

Renforcer le pouvoir des municipalités dans un État centralisé : le **New Labour**, le **new localism** et l'avenir de la **gouvernance locale** en Angleterre

Par **Rebekah Southern**, Directrice du Social Research and Regeneration Unit, Université de Plymouth UK • rebekah.southern@plymouth.ac.uk et **Julian Beer**, Directeur de la Recherche et de l'Innovation, Université de Plymouth UK • jbeer@plymouth.ac.uk

Traduit de l'anglais

Ce texte porte principalement sur l'administration des régions urbaines en Angleterre, État centralisé dont le programme de réforme de la gouvernance locale est piloté par le gouvernement central plutôt que par les municipalités elles-mêmes. Cet article traitera donc plus particulièrement du discours politique émergent, qu'on nomme aujourd'hui le *new localism*. Le discours du *New Labour* sur la double décentralisation des pouvoirs (de Whitehall vers les hôtels de ville et les conseils élus, et des hôtels de ville et conseils élus vers les quartiers et la population locale) annonce les plus grands bouleversements politiques survenus depuis plus de 30 ans dans la gouvernance locale en Angleterre. Toutefois, nous tenterons de démontrer dans cet article que loin d'être une approche cohérente pour augmenter les pouvoirs des villes et des zones urbaines, le *new localism* prôné par le *New Labour* est une approche « tour de Babel » qui fait cohabiter des visions opposées sur la gestion des localités et des services publics et l'autonomie des communautés.

■ QU'EST-CE QUE LE NEW LOCALISM ?

Il s'agit d'un terme créé par le New Local Government Network (NLGN), un groupe de réflexion indépendant formé pour aider à dynamiser le leadership des autorités locales. D'après le NLGN, ce terme représente une tentative pour changer l'image de la gouvernance locale et affirmer sa légitimité en tant que pierre angulaire de l'État. Pour autant, il existe au moins

trois sens ou définitions possibles au terme *new localism* selon les discours et les politiques actuelles.

La première définition augure « d'une gestion locale qui met l'accent sur les aptitudes stratégiques des autorités locales (élus) » ; la deuxième prévoit plutôt « une gestion locale fortement axée sur la dimension de voisinage » ; la troisième envisage « une gestion locale qui repose sur un éventail d'organisations spécialisées » qui entretiennent des liens étroits avec la localité (Stroker et Wilson, 2004, p.208). Les conséquences des deux premières définitions sur le rôle des élus locaux apparaissent positives (quoique de façon plus ambiguë avec la deuxième), mais ce n'est pas le cas avec la troisième définition qui, à n'en pas douter, a la faveur du gouvernement.

Afin de mieux saisir ces subtilités ou ces nuances, situons d'abord le *new localism* dans le contexte du « nouveau centralisme » qui s'est traduit par trois décennies d'un encadrement de plus en plus sévère des fonctions et des finances des administrations locales par le gouvernement central. De même, nous devons prendre acte des médiocres résultats des politiques du *New Labour* visant à faciliter les actions collectives à l'échelle de la ville dans les zones urbaines – contrairement aux actions qui ont eu des conséquences à une échelle plus petite (quartier) ou plus grande (région). Ces résultats négligeables ont réduit la marge de manœuvre des administrations locales en matière d'innovation urbaine. Ces politiques sont qualifiées « d'urbaines » parce qu'elles sont mises à l'essai dans certains quartiers de certaines villes. Mais par nature, elles ne constituent pas une politique d'ensemble, car elles ne s'appliquent pas à la majeure partie de la population urbaine et sont en vigueur dans des quartiers ou des secteurs choisis pour

bénéficiaire de fonds supplémentaires du gouvernement central (Goodwin, 2004, p. 174).

■ LA CHUTE DE LA « DOUBLE ADMINISTRATION » ET LA MONTÉE DU NOUVEAU CENTRALISME

Le compte rendu qui suit sur la restructuration opérée au sein des gouvernements locaux en Angleterre confirme l'analyse faite par Bulpitt (1989) sur la chute de la « double administration » qui s'est amorcée dès le début de la crise financière du milieu des années 1970 et qui a eu pour effet de contraindre les responsables politiques nationaux à maîtriser l'augmentation des dépenses des pouvoirs publics locaux. Bulpitt associe la « double administration » à un régime territorial ou à une stratégie d'aménagement du territoire, en usage des années 1920 jusqu'au début des années 1960, qui avait pour but de confier aux administrations locales une certaine autonomie par rapport au gouvernement central. Cette autonomie a permis l'établissement de nouvelles relations central-municipal : les deux ordres de gouvernement étaient considérés comme deux entités distinctes qui décidaient séparément de leurs politiques, respectivement nationales ou locales. La structure et l'action des gouvernements locaux étaient alors « traditionnelles » : centrées sur elles-mêmes, appuyées par les professionnels hautement qualifiés des ministères, autosuffisantes et dirigées par les élus du parti politique au pouvoir (Leach, Stewart et Walsh, 1994). Ce fonctionnement s'est maintenu tant que les initiatives des pouvoirs publics locaux n'entraient pas en conflit avec les réalités de la « haute » politique nationale. La « double administration » comportait en revanche et de toute évidence des risques potentiels pour les élus locaux parce que ces derniers ne possédaient ni les ressources organisationnelles ni la « dimension » politique nécessaires pour parler d'égal à égal avec le gouvernement central.

Toujours selon Bulpitt, la phase initiale et expansionniste de la restructuration – durant laquelle le gouvernement local était considéré comme une « grande institution » – a culminé en 1972 avec la signature de la *Local Government Act* qui créait un système à deux niveaux de comté et de district. La deuxième phase de la réforme, corporatiste cette fois, s'est enclenchée dans la deuxième moitié des années 1970 à la suite de la crise de l'État-providence. Cette période fut marquée par une centralisation du contrôle

des finances locales et un affaiblissement des autorités locales au profit de communautés à la couverture géographique plus restreinte, les associations de quartier par exemple. En d'autres termes, cette deuxième phase de la réforme doit être vue comme une période de transition pendant laquelle les relations entre les gouvernements, central et locaux, évoluaient entre « double administration » et gestion plus centralisée.

La troisième phase de la modernisation des pouvoirs publics locaux est liée au long règne des conservateurs, de 1979 à 1997. Cette période se distingue par un changement de style : le gouvernement central adopte une attitude plus directive envers les gouvernements locaux (surtout sous le gouvernement de Madame Thatcher) et procède à une restructuration en profondeur. Les principaux changements intervenus dans le cadre de cette démarche, de nature idéologique et conflictuelle, peuvent être résumés ainsi :

- Des contrôles de plus en plus fréquents sur les recettes et les dépenses des administrations locales et une réduction significative de la proportion des revenus fixés à l'initiative des municipalités.
- La modification des structures existantes dont notamment l'abolition d'institutions contrôlées par le Parti travailliste, l'Inner London Education Authority, le Greater London Council ainsi que six conseils métropolitains de comté.
- La montée du « localisme » du gouvernement central. La création de nouvelles agences contractuelles aux dirigeants non élus et sous la supervision directe du gouvernement central a permis de contourner l'autorité des gouvernements locaux ou de se substituer à eux. La limitation des pouvoirs des gouvernements locaux en ont fait de simples « gestionnaires de logements sociaux » (grâce au programme *Right to buy*, qui régleme les nouvelles constructions et fait la promotion des *housing associations* comme fournisseur alternatif de logements sociaux). Malgré l'opposition de nombreux conseils municipaux à cette réglementation, plus de 1 300 000 maisons ont été vendues en 10 ans, transformant ainsi le mode national d'occupation du logement. Le « localisme » du gouvernement central a eu pour effet une fragmentation de l'autorité, tant dans les zones urbaines que rurales.

- La décentralisation des pouvoirs vers de plus petites unités de gestion telles que les écoles ou les établissements de soins qui a réduit le rôle d'intermédiaire des pouvoirs publics locaux.
- L'ajout de lois et de règlements sur les activités politiques et de gestion des gouvernements locaux, dont l'introduction des soumissions concurrentielles obligatoires pour les cols bleus (1988), puis pour les cols blancs (1996), lors des offres de services auxiliaires (Clark, 1997).

La quatrième et présente phase de la réforme menée par le *New Labour* est fortement influencée par le souci des dirigeants d'améliorer l'efficacité et la qualité des services publics offerts (qu'ils soient fournis par les conseils municipaux élus ou par des agences contractuelles). On s'attache donc dans cette quatrième phase à un renforcement de la « prestation ciblée de services » (Skelcher, 2004, p. 40) avec, entre autres, l'introduction et la consolidation du concept Best Value. Ce concept exige des élus locaux qu'ils consultent leurs concitoyens, en tant qu'usagers des services publics et contribuables, pour connaître leur opinion quant à la qualité des services offerts. Ce préalable a eu pour effet de soumettre tous les organismes gestionnaires de services publics à un régime complexe de révision et d'inspection de la part du gouvernement central (Hughes, 2005).

Préconisé par le gouvernement central, un des principes clefs à la base du système de prestation des services publics locaux est celui de « l'autonomie acquise » pour les écoles, les hôpitaux, les autorités locales et les autres organismes de gestion de services publics (Lee et Woodward, 2002). Les recommandations du gouvernement central pour renforcer la prestation de services publics locaux ont mené en 2002 à la publication du *Local Public Service Agreement*, qui permet aux gouvernements locaux d'avoir accès à des fonds supplémentaires lorsqu'ils atteignent plusieurs objectifs prédéterminés sur la qualité des services offerts. Les autorités locales peuvent se fixer elles-mêmes certains objectifs, mais doivent choisir la plupart d'entre eux dans une liste établie par le gouvernement central (par exemple, hausser le niveau scolaire des élèves de 14 ans au-dessus du seuil fixé par la Local Education Authority (LEA) en anglais ou en mathématiques).

Les réformes des services publics des années 1980 et du début des années 1990 étaient presque exclusivement axées sur la gestion des services publics locaux (soumissions concurrentielles obligatoires au niveau local, instauration d'un quasi-marché des écoles, séparation entre acheteurs et fournisseurs de services sociaux et de santé). Le point central du projet de modernisation du réseau des services publics municipaux du *New Labour* mettait cependant l'accent sur la collaboration et les partenariats, à la fois stratégiques (*local strategic partnerships*) et opérationnels (mise en place de partenariats et d'alliances de gestion de services publics entre les secteurs public, privé et associatif).

■ LA THIRD WAY ET SON INFLUENCE SUR LE NEW LABOUR

Les idées de la troisième voie ou *Third Way* qui transcendaient l'ancien fonctionnement de l'État et du marché furent reprises par le premier gouvernement Blair afin de faire la distinction entre le pragmatisme du *New Labour* et les idéologies que la *Third Way* prétendait justement remplacer. Appliqué à la modernisation du réseau des services publics, le discours de type *Third Way* signifiait à la fois l'implantation d'une économie mixte de gestion de services par le secteur public basée sur des partenariats public-privé et sur d'autres systèmes de gestion « auto-organisés » et la multiplication des occasions offertes à la société civile de s'employer et d'assumer des responsabilités.

Goodwin a soutenu que la façon dont le *New Labour* avait élaboré une liste de défis à surmonter a entraîné une gestion inconsistante et inégale des villes. Ainsi a-t-on retenu la région comme espace idéal pour promouvoir une concurrence économique, à la fois interrégionale et au sein du marché global. De cette orientation est né un conflit entre les huit agences de développement régional d'Angleterre créées en 1999 et les principales villes participant de ces agences, qui se considèrent comme les premiers centres d'innovation dans la nouvelle économie axée sur le savoir. Ces préoccupations, toutefois, n'ont pas été reconnues par le gouvernement central comme des défis à surmonter.

En outre, le discours politique *Third Way* adapté par le *New Labour* argumente principalement sur le besoin de réduire l'écart entre les ménages socialement

marginalisés et ceux dits « traditionnels ». Il table sur des interventions ciblées, dans des secteurs comme l'assistance sociale, en partenariat avec des organisations bénévoles et communautaires afin d'encourager la participation des citoyens. Comme le rapporte Whitehead (2004), ce genre d'initiative utilise le quartier en tant « qu'espace moral » pour mesurer les difficultés des communautés urbaines aux prises avec des problèmes d'éducation, de santé, d'emploi, de criminalité, de transport et de logement. Dans les régions urbaines d'Angleterre, on envisage en effet d'encourager la participation des citoyens et d'appliquer les politiques à une échelle qui facilite l'implication de la communauté. De cette volonté ont découlé de nombreuses « initiatives d'actions locales », comme les *Education Action Zones* et les *Health Action Zones*, en plus de projets politiques importants telles le *New Deal for Communities* (1999) et la *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (2000).

La plupart des observateurs dénoncent cependant la faible implication des citoyens dans ces partenariats d'une part et leur manque de représentativité d'autre part. De nombreux articles critiquent la « décevante et peu connue notion de participation communautaire inclusive » (Edwards et autres, 2003, p. 192). Sa conséquence, selon ses détracteurs, fut d'intégrer les communautés locales dans des partenariats où la recherche du consensus sur l'ordre du jour politique, dicté par le gouvernement central, a dans les faits restreint les débats politiques et réaffirmé les pouvoirs des agences d'État existantes. La littérature théorique a maintes fois enrichi la documentation sur les contraintes réelles de l'implication des citoyens, puis du maintien de leur engagement dans des organismes communautaires (Lawless, 2004 ; Purdue et autres, 2000).

Les politiques communautaires contemporaines peuvent également se révéler discriminatoires et provoquer des conflits entre quartiers. Les fonds pour la rénovation étant distribués par le gouvernement central dans les quartiers les plus défavorisés, des conflits ont éclaté avec d'autres quartiers défavorisés, mais pas suffisamment pour bénéficier desdits fonds (Whitehead, 2004). L'évaluation provisoire du *New Deal for Communities* (Office of the Deputy Prime Minister, 2005) a par ailleurs révélé de nouveaux problèmes découlant d'un manque de coordination stratégique entre les agences. Alors que le programme

New Deal for Communities développe ses initiatives sur un espace restreint, la « région » reste le champ d'intervention privilégié des pourvoyeurs traditionnels de services – autorités locales, services de soins primaires locaux, police, etc. – dans le cadre d'actions décentralisées et coordonnées. Cette distorsion entre les deux espaces augmente les contraintes des pourvoyeurs traditionnels de services quant à leur engagement dans le *New Deal for Communities* (par. 5, p. 50).

De surcroît, même si le *New Labour* affiche une conception claire sur le partage des pouvoirs et des responsabilités entre les gouvernements locaux et les communautés qu'ils desservent, il y a des raisons de penser que, du moins au départ, les politiques des quartiers et les politiques des gouvernements locaux sont décidées isolément. Inauguré par le *New Labour* en 1998, le calendrier de la modernisation de la gouvernance locale (voir plus loin) consiste à s'assurer de la qualité des services dispensés par les pouvoirs publics locaux élus (conseils métropolitains, conseils de comté, districts et autorités unitaires), de l'adéquation de leur vision politique et de leur leadership sur leur communauté, à savoir leur capacité à écouter les citoyens et à recueillir leur confiance (Department of the Environment, Transport and the Regions, 1998a, 1998b). Il aura fallu attendre la publication en 2000 de la *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (NSFNR) pour que les problèmes de coordination des politiques surgissent. Par souci d'efficacité, la NSFNR demandait un transfert des ressources des autorités locales vers les quartiers les plus défavorisés. Le *Neighbourhood Renewal Fund* fut créé à cet effet. Il a permis d'augmenter les dépenses dans les quartiers défavorisés et d'inciter financièrement les autorités locales à améliorer la qualité des services publics offerts à ces quartiers (Social Exclusion Unit, 2001 ; Whitehead, 2004).

■ LES LIMITES DU NOUVEAU CENTRALISME

Plus généralement, le principal écueil sur le chemin de la modernisation demeure, pour le *New Labour*, l'obligation de faire baisser les tensions entre le courant centrifuge « localiste », et le courant centripète centraliste. Les problèmes complexes auxquels les régions urbaines sont confrontées et l'éclatement du paysage institutionnel local semblent nécessiter

un leadership démocratique central. Les critères idéologiques, politiques et économiques du *New Labour* se sont avérés efficaces pour récupérer ce leadership et s'inviter dans la gestion locale. Certains comparent cette attitude du *New Labour* à une forme de procrastination, c'est-à-dire une propension à retarder la décision d'endiguer la dépendance financière des gouvernements locaux envers le gouvernement central. En 2003-2004, les impôts locaux (*council tax*) ont représenté seulement 26% des recettes des autorités locales d'Angleterre (Travers, 2004, p. 161).

Une brève incursion dans les politiques du *New Labour* sur l'enseignement primaire et secondaire – la majeure partie des dépenses du gouvernement central – illustre la nature des tensions entre les courants localiste et centraliste. Les années 1980 et 1990 ont vu le contrôle de l'offre et de la planification de l'éducation échapper aux autorités locales parce que les gouvernements conservateurs ont opté pour le choix parental ou d'autres mécanismes de marché avec pour objectif d'améliorer la performance du système éducatif. En même temps, une plus grande autonomie de gestion fut accordée aux directions d'école qui suivaient un programme scolaire national normatif. Sans appui politique, les LEA ont alors vu leur rôle grandement affaibli.

Depuis son élection en 1997, le *New Labour* a rehaussé les standards nationaux en matière d'éducation. Il a également augmenté les fonds alloués aux écoles, les autorités locales devant dès lors satisfaire aux objectifs de financement des écoles selon différents niveaux de délégation (*passporting*). Rehausser les standards en éducation est majoritairement considéré comme étant une question nationale et la population s'attend à ce que le gouvernement central, plutôt que les gouvernements locaux, prenne non seulement les commandes des politiques sur l'éducation mais porte également un intérêt particulier au respect de leurs résultats. Toutefois, les tensions entre le contrôle central et les décisions locales – la différence entre la volonté d'appliquer des standards nationaux et la réalité sur le terrain – restent vives et sont au cœur de l'ordre du jour de la réforme, qui vise à combiner les principes de décentralisation et de délégation avec les normes nationales de l'offre aux usagers des services publics.

Cette dynamique entraîne un « double message » (Donnelly, 2004) du gouvernement central qui semble évoluer entre une pratique de « commandement et de contrôle » centralisée mais de décisions limitées, et un respect de l'autonomie acquise (*earned autonomy*). Le gouvernement central lui-même reconnaît qu'une participation locale est nécessaire à l'atteinte de ses objectifs en éducation. En 2003, prononçant un discours sur le rôle futur des LEA, le ministre de l'Éducation de l'époque, Charles Clarke, a ciblé trois fonctions, distinctes mais se chevauchant, pour les LEA. Deux d'entre elles, d'une part la gestion du patrimoine immobilier et les critères d'admission et, d'autre part, le suivi des performances, laissent une marge de manœuvre étroite aux gouvernements locaux. La troisième fonction (*leadership local*) repose à l'inverse en grande partie sur le statut d'élu des autorités locales, garantes de la qualité de l'éducation et pouvant à ce titre agir, par exemple en partenariat avec d'autres acteurs locaux, y compris du secteur privé.

Même si l'éducation reste une question nationale et en dépit des pouvoirs limités des autorités locales sur les écoles, le discours de Clarke fixe le rôle démocratique de ces dernières qui doivent « ajouter de la valeur » à l'échelon local. Dans cette perspective, le véritable défi des autorités locales est de renforcer leurs relations avec les communautés, d'exercer assez d'influence pour bâtir des partenariats efficaces avec les secteurs public, privé et associatif et d'augmenter leur visibilité et leur crédibilité. En résumé, de passer du statut de pourvoyeur de services à celui, plus stratégique, de « leader communautaire ».

■ LA MODERNISATION DE LA GOUVERNANCE LOCALE

Dans cette partie du texte, nous nous attarderons sur les grandes lignes du projet de modernisation des pouvoirs publics locaux du *New Labour*, dont la promesse électorale était un « retour légitime de la démocratie locale » (Keith, 2004, p. 189). Dans le cas présent, l'octroi d'un statut de *power of well-being* aux autorités locales par le biais de la *Local Government Act* de 2000, en ce qui concerne les besoins économiques, sociaux et environnementaux d'une région, peut être considéré comme le point fort du processus de

réhabilitation des gouvernements locaux par le *New Labour*. Cette approche renversait l'ancien principe selon lequel le statut des conseils municipaux les cantonnait à s'occuper uniquement des affaires qui leur étaient dévolues par le gouvernement central.

Cette réhabilitation de la gouvernance locale dépend cependant du rétablissement de l'image de l'autorité locale en tant que leader de la communauté. Selon les termes de la *Local Government Act* de 2000, le rôle des autorités locales devait passer de fournisseur de services à acteur influent de la vie locale. Par défaut, le *power of well-being* peut être exercé tant qu'il tient compte d'un plan stratégique local (*community plan*). Celui-ci établit la ligne de conduite élaborée par les diverses parties intéressées (agences de soins de santé primaires, corps de police, secteur associatif, etc.) réunies dans un *Local Strategic Partnership*. Selon ce principe stratégique global, le paysage politique urbain (et rural) est dominé par plusieurs partenariats axés sur le développement économique, les soins aux adultes et à la jeunesse, la prévention du crime, la santé publique, le logement social, etc.

Cette démarche de modernisation s'inspire de toute évidence d'une vision élargie de la définition du *new localism*. Le gouvernement doit-il en faire encore plus – surtout en ce qui concerne la restauration de la crédibilité des pouvoirs publics locaux – avant d'être réellement en mesure de mener à bien le renouveau local ?

Les impacts limités du « renouveau démocratique », élément clef du plan de modernisation destiné à enrayer la forte abstention lors des élections locales, confirment en effet la désaffection des citoyens envers les politiciens locaux. L'information disponible indique que la tentative pour renforcer le leadership politique local s'avère être en grande partie inefficace. La *Local Government Act* de 2000 a instauré de nouvelles formes de leadership exécutif dans les administrations locales selon trois modèles : un maire élu directement avec son cabinet, un cabinet élu avec son chef, un maire élu directement avec un directeur du conseil. Dans les faits, le deuxième de ces trois modèles (un cabinet élu avec son chef) a été de loin le plus largement adopté. Des dispositions sont prévues pour chacun des trois modèles afin qu'il y ait un scrutateur qui supervise le dépouillement des scrutins en plus de dispositions pour assurer la probité des élections.

Les recherches réalisées par Davis et Geddes (2000) sur la mise en œuvre des nouveaux principes de gestion ont révélé que même si les nouvelles façons de faire semblaient mener vers une gestion locale partenariale, elles soulevaient aussi un certain nombre de problèmes :

- Certaines administrations ont souligné un manque de transparence avec l'adoption de l'un ou de l'autre des modèles proposés de cabinets. Il s'agissait autant du manque de transparence au sein de l'organisation (qui prend quelle décision et quand ?) qu'à l'extérieur de celle-ci (des groupes ou des individus, par exemple les médias locaux ou un directeur d'école, peuvent-ils facilement savoir qui est imputable d'une décision ?). Plusieurs craignaient que les cabinets ne deviennent des « sociétés secrètes » puissantes.
- Une autre préoccupation est l'apparition d'une hiérarchie entre les membres exécutifs du cabinet et les conseillers municipaux, les premiers étant de plus en plus identifiés à une équipe A et les autres à une équipe B. Les rôles de ces derniers (vote et représentation au sein de la communauté) sont certes considérés par tous comme importants, mais leur éloignement du pouvoir réel, de la gestion des ressources et du processus de prise de décisions tend à les dévaluer. Un sentiment d'exclusion est ressenti par plusieurs conseillers de base qui trouvent plus difficile qu'auparavant de faire le lien entre les préoccupations de leurs électeurs et les stratégies et les actions des autorités.
- L'engagement communautaire et la représentation de toutes les parties prenantes (public, privé, associatif, bénévole) soulèvent bien des questions. Plusieurs municipalités ont fait appel aux organisations de quartier ou lancé des consultations publiques locales. Mais la plupart du temps, le contrôle de ces formes d'expression ne reflète pas l'équilibre politique local du quartier ou celui de la municipalité.
- Enfin, les nouveaux principes de gestion semblent laisser peu de place aux débats politiques (à la fois au sein et entre les partis et les groupes politiques). Ils réduisent la marge de manœuvre des partis pour mettre en place un contexte politique local cohérent et stratégique.

Les recherches ont confirmé la réalité de ces préoccupations. Fenwick et Elcock (2004) ont remarqué que la majorité des conseillers de base qu'ils ont

questionnés se considéraient moins efficaces depuis la mise en place des nouvelles structures politiques. À l'opposé de Davis et Geddes, Leach (2004) a avancé que ce qui ressortait le plus jusqu'à aujourd'hui de l'étude des nouvelles façons de fonctionner était la résistance au changement des groupes traditionnels au sein des partis :

[...] what has happened is that, while the democratic renewal agenda [...] has provided a range of opportunities for local authorities to change their structures and processes in a way that dilutes the impact of party politics in local government, few authorities have taken significant advantage of these opportunities. The view in most authorities would be that the introduction of new political management structures has had little impact on the role of the party group (Leach, 2004, p. 84-85).

En revanche, comme plusieurs autres observateurs, Leach croit que le vrai problème de l'accomplissement de la « réorganisation démocratique » n'est pas tant le maintien des traditions politiques locales que le fait que les nouveaux principes du management politique font peu ou pas de place hors de la structure des gouvernements locaux aux ententes formelles sur la responsabilité des pourvoyeurs de services publics locaux importants tels que la police, les hôpitaux et les collèges.

The reality is that a key principle of a party-based system of local representative democracy has become eroded, almost to the point of losing its credibility. The logic of the system is that different parties should be able to offer distinctive packages of commitments at election time, reflecting different responses to real local choices. If elected, they can be held to account on the basis of their success or failure to deliver. Where are these real choices now? Parties cannot argue for the benefits of building (or not building) more council houses, for comprehensive or selective education, for institutional care rather than 'care in the community'. All these choices have been pre-empted. The remaining choices are at the margins of the major services and are largely managerial in nature (Leach, 2004, p. 86-87).

Depuis que ces commentaires ont été écrits, les *Local Area Agreements* (LAA), introduits par un projet pilote en 2004, ont ajouté une autre dimension au débat et à la confusion sur le *new localism* en accordant aux autorités locales plus de flexibilité dans les domaines des finances et de la gestion. Les LAA sont un méca-

nisme qui autorise une mise en commun au niveau local des subventions allouées par l'État dans un but spécifique. Les subventions en question sont des « enveloppes spéciales » du ministère de la Santé, du ministère de l'Éducation et des Qualifications, du ministère de l'Intérieur et de l'Office of the Deputy Prime Minister. Selon leur fonctionnement actuel, les LAA comptent quatre blocs de dépenses: les enfants et les jeunes adultes, l'augmentation de la sécurité et le renforcement des communautés, la santé et les personnes âgées et le développement économique et l'entreprise. Les LAA fournissent des incitatifs sous la forme d'une bureaucratie réduite, d'une plus grande flexibilité financière, de récompenses pécuniaires lors de l'atteinte d'objectifs prioritaires et d'une plus grande liberté dans le choix des objectifs à atteindre. L'intention est de fusionner les *Local Public Service Agreements* et les LAA à partir de 2006.

Sorabji (2005) avance qu'en imposant la logique du « fonctionnement par réseau », les LAA devraient provoquer un regain d'ambition des élus locaux. Les LAA donnent aux conseils municipaux le rôle de coordinateurs des services publics locaux. S'ils obtiennent de bons résultats, ils en bénéficieront aussitôt au plan politique. En clarifiant les limites des responsabilités entre les citoyens et l'État, les élus locaux pourraient ainsi devenir la principale ressource pour les habitants de leur communauté.

■ UN AUTRE SCÉNARIO :

LE NEW LOCALISM VU COMME UN SYSTÈME DE PLAQUE TOURNANTE ET D'ORIENTATION DE SERVICES PUBLICS LOCAUX

Leach évoque une crise de légitimité qui tient, d'une part, à la diminution en nombre des membres des partis locaux et à leur isolement dans des circonscriptions électorales plus vastes et, d'autre part, à l'absence réelle d'alternatives politiques lors des élections. Nous devons alors considérer sérieusement une autre version du *new localism*, ancrée sur un réseau d'organisations spécialisées à laquelle Stocker (2005) fait référence en parlant du « *new localism* dans les services publics ». Il s'agit de la troisième définition du *new localism*, exposée brièvement au début de cet article : une gestion locale qui repose sur un éventail d'organisations spécialisées au sein

desquelles les usagers des services publics et/ou les résidents de la localité occupent une plus grande place dans le processus de prise de décisions.

Travers (2005) parle à propos de cette définition du *new localism* d'un système de « plaque tournante, de collecte et de distribution » de services publics dans lequel les élus locaux ont peu de pouvoir décisionnel contrairement au gouvernement central. Dans ce système, le « noyau » (gouvernement central) fournit les ressources et répartit leur distribution ; les représentants des intérêts des quartiers et des localités sur le terrain décident de la façon dont les services sont dispensés. L'armature générale du système est encore en développement, mais il existe d'ores et déjà quelques « micro-institutions » indépendantes susceptibles d'être administrées par de nouvelles organisations de quartier (conseils d'administration d'hôpitaux privés, conseils d'établissements scolaires, centres de l'enfance, certains services de police).

Dans son discours à la conférence du NLGN, le ministre Clarke a insisté sur le fait qu'il n'existe pas de modèle unique pour la décentralisation à l'échelon des quartiers. Le dossier doit être traité par les élus locaux et les autres pourvoyeurs de services en consultation avec les citoyens. Le gouvernement central doit, lui, accepter les principes de la décentralisation, y compris le transfert de la gestion et de la propriété des biens publics aux institutions de développement communautaires telles que les sociétés de gestion locative ou bien encore la libéralisation des services publics locaux vers des formes de propriété mutuelle.

Récemment créées, des « mutuelles » de services publics existent dans des quartiers déshérités de Londres et d'autres villes du pays. Des groupes de médecins généralistes ont par exemple fondé des coopératives médicales pour pouvoir répondre aux besoins en soins de santé primaires ; des patients et des résidents locaux siègent dans les conseils d'administration de ces coopératives avec droit de vote. La création d'organismes comme le East London Integrated Care, en compétition avec des entreprises internationales telles que la United Health Europe dans la nouvelle économie « mixte » du marché des soins de santé primaires, est une réponse au projet de retrait des soins de santé primaires des services publics traditionnels, suggérée dans le livre blanc *Our Health, Our Care, Our Say* (janvier 2006).

L'enthousiasme du gouvernement pour « l'entreprise sociale » ou les entreprises sans but lucratif repose sur deux principes distincts qui vantent les mérites du « localisme » dans la prestation de services publics. Premièrement, ce type d'entreprise libère la capacité d'innovation du personnel ; deuxièmement, elle aide les communautés à devenir plus autonomes (Institute for Public Policy Research, 2001 ; Mayo et Moore, 2001). Présentés comme des avancées démocratiques car libérés du joug du pouvoir central, les conseils d'administration des hôpitaux privés sont emblématiques du *new localism* dans la prestation de services publics. Ils le sont également des tensions implicites entre les modes de gestion de l'entreprise et des propriétés sociales. Créés grâce à des fondations à partir de 2004, les premiers hôpitaux privés pavèrent la voie à un nouveau modèle de propriété sociale qui offrait aux communautés de s'engager réellement dans le fonctionnement et la gestion de leur hôpital local. Ce type d'établissement est géré par un conseil élu chaque année par les membres de la fondation qui sont choisis parmi les patients et le personnel de l'hôpital ainsi que parmi les résidents de la localité. Les personnes désirant devenir membres de la fondation doivent s'inscrire au préalable sur la liste des membres de l'hôpital.

Les détracteurs de ces projets, notamment le syndicat des travailleurs de l'État (Unison), croient que l'engagement communautaire dans la gestion des hôpitaux privés est lacunaire à cause des raisons suivantes :

- La liste des membres des fondations d'hôpitaux privés n'est pas représentative de la localité. Les membres s'inscrivent eux-mêmes sur la liste, ce qui a pour conséquence une surreprésentation des couches aisées et éduquées de la population et inversement une sous-représentation des couches socialement et économiquement exclues de la société.
- Rien n'indique que les membres de la fondation pourraient exercer une influence objective sur le fonctionnement et le développement des hôpitaux privés. Même si le conseil d'administration a l'obligation de consulter les membres sur l'amélioration des services, aucune procédure n'existe pour s'assurer de la réalité et de la transparence de cette démarche. En outre, le rôle du conseil se limite à la gestion stratégique de l'hôpital. Les responsabilités dans

les domaines du budget et des salaires du personnel hospitalier sont du ressort du comité de direction, instance encore plus inaccessible pour les membres (Unison, 2004).

Les détracteurs se sont demandés pourquoi ce type de projet démocratique et communautaire avait été appliqué à la gestion d'hôpitaux privés plutôt qu'à la planification et à la gestion des soins de santé primaires, secteur où le déficit démocratique est criant (Hunter, 2003).

■ CONCLUSION

Jusqu'à aujourd'hui, la concrétisation institutionnelle du *new localism* n'est qu'à l'état embryonnaire. Il est possible que ses trois versions (gestion locale plus forte, stratégies des autorités locales et organismes spécialisés élus) puissent éventuellement coexister dans une forme élaborée de double décentralisation. Le ministre responsable des institutions locales et rurales semble envisager un binôme central-local pour renforcer l'autonomie des communautés. Cette structure coordonnera les stratégies locales comme il est prévu dans les plans stratégiques locaux et le LAA. Les communautés pourront alors se baser sur ceux-ci et créer leurs propres chartes de quartier, décidant de la prestation des services publics et des

mécanismes de participation à la disposition des citoyens. Dans cette perspective, certaines autorités locales ayant démontré leurs habiletés stratégiques pourraient bénéficier d'un statut particulier leur permettant de percevoir des fonds supplémentaires (Stoker et Wilson, 2004, p. 260).

Qu'en est-il du futur du *new localism*? Rien n'est acquis, mais deux conclusions s'imposent. Premièrement, on doit garder à l'esprit l'avertissement de Stoker (2005) selon lequel bâtir des formes institutionnelles qui reflètent la diversité, la complexité et la nature conflictuelle des localités ne sera pas facile. Le présent article a montré que loin d'être une approche cohérente pour encourager l'autonomie des communautés et des quartiers urbains, le *new localism* du *New Labour* s'apparente à une tour de Babel, opposant des visions contraires sur la gestion locale, la prestation de services publics et l'autonomie des communautés. Deuxièmement, nous pouvons prévoir avec assurance que faute d'un mouvement populaire anti-centralisation et quel que soit le modèle de *new localism*, on assistera à une multiplication des pourvoyeurs de services publics et à une dispersion des pouvoirs de décision dans un cadre de gestion des finances et des résultats contrôlé par le centre (Clarke et Newman, 1997, p. 22-23).

BIBLIOGRAPHIE

- Batty, D. (2006). « Safety in Numbers », *The Guardian*, 12 avril.
- Bulpitt, J. (1989). « Walking back to Happiness? Conservative Party Governments and Elected Local Authorities in the 1980s », dans C. Crouch et D. Marquand (dir.), *The New Centralism. Britain out of step in Europe?* Oxford, Blackwell.
- Clark, D. (1997). « Local Government in Europe: Retrenchment, Restructuring and British Exceptionalism », *West European Politics*, vol. 20, n° 3, p. 134-163.
- Clarke, J. et J. Newman (1997). *The Managerial State*, London, Sage.
- Davis, H. et M. Geddes (2000). « Deepening Democracy or Elite Governance? New Political Management Arrangements in Local Government », *Public Money & Management*, vol. 20, n° 2, p. 15-20.
- Department of the Environment, Transport and the Regions (1998a). *Modern Local Government. In Touch with the People*, London, The Stationery Office.
- Department of the Environment, Transport and the Regions (1998b). *Modernising Local Government. Local Democracy and Community Leadership*, London, DETR.
- Donnelly, K. (2004). « Education: no Longer a Role for Local Government? », dans G. Stoker et D. Wilson (dir.), *British Local Government into the 21st Century*, Basingstoke, Palgrave.

- Edwards, B., M. Goodwin et M. Woods (2003). «Citizenship, Community and Participation in Small Towns: a Case Study of Regeneration Partnerships», dans R. Imrie et M. Raco (dir.), *Urban Renaissance? New Labour, Community and Urban Policy*, Bristol, Policy Press.
- Fenwick, J et H. Elcock (2004). «The New Political Management in Local Government: Public Engagement or Public Indifference?», *Local Government Studies*, vol. 30, n° 4, p. 519-537.
- Goodwin, M. (2004). «The Scaling of 'Urban' Policy: Neighbourhood, City or Region?», dans C. Johnstone et M. Whitehead (dir.), *New Horizons in British Urban Policy*, London, Ashgate.
- Hughes, M. (2005). «Mesurer la performance des services publics: l'expérience des administrations municipales en Angleterre», *Télescope*, vol. 12, n° 3, p. 55-68.
- Hunter, D. (2003). «Foundation Hospitals: Back to the Future», *Public Money & Management*, vol. 23, n° 4, p. 5-6.
- Institute for Public Policy Research (2001). *Building Better Partnerships: The Final Report of the Commission on Public Private Partnerships*, London, IPPR.
- Keith, M. (2004). «Knowing the City? 21st Century Urban Policy and the Introduction of Local Strategic Partnerships», dans C. Johnstone et M. Whitehead (dir.), *New Horizons in British Urban Policy*, London, Ashgate.
- Lawless, P. (2004). «Locating and Explaining Area-Based Urban Initiatives: New Deal for Communities in England», *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 22, p. 383-399.
- Leach, S. (2004). «Political Parties at the Local Level», dans G. Stoker et D. Wilson (dir.), *British Local Government into the 21st Century*, Basingstoke, Palgrave.
- Leach, S., J. Stewart et K. Walsh (1994). *The Changing Organisation and Management of Local Government*, Basingstoke, Macmillan.
- Lee, S. et R. Woodward (2002). «Implementing the Third Way: The Delivery of Public Services under the Blair Government», *Public Money & Management*, vol. 22, n° 4, p. 49-55.
- Mayo, E. et H. Moore (2001). *The Mutual State*, London, New Economics Foundation.
- McLean, I. (2003). «Back to the Future on Finance», *The Municipal Journal*, 30 octobre.
- National Audit Office (2004). *An Early Progress Report on the New Deal for Communities Programme*, Report by the Comptroller and Auditor General, session 2003-04.
- Office of the Deputy Prime Minister (2005). *New Deal for Communities 2001-2005: an Interim Evaluation*, Research Report 17, [en ligne], www.neighbourhood.gov.uk
- Purdue, D., K. Razzaque, R. Hambleton et M. Stewart (2000). *Community Leadership in Area Regeneration*, Bristol, Policy Press.
- Skelcher, C. (2004). «The New Governance of Communities», dans G. Stoker et D. Wilson (dir.), *British Local Government into the 21st Century*, Basingstoke, Palgrave.
- Social Exclusion Unit (2001). *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan*, London, Cabinet Office.
- Sorabji, D. (2005). «The Accidental Renaissance of Local Government», *Local Economy*, vol. 20, n° 1, p. 6-12.
- Stoker, G. (2005). «Going Local?», *Public Finance*, 28 juin-4 juillet.
- Stoker, G. et D. Wilson (2004). «Conclusions: New Ways of Being Local», dans G. Stoker et D. Wilson (dir.), *British Local Government into the 21st Century*, Basingstoke, Palgrave.
- Travers, T. (2005). «False Steps to Localism», *Public Finance*, 7-13 janvier.
- Travers, T. (2004). «Local Government Finance: Busy Going Nowhere?», dans G. Stoker et D. Wilson (dir.), *British Local Government into the 21st Century*, Basingstoke, Palgrave.
- Unison (2004). *Keep the NHS Public. Foundation Hospitals*, [en ligne], www.unison.org.uk/foundation
- Whitehead, M. (2004). «The Urban Neighbourhood and the Moral Geographies of British Urban Policy», dans C. Johnstone et M. Whitehead (dir.), *New Horizons in British Urban Policy*, London, Ashgate.