

Les collectivités anglaises ont-elles encore les moyens de leur performance ?

Regards français sur une action publique locale en crise

Rapport rédigé par :

Emmanuel AUBER

Elodie CHABAUD

Automne CHABERNAUD

Clément LE BRAS-THOMAS

Etienne LONGUEVILLE

Elena SUZAT



JUIN 2013

SOMMAIRE

Cadre de l'étude et remerciements	3
Introduction	4
I- Le modèle administratif anglais face à la contrainte budgétaire	5
A- Présentation du modèle anglais de management de la performance	5
1. Un management de la performance centré sur les résultats	5
2. Les limites du système de management de la performance	8
B- Les conséquences locales d'une austérité nationale	10
1. Les priorités du gouvernement Cameron	10
2. Contrecoup au niveau local : des choix radicaux imposés aux collectivités	12
II- Analyse du secteur public local anglais au regard de l'histoire politique, philosophique et culturelle britannique.....	18
A- Un système administratif et politique marqué par l'approche néolibérale	18
1. L'influence continue des théories du New Public Management et des pratiques néolibérales.....	18
2. Un secteur public local empreint de thatchérisme.....	19
3. La fin du <i>Welfare State</i> confirmée.....	23
B- Une résilience liée à la plasticité de la culture administrative nationale	24
1. L'adaptabilité salutaire des principes stabilisateurs traditionnels.....	24
2. Les pratiques professionnelles : compétence, esprit d'équipe et parangonnage	26
III- Les enseignements de l'observation du modèle anglais pour le décideur public local français	28
A- Le pilotage par objectifs	28
B- La contrainte budgétaire et ses conséquences managériales	29
C- La gouvernance territoriale.....	30
D- Les relations public-privé	31
E- La transparence et l'échange entre pairs.....	32
Annexe 1: Bref historique du système administratif local anglais.....	34
Annexe 2 : L'organisation administrative locale en Angleterre.....	35
Annexe 3 : Organigramme type d'une collectivité unitaire anglaise	36

Cadre de l'étude et remerciements

Six élèves administrateurs de la promotion Paul Eluard de l'INET (Institut National des Etudes Territoriales), répartis en trois binômes, ont eu l'occasion de passer deux semaines dans trois collectivités unitaires du Nord-est de l'Angleterre.

Cette période d'immersion nous a permis d'observer de près la gestion publique locale anglaise. L'étude sur place portait plus particulièrement sur le système de management de la performance. En effet, elle s'inscrivait dans le cadre d'une étude comparative sur la gestion de la performance dans les collectivités européennes menée en partenariat par le groupe de recherche PILOTE et l'INET.

Nous avons ainsi pu mener plus de 70 entretiens d'acteurs très variés : élus, directeurs généraux, cadres, syndicalistes, etc. Afin de pouvoir conserver notre liberté de ton et par respect pour elles, nous avons choisi de ne pas nommer dans ce rapport les trois collectivités d'accueil.

Outre la description détaillée des outils de pilotage de la performance qui a fait l'objet de monographies par collectivité, il nous a semblé intéressant de partager, au travers du présent rapport, les observations qui pourraient intéresser les managers publics locaux français.

Nous tenons à remercier chaleureusement l'équipe pédagogique de l'INET de nous avoir donné cette opportunité (plus particulièrement Nicolas Beauchef, Gisèle Geyer, Martine Goeury et Isabelle Lombardo) ainsi que Jérôme Dupuis et Marcel Guenoun pour leur accompagnement. Nous remercions également les agents des collectivités d'accueil pour leur hospitalité, leur temps et leur confiance et les relecteurs de notre rapport pour leur vigilance critique.

Introduction

Dans le contexte actuel de contrainte financière, les collectivités publiques françaises sont incitées à remettre en question leurs habitudes et leurs façons de faire en trouvant des moyens innovants de dégager des marges de manœuvre. L'étude des pratiques de collectivités étrangères peut, à cet égard, être une source d'analyse intéressante, à la condition de prendre du recul sur les conceptions et orientations philosophiques qui fondent l'action publique des différents pays. L'étude des *local authorities* en Angleterre apparaît particulièrement pertinente. Les conceptions de la chose publique en France et en Angleterre sont, certes, radicalement différentes, mais les deux pays connaissent aujourd'hui des défis similaires de réduction de déficit public. L'Angleterre a placé les collectivités en première ligne pour répondre à cet enjeu : non seulement elles font face à une baisse conséquente des dotations de l'Etat, mais elles sont également délégitimées dans leurs interventions. Le concept phare de *Big Society*, qui vise à renforcer l'intervention de la société civile et du privé dans la fourniture des services publics locaux, a aussi pour effet de concurrencer l'action des collectivités.

Cependant, la relation qu'entretiennent les autorités anglaises avec le secteur public est traversée par des influences multiples et parfois divergentes. Ainsi, le principe d'*accountability*, qui prend racine dans l'histoire politico-administrative du pays, demeure dans toute la sphère publique d'une très grande force. Il peut se traduire par « devoir de rendre compte ». Il s'agit de justifier de façon complète de l'emploi des deniers publics : l'administration réunit tous les éléments permettant de documenter précisément son action et rend compte régulièrement au public comme aux élus, ces derniers, de façon logique, rendant compte uniquement au public. Ainsi, l'*accountability* n'est pas une faculté, mais bien un devoir. Elle se décline à tous les niveaux hiérarchiques.

La démarche va bien au-delà de l'idée de responsabilité, qui consiste pour les individus ou institutions poursuivant l'intérêt général à répondre de leurs actes, et seulement en réalité de ceux qui auraient eu des conséquences négatives, en démissionnant ou en subissant une sanction juridictionnelle ou politique : l'*accountability*, permanente et plus large, ne s'inscrit pas dans un moment de vérité particulier, mais dans une démarche aussi spontanée que continue d'explication extrêmement détaillée de l'action publique et de tous les processus qui la sous-tendent, démarche pouvant bien-sûr amener le titulaire d'une fonction à se démettre s'il n'a pas donné satisfaction. Il n'est peut-être pas trop audacieux de rapprocher l'*accountability* de la notion française de service public, dans la mesure où chacun des deux principes constitue pour le système concerné un mot d'ordre structurant, au niveau global comme pour le fonctionnement quotidien des services, qui traduit un engagement profond et sincère pour la qualité des activités et services rendus par le secteur public local.

Il s'agira avec ce rapport de présenter les modalités du pilotage territorial anglais, caractérisé par la culture du résultat et ébranlé aujourd'hui par des choix budgétaires radicaux (I), à l'aune de son héritage politique, philosophique et culturel (II), avant de proposer quelques orientations pour la conduite de l'action publique locale en France, liées en particulier à la gestion de la raréfaction des ressources (III).

I- Le modèle administratif anglais face à la contrainte budgétaire

L'organisation territoriale en Angleterre se caractérise par un fonctionnement "à la carte", du fait de la liberté de choix que les nombreuses réformes des vingt dernières années ont laissé aux acteurs locaux. Elle apparaît beaucoup plus hétérogène et changeante que celle de la France. L'organisation « classique » du territoire anglais a donc été partiellement remodelée. Elle fait coexister des comtés (*Counties*), dont le ressort territorial est plus petit que celui d'un département français, des districts et des paroisses civiles (8700 *civil parishes*), représentées par un conseil de paroisse élu (*town Council* ou *city Council*). Les comtés interviennent dans de nombreux domaines : éducation, services sociaux, infrastructures routières et transports, traitement des déchets, aménagement du territoire, services d'incendie, gestion des bibliothèques. Les *districts* s'occupent principalement de l'aménagement urbain, du logement, de la collecte des déchets, de la délivrance des permis de construire.

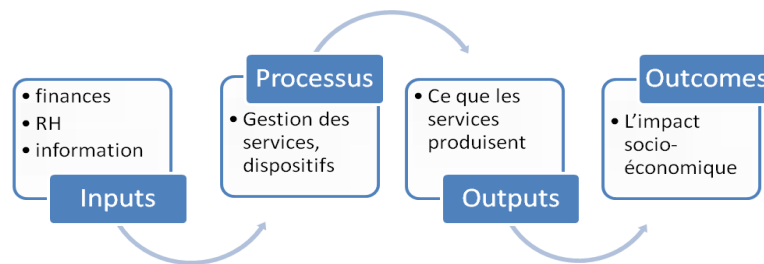
Deux évolutions ont été notables dans les années 1990 – 2000 : d'une part la création de collectivités « unitaires » assumant, sur un territoire parfois assez restreint, la totalité de l'action publique locale. Les autorités unitaires ont alors à la fois les compétences des comtés et des districts. D'autre part, la remise en cause de l'Etat territorial. Sa présence via un zonage régional, les *government offices* régionaux et la fonction de *Director general for local government*, ont disparu. Désormais, la présence de l'Etat se réduit aux administrations de la santé et de l'emploi, qui subissent de très lourdes réformes aux résultats encore incertains. L'intervention de l'Etat sur les territoires est donc conduite depuis Londres, avec des objectifs de performance imposés aux collectivités par le niveau national et à travers des outils de contractualisation.

A-Présentation du modèle anglais de management de la performance

1. Un management de la performance centré sur les résultats

Depuis le début des années 1980, les collectivités locales britanniques sont soumises à un processus constant d'évaluation de leur performance. L'exigence de rentabilité de la dépense publique (concept de *value for money*) les oblige en effet à se doter d'une batterie d'indicateurs chiffrés et de cibles à atteindre pour mesurer les résultats de l'intervention publique.

Le management de la performance en Angleterre s'articule autour de trois types de données: les "inputs" (ressources mobilisées), les "outputs" (outils de politiques publiques mis en place et activité produite) et les "outcomes" (impact).



Les comparaisons de performance sont menées à travers les *outcomes*. Les collectivités ont donc plutôt des obligations de résultats que de moyens. Dans la mesure où d'autres acteurs peuvent également agir positivement ou négativement sur l'environnement social, les collectivités sont incitées à concentrer leurs interventions sur quelques secteurs d'activité, afin de créer un véritable impact.

L'approche britannique permet ainsi de revisiter les pratiques administratives et managériales traditionnelles par une description précisément chiffrée des politiques publiques et de leurs effets. De fait, l'évaluation chiffrée est indispensable pour mesurer si les politiques publiques produisent des résultats. Elle doit permettre une plus grande productivité des services et une maîtrise de la dépense en l'affectant au mieux, dans le cadre d'un dialogue de gestion. Elle accroît surtout la légitimité des managers qui ne peuvent plus se contenter d'appliquer la règle selon une logique pyramidale, mais doivent imaginer des pistes d'amélioration de la gestion de leur service en dynamisant les équipes par un travail d'animation plutôt que d'encadrement.

Enfin, en dépit d'une faiblesse dans la synthèse et parfois dans l'analyse stratégique des données quantitatives recueillies, le foisonnement des tableaux de bord dénote un degré important de professionnalisation: la technique administrative et financière imprègne toute la « chaîne de production » (appels d'offres avec des critères très détaillés, usage des techniques d'évaluation, de contrôle, de gestion...).

Le *Commissioning*, une maîtrise d'ouvrage stratégique des services publics ?

Le *commissioning* est l'activité stratégique consistant à organiser la maîtrise d'ouvrage des services de la collectivité. Il s'agit de définir quels sont les effets externes (*outcomes*) que la collectivité souhaite produire sur son environnement social ; de se demander comment répondre au mieux à ce besoin ; de décider si cette réponse doit être apportée en interne, en commun avec d'autres collectivités ou de façon externe. Si la voie externe est choisie, il faut définir la stratégie de contrats publics (*tendering*) afin d'atteindre au moindre coût l'objectif fixé.

Le *commissioning* s'organise autour d'un cercle « analyse », « planification », « action », « évaluation », c'est le modèle de fonctionnement interne de la collectivité.



Dans le contexte budgétaire difficile, le *commissionning* contribue à la réflexion stratégique. La direction mène ainsi une étude pour chaque service de la collectivité en se demandant : « quel service voulons-nous offrir ? » (quel effet voulons-nous produire) ; « quel est le meilleur acteur pour offrir ce service ? » (gestion en interne ou externe) ; « comment améliorer le service ? » (enjeu de l'efficacité).

L'administration française est quant à elle imprégnée des notions de service public - le commissaire Corneille, dans ses conclusions sur la décision Astruc du 7 avril 1916, définit le service public comme « un procédé juridique par lequel satisfaction est donnée par l'administration à un besoin d'intérêt général » -, d'égal accès aux biens publics et de durabilité du service rendu avec recherche d'effets de long terme. Les administrations locales françaises sont mues par une logique d'intérêt général cherchant, de façon volontariste, à améliorer les conditions de vie des habitants et le développement de leur territoire, en allouant au mieux les moyens des politiques publiques locales.

Si les administrations locales britanniques ne s'exemptent pas de la recherche du bien commun, elles emploient plus volontiers les notions d'efficacité et d'*accountability* comme principes d'actions. Elles s'appuient sur les enjeux de rationalisation, de transparence, de mise en concurrence, d'économie mixte, de rapport qualité/prix, d'évaluation, de flexibilité, de mobilité, de meilleure pratique (*best practice*), de prestation (*delivery*), de leadership, d'*empowerment*, de pragmatisme. Au total, le client individualisé doit « en avoir pour son argent » (*value for money*) dans son acte de consommation - d'où l'impérieuse nécessité de l'évaluation, et notamment celle de la satisfaction du client. Le client individualisé se substitue à la collectivité des usagers. Mais, en même temps, le destinataire final ou « consommateur » n'est plus protégé par les garanties dont l'utilisateur bénéficiait.

La vitalité de la Peer Review

Au plan national, la pratique de la *peer review* (« revue par les pairs »), a débuté en 2008. Au cours de l'exercice financier 2012/13, 170 *peer reviews* ont été pratiquées.

Cette revue par les pairs est proposée par la *Local Government Association* (LGA), tous les trois ans, à ses collectivités membres. Elle peut porter sur différents sujets : la dimension « *corporate* » (gestion globale de la collectivité, dont le management et le financement soutenable de l'action publique) ou des secteurs de l'action publique (l'action sociale, la gestion des déchets, etc.). La *peer review* est censée porter un regard extérieur selon une démarche relativement bienveillante de « critique amicale », marquée par le *fairplay*. La mission de la *peer review* consiste à rechercher les voies d'amélioration possibles, non pas la critique de la gestion, comme le faisait l'*Audit Commission*, désormais supprimée.

Une *peer review challenge team* est composée de cinq hauts responsables territoriaux (un responsable d'exécutif tel qu'un *Council Leader*, un Directeur Général des Services - *chief executive* - et des membres de la LGA), issus d'un vivier national de 400 à 500 personnes. La règle est que l'organisation opérationnelle de l'équipe dépende du *chief executive* membre de l'équipe. La composition du groupe est proposée par la LGA, sachant que l'élu de l'équipe est généralement de la même couleur politique que la majorité de la collectivité analysée. Il reste que la collectivité locale peut refuser certains membres pour des motifs qui lui appartiennent (ancien agent de la collectivité, élu qui ne convient pas au responsable de l'exécutif...). Quoi qu'il en soit, la présence d'un élu dans la *peer review challenge team* est perçue comme donnant du crédit à cet exercice.

De façon constante, une *peer review* cherche à déterminer les moyens d'affermir le leadership politique et managérial et de favoriser le développement de bonnes relations entre élus et agents ainsi qu'une évaluation du management de la performance robuste. Au-delà, la collectivité peut demander à l'équipe de s'intéresser à des dimensions supplémentaires, en l'interrogeant, par exemple, sur le bilan des améliorations managériales depuis la dernière *peer review* ou sur le meilleur moyen de s'organiser pour répondre aux coupes budgétaires gouvernementales en tenant compte du contexte local.

Pour mener sa mission, les membres de l'équipe procèdent par entretiens avec les agents, le plus souvent avec trois ou quatre agents face à deux ou trois membres de l'équipe, autour de trois questionnements récurrents : de quoi les agents sont-ils le plus fiers ? Pour quelles raisons apprécient-ils de travailler dans cette administration ? Que souhaiteraient-ils changer ? A l'issue des quatre jours d'analyse de la collectivité, la *peer review challenge team* organise une présentation aux élus et au top management ; dans les quinze jours, le rapport définitif leur est transmis, après anonymisation des témoignages. La plupart des collectivités décident de publier le rapport, y compris les éventuelles réserves, quitte à y répondre sur leur site web.

2. Les limites du système de management de la performance

Autant le modèle institutionnel britannique est capable d'appréhender la réalité des territoires dans une logique de pluralisme territorial, autant il intègre peu, en matière de pilotage de l'activité, la complexité territoriale qui semble pourtant inhérente à la gestion d'une collectivité locale. En effet, dans les collectivités étudiées, une approche « idéologique » des modèles de performance est constatée : les mêmes concepts et outils (ex

: *customers' service*) importés du secteur privé sont appliqués à des administrations locales en prenant plus ou moins compte des caractéristiques propres de chaque territoire.

Il faut admettre que cette quête du résultat atteint en fonction d'objectifs prédéterminés par le niveau national fait prévaloir des pratiques gestionnaires sur un état d'esprit plus "politique". Cette mise en compétition des collectivités, avec le parangonnage qui lui est consubstantiel pour les comparaisons de performance, aboutit à une pratique défensive plutôt qu'apprenante. Or, alors que le chiffrage devrait être une aide à la prise de décision politique, il semble s'être substitué à elle. De fait, la recherche d'économies budgétaires et la mise en chiffre tous azimuts qui lui est liée, imprègnent jusqu'aux élus qui tendent à s'enquérir prioritairement de la performance des managers plutôt que de chercher à promouvoir une vision ambitieuse du développement d'un territoire.

A force d'insister sur la performance gestionnaire, on en vient à estimer qu'il s'agit là du seul critère de réussite dans la mise en œuvre d'une politique publique. Or, la qualité d'une politique publique tient tout autant, sinon davantage, à ses effets sur l'environnement et au processus de délibération qui l'a fait naître. En définitive, le niveau politique ne semble plus être totalement « aux manettes » (*in charge*) face au triomphe de ces logiques régulatrices sur le politique, de la communication sur la vision territoriale. On peut estimer que cette approche encourage une vision de court terme et provoque le désintéressement pour les objectifs de la collectivité prise à un niveau global.

Il semble aussi évident que le pilotage exacerbé de l'activité est porteur de coûts en raison du temps de travail mobilisé pour élaborer et remplir des indicateurs de performance, qui peuvent rapidement devenir obsolètes par suite d'une faible corrélation entre des indicateurs établis à une date donnée et la réalité du service rendu à une date ultérieure. Sans compter que les agents identifient vite les quelques aspects de leur travail qu'ils doivent valoriser auprès de leur supérieur évaluateur lors des évaluations semestrielles. En conséquence, certains aspects, sur lesquels une réflexion serait pourtant plus utile à l'amélioration globale du service (ex : formation en interne des nouveaux arrivants dans l'équipe ; développement des capacités de négociation avec les acteurs du territoire, etc.), ne sont pas investis par l'agent, car ils ne sont pas pris en compte dans les critères individuels d'évaluation. Tous ces « coûts » liés au déploiement d'un dispositif d'évaluation très lourd sont autant de ressources non disponibles pour les politiques publiques locales, notamment les politiques de redistribution.

Enfin, l'autonomie individuelle semble bridée, notamment par le nombre excessif d'indicateurs, ce qui tendrait à diminuer l'investissement des agents dans leur travail et donc la productivité générale de la collectivité.

Le management dans une collectivité en crise : du management par la preuve aux questions sensibles

Le rôle des managers dans les collectivités anglaises s'articule traditionnellement autour d'une approche de « management par la preuve » et de formation au leadership. Dans un système comprenant un nombre important de données chiffrées, « le management par la preuve » des DGA et directeurs est essentiel : ils sont les garants du respect des cibles à atteindre et ils « challengent »

leurs équipes afin de comprendre pour quelles raisons tel indicateur n'est pas aussi performant que ce qui était prévu. Le manager doit également former les encadrants intermédiaires à la prise de responsabilités. Dans une des collectivités étudiées se trouvaient parmi les directeurs et DGA des anciens enseignants et des travailleurs sociaux qui avaient progressivement assumé des responsabilités nouvelles.

Avec la crise et le renforcement des difficultés à être performants, les managers doivent désormais se concentrer sur les questions les plus sensibles (« *wicked issues* »). La plus-value du cadre est faible lorsque les enjeux répondent à des procédures déjà établies. Il doit donc centrer son action sur les dossiers complexes, transversaux, qui nécessitent de mobiliser l'expertise de plusieurs services dans un délai court et dans un contexte d'incertitude.

B- Les conséquences locales d'une austérité nationale

1. les priorités du gouvernement Cameron

Nommé premier ministre en mai 2010, dans le contexte pour le moins inhabituel d'une coalition conservateurs-libéraux-démocrates, David Cameron a depuis lors cherché avant tout à rétablir les comptes du pays, à remettre en avant, avec un visage moderne, l'héritage thatchérien et est revenu sur les réalisations, mais pas nécessairement l'esprit, des précédents gouvernements néo-travailleurs.

Réduire le déficit, envers et contre tout

Le gouvernement s'est depuis trois ans donné un objectif prioritaire : réduire le déficit à court terme. En effet, le déficit public britannique s'est creusé massivement depuis la crise de 2008, atteignant un niveau de -11,5% du PIB (soit -163 Md GBP) pour l'année budgétaire 2009-2010 (1er avril au 31 mars), avant de redescendre par paliers de quasiment 2 % chaque année sous le gouvernement Cameron, jusqu'à -5,6% en 2012-13. L'endettement public n'a quant à lui cessé de croître, passant de 73,9 % en 2009-10 à 90,7 % en 2012-13¹. C'est cette tendance de la dette publique qui a conduit les agences Moody's (février) puis Fitch (avril) à priver le pays de son AAA.

Cet effort budgétaire s'est concrétisé en premier lieu, comme le prévoyait dès 2010 la *Spending Review* présentée par le gouvernement, par une diminution drastique de la dépense publique. En effet, celle-ci est passée de 51,3 % du PIB en 2009 à 48,5% en 2012 (contre 56,6 % en France). Les recettes publiques n'ont toutefois pas été en reste, avec une augmentation de 2,3 % sur la même période, pour atteindre 42,2 % (contre 51,7 % en France). En automne 2012, le Chancelier de l'Echiquier George Osborne a annoncé que la cure d'austérité serait prolongée d'un an, jusqu'à 2018. Ce ne serait donc que le début de l'austérité en Grande-Bretagne. Le FMI a même demandé au gouvernement de coalition un

1 Eurostat, avril, 2013

ralentissement du rythme d'une politique d'austérité entraînant l'atonie de la demande privée, sans réaction de Londres.

Les conséquences sur la qualité et la quantité de services, de prestations, d'investissements que les acteurs publics peuvent fournir passent donc au second plan. De plus, cette réduction touche plus particulièrement les territoires et collectivités du Nord de l'Angleterre, non encore remis de l'effondrement industriel et plus dépendant de l'emploi public que le Sud du pays. La fracture entre les deux Angleterres ne cesse ainsi d'empirer économiquement et socialement. Sur le plan politique, la seconde place obtenue par le parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP), eurosceptique et anti-immigration, lors de l'élection partielle dans la circonscription de South Shields, travailliste depuis 1935, révèle peut-être le début d'un virage contestataire. Il est toutefois important de nuancer cette analyse car ce sont les *Counties* du Sud aisé (east & west Sussex, Devon, Essex, Kent, Cornwall, etc.) qui ont offert le plus de sièges locaux au UKIP lors des élections des *Counties* du 2 mai dernier.

La politique de "Big society"

Les conservateurs ont cherché à fonder leur politique de réduction des dépenses publiques sur une conception philosophique renouvelée. Leur concept de "*Big Society*" (société civile forte), opposée au concept de "*Big government*" et développé par le *think tank* conservateur *Policy Exchange*, consiste en la mise sur le même plan des acteurs publics, associations et entreprises dans la fourniture de services au public, dans le but affiché de réparer la "*broken society*".

Ce concept traduit une évidente défiance des nouvelles élites au pouvoir à l'égard de l'État et plus largement du secteur public. Cette remise en cause est sous-tendue par l'idéal d'une démocratie auto-administrée localement et où la charité des individus et communautés pallierait la carence d'une solidarité publique impersonnelle et onéreuse. Parallèlement, chacun est exhorté à agir de façon responsable, dans un mouvement qui cherche à faire supporter aux associations, mutuelles, communautés locales, organisations caritatives ou confessionnelles, aux familles, les charges qui incombent jusqu'à présent aux collectivités locales.

Cette revitalisation de la société civile qui était censée être le fer de lance du nouveau idéologique du parti conservateur n'a pas rencontré un franc succès, tant et si bien que le terme s'est fait de plus en plus rare dans le discours officiel. La fragilité, notamment financière, du secteur associatif britannique, accentuée par les réductions budgétaires et l'augmentation de la TVA en 2011, compromet de facto le projet², et ce malgré la création de la banque *Big Society Capital* en avril 2012. En effet, selon le Conseil national des organisations associatives (NCVO), le choc négatif dû à la politique d'austérité s'élèverait pour le secteur à 3,3 Md GBP pour la période 2011-2016³.

2 Jean-Philippe Fons, « Royaume-Uni. La Big Society de David Cameron peine à convaincre », Grande Europe, n° 35, août 2011 - La Documentation française

3 J.Clark, D.Kane, P.Bass et K. Wilding, The UK Civil Society Almanac 2012, Londres, NCVO, 2012

Une simplification des rapports local-national ?

Concomitamment à cette politique d'austérité budgétaire, le gouvernement actuel remet en cause le cadre national établi par les néo-travillistes, dans une volonté de simplification des rapports entre l'État et les gouvernements locaux. Ainsi se sont succédées les suppressions d'organes (*Audit Commission for Local Authorities*) et d'outils (*Local Area Agreements* qui justifiaient les *Partnerships*, *National Indicators Set*, *comprehensive performance assessment*), alors même que l'« *accountability* » vis-à-vis des citoyens est l'un des objectifs principaux de la *Big Society*.

L'effet des dernières mesures est cependant ambigu : même s'il semble qu'il y ait plus de possibilités d'adaptation pour les collectivités, persistent de nombreux cadres de référence nationaux (*National Outcomes Frameworks* pour la santé, la petite enfance, l'action sociale, etc.), vus comme de nouveaux fardeaux.

Dans leur étude de 2000, Pollitt & Bouckaert⁴ considéraient que le Royaume-Uni présentait les caractéristiques d'un Etat en phase de marketisation de son secteur public. Il semble aujourd'hui que les choix du gouvernement Cameron fassent passer le pays à une étape de minimisation du secteur public. Ce gouvernement pousse jusqu'à son extrême la logique du « *public interest* » (Etat minimal et garant des libertés) telle qu'opposée au « *Reichstaat* » (Etat structurant et stratège).

2. Contrecoup au niveau local : des choix radicaux imposés aux collectivités

Le premier constat que l'on peut faire est celui du caractère brutal de l'impact des orientations nationales, notamment budgétaires mais aussi en matière de dispositifs et de transferts, sur les collectivités tant en termes organisationnels qu'humains.

Une mise sous pression des ressources financières et du personnel

Les trois collectivités étudiées, fort dépendantes dans leur structure budgétaire, comme tout le secteur local britannique, des dotations nationales, ont connu des baisses massives de leurs budgets, jusqu'à -30% en deux ans. Les marges de manœuvre fiscales ont également été réduites par le gouvernement, le taux-plafond de la taxe foncière ayant été ramené à 2%. Pour l'augmenter, les collectivités sont contraintes de présenter deux budgets en referendum aux citoyens, dont l'un avec le respect du taux plafond, option risquée politiquement.

4 *Public management reform, a comparative analysis*

L'impact de la crise sur la gestion financière des collectivités

Dans une des collectivités étudiées, 14 millions £ manquaient pour équilibrer le budget. La baisse brutale de dotations dont bénéficiait la collectivité s'explique principalement par la mise en place en 2013 du « *business rates retention scheme* » au niveau national, qui modifie le partage des dotations sur les territoires. Afin d'encourager les collectivités à créer de la croissance, environ la moitié des dotations de l'Etat est versée en fonction de la création d'activités sur un territoire. Cette réforme anti-péréquatrice a pour effet de redistribuer la majeure partie des dotations de l'Etat des territoires du Nord devenus essentiellement résidentiels après la désindustrialisation, vers les territoires en croissance du Sud. Désormais, tout départ d'entreprise risque de provoquer une baisse de dotations. Cette réforme a des effets financiers assez similaires à ceux de l'ancienne taxe professionnelle en France.

Le processus budgétaire habituel se déroule de septembre à mars. En septembre, le dialogue s'engage entre la direction des finances et les *assistant directors (AD)*, équivalent des directeurs en France. Sur la base d'un diagnostic, les AD présentent leurs objectifs, le niveau de service qu'ils souhaitent allouer et les dépenses envisagées. Ils expliquent aussi comment ils pourront faire des gains d'efficacité, notamment à travers l'usage des nouvelles technologies. La direction des finances effectue des prévisions sur le niveau de subvention de l'Etat (connu fin décembre) et propose un niveau de taxe locale (taxe foncière) conforme au plafond national. Le travail des services remonte à l'exécutif (le *Cabinet*). Celui-ci soumet le budget au vote du Conseil fin février-début mars. Un document sur l'impact du budget est réalisé (*quality impact assessment*).

En 2013, la collectivité a modifié son agenda. Les coupes budgétaires vont entraîner la suppression de plusieurs services. En premier lieu, la collectivité s'engage dans un travail minutieux de définition du niveau de service minimum requis pour ses compétences obligatoires et ce qui relève de l'initiative locale. Pour informer les citoyens et les associer aux choix des services prioritaires à conserver, un *budget advisory panel* a été mis en place. Le choix de commencer le processus budgétaire en mars 2013 pour un vote en février 2014 relève aussi de la précaution juridique. Au regard de la contrainte budgétaire, des choix de coupes difficiles seront pris et la collectivité anticipe un risque de recours en justice important. Il convient donc de prendre toutes les mesures d'information nécessaires pour prévenir ce risque.

Dans son organisation interne, la collectivité a recentré ses services financiers, auparavant déconcentré au sein de l'organisation. Au lieu d'avoir un directeur des finances par pôle, il n'y a plus désormais qu'un seul directeur des finances, mutualisé avec les ressources humaines, dans la DGA ressources, qui gère le budget directement auprès du DGS. L'organisation interne à la direction des finances reste cependant marquée par l'organisation précédente, avec trois chefs de service sur quatre au sein de la direction des finances, chargés des relations avec les pôles et spécialistes de l'optimisation des dépenses dans chacun d'eux. Alors qu'ils étaient localisés au sein de chaque pôle et ne communiquaient guère, ces services vont désormais être regroupés dans un seul bâtiment afin d'appréhender les finances de façon plus généraliste (*corporate approach*).

La situation financière a donc pour effet de renforcer le poids des fonctions ressources dans l'organisation, dans un système où les *inputs* (ressources) sont habituellement moins suivis que les *outcomes* (effets produits des politiques publiques).

Les collectivités ont aussi été contraintes de se séparer de nombreux agents (exemple d'une collectivité étudiée : 425 agents en moins, dont 124 licenciements, 169 départs volontaires et plus d'une centaine de départs en retraite). Ces licenciements, facilités par

l'absence de statut pour les agents publics locaux anglais, ont parfois été menés selon des méthodes radicales : les agents souffrant de maladies chroniques sont classés en haut de la liste de ceux à faire partir ; plusieurs agents actuellement en poste sont mis en concurrence et un seul sera gardé ; les collectivités étudiées ont réduit le nombre de leurs cadres et ont conduit des réorganisations, axées sur la recentralisation des services, avec un regroupement fréquent d'un service dans un seul bureau, voire la mise en place d'un *open space* pour tout un pôle.

Les syndicats en Angleterre

exemple du syndicat majoritaire dans une collectivité travailliste
ayant supprimé 425 emplois en 2 ans

En Angleterre, les taux d'adhésion aux syndicats sont d'environ 25% mais ce pourcentage atteignait 80% dans une des collectivités étudiées. Il s'agit d'un syndicalisme de service, les « *trade unions* » ne défendent que leurs adhérents. Il n'y a pas d'élection au sein de la collectivité pour mesurer la représentativité syndicale. Les élections pour élire les représentants sont menées au sein de chaque syndicat avec des taux de participation très faible (moins de 5%). Dans cette collectivité de 2800 agents, le syndicat majoritaire comprend 1500 adhérents (incluant les bénévoles des organisations caritatives ou associatives qui travaillent pour la collectivité) et ne dispose que d'un seul représentant bénéficiant d'une dispense syndicale. Les autres représentants doivent mener de front leur travail dans la collectivité et leur activité syndicale sans aucune décharge.

Le syndicat majoritaire, proche du *Labour*, se dit « très satisfait » de la gestion de la situation par la collectivité. Les décisions nationales de baisse de subvention étant prises par le parti conservateur, il ne tient pas rigueur aux conseillers travaillistes de leur application au niveau local. Tout juste regrette-t-il que la collectivité n'ait pas saisi l'opportunité de faire du « gras » budgétaire en augmentant les impôts tant qu'elle en avait la liberté ; il considère aussi que l'opportunité de couper tel service plutôt que tel autre n'est pas toujours démontrée, mais ne s'immisce pas dans ce choix.

Le syndicat est associé de deux manières aux décisions de coupes budgétaires :

- D'une part, la proximité avec le *Labour* permet aux syndicalistes d'être invités aux réunions du groupe politique majoritaire. Ils sont alors informés des grands enjeux de la collectivité, des orientations politiques qui auront des répercussions administratives.
- D'autre part, il travaille avec l'administration. Les syndicats rencontrent les managers dans des groupes de travail sur l'organisation de la collectivité (*joint consultative committee meetings*) et ont des points avec la direction des ressources humaines (*trade unions consultative group meeting*). Les règles et procédures sont décidées en concertation. Les syndicats sont informés des services ou emplois « à risque », présentant une probabilité élevée d'être prochainement supprimés (« *made redundant* »).

S'agissant des situations individuelles, les agents peuvent demander aux syndicats de les représenter pour plaider leur cause auprès de l'administration, parfois au détriment d'un autre agent non-syndiqué lors d'une fusion de deux postes. Afin d'éviter des adhésions intéressées, le syndicat refuse de représenter les agents qui ne sont pas adhérents depuis au moins quatre semaines.

Enfin le syndicat se veut ouvert aux négociations mais ne participe pas trop aux manifestations. Le « faible taux d'adhésion » des agents à ce syndicat (50% des agents) et le caractère peu militant des adhérents constituent de trop gros risques pour le syndicat, selon son représentant. Il craint qu'un appel à manifestation ne soit suivi que par une partie des adhérents, ce qui créerait potentiellement une division du syndicat. Pour éviter cet écueil, le nombre d'appel à manifestation est très restreint.

Les équipes semblent toutefois, face à ces licenciements et réorganisations, vouloir aller de l'avant et continuer à maintenir la qualité du service rendu, mais il est difficile de croire que l'état d'esprit des agents soit tout à fait serein. Les fréquentes *service reviews* ont tendance à engendrer un malaise et la résignation de beaucoup d'agents, qui prennent conscience qu'ils sont interchangeable. Dans certaines collectivités, beaucoup d'agents ne semblent plus percevoir le sens de leur engagement en faveur d'un service public au périmètre de plus en plus restreint et accusent une évidente fatigue face à la nécessité récurrente de remplir des tableaux statistiques et de se familiariser à des progiciels déconnectés de leur cœur de métier.

En bout de chaîne, ce contexte d'insécurité professionnelle et l'absence d'épanouissement au travail augmente les risques de maladies professionnelles, ce dont témoigne en particulier l'augmentation des dépressions nerveuses. L'augmentation de la charge de travail, notamment de certains cadres reprenant les périmètres de collègues licenciés, risque de conduire à des *burnouts*.

Les employés des collectivités anglaises ne jouissent pas de la protection de l'emploi qu'offre en France le statut de la fonction publique. Leurs contrats de travail peuvent donc être aisément rompus et les obligations priment sur les droits. Cela affaiblit d'autant plus le rôle des syndicats dans la négociation collective. Ceux-ci ayant une approche client, ils ne défendent les intérêts que de membres ayant cotisé depuis longtemps, sans réellement critiquer la démarche globale de la collectivité.

Exemple de la gestion en temps de crise des ressources humaines dans l'une des collectivités étudiées

Rémunération

La rémunération est fixée sur la base d'une évaluation objective des emplois (*job evaluation scheme*) réalisée par une équipe dédiée au sein de la DRH (*job evaluation team*). Lorsqu'un nouvel emploi est créé, cette équipe examine une série de critères :

- Quelle est la complexité du poste ?
- Quelles sont les contraintes physiques du poste ?
- Quelles est la charge émotionnelle du poste ?
- Quelles sont les capacités intellectuelles nécessaires pour le poste ?
- Quel niveau de management ?
- Quelle gestion financière ? etc.

Chaque critère est évalué de 1 à 5 et la somme donne une note correspondant à une échelle. Chaque échelle comprend 3 ou 4 indices. A l'ancienneté, les agents passent d'un indice à un autre au sein de l'échelle, à condition d'obtenir une évaluation positive lors de leur entretien d'évaluation (*performance review*). Toutefois, les agents atteignent rapidement le plafond de leur échelle. La mobilité est alors la seule option pour pouvoir voir son salaire augmenter.

Contrairement aux idées reçues, il n'y a pas de prime individuelle de performance (*bonus*), ni pour les agents d'exécution, ni pour les cadres. Dans la mesure où les managers doivent être « performants au plus haut niveau possible » de toute façon, aucune rémunération individuelle supplémentaire n'est prévue pour récompenser leur performance. Des primes de performance collective existe dans certains services (notamment le ramassage des déchets) mais la collectivité est en train de les remettre en cause : il a été noté qu'il s'agissait surtout de services composés principalement d'agents masculins qui bénéficiaient de primes de service.

Masse salariale et dialogue de gestion

La gestion des ressources humaines fait l'objet d'une appropriation par chaque directeur, gestionnaire de son enveloppe financière incluant la masse salariale. Tous les trois mois, les directeurs rendent des comptes sur leurs données auprès de leurs directeurs de pôles lors d'une instance de dialogue de gestion (*performance clinics*). Plusieurs indicateurs y sont examinés dans le détail, par exemple le nombre d'heures supplémentaires effectuées par les agents de la direction. Il convient alors de regarder les tendances plutôt que les chiffres, le plus important n'étant pas la donnée, mais bien le récit qu'en fait le directeur, ou comme le disait un directeur de pôle : « *what is the story ?* ».

Les RH face à la diminution du budget

Face à la situation financière, les suppressions de postes sont de trois ordres :

- le non-remplacement des postes vacants,
- les départs volontaires,
- les départs forcés (*redundancies*).

S'agissant des non-remplacements, le comité exécutif comprenant DGS et DGA examine chaque semaine les postes vacants. Chaque manager doit expliquer quel est le besoin, quel est la durée de ce besoin et quel est le coût estimé. Sur cette base, le comité exécutif décide ou non d'ouvrir à nouveau un emploi. S'agissant des départs forcés, la collectivité travaille avec les syndicats et essaye d'adopter des règles écrites afin qu'elles soient le plus objectives possibles.

L'absence de statut de fonctionnaires des agents territoriaux anglais les rend vulnérables. Le choix politique a été de protéger au maximum les agents d'exécution et de diminuer le nombre de managers. Ainsi, dans une des collectivités étudiées, le nombre de directeurs est passé de 24 à 12 en deux ans. Lorsque la collectivité envisage d'arrêter d'offrir un service, elle déclare ce service comme étant « à risque », afin de permettre aux agents d'anticiper le plus tôt possible une éventuelle suppression de leur emploi.

Prévention des risques psycho-sociaux

Chaque manager doit établir un diagnostic des risques psycho-sociaux (*stress risk assessment*), afin d'identifier quelles sont les situations qui pourraient provoquer un danger pour les agents, et de pouvoir les anticiper et prévoir des dispositifs pour les éviter. La collectivité permet ainsi aux agents de bénéficier gratuitement d'un accompagnement par des psychologues du travail dans les services les plus exposés. Elle organise aussi des formations de conduite du changement (*management of change session*), afin de rassurer les agents et de les aider à être actifs dans l'évolution de leur emploi.

Transfert de compétence et réorientation de politiques

La présente étude a été conduite alors qu'une nouvelle compétence était en train d'être transférée aux collectivités : la santé publique. En effet, au 1er avril 2013, la direction qui était jusqu'à présent sous le giron du *National Health Service*, a été rattachée aux *Councils*. Les *Primary Care Trusts* ont été supprimés et remplacés par des *Clinical Commissioning Groups (CCG)*: la charge de la répartition des tâches (entre tel ou tel établissement, entre le public et privé) revient aux médecins généralistes pratiquant en libéral (*General Practitioner, GP*). Une dotation affectée à la santé (*ringfenced grant*) est venue compenser le transfert, mais il existe des craintes au sein des collectivités quant au caractère pérenne de cette affectation. La question est désormais : comment pleinement intégrer cette compétence dans le système de mesure et de management de performance ?

Au-delà de ce transfert, il a également été possible d'observer l'impact d'autres réformes impulsées par le gouvernement Cameron. On peut citer en exemple le « *troubled families programme* », nouvelle priorisation gouvernementale dans le champ du social avec une logique de « *payment by results* ». Sont critiqués à la fois les critères de classification et les effets pervers du paiement en fonction des résultats qui poussent certaines organisations à se concentrer sur les cas les moins difficiles des « *troubled families* » afin d'afficher une bonne performance et ainsi d'obtenir des financements. De la même manière, la privatisation de l'éducation primaire (*Academies*, sponsorisées par le privé), réduit de facto l'influence de la collectivité sur ces structures.

L'émergence d'une culture de la rareté dans l'action publique locale

Face à cette contrainte budgétaire, l'encadrement entend insuffler une nouvelle culture de l'action et de la dépense publiques, celle du « *one-bullet gun* », selon l'expression d'un DGA rencontré : plutôt que d'activités variées et extensives, il s'agit désormais de développer des actions ciblées et efficaces. Par exemple, dans une des collectivités étudiées, les maisons de jeunesse n'ayant pas fait leurs preuves dans la limitation du nombre de "comportements antisociaux", elles ont été tout simplement supprimées. La collectivité a estimé que ces structures accueillait surtout des jeunes n'adoptant pas de comportements antisociaux, et que des structures privées (associations, églises) pouvaient mettre en place des dispositifs similaires. Pour répondre à son objectif, la collectivité a concentré ses moyens sur le financement d'une équipe de médiateurs qui interviennent dans les rues les vendredis et samedis soirs, là où les comportements antisociaux des jeunes sont les plus notables.

Une distinction importante est désormais faite, parallèlement au système de management de la performance, entre les dépenses obligatoires (le légal) et les marges de manœuvre restantes une fois celle-ci payées (l'initiative). Ainsi, une fois que la collectivité a clairement établi la liste de ce qu'elle est tenue de faire, elle cherche à savoir quelles seront les compétences volontaristes épargnées par les coupes budgétaires en se demandant :

- 1) si la politique produit réellement des effets socio-économiques,
- 2) si elle ne pourrait pas être prise en charge par d'autres acteurs,
- 3) enfin, si son maintien est acté, comment peut-on améliorer son efficience.

Dans ce contexte financier extrêmement contraint et incertain, les collectivités britanniques vont devoir accepter que la demande sociale dépasse la capacité de réponse publique. Il est de fait fort possible que les collectivités soient obligées à l'avenir de privatiser certains de leurs équipements (piscine municipale, cantines, etc.).

II- Analyse du secteur public local anglais au regard de l'histoire politique, philosophique et culturelle britannique

A- Un système administratif et politique marqué par l'approche néolibérale

1. L'influence continue des théories du New Public Management et des pratiques néolibérales

Un socle théorique initial fondé sur le néolibéralisme est partagé par les gouvernements britanniques depuis plus de trente ans. A la suite des Trente Glorieuses et du « *post war consensus* », caractérisés par le triomphe des théories keynésiennes dans la politique britannique, une sévère défaite électorale mais surtout intellectuelle a été infligée aux travaillistes par une nouvelle vision néolibérale du monde. Cette approche est inspirée des œuvres de Friedrich Von Hayek et de Milton Friedman, dont Margaret Thatcher s'est fait le relai en politique. Les théories néolibérales se définissent ainsi par ce que M. Thatcher appelait une « haine contre l'Etat nourricier », c'est-à-dire le rejet de toute intervention publique dans l'économie et le monde social. La privatisation et la dérégulation, notamment du marché du travail afin de casser le monopole qu'y exercent les syndicats, le retrait massif de l'Etat du champ social constituent la stratégie politique mise en œuvre par les gouvernements conservateurs à partir de 1979. La Grande Bretagne s'en est retrouvée transformée en moins de dix ans.

Les variations blairistes n'ont pas remis en cause l'héritage néolibéral⁵. Les principes du néolibéralisme ont influencé, quoi que jamais explicitement cités, la définition néo-travailliste des rôles de l'Etat et des marchés. La *Third Way* conceptualisée par le sociologue Anthony Giddens⁶ se définit en opposition à la rhétorique du vieux travaillisme, marqué par la vulgate marxiste et syndicaliste. Dans la pratique, Tony Blair a perpétué l'œuvre de Margaret Thatcher : quelques semaines après l'accession au pouvoir, son gouvernement décide d'accorder à la seule Banque d'Angleterre la décision finale dans la fixation des taux d'intérêt, introduisant ainsi les préceptes monétaristes dans la politique monétaire du pays ; ni l'héritage fiscal des conservateurs ni la législation anti-syndicale n'ont été remis en question ; et la dérégulation, la privatisation, la flexibilisation du marché du travail, et une politique disciplinaire envers les pauvres ont constitué la stratégie des néo-travaillistes

5 Keith Dixon, Un digne héritier : *Blair et le thatchérisme*, Raisons d'agir, 1999

6 La Troisième Voie : le renouveau de la social-démocratie (1998)

depuis la modernisation du parti par Tony Blair. Selon un proche collaborateur de Blair, Peter Mandelson, « *Nous sommes maintenant tous des thatchériens* ». Quelques réformes sociales ont néanmoins été introduites (hausse conséquente du nombre d'enseignants et de juges, critères qualitatifs de performance, etc.).

La théorie de la « *Big Society* » ne fait aujourd'hui que perpétuer le thatchérisme. Il s'agit pour le gouvernement de David Cameron de développer l'économie mixte, en particulier avec le tiers secteur (« *social business* »). A l'heure actuelle, le « *Community right to challenge* » permet ainsi aux communautés de citoyens de postuler pour prendre en charge certaines compétences d'un *Council*, sur une base volontaire. Une grande méfiance vis-à-vis des pouvoirs publics et leurs interventions reste de mise contre le « *Big State* ».

***Les conséquences économiques des suppressions d'emploi public
dans les bassins du Nord-est***

La remise en cause permanente des services publics locaux a provoqué une réduction de l'emploi public avec les départs des administrations déconcentrées et la remise en cause de certains services des collectivités. Ces réformes ont eu pour effet de fragiliser l'économie résidentielle très dépendante de l'emploi public. Dans certains territoires anglais qui ont connu parallèlement une désindustrialisation massive, ces réformes ont eu des impacts sensibles en matière de développement territorial, avec quelques rues fantômes dans les centres-villes, désormais principalement composés de pubs et de casinos.

2. Un secteur public local empreint de thatchérisme

L'administration publique locale est constamment remise en question.

L'administration publique locale est toujours contrainte de justifier ses interventions. Les théories néolibérales jettent un soupçon permanent d'illégitimité et d'incompétence sur le service public, qui est vu comme un obstacle au marché, voire comme la source des maux de la société. Aussi, le besoin d'affirmer la légitimité de son existence et de ses interventions est fort pour l'action publique. C'est bien ce dont il est question implicitement dans les systèmes de management de la performance que nous avons eu l'occasion d'observer dans le Nord-Est de l'Angleterre. L'attention donnée aux résultats, la mesure constante de l'efficacité et de la performance des politiques publiques, constituent une façon pour les collectivités locales anglaises de se justifier et de prouver leur utilité sociale et économique.

Un dispositif largement répandu traduit bien ce besoin d'autojustification dans un contexte de suspicion vis-à-vis du secteur public : celui du « bureau des plaintes » (ou « bureau des réclamations et des compliments » selon les collectivités). Ce système existe depuis plus d'une dizaine d'années. L'objectif est à la fois de prévenir les plaintes des usagers et de trouver rapidement des solutions afin d'assurer un service public de qualité. La possibilité de s'adresser à la collectivité est rendue publique dans des prospectus ou sur le site internet de la ville. Bien que de tels dispositifs puissent s'avérer utiles et sont

globalement appréciés de la population, ils révèlent une tendance à la décrédibilisation du secteur public. L'épisode néo-travilliste du début du siècle n'a pas inversé cette tendance : en juillet 1999, Tony Blair, prenant pour témoins des « groupes tests » d'opinion publique, s'en est violemment pris aux salariés du secteur public, soupçonnés de vouloir entraver la marche vers plus d'efficacité.

L'administration locale est systématiquement mise en concurrence avec le privé. La privatisation constitue en effet un élément central de la stratégie thatchérienne de transformation de l'économie et de la société britanniques. Après que Margaret Thatcher a dénationalisé l'industrie, mais aussi en partie la santé et l'éducation, Tony Blair accentue le mouvement, via une réduction massive du parc de logements sociaux, l'introduction de la logique du profit dans les services de santé, la privatisation des prisons et du contrôle aérien, et le transfert de certains services municipaux vers le privé. Dans le contexte financier actuel extrêmement contraint, tout laisse à penser que les collectivités vont être obligées de poursuivre ce mouvement. Un mouvement de privatisation de l'école primaire est d'ailleurs en cours, faisant des collectivités des prestataires de service des « *academies* » (services de la paye ou de la restauration notamment).

La pratique du « *commissionning* » traduit au niveau local cette orientation néolibérale. Exemple révélateur, cette procédure décrite ci-dessus ne fait que masquer l'évolution des collectivités vers un rôle d'adjudicateur et de délégant. Il convient néanmoins de remarquer que cette pratique n'est pas sans poser certains problèmes. D'une part, la définition du cadre de la performance avec des objectifs clairs est parfois manquante lorsque la collectivité fait appel au privé. D'autre part, dans la mesure où le délégataire choisit lui-même les actions à mener pour obtenir les résultats, seuls les « *outcomes* » peuvent être étudiés. Enfin, la répartition des charges entre les services chargés des politiques opérationnelles et ceux chargés du « *commissionning* » au sein de la collectivité n'est pas toujours claire s'agissant du contrôle et de l'étude de la performance des satellites.

La mise en concurrence systématique avec le secteur privé peut toutefois être nuancée, notamment dans les villes à forte tradition ouvrière et syndicale, plus proches du travaillisme de la vieille école, que du *New Labour*. Dans certaines villes, persistent une vraie volonté de préserver les prérogatives publiques ainsi qu'un sentiment partagé tant par les élus, que par les cadres et les agents, selon lequel certaines compétences ne peuvent pas être exercées par le privé car elles ne répondent pas aux mêmes logiques de rentabilité et de performance, mais plutôt aux valeurs de l'intérêt général et du bien commun.

Liberté des délégataires et conflits d'intérêt

Les contrats de performance

Les collectivités britanniques passent la plupart de leurs marchés en détaillant les « *outcomes* » (effets sur l'environnement). Ces contrats font peser le risque sur le prestataire privé, dont une partie de la rémunération est conditionnée à l'obtention du résultat. A contrario, aucune obligation d'instruments de politiques publiques n'est établie: le prestataire privé intervient comme il le souhaite pour atteindre le résultat escompté. Le gouvernement utilise le même procédé vis-à-vis des collectivités.

Ce modèle séduisant pour le maître d'ouvrage comprend une sérieuse limite. Le prestataire peut concentrer ses moyens sur la partie la plus « facile » de l'échantillon transmis, afin d'obtenir des résultats significatifs. A contrario, le reste de l'échantillon ne bénéficiera d'aucun dispositif de soutien.

Ainsi en va-t-il pour le programme national des « *troubled families* ». Il concerne les familles subissant un nombre important de difficultés (chômage des parents, problème de santé mentale des enfants, déscolarisation, délinquance, etc.). Les collectivités ont une obligation de performance qui se mesure par un pourcentage de baisse du nombre de ces familles dans leur périmètre d'intervention. Une part de l'allocation nationale n'est versée que si la performance est atteinte: 20% en 2013, 40% en 2014 et 60% en 2015. Ainsi, les collectivités (ou leurs prestataires en cas de délégation) ont intérêt à concentrer tous leurs moyens sur le part des familles les moins en difficulté au sein de l'échantillon, pour lesquelles les résultats seront plus aisés à atteindre. En conséquence, les familles les plus vulnérables de l'échantillon ne bénéficieront pas de cet argent public.

Les conflits d'intérêts

Les collectivités britanniques interagissent avec le secteur privé à plusieurs titres :

- Dans la conception des projets de territoire et des politiques publiques, le secteur privé est largement associé en tant que « partenaire » (*Local Partnerships*). Il s'agit tant des associations, des communautés de voisinage que des entreprises présentes sur le territoire.
- Le secteur privé intervient parfois conjointement avec le secteur public comme maître d'ouvrage (*commissionner*), définissant les instruments de politique publique à mettre en place pour atteindre les objectifs. C'est le cas en matière de santé: la direction de la santé publique et les *clinical commissioning groups* organisent conjointement l'action publique.
- Le secteur privé agit fréquemment dans la mise en œuvre des politiques publiques. Une fois la maîtrise d'ouvrage réalisée, la politique publique est mise en place directement par les services de la collectivité (*in house*) ou gérée de façon déléguée par un prestataire.
- Enfin, en matière d'évaluation, le secteur privé relève parfois lui-même les mesures de la performance qu'il doit atteindre en tant que délégataire.

Ainsi, pour prendre le cas d'un médecin pratiquant en libéral, il peut intervenir en tant que partenaire, en tant que maître d'ouvrage (dans le *Clinical Commissioning group*), en tant que prestataire et en tant qu'évaluateur. Cette confusion devient problématique dès lors que les agents publics ne savent pas s'ils s'adressent à un partenaire ou à un client.

Les méthodes de management sont largement inspirées du monde de l'entreprise et du Nouveau Management Public.

Ce courant, né dans les années 1970, part du principe qu'il n'existe pas de différence de nature fondamentale entre le public et le privé, et minimise les caractéristiques du service public par rapport à celles de l'entreprise. Les citoyens sont avant tout des clients ou des consommateurs. Les collectivités publiques doivent leur fournir un service ou une prestation au meilleur rapport qualité/prix possible. C'est ainsi que nous avons pu observer que les collectivités locales étudiées s'insèrent parfaitement dans cette logique : gestion par les résultats, audits internes et externes, coupes budgétaires, logique client, forte séparation du politique et de l'administration, pratiques managériales issues du privé. Le champ lexical de l'administration est celui de l'entreprise (*customer, commissioning, business plan, corporate plan, business manager, etc.*).

Les Contact Centres

Un exemple typique d'importation des méthodes de marketing : le centre d'appels de la collectivité. Le « *contact centre* » est un centre d'appels fournissant des renseignements aux administrés. Ses 36 agents, dont 7 en télétravail, répondent à 300 000 demandes par an sur les aspects les plus variés : prestations sociales, comportements antisociaux, inondations, etc. L'organisation de ce « *customer service* » est très inspirée des techniques de marketing du secteur privé. Les trois chefs d'équipe et la responsable du service exercent un contrôle serré sur les agents d'accueil téléphonique (décompte du temps d'appel, calcul journalier du nombre d'interlocuteurs, identification des thèmes abordés avec les interlocuteurs...). L'agent doit répondre dans les vingt secondes et le *team leader* a accès à la conversation téléphonique des agents de son équipe quand il le souhaite. En bout de chaîne, des clients choisis au hasard sont périodiquement appelés pour des retours d'évaluation - excellent *feedback* d'ailleurs. Les entretiens sont enregistrés et conservés pendant cinq années. Une fois par mois, l'employé a un entretien avec son responsable, et le centre fait partie d'un groupe d'échange de bonnes pratiques (*Customer Care Commitment*).

Les discours des cadres des administrations locales sont marqués par la valorisation de la responsabilité individuelle et non de la responsabilité collective.

Par exemple, la gestion des maladies longue durée renvoie clairement aux devoirs des agents de remplir leur part du contrat. Dans l'une des villes visitées, le nombre de jours d'absence pour cause de maladie fait partie des critères d'évaluation de la performance des agents. Ce critère peut rentrer en compte dans les plans de licenciements. Quoi qu'il arrive, au-delà d'un certain quota de jours manqués pour raison de longue maladie, le contrat est rompu par la collectivité, et l'agent licencié. Un dispositif semblable existe dans une autre ville visitée : si les performances de l'agent sont en dessous du niveau exigé (« *lack of capability* »), notamment à cause des absences liées à la maladie, un plan d'action de recadrage est mis en place par son manager, ce qui peut, *in fine*, aboutir à sa démission forcée, avant même la fin du contrat.

Les élus eux-mêmes sont cantonnés davantage à un rôle d'évaluation que de conception.

Leur rôle est en effet celui du « *scrutiny* », ils sont un filtre supplémentaire dans le contrôle de l'action publique, et en portent la responsabilité face au public. Cela pose question sur les valeurs démocratiques et le rôle du citoyen : vote-t-il pour peser sur l'orientation des politiques menées par la collectivité ou pour contrôler que l'administration n'outrepasse pas ses prérogatives et agisse dans le respect des règles ?

L'absence d'élection directe du maire ou la crainte de la personnification du pouvoir

Dans le cadre de sa loi sur les collectivités locales (*Localism Act* de 2011), le gouvernement britannique a prévu l'organisation de référendums locaux pour permettre aux citoyens de se prononcer à nouveau sur le mode d'élection de leurs maires. Ceux-ci se sont tenus en novembre 2012 et ont vu les électeurs se prononcer majoritairement contre l'élection directe. Dans certaines collectivités, ce référendum a conduit à l'interruption anticipée du mandat du maire élu directement par les citoyens, pour laisser la place à un maire choisi par le Conseil et au rôle principalement honorifique.

Le résultat de ce référendum témoigne de la crainte de la personnification et de la concentration du pouvoir politique local qui existe en Angleterre. Parmi les arguments avancés par les opposants à l'élection directe, qu'ils soient travaillistes ou conservateurs, revenaient le plus souvent le pouvoir démesuré que cela donne à une seule personne et le coût pour la collectivité lié à la rémunération du maire. C'est un autre exemple de l'héritage thatchérien de suspicion vis-à-vis des pouvoirs publics, dont on cherche à limiter l'influence.

3. La fin du *Welfare State* confirmée

La Grande Bretagne a été le pays de Beveridge et des premières grandes lois occidentales construisant un Etat Providence universel. Le *Welfare State*, et notamment son système de santé reposant sur la contribution fiscale et son réseau de protection sociale créés après la Seconde Guerre Mondiale, se sont construits sur des droits sociaux : droit au travail, droit à la protection sociale en cas de maladie, de chômage, droit aux soins de santé sans distinction de revenus. Pendant une trentaine d'années, cette nouvelle organisation sociale a fait l'objet d'un consensus, car elle représentait aux yeux du plus grand nombre un progrès social indéniable. Aujourd'hui encore, malgré les attaques qu'il a dû affronter, le système de santé demeure populaire aux yeux de la population anglaise.

Ce retour historique nous permet d'éviter l'écueil de l'essentialisation du rapport des britanniques à l'intervention publique. Lorsque l'on procède à une étude fine de la construction de l'administration publique en Grande Bretagne, il est possible de constater qu'il n'existe pas de modèle anglais par nature, mais bien des modalités de gouvernance publique influencées par le contexte politique, social, économique et culturel.

Mais le *Welfare State* peine à survivre dans un pays où les thèses néolibérales sont devenues largement acceptées par presque tout l'échiquier politique tant national que local. On trouve ainsi dans le Nord-Est de l'Angleterre et ailleurs un secteur public comprenant un résidu de collectivisation de certaines fonctions sociales (maintien de services de voirie, de propreté, etc.), mais les services sociaux réduisent considérablement leurs interventions. Ainsi, en matière d'intervention sociale, se renforce le régime libéral décrit par G. Esping-Andersen⁷ : prestations sous condition de ressources, secteur public encourageant l'initiative privée, etc.

Les coupes budgétaires jusqu'à maintenant avaient entraîné des gains de productivité dans les collectivités du Nord-Est : on faisait aussi bien ou mieux avec moins, et il était possible de valoriser ces bons résultats dans une optique de marketing. Mais les réductions des crédits sont telles désormais, que les *Councils* arrivent à un point de bascule, au-delà duquel certains services publics vont devoir être supprimés. Il ne s'agit plus d'un changement de degré dans les services rendus par le *Welfare State*, mais bien d'une modification de sa nature. Cela engendre des conséquences dramatiques pour les populations les plus fragiles. Les inégalités sociales se creusent et la société se clive. Cette situation risque aussi d'entraîner dans les années à venir des problèmes humains importants dans les collectivités, dont les agents commencent pour beaucoup à ressentir les effets d'une grande démotivation et de la pression croissante qui peut les conduire au *burnout*.

7 The Three Worlds of Welfare Capitalism (1990)

B- Une résilience liée à la plasticité de la culture administrative nationale

Dans ce contexte de coupes budgétaires, de suppressions d'emplois et de restructurations, les conséquences du franchissement du point de bascule qui vient d'être décrit dépendront de la résilience des structures touchées. Ce concept pointe la capacité à prendre acte d'un événement traumatique avant de se reconstruire en s'appuyant sur des valeurs fondamentales ; les collectivités locales le mettent parfois en avant.

1. L'adaptabilité salutaire des principes stabilisateurs traditionnels

Les principes historiques qui imprègnent l'action publique en Grande-Bretagne ne sont pas « gravés dans le marbre ».

Aucun texte ne définit ou ne régleme le principe d'*accountability*, qui innerve pourtant tout le fonctionnement des pouvoirs publics. Ce caractère non-écrit, s'il rend le principe relativement flou, garantit son adaptabilité aux circonstances : aujourd'hui, l'*accountability* est ainsi principalement tournée vers la caractérisation très précise des effets – les « *outcomes* » - des politiques publiques, plus que vers la recherche de l'adéquation entre ceux-ci et les moyens qu'il a fallu mettre en œuvre pour les atteindre. Dans ces conditions, le lien entre *accountability* et performance est intense, les pouvoirs publics devant justifier qu'ils ont atteint le niveau de service attendu, la performance étant conçue en Grande-Bretagne de façon particulièrement englobante : elle apparaît en quelque sorte comme la raison d'être de la sphère publique, le terme recouvrant *in fine* presque l'ensemble de ce que le secteur public doit faire, des services qu'il rend.

L'*accountability* implique quoiqu'il en soit un contact entre la sphère publique et la société, qui ne peut se réduire à une démarche communicationnelle. Le principe a trait à la structuration, à la pédagogie du « face-à-face » qui rapproche les acteurs publics des citoyens : les premiers doivent sans cesse se tourner vers les seconds pour expliquer leur action. En exigeant des pouvoirs publics qu'ils rendent compte, elle les empêche en principe de poursuivre des fins qui seraient inavouables : en effet, les actes qu'il est possible d'assumer publiquement de façon complète sont en principe légitimes.

Il faut préciser que la transparence, bien qu'elle s'en rapproche, ne se confond pas avec l'*accountability* ; celle-ci suppose une pédagogie développée (réunions publiques tenues par des élus ou des responsables administratifs, réponse aux questions des citoyens pendant les séances des assemblées territoriales, publication de documents analysant et justifiant les résultats des choix des acteurs publics, audits, enquêtes) et peut amener les responsables à tirer les conséquences de leurs carences. La transparence, elle, consiste simplement à montrer, à rendre publiques les données, sans les analyser ou les justifier. Elle constitue une tendance majeure en Grande-Bretagne, où les collectivités développent l'open data et doivent en outre publier toutes leurs dépenses supérieures à 500 £.

Par ailleurs, le principe de « *due process* » pose que les personnes concernées par une décision ou un processus sont en droit d'attendre un standard minimal en termes de garanties procédurales. Ce niveau est élevé : l'un des interlocuteurs rencontrés nous a ainsi expliqué que sur la base de ce seul principe et en l'absence de toute réglementation nationale, la collectivité avait, pour attribuer un marché public, suivi une procédure très exigeante, présentant beaucoup plus de garanties que celles que prescrit la réglementation européenne applicable en la matière. Le principe s'adapte là-encore aux circonstances, le niveau d'exigence de la collectivité étant ici fonction de l'importance du contrat, qui portait sur l'exploitation pendant 20 ans de cinq centres sportifs.

L'idée de *due process* se rattache à la notion plus large de *Rule of law*, principe de soumission au droit proche de l'idée française d'Etat de droit. Les collectivités d'accueil sont en effet empruntées de légalisme. Pour autant, il ne s'agit pas de juridisme. L'emprise du droit ne passe d'ailleurs pas par des mécanismes étatiques ou juridictionnels de contrôle ou de sanction : il n'existe rien de comparable au contrôle de légalité ; la séparation de l'ordonnateur et du comptable serait inconcevable en Grande-Bretagne. Il y a enfin peu de contentieux autour de l'action administrative (du fait notamment des frais d'avocat élevés que suppose toute action en justice), ce qui n'empêche pas l'existence d'une certaine aversion paradoxale au risque contentieux dans les collectivités. La force du droit tient plus à l'intériorisation des règles, même si elles ne sont pas obligatoires. Cette sensibilité légaliste, assez conservatrice, est un contrepoids à la perspective gestionnaire qui inspire les réformes gouvernementales.

D'une manière générale, les trois grands principes historiques qui imprègnent la vie publique britannique – *accountability*, *due process* et *Rule of law* –, sont dénués de tout contenu « programmatique » précis. C'est un point commun avec la notion française de service public, qui épouse l'évolution des besoins sociaux selon les lieux et les époques. En revanche, à la différence du service public, qui porte sur la raison d'être du secteur public, les principes régulateurs britanniques ne concernent pas du tout les fins de l'action publique. Ils prescrivent des manières de faire, des règles procédurales. Le fait que ces principes se concentrent sur des aspects méthodologiques les rend souples et adaptables : quels que soient le contexte socio-historique et les objectifs visés, l'action publique suivra ces règles.

Il est possible de tenter ici un bref contrepoint en évoquant le système juridique, pour faire ressortir la préférence des institutions britanniques pour la souplesse des garanties procédurales : le droit anglais, pourtant libéral, comporte fort peu de formules générales sur la liberté, mais construit des protections précises, comme l'*habeas corpus*, ou interdiction de la détention arbitraire. De même, le procès anglais, riche de garanties « formelles » - oralité poussée des débats, respect du contradictoire et du précédent, jurys populaires, magistrats recrutés après une carrière d'avocat - est une méthode pour atteindre une solution juste. Il est aussi, traditionnellement, la première instance de production normative, par le biais de la construction par le juge de la *Common law* : les garanties qu'offrent les procédures importent plus que les solutions, qui sont variables et temporaires. Le droit français privilégie au contraire les règles de fond que fixent les textes. La loi anglaise elle-même, qui définit souvent des options, montre des chemins possibles plus qu'elle ne prescrit.

Les principes régulateurs examinés ci-dessus reposent sur un fond moral et culturel, sans qu'une contrainte légalement sanctionnée soit nécessaire pour les faire respecter. Ils ne peuvent être supprimés, à moins d'un changement radical des mentalités. Ces contreponds à la perspective purement gestionnaire à laquelle pourraient conduire les coupes budgétaires qui se succèdent sont des facteurs de continuité vitaux dans l'actuel contexte déstabilisateur et anxiogène. Il en existe d'autres, plus difficiles à identifier, qui tiennent aux pratiques professionnelles.

2. Les pratiques professionnelles : compétence, esprit d'équipe et parangonnage

D'une manière générale, les binômes en mission dans les trois collectivités ont relevé que les agents faisaient face avec beaucoup de sérieux à une situation fortement dégradée. Ils se posent certes de nombreuses questions, mais celles-ci semblent être avant tout l'expression d'une conscience professionnelle encore intacte, bien que souvent malmenée.

Plus précisément, les agents ont des profils variés et sont bien formés ; par exemple, les directions des finances emploient de nombreux experts-comptables (« *chartered accountants* »). En outre, les cadres sont mieux rémunérés qu'en France. Ces situations individuelles très avantageuses, dont les plus extrêmes sont connues de tous du fait de l'obligation légale de publier les hauts salaires, n'empêchent pas l'esprit d'équipe : la collaboration entre collègues apparaît naturelle et bien organisée. De même, la transversalité est active, le mode projet ou les groupes de travail inter-services étant habituels. Le niveau global de compétence et d'implication est élevé.

Le programme « Rising stars »

L'une des collectivités d'accueil a mis en place un programme de sélection et de formation des talents. Il consiste à repérer dans les services les agents de tous niveaux ou métiers ayant un potentiel en matière de « leadership ». Puis, pendant un an, ils sont formés collectivement, suivent des enseignements de l'université locale, sont immergés dans d'autres collectivités du pays, effectuent des missions dans des services de leur collectivité, pour finalement évoluer vers des postes de managers. C'est une façon originale de concevoir et d'organiser la promotion interne, qui rejoint le principe des concours administratifs internes français, mais avec des modalités bien différentes.

Comme cela a été évoqué plus haut, le parangonnage est fort courant, les collectivités recherchant en permanence les « *best practices* » : face aux difficultés, les acteurs publics locaux, loin de rester passifs, redoublent d'imagination et de cohésion proactive. Il existe ainsi quantité d'associations, d'organismes ou de projets de coopération aux statuts divers, locaux, régionaux ou nationaux, par exemple dans les domaines des déchets ou du sport, voire encore plus spécialisés, comme ALARM (« *Association of local authorities for risk management* »), qui regroupe les services de gestion des risques des collectivités). La participation n'est pas obligatoire, mais les échanges sont riches, la qualité et la variété des

initiatives étant assez remarquables. Les collectivités développent par exemple, sur une base territoriale plus ou moins large, des audits ou des enquêtes communs (« *joint scrutiny* » : des élus de plusieurs conseils examinent l'organisation d'un service ou la réaction face à des crises qui peuvent toucher tous leurs territoires).

Ces groupements renforcent la solidarité et la compréhension mutuelle au sein du secteur public local, voire au-delà. Il existe certes un risque de compétition et d'alignement sur les standards les moins élevés, mais en l'état actuel des choses, ces démarches développent avant tout la curiosité, l'échange et la recherche de solutions face aux difficultés, qui apparaissent tous comme des facteurs de résilience.

Si l'on analyse correctement les témoignages de ceux qui les font vivre, ces cercles sont imprégnés d'esprit d'ouverture et de *fair play* : entre collègues, le débat est libre mais objectif, la critique, que tous acceptent, reste respectueuse et constructive, le but commun étant l'amélioration des pratiques locales (« *improvement* »). Cet état d'esprit équilibré et bienveillant se retrouve bien-sûr dans la *Peer review*, déjà évoquée précédemment. Le développement des moyens de communication et les défis actuels des collectivités semblent avoir intensifié ces pratiques régulatrices au sein du tissu institutionnel local.

L'innovation et la recherche d'améliorations constituent une tendance importante. Elle touche les éléments techniques de l'action publique, comme ses principes d'organisation. Il est possible d'évoquer ici la collaboration que les trois collectivités étudiées administrateurs envisagent pour mettre en place une structure commune de gestion de l'action sociale. Une autre démarche intéressante de ce point de vue est le groupement de commande que cinq collectivités de la zone devraient créer pour externaliser le traitement des ordures ménagères, cette initiative combinant innovation technique et mutualisation pour atteindre une efficacité optimale.

Au final, le secteur public britannique évoque la célèbre image que Pascal avait utilisée pour décrire la condition humaine : il plie, mais ne rompt pas, bien que le point de rupture soit parfois très proche. Cette souplesse de la culture administrative est paradoxale : le caractère ouvert et presque exclusivement procédural des principes directeurs laisse le champ libre à des expérimentations réformatrices parfois brutales, comme le *New Public Management*, qui a beaucoup influencé l'administration ; d'un autre côté, ces caractéristiques permettent aux grands principes de s'adapter sans cesse aux circonstances, ce qui contribue à expliquer la permanence du style d'exercice du pouvoir, qui reste, malgré la violence des vagues idéologiques, toujours profondément démocratique et respectueux.

III- Les enseignements de l'observation du modèle anglais pour le décideur public local français

L'action publique n'est pas appréhendée de la même manière des deux côtés de la Manche. Si, en Angleterre, public et privé sont désormais mis sur un pied d'égalité, la vision française de l'intérêt général reste portée par le secteur public, dont les élus et leurs administrations sont les garants. Là où, en Angleterre, trente ans de politique d'inspiration thatchérienne ont sapé à la base la légitimité de l'action publique, la légitimité du service public local français n'a pas besoin en permanence d'être redémontrée. Désormais, deux visions du service public s'opposent. Attachés aux spécificités de l'action publique à la française, nous rejetons le décalque. Le principe de mutabilité du service public nous conduit en revanche à nous intéresser à toutes les bonnes pratiques de gestion locale.

A- Le pilotage par objectifs

En Angleterre, le pilotage est centré sur les effets produits par les politiques publiques dans leur environnement économique et social. Les collectivités définissent les cibles à atteindre au sein de leur territoire et concentrent leur système de la performance sur le suivi des résultats par rapport à ces cibles. Ce choix a pour effet de tourner les agents publics vers le sens de leur mission et de ne pas faire de l'intervention publique un but en soi. Lorsque l'atteinte de l'objectif ne repose pas uniquement sur les compétences de la collectivité, il est alors explicitement indiqué aux agents qu'ils doivent agir par influence.

Pour fonctionner, ce type de pilotage doit être simple, lisible et rester connecté aux enjeux financiers pour éviter une dissociation du choix politique et de la gestion administrative. Les coûts du système – financiers comme temporels – ne doivent pas être supérieurs aux gains d'efficacité qu'il permet. Surtout, les chiffres ont besoin de susciter la discussion pour aider à la prise de décision ; ils ne constituent pas une fin en soi.

En France, le pilotage est davantage tourné vers les « *outputs* », c'est-à-dire l'activité produite par les services.

Exemple : nombre d'usagers ayant fréquenté la piscine dans la semaine.

Ce mode de pilotage ne fait pas le lien entre l'action menée et l'impact souhaité en termes de finalité, souvent parce que la finalité elle-même n'est pas définie.

Exemple : à quoi sert une piscine municipale ? A offrir aux citoyens le plaisir de la nage ou à améliorer la santé de la population ? Si les élus optent pour la seconde finalité, alors il faut faire en sorte que l'activité produite réponde à la

finalité. Ainsi, il faut que la piscine soit accessible aux personnes handicapées ou en mauvaise santé et que l'équipement municipal ne profite pas uniquement aux personnes déjà en bonne santé.

Orientation n°1 : Renforcer la capacité de prise de décision des élus sur les impacts que les politiques publiques produisent sur le territoire, en centrant les évaluations sur les « *outcomes* » tout en les adossant aux questions de moyens (financiers et humains).

Orientation n°2 : S'assurer de la simplicité de l'architecture, en choisissant un nombre restreint d'indicateurs, avec une information facile à obtenir pour les calculer et aidant réellement à la prise de décision à chaque niveau de la hiérarchie.

B- La contrainte budgétaire et ses conséquences managériales

Baisse des moyens, hausse de la demande : on ne peut pas parler d'effet ciseau car le secteur public n'est plus en mesure de répondre aux besoins croissants de la population, et réduit de fait ses interventions, tant au niveau national (*Welfare Reform*, plafonnement des prestations sociales, réduction des subventions de loyer dans le parc social) qu'au niveau local, du fait de la baisse des dotations (*fermeture de locaux associatifs, réduction des horaires d'ouverture des équipements publics, limitation du fleurissement des communes, etc*). Ainsi, les collectivités anglaises ne sont plus en mesure d'être performantes ; elles doivent organiser au mieux la pénurie. Il s'agit de minimiser les effets des coupes budgétaires. La charge de travail en hausse sur un nombre d'agents en baisse engendre une qualité du service moindre.

En France, le rythme de réduction du déficit budgétaire est moins intense et les collectivités ont encore des marges de manœuvre. Il s'agit d'anticiper des baisses de dotations par des politiques publiques mieux ciblées sur les besoins des citoyens et par une production d'activité plus efficiente. Les marges de manœuvre dégagées doivent permettre aux collectivités, malgré la contrainte budgétaire, de continuer à être innovantes dans leurs politiques et à l'initiative sur les nouveaux besoins.

Orientation n°3 : Avoir un positionnement proactif et prospectif vis-à-vis des nouveaux besoins des citoyens et de la contrainte budgétaire, en réorientant les crédits de politiques inefficaces.

Orientation n°4 : Concilier la préservation des agents et l'adaptation des services publics aux nouveaux besoins en anticipant et en adaptant les plans de formation pour favoriser les réaffectations.

Orientation n°5 : mobiliser les agents autour des objectifs de performance du service public, en valorisant leurs efforts et en soulignant qu'ils sont la condition de la pérennité de l'action publique.

C- La gouvernance territoriale

La présence de l'Etat dans les territoires

La présence de l'Etat dans les territoires anglais s'est progressivement restreinte. L'administration déconcentrée faisant défaut, un gouvernement « à distance » avait été mis en place, à travers les obligations de résultats imposées aux collectivités par le niveau central et la contractualisation entre les niveaux de gouvernement. Le caractère désormais facultatif des objectifs de performance et la suppression des « *local area agreements* » marquent un nouveau retrait de l'Etat. Pour autant, la régulation du local n'a jamais été aussi forte. Simplement, elle se concrétise à travers la contrainte juridique (les collectivités doivent mettre en œuvre leurs compétences obligatoires et respecter les normes) et financière (baisse de recettes).

Dans une moindre mesure, la France fait l'objet d'un désengagement de l'Etat, avec la perte de vision stratégique et de moyens des services déconcentrés depuis la RGPP. La régulation étatique risque alors de se borner aux mêmes sphères juridiques et financières, au détriment de l'égalité entre les territoires et des impératifs de développement des régions. La vision stratégique ne doit pas se faire « à distance ». L'échec du modèle anglais « *d'audit commission for local authority* » est patent. Il a créé de la complexité sans bénéfices pour les territoires. Les objectifs de performance imposés aux collectivités les ont incitées à intervenir dans les modalités de calcul des indicateurs pour obtenir les meilleurs résultats. Pour être approprié et efficace, un système de pilotage doit être réalisé pour le pilote, pas pour le contrôleur aérien.

Orientation n°6 : Maintenir une présence d'un Etat-stratège sur le territoire, en complément de l'action des collectivités.

L'existence d'un seul niveau de collectivité

Les trois collectivités étudiées évoluent dans leur territoire en tant que seul niveau de collectivité locale. Cette organisation présente des atouts certains : coûts de structure limités, vision globale et intégrée du projet de territoire, lisibilité accrue pour le citoyen de l'action publique, responsabilité politique plus facilement identifiable.

Cette organisation n'en présente pas moins plusieurs faiblesses. Les collectivités doivent gérer l'ensemble des compétences locales sur le territoire d'une grande intercommunalité (autour de 100 000 habitants). Les politiques publiques ne sont alors pas forcément menées à la bonne échelle. En matière économique, les collectivités examinées

sont trop petites pour pouvoir exercer une influence forte sur la croissance et aucun niveau supérieur ne favorise leur mise en réseau régional. En matière sociale, les trois collectivités envisagent de fusionner leurs services sociaux, afin d'évoluer à une échelle jugée plus pertinente et de diminuer les coûts redondants. Autrement dit, elles cherchent à créer une structure mutualisée qui ressemblerait... à un département français !

Il apparaît donc souhaitable de prendre en compte les aspects positifs du modèle britannique en France (projet de territoire global, lisibilité pour le citoyen) sans pour autant céder aux sirènes de la collectivité unique.

Orientation n°7 : Définir à l'échelle pertinente de l'aire urbaine et périurbaine un projet de territoire global et intégré associant tous les niveaux de collectivités, puis répartir sa mise en œuvre aux différents échelons en fonction de leurs compétences.

Les stratégies de développement

Les collectivités anglaises étudiées apparaissent assez démunies dans leur stratégie de développement. Non seulement elles évoluent dans un territoire trop restreint pour bénéficier d'une croissance endogène, mais en sus ce sont des territoires assez dépendants de l'économie résidentielle. La remise en cause des services publics locaux et l'absence de vision stratégique à un niveau plus large rendent complexes des actions partenariales. Les collectivités sont alors contraintes de rentrer en concurrence pour attirer les entreprises, dans un jeu à somme nulle.

Un certain nombre de territoires français très dépendants de la base économique publique doivent être vigilants à cette dépendance et diversifier leur économie afin d'éviter à leurs populations les conséquences sociales que les britanniques ont connu, si les services publics français venaient à être remis en cause.

Orientation n°8 : Diversifier l'économie locale, notamment lorsque celle-ci repose principalement sur une base publique, en développant des filières adaptées aux territoires, y compris dans les services marchands.

D-Les relations public-privé

L'association du secteur privé à la mise en œuvre du service public

En Angleterre, le secteur privé intervient à tous les stades de l'action publique (stratégie globale, définition des politiques publiques, mise en œuvre et évaluation), faisant courir le risque de conflits d'intérêts. La confusion d'un même interlocuteur tantôt comme partenaire, tantôt comme client, pose question.

Les marchés publics

Les marchés publics donnent souvent lieu à des contrats de performance. Les entreprises prestataires s'engagent à atteindre un objectif, libre à elles de définir les modalités pour y parvenir. Ce système comprend un effet pervers, le prestataire se concentre sur la cible la plus facilement atteignable, laissant au secteur public les cas les plus complexes. Cet effet existe aussi en France, par exemple pour la prise en charge des demandeurs d'emploi par des agences privées. Celles-ci concentrent la majorité de leurs efforts sur les plus diplômés, là où Pôle Emploi doit gérer l'ensemble des chômeurs. En s'axant sur les chômeurs les plus employables, ces agences ont des niveaux de performance élevés, mais laissent pour compte les plus éloignés de l'emploi.

Les effets de substitution public-privé

Le gouvernement cherche à éviter que le secteur public mène des actions que le secteur privé (association, communauté de voisinage ou secteur lucratif) aurait mieux menées. Il s'agit à la fois de mobiliser la société civile, de restreindre le champ du secteur public et de faire des économies budgétaires. Il convient cependant de renforcer, notamment financièrement mais aussi humainement, le secteur associatif, symbole de vitalité de la société. Les entreprises peuvent accompagner ce mouvement dans leur démarche RSE en laissant à leurs employés du temps pour s'engager dans des actions associatives ou de voisinage.

Orientation n°9 : Faire preuve de vigilance sur les contrats de performance qui présentent le double risque d'une perte de la définition des politiques publiques par le secteur public et du développement d'un modèle de privatisation des profits et de socialisation des pertes empêchant les effets de compensation.

Orientation n°10 : Se demander systématiquement si le secteur associatif ou la solidarité interpersonnelle ne peuvent pas être plus efficaces, à condition qu'on leur en donne les moyens.

E- La transparence et l'échange entre pairs

Les collectivités anglaises sont caractérisées par une transparence extrême. De la publication des hauts salaires à la diffusion systématique sur leur site internet de comptes-rendus de réunions et de documents stratégiques, tout est fait pour montrer qu'elles n'ont rien à cacher. C'est un pilier de l'*accountability*. Les *Councils* étudiés ont d'ailleurs ouverts très largement leurs portes aux élèves administrateurs français, leur fournissant de nombreux documents internes et répondant sans tabou à leurs questions.

Cette ouverture sur l'extérieur leur permet de bénéficier en retour de données et de bonnes pratiques d'autres collectivités. Plusieurs plateformes d'échange sont organisées à

cet effet, notamment par celle de la *Local Government Association*. Dans la même logique, elles s'ouvrent volontiers au regard critique et constructif de leurs pairs via la pratique des *peer reviews*, en espérant pouvoir en retirer des pistes d'améliorations.

La transparence est donc une démarche gagnant - gagnant, particulièrement utile dans un contexte de rationalisation draconienne.

En France, les collectivités sont davantage frileuses et veulent maîtriser strictement la diffusion d'information. Le benchmark et les échanges de bonnes pratiques, quoique de plus en plus fréquents, sont issus d'initiatives ponctuelles et sectorielles. La systématisation du partage de données et de pratiques doit être encouragée, afin de diffuser largement des outils de bonne gestion et de limiter les recours aux cabinets de consultants, particulièrement coûteux.

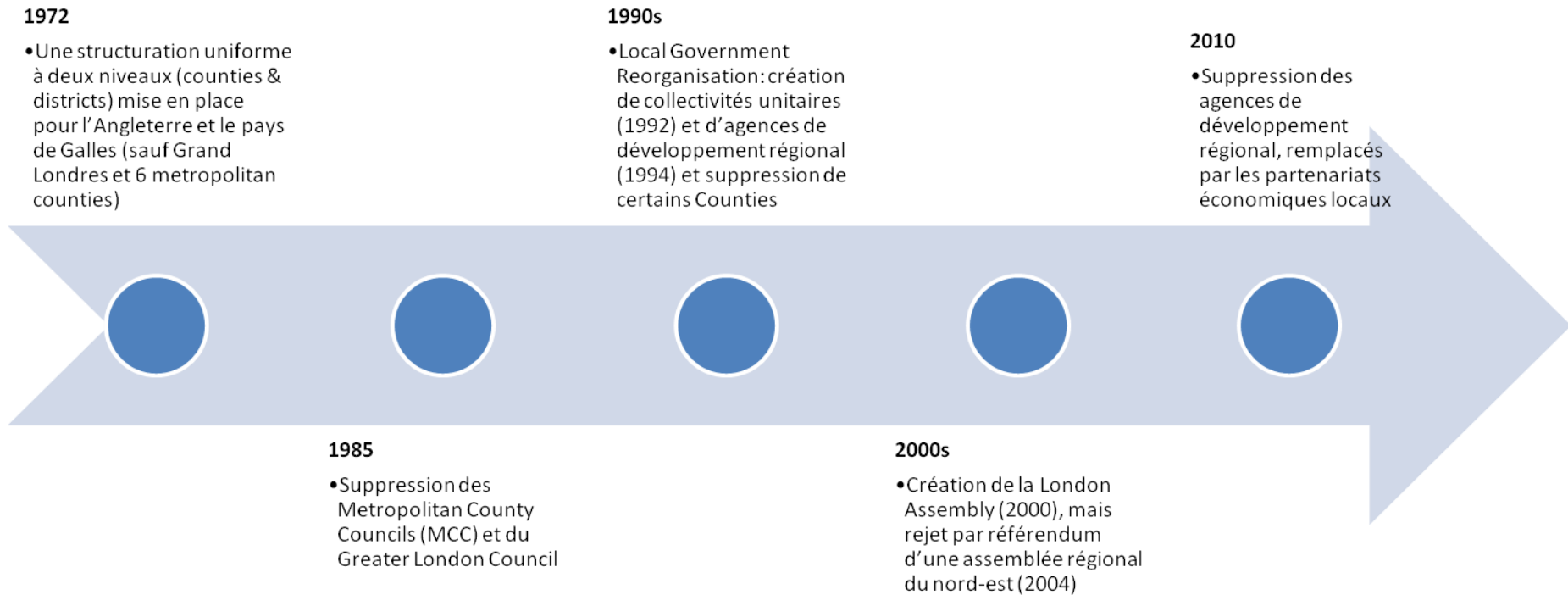
Plus généralement, il s'agit de prendre conscience que dans un contexte de contrainte financière, le partage est plus efficient que la rétention d'informations et que les regards extérieurs, pourvus qu'ils soient suffisamment bienveillants, peuvent être source d'amélioration.

Orientation n°11 : Développer un réseau de contrôle entre pairs, permettant aux collectivités - à leur demande - d'obtenir une revue critique mais non normative de leur pratique.

Orientation n°12 : Faciliter le partage d'expérience en constituant une plateforme d'échange de données et de pratiques entre collectivités de tous niveaux, remplie sur la base du volontariat.



Annexe 1 : bref historique du système administratif local anglais



Annexe 2 : l'organisation administrative locale en Angleterre

ANGLETERRE:

32 London boroughs

36 Metropolitan boroughs

55 Unitary authorities

27 Two-tier non-metropolitan (shire) counties

2 sui generis (dont city of London)

ECOSSE:

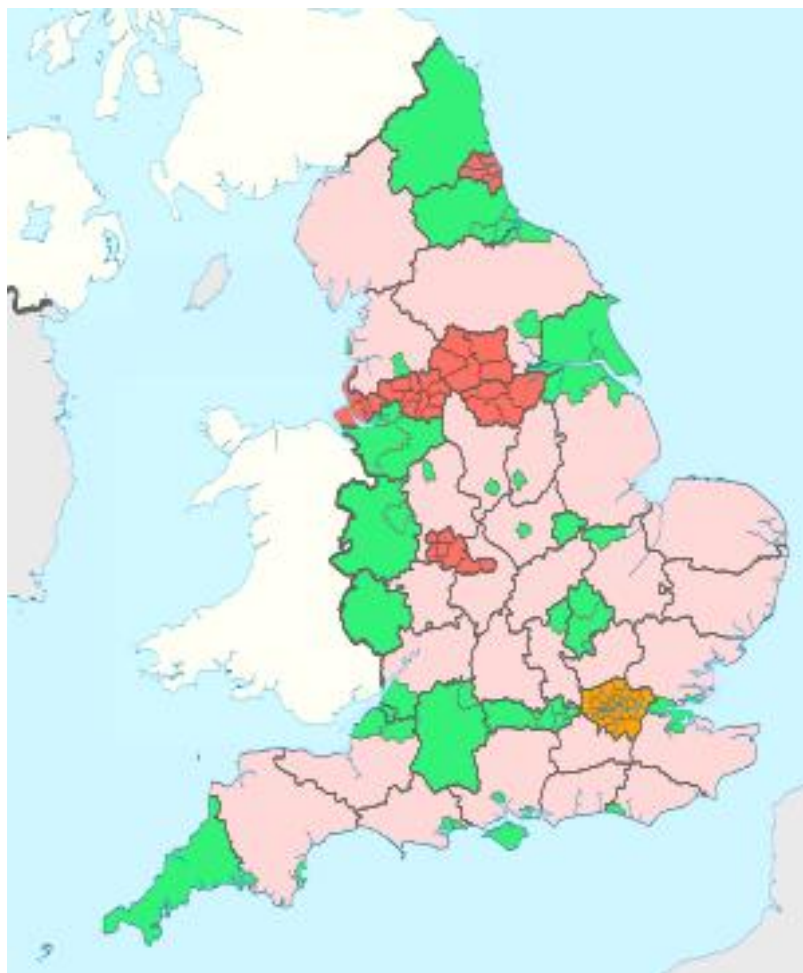
32 council areas

IRLANDE DU NORD

26 district council areas

PAYS DE GALLES:

22 unitary authorities



Annexe 3 : Organigramme type d'une collectivité unitaire anglaise

