bouts de recentralisation de la main droite.

Cette situation provoque des tensions énormes parce que rien n'est stable. Récemment, l'Italie est devenue quasi fédérale. En Grande-Bretagne, l'Écosse et le Pays de Galles sont très autonomes et le reste est extrêmement centralisé. En Espagne, il y a un double mécanisme de forte indépendance des *autonomias*, suivant un système proche du fédéralisme, et de recentralisation de l'État dans certains domaines. En outre, il y a une tentation technocratique consistant à dire que les sociétés sont tellement difficiles à gouverner qu'il est plus simple de fixer quelques gros instruments de gouvernement. Les grandes évolutions de la recentralisation sont engagées dans une logique d'administration, mais sont très peu politisées et entrent peu dans le débat public.

Les politiques publiques britanniques : contrôle et surveillance

Le cas britannique est intéressant, parce qu'une partie des innovations britanniques ont été reprises au niveau de l'Union européenne. Pendant longtemps, l'administration de l'Union européenne fonctionnait suivant le modèle français et parlait français. Ce n'est aujourd'hui plus le cas. L'échec de la France est de ne pas avoir compris l'évolution du fonctionnement de l'Union européenne : elle a travaillé sur les grands dossiers, les traités, et a laissé l'intendance aux autres. C'est ainsi qu'elle a perdu ou a été absente sur de nombreux arbitrages et dossiers en dehors de la PAC.

Les Britanniques, qui sont les moins européens de tous, ont compris l'intérêt d'être très présents dans toutes les instances, de faire du lobbying sur vingt ans, et ils ont ainsi influencé la politique européenne. Il y a eu une réforme progressive de l'organisation de la Commission européenne et de ses modes de fonctionnement. Le travailliste Neil Kinnock est le commissaire européen qui a conduit cette réforme.

Jean-Luc Sadorge : j'ai rencontré un fonctionnaire européen britannique qui m'a confirmé exactement ce que vous venez de dire.

PLG : il y a eu un conflit sur la réforme de l'Europe et la France a perdu, notamment parce qu'elle n'a pas su être présente aux bons endroits et sur la durée. L'Europe du Nord s'est ralliée au modèle britannique.

Je commencerai ma présentation du cas britannique par un rappel historique : le Royaume-Uni est une île, pas un État-nation, et il compte différents « pays » (le Pays de Galles et l'Ecosse) qui ont une autonomie et une identité très forte. Je me souviens que lorsque le Parlement écossais a ouvert en 1999, la présidente du Parlement a commencé son discours d'inauguration en disant que le parlement réouvrait après avoir été momentanément interrompu depuis 1707.

Pendant longtemps, la Grande-Bretagne a eu les institutions les plus stables en Europe : la monarchie, le parlement, la City, l'Eglise anglicane…Tout cela a été bouleversé avec l'élection de Margaret Thatcher en 1979.

Les Britanniques se moquent de la France en disant qu'elle croit être un pays très centralisé alors que ce n'est pas vrai : ils soulignent que si une administration descend très profondément sur le terrain, les intérêts territoriaux influent sur les politiques publiques au niveau central. Les Britanniques, qui ont un fort souci du conflit d'intérêt, sont restés à distance des territoires. La *policy* décidée à Whitehall est séparée de l'intendance au niveau local. Il y a, certes, une forte autonomie locale, mais sous strict contrôle du centre. La Grande-Bretagne serait ainsi plus centralisée que la France. Quand le gouvernement britannique a voulu faire une réforme du gouvernement local et casser des niveaux de compétence, il l'a fait sans difficulté parce qu'il est séparé des intérêts locaux. Ce ne serait pas possible en France.

Si on regarde l'évolution des dépenses publiques, le poids de l'État en Grande-Bretagne est moins important qu'en France. Pourtant, en moins de vingt ans, la Grande-Bretagne est passée d'un modèle relativement centralisé à un modèle extrêmement centralisé, à la suite d'une double révolution : celle menée par Thatcher de 1979 à 1990, qui a réorganisé l'économie et la société, et celle conduite par Blair depuis 1997, au niveau du politique et de la constitution non écrite.

La révolution Thatcher consistait à avoir à la fois plus de marché et plus d'État. En France, on a tendance à penser que l'un s'oppose à l'autre. Mais plus on a de règles de marché, d'acteurs, de marché fort, plus il faut d'État pour contrôler. Le marché n'est pas quelque chose de naturel et les groupes ont une tendance naturelle à vouloir se protéger de la concurrence. Aussi bien Thatcher que Blair ont renforcé l'État pour introduire des mécanismes de marché et faire les réformes nécessaires. Les ennemis les plus féroces de Thatcher ont, bien sûr, été les syndicats, mais, surtout, les associations de médecins, d'avocats, l'Église anglicane et les intérêts politiques locaux. Thatcher a su trouver les mécanismes pour réformer massivement la Grande-Bretagne en utilisant l'État. Avec les privatisations, l'introduction de mécanismes de marché, ce qui a été fait brutalement, avec des conflits terribles, il y a eu une centralisation de l'État pour en faire un instrument de direction,. Tout cela correspondait à une direction politique très claire. La réforme fiscale, la suppression des *Metropolitan County Councils*, l'opposition du Sud contre le Nord : tout cela a été fait par Thatcher.

Dans les vongt-cinq dernières années, la Grande-Bretagne a eu deux leaders importants, Thatcher et Blair, des leaders politiques avec un vrai projet, qui ont pris des risques énormes et ont parfois failli perdre. Ces fortes personnalités ont joué un rôle essentiel dans la modernisation du pays.

Lorsque Thatcher est arrivée au pouvoir, les services publics étaient dans un état catastrophique et il y avait une énorme dette publique. En 1975, la Grande-Bretagne était au bord de la faillite et avait dû faire appel au FMI et à un prêt de la Banque mondiale. C'est ainsi que Thatcher a justifié ses réformes. Cela a entraîné de forts conflits et elle aurait très probablement perdu les élections suivantes si elle n'avait pas connu un regain de popularité à la suite de la guerre des Malouines en 1982. Entre 1982 et 1985, son gouvernement a lancé une politique de privatisation et de régulation, comme cela se fait aujourd'hui en France. Cela s'est également fait dans les laboratoires que sont la Nouvelle-Zélande et l'Australie, puis au Canada et dans le Nord de l'Europe. Il y a là une tendance générale à l'évolution de l'organisation bureaucratique et à la transformation des modes d'intervention des États. C'est un mouvement de fond où les Britanniques ont été pilotes. Ils ont mis ce projet en forme, l'ont conceptualisé et l'ont vendu en faisant du *consulting*. Ils sont dotés d'une forte ingénierie de politiques publiques qu'ils ont diffusé un peu partout.

Dans cette réforme britannique, au début des années Thatcher, il y a eu près de 80 lois concernant les autorités locales. Les principaux mécanismes étaient l'appel d'offres obligatoires, le principe de *best value for money* et l'audit. Quand elle est arrivée au pouvoir, Thatcher a affirmé qu'elle n'avait pas d'intention particulière de réformer le gouvernement local. Elle voulait « simplement » réorganiser l'ensemble de l'activité publique en Grande-Bretagne en introduisant des mécanismes de marché pour plus d'efficacité et en améliorant la gestion publique selon trois principes : l'économie,

l'efficience (*efficiency*) et l'efficacité à atteindre les objectifs fixés (*effectiveness*). Le gouvernement Thatcher a introduit des mécanismes fondamentaux pour modifier les comportements individuels à moyen terme et les rendre prévisibles. Pour cela, il fallait les déstabiliser afin de pouvoir les piloter. Le gouvernement l'a fait en important des modèles de chez McKinsey. Il ne s'agissait pas de changer le gouvernement local et l'administration secteur par secteur, mais pour tous les services, avec des instruments comme la *best value for money* (moins-disant), l'appel d'offres obligatoire, le développement de cadres et de critères de bonne gestion pour bien répondre aux appels d'offres. Cette réforme a commencé par le critère simple de la *best value for money* : tout un ensemble de services publics ont été soumis à des appels d'offres en concurrence ave le privé, le gouvernement se contentant de définir les paramètres de ces appels d'offres. Pour obtenir des ressources, les services et les agents apprennent à suivre les paramètres des appels d'offres. Il suffit de changer ces paramètres un peu chaque fois pour orienter leur action.

Le gouvernement Thatcher a fait la même chose pour les universités : il n'a pas dit qu'il voulait les réformer, mais « seulement » renforcer la recherche, savoir ce qui se passait, donner plus d'argent aux équipes de recherche à la pointe. Des commissions se sont réunies et ont fixé des critères d'efficacité et de compétitivité de la recherche, nombre de publications, brevets… Puis elles ont classé tous les départements universitaires britanniques en cinq niveaux, les deux niveaux supérieurs (4 et 5) recevant plus d'argent que les autres pour la recherche. On a répété la même chose deux ans plus tard, mais avec un peu moins d'argent pour le niveau 4 et une forte augmentation du budget pour les départements universitaires classés au niveau 5. Les universités qui refusaient au départ de jouer le jeu ont vu que celles qui le faisaient et qui étaient bien classées recevaient plus d'argent, attiraient les bons chercheurs des autres universités parce qu'elles pouvaient les payer davantage, ce qui améliorait encore leurs résultats en matière de recherche. Au fur et à mesure des exercices, toutes les universités ont joué le jeu de la compétition, ont commencé à répondre aux appels d'offres, à publier davantage, et le gouvernement a progressivement changé les critères pour orienter la politique des universités. En changeant les règles du jeu tous les trois ans, le gouvernement a créé une évaluation permanente. Au bout de quelques années, tous les universitaires savaient que leur budget recherche dépendait de cette évaluation. Au bout d'un moment, une fois que les universitaires avaient bien internalisé ce mode de fonctionnement, le gouvernement leur a laissé la gestion des comités d'évaluation, en se limitant à fixer les règles du jeu. En quinze ans, il y a ainsi eu une restructuration radicale de la recherche en Grande-Bretagne et un tiers des départements universitaires ont dû fermer.

La même méthode a été appliquée aux autorités locales. On les a obligées à se réorganiser en leur appliquant le principe de la *best value for money*. Lors du premier appel d'offres, les entreprises privées ont remporté de nombreux marchés. Au bout d'un ou deux exercices, les gouvernements locaux ont fait eux-mêmes les réformes et ont réorganisé leur gestion pour avoir une chance de remporter les appels d'offres.

La logique fondamentale de ce système est « l'utilitarisme », en suivant l'idée de Bentham selon laquelle « plus on surveille les gens, mieux ils se comportent ». Comme on ne fait pas confiance aux individus, on crée donc un système de sanctions et de récompenses, et on les socialise sur ce principe. En plus de son efficacité, ce système ne coûte pas trop cher, puisque les gens se gèrent eux-mêmes. On a donc assisté en Grande-Bretagne à un alignement des conduites pour répondre aux critères financiers fixés par le gouvernement central. Mais, au bout de dix ans, ce modèle s'est un peu essoufflé parce que les avantages à distribuer étaient de moins en moins nombreux.

En arrivant au pouvoir en 1997, le Labour a admis que Thatcher avait redonné à l'État sa capacité d'action, mais que son gouvernement s'était limité à des critères purement économiques et financiers. Le gouvernement Blair, en s'inspirant du même système mais avec des objectifs politiques différents, a introduit des critères de qualité au sein du *National Audit Office* (NAO) qui avait été créé

par Thatcher. L'idée était de pousser en permanence les gens à améliorer la gestion publique, avec un système permanent d'inspection selon les principes suivants :

- indépendance des auditeurs à l'égard des organisations auditées ;

- existence d'objectifs, de standards, de résultats mesurés qui se veulent par nature apolitiques et non locaux ;

- séparation du politique et accent mis sur la standardisation des procédures ;

- comparaison systématique des cas à partir de la production d'indices précis et de mesures de performance.

En vingt ans, cette administration est passée de 200 – 300 personnes à 25 000 personnes qui font à temps plein de l'audit et des inspections en Grande-Bretagne. Ce système a été assez largement repris par le Labour.

Quand Blair est arrivé au pouvoir, l'idée était qu'il fallait garder les acquis de la réorganisation, mais en leur donnant un sens différent : « *prudence with a purpose* ». Le gouvernement Blair est resté dans une logique de fort contrôle exercé par le gouvernement central. La raison de la décentralisation (*devolution*) au profit de l'Ecosse et du Pays de Galles était que sans ces deux régions, le Labour aurait été laminé pendant les 19 années qu'il a passées dans l'opposition. Elles ont maintenu le parti à flot (Gordon Brown est écossais et Neil Kinnock gallois) et la dévolution était le paiement de la dette du Labour à ces régions.

Après les années Thatcher, le gouvernement local était très affaibli. Il y avait une très faible participation aux élections et une faible légitimité. Il a donc été facile de le réformer. Une fois la *devolution* à l'Ecosse et au Pays de Galles effectuée, le reste a été réorganisé, toujours en suivant le principe *best value for money*.

Deux logiques un peu contradictoires ont été mises en œuvre. D'un côté, on a mis ensemble des universitaires, des associations de consommateurs, des syndicalistes et des patrons locaux dans des commissions, en leur demandant de faire des propositions. De l'autre, on a demandé au National Audit Office d'élaborer de nouveaux critères pour améliorer la gestion publique. On a ensuite inspecté les autorités locales. Le NAO a vu tripler ses effectifs et la machine s'est un peu emballée. Du fait de ces audits permanents, les autorités locales se sont presque transformées en machines à développer des procédures et des indicateurs pour répondre aux inspections qui prenaient beaucoup de leur temps. Beaucoup de cabinets comme KPMG ont fait fortune en faisant de l'aide aux collectivités locales pour produire des indicateurs de performance.

La réaction de Blair devant cet enlisement a été de dire qu'il n'avait jamais voulu cela, ce qui était vrai. Il s'agissait d'un cauchemar bureaucratique qui s'était développé tout seul. La solution a été la mise en place du *Comprehensive Performance Assessment* (CPA), avec, comme indicateur d'efficacité et de rationalisation, la baisse du nombre d'indicateurs. On a engagé une nouvelle vague d'auditeurs venant dans les collectivités locales. Ils ont passé deux ans à créer un système merveilleux réunissant des indicateurs standardisés pour classer toutes les autorités locales entre 1 et 4. C'est le fantasme absolu de la politique centralisée. On est ainsi revenu au système de la carotte et du bâton. On a considéré que les autorités locales qui avaient obtenu 4 avaient « mérité leur autonomie » et on leur accordé plus de ressources et d'autonomie dans la gestion des fonds publics. En outre, ces classements ont été publiés dans la presse afin de lancer des débats publics pour changer la gestion locale. On a ouvert un débat national sur ce que valent les indicateurs synthétiques, en y associant les syndicats, les associations de consommateurs, les grands groupes et associations. Comme les

universités sous Thatcher, pour obtenir plus de ressources, les autorités locales ont joué le jeu. Des primes salariales ont été accordées à ceux qui avaient eu 4 et la marché du travail des cadres dirigeants des autorités locales a fortement changé les salaires en fonction de la capacité de ces cadres à faire obtenir une bonne note par une collectivité locale. La même chose a été faite pour les hôpitaux.

On peut résumer ce système par l'expression anglaise *« the quick and the dead »* : certains s'adaptent rapidement et ceux qui ne s'adaptent pas meurent. Tous les agents de ces organisations ont un intérêt individuel à contribuer à l'amélioration du système et ont intégré ce mode de fonctionnement. On peut faire deux choses avec un tel système : soit du simple pilotage au moyen de la gestion financière, soit une vraie inflexion de politique au service d'un projet politique. On peut par exemple introduire sans difficulté de nouveaux indicateurs de qualité comme le développement durable, la cohésion sociale, ce qui a des effets politiques.

Quels en sont les effets sur le moyen terme ? Cela a permis une énorme amélioration de la gestion publique, mais ce système a plusieurs effets pervers.

Le premier est qu'après un certain temps, les gens savent répondre à la carotte et au bâton, mais savent aussi jouer avec le système. Un indicateur met toute la lumière sur un seul critère et laisse dans l'ombre le reste, ce qui peut arranger certains. C'est ce qu'on disait ce matin sur les risques de détournement du système quand on ne juge la performance qu'à travers les indicateurs. Quand, dans une école, on dit que les salaires des professeurs et du directeur dépendent des bons résultats des élèves aux examens, on risque d'avoir une corruption des examens, des professeurs qui donnent des sujets faciles aux élèves et qui surnotent les copies. Des scandales de ce genre apparaissent souvent dans la presse britannique.

Le deuxième effet pervers est qu'au fil du temps, les indicateurs sont capturés par les agents, les gestionnaires publics locaux, qui cherchent à les modifier et à les fixer à leur avantage.

Le troisième effet pervers de ce système est qu'il décourage les bonnes intentions. Les gens ne travaillent plus qu'en fonction des indicateurs et il y a donc peu d'initiatives transversales. Chacun fait juste ce sur quoi il s'est engagé et rien d'autre parce que chacun veut se protéger. Cela finit par mettre fin aux initiatives et à toute innovation réelle.

Le quatrième effet pervers est qu'on risque de mettre le phare sur un indicateur et de ne pas regarder ce qu'il y a autour. Parce qu'il y avait une crise des services d'urgences des hôpitaux, le gouvernement Blair a décidé que le budget des hôpitaux dépendrait de leur rapidité à répondre aux besoins des usagers. Un directeur d'hôpital a passé un contrat avec des entreprises d'ambulances locales pour faire tourner les gens autour des hôpitaux et éviter qu'il y ait trop de gens à la fois en salle d'attente. Cela a bien sûr fait exploser le budget des ambulances. Le fait de se focaliser sur un seul indicateur présente le risque de passer à côté de véritables échecs en matière de performance.

En matière de recherche universitaire, il y a aussi eu des effets pervers. On sait que l'obtention de crédits dépend du nombre de publications. Pour avoir un nombre important de publications, le risque est qu'un chercheur s'aligne sur la recherche dominante, qu'il y ait trop d'orthodoxie parce qu'on sait quels sujets et quelles thèses sont porteurs et plus facilement publiés que d'autres. Les chercheurs savent ce qu'ils doivent faire pour avoir une bonne évaluation, mais cela réduit le foisonnement intellectuel des universités.

Ce système a également des effets négatifs à long terme. Certes, sa réactivité à court terme est très importante pour l'État, mais à long terme, les gens voient tout ce qui ne marche vraiment pas à côté. Blair a ainsi perdu toute crédibilité en matière de politique publique.

Enfin, il a des effets individuels pervers. Avec les primes de performance, les fonctionnaires les moins qualifiés sont nettement moins bien payés et travaillent à temps partiel, alors que les directeurs et les directeurs adjoints sont très bien payés. Dans les universités, les managers et les professeurs gagnent bien leur vie, mais tous ceux qui sont en dessous beaucoup moins. On crée ainsi une énorme machine à faire du *reporting*. À un certain moment, un tiers des présidents d'universités britanniques étaient des comptables.

Discussion

Q : a-t-on évalué le coût de toutes ces mesures pour l'État ?

PLG : je n'ai pas vu d'études de coûts précises, mais le poids de l'État dans le PIB est resté stable. Les services sont devenus plus efficaces, avec de forts gains de productivité et de gestion du personnel, et l'État a donc investi davantage dans certains secteurs publics comme l'éducation et les hôpitaux. Cela s'est fait à coûts constants avec plus d'investissements publics. Mais on voit au sein du gouvernement la déception constante de ce que les choses ne vont pas assez vite. Ils semblent avoir un peu l'idée qu'il suffirait d'appuyer sur un bouton pour avoir des résultats immédiats.

Q : j'aimerais revenir sur la question du gouvernement et de la gouvernance. Les organes de gouvernement ont la légitimité du bureau de vote. Ce n'est pas le cas pour les organes de gouvernance, surtout quand ils sont un lobby pour certains intérêts. Comment faire pour que l'une ne remplace pas l'autre ? Les Conseils de développement qu'on voit dans les métropoles s'apparentent à ces espaces de gouvernance.

PLG : La légitimité politique par les urnes est importante, mais il en existe d'autres. L'efficacité des politiques publiques est une autre forme de légitimité. Dans certains pays, la représentation des minorités est considérée comme un facteur de légitimité essentiel. En France, on a tendance à penser que la légitimité par le vote est automatiquement la plus importante. Mais quand on travaille avec des citoyens, on s'aperçoit qu'ils ne pensent pas tous ainsi. Il ne faut pas perdre de vue le fait que la représentativité démocratique est fondamentalement élitiste et que de nombreuses parties de la population ne sont pas représentées. La légitimité du gouvernement est bien sûr importante, mais on peut associer des bouts de gouvernance et des bouts de pratique gouvernementale. Il y a certes toujours des tensions, mais il est important d'associer les deux. Ce qui m'inquiète, c'est une tendance générale, qu'on retrouve d'ailleurs dans la LOLF, à avoir une conception automatisée des choses, à voir une gouvernance dépolitisée, fonctionnant avec des mécanismes automatiques. Les hommes politiques ont parfois une stratégie de *blame avoidance* pour ne pas être accusés d'inefficacité et de corruption. Les Britanniques ont ainsi joué sur les indicateurs. Cette tendance à une vision dépolitisée de ces dispositifs se retrouve à presque tous les niveaux. J'ai ici une citation de Lord Falconer, le principal conseiller de Tony Blair, qui va dans ce sens : « *What governs our approach is a clear desire to place power where it should be : increasingly not with politicians, but with those best fitted in different ways to deploy it.* » L'idée est que la démocratie moderne est atteinte lorsque de plus en plus de problèmes ne sont pas débattus dans la sphère publique, mais sont réglés par des agents spécialisés suivant des procédures automatiques.

Q : si on retire trop de la sphère politique, sur quoi va-t-on voter ?

PLG : c'est un véritable problème. Combien de gens votent ? Par exemple, les taux de participation aux élections américaines sont particulièrement bas. Si peu de gens votent, que vaut la légitimité par le vote ?

Jean-Luc Sadorge : le système britannique a une vision un peu consumériste de la politique, avec des citoyens clients.

PLG : ce sont des citoyens qui ont des choix. Des groupes d'intérêt qui ne sont pas représentés dans le cas français ont leur mot à dire. Lorsqu'on a voulu fixer un salaire minimum en Grande-Bretagne, le Parlement a nommé une commission comportant des représentants de chômeurs, des syndicalistes, des minorités ethniques et religieuses, et des femmes. Cette commission a recommandé un salaire minimum plus élevé que ce que voulait, au départ, le gouvernement, et le gouvernement a suivi cette recommandation.

Michel Magimel : cela constitue-t-il un projet politique ?

PLG : oui, je le pense.

Michel Magimel : mais ce gouvernement par consensus ne risque-t-il pas d'entraîner une fuite électorale vers les extrêmes ? Il ne faut pas oublier que les membres de ces commissions sont majoritairement des élites.

PLG : non, ce ne sont pas que des élites. Il y a un vrai souci de représenter tous les groupes. En France, les représentants des populations d'origine immigrée ont beaucoup moins accès à tous ces processus de décision qu'en Grande-Bretagne. Ce pays a un système politique et parlementaire très solide et transparent, tous les débats parlementaires sont retransmis à la BBC : il y a une vraie vie démocratique derrière tout cela. Il n'y a pas d'effet négatif sur la participation aux élections nationales, qui reste élevée, mais les élections locales sont en revanche laminées.

Une auditrice : en France, il y a une commission de dialogue social qui représente les corps intermédiaires.

PLG : Je pense qu'il pourrait y avoir beaucoup plus de souplesse dans le dialogue social en France. C'est une des tensions du modèle français par rapport à l'Europe, parce que nous avons du mal à fonctionner dans ce modèle de concertation, d'appropriation et de mise en œuvre. On se moque souvent du fait que les Anglais sont peu Européens. Il est vrai qu'ils négocient très dur à Bruxelles, mais quand ils acceptent des directives, ils sont bien meilleurs que la France pour les intégrer dans leur droit national et les appliquer.

Q : Tony Blair a mené une forte politique de communication en Grande-Bretagne, pour influencer et formater les gens et les groupes à la coopération. Certains groupes ont ainsi été « achetés » avec la politique de l'emploi du New Deal. N'y a-t-il pas là un risque de dérive ?

PLG : mais les politiques publiques sont toujours aussi de la communication : il faut savoir présenter les choses, convaincre. Il y a, certes, eu des dérives, mais on ne peut pas vraiment reprocher au gouvernement Blair d'avoir été bon sur les politiques qu'il souhaitait pousser. Les gens ont peut-être été « achetés » par les projets financés par le *New Deal*, mais ils ont bien participé et se sont appropriés le processus.

Auditrice : peut-être, mais les gens qui ont ces projets financés par le New Deal sont incapables de dire ce qu'ils font concrètement. C'est un modèle du citoyen consommateur et du clientélisme qui fait frémir.

PLG : j'admets que ces groupes sont très orientés vers la finalité, mais je trouve qu'il y a en Grande-Bretagne un débat public de très grande qualité sur tous les programmes. Quand un ministre présente un programme devant les médias, il se fait mettre sur le gril avec des questions difficiles, très poussées et très pertinentes, qui ont peu à voir avec le style plutôt déférentiel des interviews en France. Il y a là un contre-pouvoir très fort sur les politiques publiques. Mais j'admets que cette logique de contre-pouvoir de la presse de qualité est élitiste.

Q : le risque n'est-il pas, aussi, de gouverner par sondages, d'attendre de savoir qu'une idée sera bien reçue pour la lancer ?

PLG : il est vrai que l'utilisation des sondages est compliquée. En France, on a longtemps pratiqué l'autre extrême, en menant des politiques publiques au nom de l'intérêt général sans tenir compte le moins du monde des citoyens. Aujourd'hui, on risque, à l'inverse, de verser dans le populisme sans réelle action.

Q : ne pourrait-il y avoir de bons mécanismes de sondage, pas au sens de la communication, mais pour savoir quels sont les besoins réels des gens ?

PLG : tous les pays européens ont le même problème : on cherche à sortir du modèle classique et à bricoler de la gouvernance. Les Britanniques ont un modèle clair, ils ont fait un choix et s'y tiennent depuis 25 ans. La Grande-Bretagne n'est plus le même pays après ces années de réforme systématique. Le pays et les gens ont été radicalement transformés. La société a changé et cela produit des effets.

Auditrice : et de l'exclusion.

PLG : c'est vrai, mais on produit aussi de l'exclusion en France. En Grande-Bretagne, la situation sociale s'est globalement améliorée en 25 ans. Un des indicateurs sociaux que je trouve intéressant est le taux de pauvreté des enfants. Sous Thatcher, il était de 35% en Grande-Bretagne. A titre de comparaison, il était de 5% en Finlande. Sous Blair, il s'est réduit à 23%. C'est encore beaucoup, mais c'est une amélioration. En France, il est autour de 17%. Je pense que l'on court un risque en France : si on ne réorganise pas le système, on risque que Bercy trouve le gouvernement local trop compliqué et estime qu'il vaudrait mieux passer par des indicateurs simples. C'est une tentation qu'il faut éviter.

Q : pourquoi avez-vous dit qu'en dehors de la Grande-Bretagne, les grands laboratoires aujourd'hui sont des pays comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande ?

PLG : ce sont de relativement petits pays, au bout du monde, qui ont tout de suite décidé de jouer le jeu de la globalisation et de la compétitivité. Ce sont de bons élèves de l'OCDE qui suivent le modèle britannique.

Jean-Luc Sadorge : ce modèle britannique de gouvernement par les appels d'offres, la gouvernance, se diffuse-t-il au niveau de l'Europe ?

PLG : oui et non. L'Europe a seulement pris les instruments de *policy*, pas le projet politique qui était derrière. L'Union européenne mélange de toute façon différents types de normes et de systèmes, en s'inspirant de modèles nationaux différents. Ces instruments ont parfois été repris par d'autres pays, notamment en Europe du Nord, mais le projet politique britannique n'a pas été adopté. Par exemple, les Suédois ont adopté ces instrument de politique, mais en gardant comme objectif essentiel la cohésion sociale qui est depuis longtemps au centre du modèle suédois. Cela n'a donc rien à voir avec ce qui se fait en Grande-Bretagne. Jusqu'à présent, les instruments de gestion britanniques ont été adoptés par plusieurs autres pays, mais le modèle politique qu'ils portent en Grande-Bretagne ne s'est pas exporté.