

La réforme du service public au Royaume-Uni : le projet Blair de modernisation

Par **Chris Painter**¹, directeur de l'École des sciences sociales, Birmingham City University, Royaume-Uni • chris.painter@uce.ac.uk
Traduit de l'anglais

Considérant les évolutions du concept de service public, les effets de la mondialisation et le profil des administrations nouvellement déconcentrées, cet article retrace l'historique des réformes du service public britannique menées sous les gouvernements du premier ministre Tony Blair. Il permet de constater qu'après un discours initial faisant la promotion d'une approche de coopération, l'accent a été progressivement mis sur la diversité de l'offre en matière de services publics.

Cet article explique comment le projet Blair de modernisation se situe dans la droite ligne des autres réformes de l'administration publique britannique : contrôlées depuis le centre, dans un sens mécaniste, tournées vers la réalisation d'objectifs et la mise en conformité. Reconnaisant tardivement les limites des approches hiérarchiques, les réformateurs s'appuyèrent de plus en plus sur des structures en concurrence – et, à un degré moindre, sur de nouveaux réseaux d'influence au sein des populations locales – pour réussir à mener à bien les transformations désirées. Outre les contraintes micro-organisationnelles restreignant les progrès des premières réformes, cette évolution de l'État dut également faire face à des obstacles politiques.

■ LE SERVICE PUBLIC AU ROYAUME-UNI

Au Royaume-Uni, le « service public » n'a jamais eu un caractère unifié, bien que des échanges entre ses différentes composantes (de même qu'avec les secteurs privé et associatif) aient été récemment

encouragés. La fonction publique d'État et le corps diplomatique du gouvernement central de Whitehall doivent être distingués du National Health Service (NHS) (y compris les hôpitaux et les services de premiers soins) et des municipalités (responsables de l'éducation, du logement, des services sociaux, etc.). À cette fragmentation administrative s'ajoute la prolifération d'agences dont les dirigeants ne dépendent pas d'une élection. D'autres tendances centrifuges découlent d'une part de la décision de séparer les fonctions opérationnelles des services centraux de Whitehall en créant des agences exécutives à partir de la fin des années 1980, et d'autre part de l'impartition de certaines tâches du service public. On note, en outre, une prédilection à transférer des responsabilités à certaines micro-institutions, telles les créations récentes d'écoles relevant des municipalités ou d'hôpitaux autogérés (*foundation hospitals*).

La nature de plus en plus diversifiée du service public britannique (Massey, 2005) a quelque chose d'ironique quand on se rappelle que la centralisation était une caractéristique des réformes entreprises après 1979 par les gouvernements conservateurs de madame Thatcher. Paradoxalement, le changement initié du haut vers le bas caractérise également les gouvernements du New Labour à partir de 1997. La majorité des réformes entreprises au Royaume-Uni s'inscrit bien dans la tradition britannique d'un pouvoir exécutif autonome, que l'on doit au caractère non écrit de la Constitution et à l'absence d'une philosophie cohérente de droit administratif, contrairement à la situation qui prévaut sur le territoire continental européen (Lynn, 2006).

¹ L'auteur tient à remercier David Clark, anciennement chargé de recherche à la Social Research and Regeneration Unit, Université de Plymouth, désormais professeur à l'Université de Winchester, pour ses commentaires sur une première version de cet article. Jennifer Law du département des sciences sociales de l'Université de Glamorgan est également à remercier pour ses idées particulièrement utiles à propos de la réforme des services publics au pays de Galles.

Toutefois, l'application territoriale des réformes du service public ne fut plus uniforme dès lors que de nouvelles institutions décentralisées – le Parlement et l'Exécutif écossais et l'Assemblée nationale du pays de Galles – virent le jour en 1999. L'Irlande du Nord possède également une assemblée élue depuis 1999, aux termes des dernières dispositions constitutionnelles concernant cette province du Royaume-Uni. Bien que la polarisation politique antagoniste entre les partis unionistes et républicains ait souvent provoqué sa suspension, les premiers ministres britannique et irlandais ont réussi à mener à bien un processus de négociation pour rétablir un gouvernement décentralisé fonctionnel à compter de mars 2007. L'Irlande du Nord possède sa propre fonction publique depuis la partition irlandaise de 1921. En revanche, les administrations écossaise et galloise sont calquées sur la fonction publique britannique (Laffin, 2001), ce qui ne les a pas empêchées de développer certaines spécificités (McMillan et Massey, 2001).

Ces nouveaux gouvernements régionaux ont commencé à se forger leurs propres identités politiques, lesquelles se reflètent dans les domaines de l'éducation, de la santé et des services sociaux. La gouvernance à paliers multiples est désormais une réalité au Royaume-Uni. À ce titre, les effets de l'appartenance à l'Union Européenne s'ajoutent à ceux de la décentralisation, et ce, bien que les politiques réformistes aient été plus souvent empruntées aux États-Unis qu'à des partenaires européens du Royaume-Uni (Dolowitz et autres, 2000). En l'espèce, des « amis » lointains ont eu la priorité sur les voisins immédiats malgré l'autorité supranationale dont les institutions européennes sont censées être investies. Cette situation s'explique par une vision du monde commune, la puissance des réseaux anglophones et la relation historique singulière entre les deux pays (Rose, 2005).

Les conséquences de la réforme sur la permanence des valeurs traditionnelles du service public britannique inquiètent. En 1994, cette crainte avait conduit le gouvernement du premier ministre conservateur John Major à mettre en place un organisme consultatif, le Committee on Standards in Public Life, organisme qui devait veiller à l'élévation des standards de qualité dans la vie publique. Les compétences de ce comité, habilité seulement à émettre des recommandations, contrastent avec le statut officiel et indépendant de

nombreuses institutions équivalentes dans le monde, par exemple celui du Bureau du commissaire à l'éthique (Office of the Ethics Commissioner) créé en 2004 au Canada (Behrens, 2006).

La politisation rampante de la fonction publique fut également un prix à payer dans la mesure où ses dirigeants s'alignèrent successivement sur l'exercice du pouvoir de Margaret Thatcher et de Tony Blair. Même si cela a pris des formes plus subtiles que dans beaucoup d'autres démocraties comparables au Royaume-Uni, il y eut des pressions de plus en plus insistantes pour qu'une nouvelle loi sur la fonction publique définisse pour la première fois la relation entre les hauts fonctionnaires et les ministres (Painter, 2005a). Bien qu'inévitable, cette évolution du rôle des fonctionnaires peut cependant être interprétée de manière plus positive qu'à travers la caricature de la politisation. Les fonctionnaires jouent en effet un rôle actif dans la reconfiguration des services publics sur laquelle repose le projet politique d'une recomposition de l'État-providence (Milner et Joyce, 2005).

Lorsqu'on observe la réforme du management public au Royaume-Uni, il est frappant de constater à quel point elle a connu des débuts modestes, au moment de la première élection de Margaret Thatcher en 1979. Les premières décisions – la « guerre au gaspillage », la mesure de l'efficacité et la recherche d'un meilleur service par rapport au coût – s'élargirent ensuite avec des tentatives d'envergure visant encore une fois à améliorer l'efficacité, la réceptivité, les standards et la qualité du service public. Le projet de modernisation de Tony Blair plaça la barre encore plus haute, notamment avec sa rhétorique « transformationnelle » apparue après sa troisième victoire électorale en mai 2005. Ce faisant, il a soulevé de l'intérêt à l'étranger : « Alors qu'au Royaume-Uni, les réformes du service public proposées par le gouvernement ont été controversées, [...] vues de l'étranger [...] ces réformes [...] apparaissent extrêmement ambitieuses [...]. De nombreux dirigeants d'autres pays voient dans le Royaume-Uni une source d'inspiration » (Barber, 2006).

Cet article relate ainsi la transition entre le « nouveau management public » (NMP) des gouvernements conservateurs Thatcher et Major (1979-1997) et le « managérialisme » des gouvernements néo-travailleurs de Tony Blair (1997-2007). Rappelant l'influence du livre blanc de 1999 intitulé *Modernising Government*,

il fait état de l'assise philosophique présidant à l'édition du calendrier des réformes entreprises par Tony Blair. Il examine des questions clefs : Pourquoi la réforme du service public est-elle devenue un projet central du second gouvernement Blair après 2001 (malgré l'attention portée à la politique internationale après le 11 septembre 2001) ? La stratégie réformatrice centralisée et descendante a-t-elle freiné les réformes du New Labour ? En conclusion, les réflexions évaluent le degré de succès dans la reconfiguration des services publics et soulignent l'importance d'une nouvelle réorientation de la réforme dans le troisième gouvernement Blair après 2005.

■ LE « MANAGÉRIALISME » MODERNE DE TONY BLAIR

C'est sous le gouvernement de la droite thatchérienne que le passage de l'administration publique traditionnelle au NMP a véritablement eu lieu. Cette évolution a orienté les priorités sur les services offerts aux usagers et sur des indicateurs, des objectifs et des estimations de la performance, rendant ainsi les directeurs d'administration plus responsables des résultats obtenus. Ce fut un facteur important menant à la création d'agences exécutives ministérielles à partir de la fin des années 1980.

L'aspect le plus remarquable de la révolution managériale thatchérienne fut peut-être le développement de marchés de services publics et l'application de principes de restructuration compétitive des organisations, conformément à l'esprit néolibéral du gouvernement d'alors. Les écoles allaient entrer en compétition pour attirer les élèves dans un marché de l'éducation plus ouvert et un marché interne de la santé était créé à l'intérieur du NHS.

La généralisation des soumissions concurrentielles (dans certains cas obligatoires), avec ses implications sur la séparation entre services publics soumissionnaires et fournisseurs, fut concomitante de ce mouvement réformateur. Enfin, la volonté que les services publics devaient se concentrer sur l'utilisateur-client était au cœur de la Charte du citoyen (*Citizen's Charter*) lancée par le gouvernement conservateur de John Major au début des années 1990.

Pour autant, indépendamment de la réforme du management public britannique, on observe durant la même période un puissant mouvement centralisateur avec pour conséquence la diminution de l'autonomie des municipalités et une formalisation excessive à travers des approches fortement mécanistes de la gestion et du suivi de la performance (prolifération de mesures de performance quantifiables). Avec ce train de réformes, on s'éloigne donc de l'organisation post-bureaucratique telle qu'elle était projetée (Hoggett, 1996).

Nous retrouvons ces effets pervers de la réforme avec le New Labour. Le parti travailliste britannique rénové avait adopté l'essentiel de la pensée managériale moderne. Mais si les continuités étaient évidentes, les différences dans la tonalité l'étaient aussi, notamment dans les soubassements philosophiques des premières réformes de l'ère Blair (Painter, 1999). L'esprit « communautaire » contrastait avec l'affirmation thatchérienne : « la société, ça n'existe pas » (*there is no such thing as society*). Il se référait à un cadre social constitué non seulement de droits individuels mais aussi d'obligations sociales réciproques. Cette idéologie était manifeste dans les programmes lancés par le New Labour afin de remettre au travail les bénéficiaires d'aide sociale de même que dans les programmes de réformes du système social. Elle sera également plus tard à l'origine d'une série de mesures destinées à lutter contre des comportements antisociaux, mesures coordonnées par une unité pour le respect (*Respect Unit*) basée à Whitehall durant le troisième mandat de Tony Blair.

Ces initiatives étaient cohérentes avec le *credo* politique du premier ministre Blair et de ses partisans, « la troisième voie », ni « vieille gauche », ni « nouvelle droite », un engagement à la fois pour l'efficacité économique et pour la justice sociale. La troisième voie réfère à un cadre de pensée et de mise en œuvre des politiques dont le but est d'adapter la social-démocratie à un monde qui a fondamentalement changé. C'est une tentative de dépassement aussi bien de l'ancienne social-démocratie que du néolibéralisme (Giddens, 1998, p. 26), une adaptation pragmatique au nouvel ordre mondial. La contrepartie de cette adaptation à la réalité du marché global devait être l'intervention étatique offrant aux citoyens la capacité

de saisir les possibilités offertes par cet environnement changeant. La notion d'État « investisseur social » prenait ainsi le contre-pied du discours sur la sécurité associé à l'État-providence. L'arrivée au pouvoir des nouveaux démocrates aux États-Unis a ouvert à ce mouvement un espace transatlantique, symbolisé par l'axe Clinton-Blair, reflet de l'axe Reagan-Thatcher dans les années 1980.

La troisième voie, qui inspire directement les réformes des services publics menées sous le New Labour, entre en résonance avec le débat sur les avantages et les inconvénients de la mise en place de marchés pour les services publics : l'élargissement des méthodes concurrentielles aux services essentiels à la société eut une incidence négative en termes de capital social ; les coûts de la gestion de ces contrats concurrentiels furent également élevés ; la fragmentation des services publics répondait mal aux exigences des citoyens, aux prises avec des problèmes à multiples facettes, d'un lien entre les politiques publiques (Sullivan et Skelcher, 2002).

Le discours collaboratif (Clarence et Painter, 1998) du New Labour annonçait un changement de situation grâce à des structurations de tâches mobilisant plusieurs agences, à la gouvernance en réseau et en partenariat, établissant une troisième voie entre l'administration hiérarchique et le marché. Mais l'expression d'encouragements réels à la collaboration fut plus difficile à percevoir (Sullivan, Barnes et Matka, 2006).

Les initiatives sectorielles se multiplièrent, dont des « zones d'action », dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et de la santé, dirigées par des conseils ou des forums de partenariats locaux et destinées précisément à des secteurs socialement désavantagés. Une tactique similaire « d'intervention multiagence » fut appliquée à la rénovation des habitats, à la préscolarisation des enfants, à la lutte contre le crime ou contre l'incivilité de la jeunesse des quartiers sensibles.

La loi sur l'enfance de 2004, en renfort du programme *Every Child Matters*, instituait une collaboration plus étroite entre les différentes agences et services concernés par la condition de l'enfance. Ce concept déjà expérimenté avec la *Social Exclusion Unit* de Whitehall mise en place dès 1997 et sous l'autorité directe du

premier ministre aspirait à promouvoir des approches plus holistiques et préventives des politiques sociales. En 2006, la première ministre à se voir confier le dossier de l'exclusion sociale mit encore une fois en exergue cette priorité du premier mandat du New Labour. Ainsi, le gouvernement décloisonné devint un des mantras du New Labour, même si certains y virent simplement un nouvel habillage :

Il s'agit de la dernière manifestation de l'une des plus vieilles préoccupations de [...] l'administration publique – la coordination de la conception des politiques publiques et de leur administration. [...] Ce n'est pas une idée facile à implanter [...] car elle nécessite [...] des évolutions substantielles par rapport au comportement « normal » des ministres, des directeurs d'administration et des professionnels (c'est le cas dans le système britannique et certainement dans la plupart des autres systèmes de gouvernement) (Pollitt, 2003, p. 69, 72-73).

Sur le terrain, la multiplication des partenariats locaux fut à l'origine d'une confusion, sinon d'un chaos, administrative. De même, la collaboration multiagence ne fut pas nécessairement synonyme de continuité du service public. Quand la littérature en science politique était animée par le débat sur « l'État minimal », en particulier dans les années 1980 avec la prédominance du marché, la généralisation des infrastructures institutionnelles collaboratives entraîna en Grande-Bretagne, à la fin des années 1990, l'émergence du concept d'« État congestionné » (Skelcher, 2000).

Le paradigme du marché continua d'être évoqué sous le New Labour. Il endossa une forme différente : les partenariats public-privé. Ceux-ci étaient toutefois bien plus qu'un simple avatar d'une évolution en cours. Nouvelles variantes de la délégation de service public traditionnelle, ils signifiaient que les relations de marché elles-mêmes pouvaient prendre diverses formes, marquées davantage par la coopération ou, à l'inverse, par la compétition (Bovaird, 2006).

Les partenariats public-privé sont également symptomatiques de la perméabilité croissante des frontières entre secteurs public et privé. Du fait du remplacement de certains prestataires étatiques par des sociétés de sécurité privées, on a pu dire par exemple que le Royaume-Uni possédait le système pénitentiaire le plus privatisé d'Europe. Le New Labour a repris l'idée des conservateurs des *Private Finance Initiatives*, par

lesquelles des sociétés privées conçoivent, bâtissent et gèrent de nouveaux équipements au nom de l'autorité publique. Ce système recourant aux financements privés fut utilisé pour bâtir des hôpitaux, des prisons et des écoles.

Toujours à la suite des conservateurs, le New Labour a installé une culture de la performance dans les services publics, avec des moyens de coercition supplémentaires pour intervenir auprès des prestataires défaillants. Ainsi naquirent les tensions entre, d'une part, les différentes agences associées à des réseaux locaux flexibles et, d'autre part, la volonté de contrôle du gouvernement central basée sur des indicateurs de performance (Painter et Clarence, 2000).

Dès l'entame de son mandat, le gouvernement Blair souhaitait se forger une réputation de prudence fiscale à l'encontre de la formule « taxer et dépenser » qui poursuivait le parti travailliste. Durant les deux premières années suivant son entrée en fonction, il respecta l'héritage conservateur de baisse des dépenses publiques. Par la suite, l'allocation de nouveaux moyens aux services publics fut conditionnée à l'avancée des réformes et de la modernisation.

Les accords de service public furent négociés par les ministères lors de l'examen global des dépenses (*comprehensive spending review*) de 1998, la première d'une série d'études biennale fixant ce que le Treasury escomptait en retour de ces investissements supplémentaires. Au sein du New Labour, beaucoup croyaient à l'efficacité de politiques et de pratiques mises en œuvre par l'intermédiaire de projets pilotes. Mais de tels projets furent souvent plus ostentatoires que réellement suivis d'effets. Les chiffres de la population carcérale continuèrent par exemple à s'emballer malgré la prise en considération des taux de récidive. La preuve est plus difficile à faire dans les sciences sociales que dans les sciences exactes.

Le caractère novateur du réformisme du New Labour n'était donc pas aussi probant. Non seulement certains aspects du programme de modernisation procédaient de la doctrine réformatrice des prédécesseurs de la nouvelle droite, mais d'autres remettaient au goût du jour des aspirations et des pratiques gouvernementales plus anciennes. Outre l'amélioration de la coordination, c'est également le cas de la mise en œuvre pragmatique de politiques publiques (McAnulla, 2006).

Ainsi en est-il de l'inclination, partagée avec les conservateurs, de contrôler la réforme depuis le centre. Par exemple, contrairement à la tradition britannique de police de proximité, une unité des normes policières fut installée au ministère de l'Intérieur en 2001 pour améliorer la performance des forces de police. La *Police Reform Act* de 2002 accordait au ministre de l'Intérieur de nouveaux pouvoirs de sanction sur les officiers locaux. Cette disposition visant les autorités de police locales fut encore renforcée par le *Police and Justice Bill* de 2006.

Dans le domaine de l'éducation, les écoles « défaillantes » furent soumises à des mesures spéciales. À défaut de plans d'amélioration, une nouvelle direction était nommée, la fermeture de l'école pouvant, en dernier recours, être décidée. De manière générale, les normes et les structures préconisées par les services centraux furent imposées par une multiplication des inspections et des audits indépendants. Les coûts consécutifs à l'établissement de cet « État régulateur » conduisirent à la rationalisation et au profilage de ces corps d'inspection devenus pléthoriques.

■ L'IMPULSION MODERNISATRICE

Le livre blanc *Modernising Government* (Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office, 1999) est le document de référence de la réforme du service public menée par le New Labour. Il contenait des engagements sur la qualité des services, sur une plus grande réceptivité aux demandes des citoyens et sur la pratique d'un gouvernement « à l'ère de l'information ». Sur la qualité, il s'agissait de choisir le meilleur pourvoyeur de services, d'améliorer les outils et les méthodes pour atteindre des objectifs précis et de mesurer la performance. La chasse à la médiocrité justifiait une approche descendante.

Si le principe de réceptivité était déjà omniprésent dans la Charte du citoyen, on insistait ici sur le travail en collaboration et sur la sensibilisation aux besoins des différents groupes sociaux (par opposition au principe fordiste de l'uniformité des prestations). Enfin, pavant la voie à de nouvelles méthodes de travail, les technologies modernes de l'information allaient fournir les outils nécessaires à d'autres réformes des services publics.

Le livre blanc décrétait également que les services publics seraient valorisés et non plus dénigrés comme ils l'étaient du fait de l'antipathie idéologique envers le thatchérisme. La faculté à s'adapter à un environnement en mutation allait se révéler un test crucial. Devant un public d'entrepreneurs, le premier ministre Tony Blair admit la lenteur des réformes des services publics: « J'essaie d'obtenir des changements dans le secteur public et les services publics [...] et j'y ai laissé des plumes » (Seldon, 2004, p. 423).

C'est pourquoi la modernisation des services publics devint la priorité absolue du second gouvernement Blair à partir de 2001. Les orientations du livre blanc de 1999 furent alors défendues avec vigueur, notamment l'accessibilité des services et la prise en compte des revendications des usagers. Centres de soins sans rendez-vous, centres de « soins minute » dans des centres commerciaux, service de conseil téléphonique, transfert des patients en attente vers d'autres hôpitaux publics ou privés, dossier électronique des malades, construction de nouveaux centres de traitements chirurgicaux rapides gérés par des prestataires privés ou par le NHS, celui-ci fut reconfiguré selon les vœux exprimés par les patients.

Dans le secteur de l'éducation, la spécialisation des écoles, l'augmentation du nombre d'écoles religieuses, la création d'écoles secondaires (*city academies*) sous la tutelle des organismes de parrainage à distance des autorités éducatives locales (Local Education Authorities – LEA) devaient renforcer la diversité de l'offre éducative. Pour le parti travailliste attaché depuis les années 1960 à la défense de l'homogénéité du système éducatif garante de l'égalité, cela représentait un bouleversement. Avec cette diversité, les adversaires de la réforme redoutaient une plus grande polarisation sociale de l'école et une ségrégation ethnique. À l'opposé, ses défenseurs avançaient qu'elle augurerait d'une plus grande égalité des chances entre les élèves, à condition que certains fondements fussent respectés et qu'on laisse plus de marge de manœuvre aux individus (Purnell, 2006).

Autre exemple, le rééquilibrage du système de justice qui privilégiait les intérêts des victimes et des témoins au détriment des droits des délinquants. En matière sociale, l'individualisation de la prestation des services publics prit la forme de paiements automatiques aux

bénéficiaires des services sociaux en contrepartie de leur aptitude, au besoin avec l'assistance d'un professionnel, à trouver les solutions adaptées à leur situation.

On le voit, la ligne directrice de ces différentes réformes fut de réorganiser les procédures du service public autour de la notion de service à la clientèle. Pour certains observateurs, un tel changement de la culture administrative représentait une tâche presque impossible.

La généralisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) vint appuyer les objectifs du gouvernement. Moins de paperasserie équivaut à plus de temps pour les fonctionnaires à consacrer au client. Au sein même des services, l'intégration des mécanismes s'accéléra: échange sécurisé des dossiers criminels au ministère de la Justice, mise en compatibilité des systèmes de renseignements informatisés des corps policiers, inscription électronique des patients par le NHS (National Programme for IT – NPfIT), autant de mesures pour augmenter l'efficacité (raccourcissement des procédures judiciaires) et répondre de façon adéquate à l'usager (choix par le patient de son lieu de traitement).

Tous les services publics furent ainsi invités à mettre en ligne leur prestation avant 2005. Une fois de plus, cela supposait une réorganisation majeure des méthodes de travail et des processus administratifs. C'est ainsi que, malgré les investissements massifs dans les TIC, les objectifs ne furent pas toujours atteints: « Les TIC semblent, d'une certaine manière, prévoir des changements spectaculaires. [...] Dans plusieurs pays, les projets des technologies de l'information menés à grande échelle dans le service public [...] ont souvent conduit à de douloureuses déceptions » (Pollit, 2003, p. 74-75). Or, le gouvernement britannique semble s'être surpassé dans la mauvaise gestion des grands projets de technologies de l'information, singulièrement dans l'application indécise du NPfIT.

Au début du deuxième mandat du New Labour, le premier ministre Tony Blair énonça quatre principes qui devaient guider la réforme du service public. Premièrement, les usagers ne devaient pas être victimes d'une « loterie du code postal », c'est-à-dire d'une fluctuation de la qualité du service en fonction

de la localisation géographique. Deuxièmement, les fonctionnaires au contact des clients auraient la liberté d'innover au niveau local pour répondre au mieux aux attentes des usagers. Par exemple, le contrôle du NHS sur 75 % des financements incomberait dorénavant aux agences locales de premiers soins. Troisièmement, la flexibilité de la main-d'œuvre serait encouragée. Ici également, le NHS, réputé pour l'imperméabilité entre ses métiers, était visé. La création de postes d'assistants d'enseignement moins qualifiés que les professeurs dans les écoles ou d'agents auxiliaires de proximité (*Community Support Officers*) dans la police rejoignait le souhait du premier ministre. Enfin, quatrième principe de la réforme, les usagers devaient pouvoir s'adresser à l'intervenant de son choix – prestataire alternatif privé ou associatif ou public plus richement doté et performant – dès lors que le service délivré localement offrait une qualité inférieure aux normes communément admises. L'irruption des pratiques concurrentielles du marché dans les services publics devint plus évidente durant le troisième mandat de Tony Blair, traité alors par certains de « néo-thatchérien ».

La cohérence interne de ces principes réformateurs est sujette à caution. Décentraliser le pouvoir à l'intérieur d'un cadre explicite de standards nationaux (*Labour's Manifesto*, 2001, p. 17) est vertueux, mais pas forcément compatible avec la réalité, et donc la réceptivité, du terrain. Les partenariats locaux contre le crime connurent par exemple des difficultés parce que les objectifs fixés depuis Whitehall prenaient souvent le pas sur les priorités « sur mesure » des populations locales.

■ DE LA MODERNISATION À LA « TRANSFORMATION »

Priorité affichée du second gouvernement Blair, la modernisation des services publics s'est poursuivie après la troisième victoire électorale consécutive du New Labour en mai 2005. Ayant annoncé qu'il ne briguerait pas d'autre mandat, Tony Blair songeait avant tout à son héritage. Le rythme des réformes s'est accéléré et le recours aux marchés de services publics s'est accru, montrant ainsi que le « programme de modernisation du gouvernement [...] est un programme en constante évolution à l'intérieur duquel

on trouve de nombreuses modifications et des changements de cap » (McAnulla, 2006, p. 146-147).

Adossés aux principes cardinaux du choix et de la diversité, les réformateurs radicaux optaient pour plus de liberté pour les agents opérants au contact des usagers et pour un plus grand éventail de prestataires. Pour eux, la « destruction créatrice » intrinsèque aux marchés compétitifs aurait raison des organisations publiques non performantes. Jusque-là de nature empirique, la vision « blairiste » empruntait de nouveau à la construction théorique pour redonner de l'ampleur à la vague réformatrice.

Quelques observations dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la justice illustrent cette évolution. Les mécanismes du marché et non ceux de la planification permirent d'innover dans le domaine des traitements de pointe offerts par les hôpitaux du NHS. Un nouveau système tenant compte des résultats fut introduit en 2006. Il avait pour but d'allouer les ressources en fonction du nombre de patients avec des coûts de fonctionnement fixés au niveau national. On incita également de nouveaux prestataires à entrer sur le marché des soins de santé. Cette réforme s'inscrivait dans la perspective d'une réévaluation globale des priorités du NHS, depuis les soins primaires et préventifs jusqu'aux traitements de pointe. Avec la spécialisation des centres hospitaliers régionaux eux aussi à la recherche d'un meilleur service, ces réorientations menacent l'existence des hôpitaux locaux qui, outre l'effet du paiement à l'acte sur leur stabilité financière, ne disposent pas à court terme des ressources suffisantes en matière de management.

Au cœur des réformes du système éducatif du troisième mandat du gouvernement Blair, on trouve des mesures visant à accroître l'autonomie des écoles publiques par rapport aux LEA élues. On pensait atteindre cet objectif en les dotant d'un statut de « fondation » lié à des partenariats et faisant appel à des commandites externes, personnalité morale proche de celle des hôpitaux de type « fondation » du NHS. Bien que le nombre d'écoles susceptibles de bénéficier d'un tel statut n'ait pas été précisé, le projet se voulait garant d'une plus grande diversité – et donc d'un plus vaste choix pour les parents – de l'offre éducative.

Paradoxalement, c'est l'action des LEA, reconverties en commission d'orientation par rapport à leur précédent rôle de pourvoyeur direct de services, qui a permis d'atteindre l'objectif initial. Avec ce changement de mission, les établissements performants furent autorisés à augmenter leur activité, et l'aide au redressement des établissements en difficulté diminua. Un débat politique s'ensuivit, notamment à propos du pouvoir des municipalités (y compris les LEA) qui, à la suite de compromis, furent finalement plus étendus que prévu. Les LEA décidèrent de créer de nouvelles écoles communautaires – la plupart des écoles du secteur public se rangeant dans cette catégorie – et de se donner les moyens d'intervenir dans les établissements non performants quel que soit leur statut. Ainsi s'effaçait la distinction entre les rôles de prestataire de service et de soumissionnaire.

Dans le domaine pénitentiaire, fort de la privatisation des prisons, on a ouvert un marché pour la surveillance des délinquants. Des prestataires des secteurs public, privé et associatif sont entrés en compétition pour la fourniture des services de probation (pour les délinquants qui n'apportent pas la preuve d'améliorations dans leur comportement) mettant ainsi fin au monopole des comités locaux de probation. Le National Offender Management Service a été créé pour piloter cette stratégie régionale de soumissionnement. Organisme chapeautant les services, officiellement séparés, des prisons et de la probation, le National Offender Management Service a conçu un modèle institutionnel décentralisé pour une gestion intégrée de la délinquance, qui écarte les actuels comités locaux de probation et qui sera mis en œuvre par étapes.

Des débats ont lieu parmi les dirigeants du New Labour à propos des limites à l'introduction des mécanismes de marché, de la sauvegarde des valeurs du service public et de la promotion de la politique sociale. On oublie trop souvent que les marchés sont eux aussi des créatures sociétales. Leurs résultats dépendent de leur régulation, « d'où la nécessité de redéfinir les négociations sur les frontières institutionnelles menées dans le cadre du marché par des acteurs engagés dans un processus de construction sociale » (Bovaird, 2006, p. 99). Pour accompagner le passage

au marché éducatif « dérégulé » en évitant de désavantager encore plus les institutions scolaires qui doivent faire face à des élèves socialement pénalisés, un ensemble de règles d'admission plus strictes et ayant valeur juridique a été par exemple élaboré à la suite de pressions politiques.

Néanmoins, malgré le langage « collaboratif », caractéristique du discours du New Labour, la prééminence, dans le programme de réformes du troisième mandat de Tony Blair, du principe de mise en compétition nous invite à conclure qu'il est prématuré d'affirmer qu'une nouvelle « gouvernance partenariale » soit devenue le paradigme dominant du service public britannique (Skelcher, Mathur et Smith, 2005).

Lors de ce troisième mandat, il y eut également les signes politiques d'une plus grande reconnaissance des réformes initiées par la base, clairement distinguées de celles mises en œuvre de manière descendante. On évoque ici la nomination d'un secrétaire d'État aux collectivités et gouvernements locaux à la tête d'un nouveau ministère regroupant des attributions jusqu'alors dispersées entre différents ministères dans le domaine de la politique communautaire et municipale.

Pendant le second mandat du New Labour, le gouvernement central imposait une démarche différente à mesure qu'il s'affranchissait d'un micromanagement de circonstance (Stoker, 2004). L'expression « nouveau localisme » résumait bien cette approche (Painter, 2005b). Mais la lenteur dans la mise en place d'exécutifs municipaux rénovés (avec notamment des maires élus) déçut, même si le livre blanc sur le gouvernement local de 2006 (*Strong and Prosperous Communities*) s'efforça de ranimer l'intérêt pour des leaderships municipaux. Dans ce contexte, l'accent fut mis sur l'implication directe des intervenants.

Cette tendance fut parfois à l'origine d'un nouveau type d'entreprises sociales dont les hôpitaux du NHS ayant obtenu le statut de « fondation » furent les prototypes. La fondation est dans ce cas une organisation dont l'indépendance est garantie par la participation des représentants des patients et de la population (*public governors*²) à leur gouvernance.

² Personnes élues spécialement par la population locale pour la représenter dans le conseil d'administration des hôpitaux.

On s'attacha également à renforcer les pouvoirs des communautés, non pas en donnant aux municipalités une position centrale, mais en privilégiant des conseils de quartier ou une autorité unique élue pour chaque service local.

L'accroissement du pouvoir des communautés devint une priorité ministérielle durant le troisième mandat du gouvernement du New Labour en dépit du scepticisme provoqué par l'insuccès du programme de rénovation des quartiers. Après l'élection de conseils *ad hoc*, les habitants vécurent des tensions irréductibles entre les contrôles exercés par des organismes locaux et les objectifs fixés par le gouvernement central. Inversement, les attentes sur la participation des habitants dans les structures officielles de gouvernement se révélèrent irréalistes.

Néanmoins, des projets visant à implanter des équipes de police de proximité dans chaque quartier d'Angleterre et du pays de Galles d'ici 2007 furent étudiés. Le public disposait d'outils lui permettant d'analyser le service fourni, de juger la responsabilité des prestataires de services et de remplacer ces derniers en cas de contre-performance. Parmi les principes instaurés, celui de la « double dévolution » traduisait la volonté de donner plus de liberté aux municipalités à condition qu'elles transfèrent à leur tour des pouvoirs au niveau des quartiers.

D'une manière générale, de l'avis de nombreux observateurs, le livre blanc sur les gouvernements locaux de 2006, qui prétendait rééquilibrer les pouvoirs entre le centre et les collectivités locales, n'a pas réussi à susciter un engagement pour un « nouveau localisme ». Ainsi fut écornée l'autonomie des finances des municipalités par un examen des politiques menées dans ce domaine financé par le gouvernement central. En la matière, les préceptes économiques systématiquement en quête de performance se sont délités au contact des « communautés » et des « quartiers », notions indicibles dont la plateforme intellectuelle est fort différente. Dès le début de leur application, les changements dictés par le centre se

sont heurtés aux réalités du terrain et ont eu finalement une incidence minimale.

La dernière phase des réformes du New Labour entendait faire de la combinaison entre le choix de l'utilisateur et l'influence des communautés locales l'instrument de l'amélioration des normes de qualité des services publics (Painter, 2006). La rhétorique sur le gouvernement « transformationnel » dans la stratégie produite en 2005 par la cellule « gouvernement électronique » de Whitehall était symptomatique à cet égard. On le sait, le déploiement des services informatiques est désormais crucial pour la réduction des coûts de fonctionnement. La création de centres de services partagés devait permettre d'atteindre cet objectif en consolidant les fonctions de soutien, déléguées si nécessaire à des entreprises détenant l'expertise adéquate. L'utilisation de l'informatique était par ailleurs considérée comme une voie d'avenir pour la réorganisation de l'offre de services au citoyen-utilisateur.

Rétrospectivement, il nous semble aberrant que les investissements massifs consentis à l'informatique ajoutèrent pendant longtemps des strates supplémentaires aux processus déjà existants plutôt que de catalyser des innovations plus définitives. Quoi qu'il en soit, l'informatisation des processus du système de justice criminelle fournit l'exemple d'un domaine dans lequel le Royaume-Uni est une référence pour d'autres pays (le Canada est observé avec intérêt sur plusieurs autres volets du gouvernement électronique).

La mise en œuvre de la stratégie d'informatisation du service public exigea la création d'un conseil de transformation des services (Service Transformation Board) pour renverser les obstacles sur la voie des changements. La nomination d'un conseiller en gouvernement transformationnel à plein temps mit en évidence la sincérité de la volonté réformatrice du gouvernement Blair. Des doutes persistèrent malgré tout quant à la réalité de la prise de conscience de la difficulté à concrétiser des réformes organisationnelles d'une telle envergure et d'une telle complexité.

ÉVOLUTION DU PROJET DE MODERNISATION DES SERVICES PUBLICS DE TONY BLAIR 1997-2007*

PREMIER MANDAT DE TONY BLAIR 1997-2001 (Victoire décisive aux élections avec une majorité de 179 sièges)	DEUXIÈME MANDAT DE TONY BLAIR 2001-2005 (Deuxième victoire décisive avec une majorité de 167 sièges)	TROISIÈME MANDAT DE TONY BLAIR 2005-2007 (Troisième victoire électorale avec une majorité réduite de 66 sièges)
<p>Discours axé sur la collaboration, la concertation entre les organismes et les initiatives locales (gouvernement « décloisonné »)</p> <p>Partenariats public-privé (perméabilité accrue entre les frontières organisationnelles)</p> <p>Obligations sociales fondées sur l'observation des droits individuels (p. ex., aide sociale par rapport au travail et décrets sur les comportements antisociaux)</p> <p>Investissements dans les services publics en retour de leur réforme et de leur modernisation (ententes concernant la fonction publique)</p> <p>Contrôle normatif basé sur les résultats, assorti de pouvoirs centraux d'intervention en cas de services défaillants</p> <p>Renforcement des vérifications et des inspections indépendantes (début d'un « État régulateur »)</p> <p>Politique et pratique guidées par les constats (« ce qui fonctionne », projets dits « exploratoires »)</p>	<p>La « modernisation » des services publics devient une priorité fondamentale (« exécution, exécution, exécution »)</p> <p>Implantation de normes de service nationales assorties de contrôles « descendants » (p. ex., <i>Police Reform Act</i> de 2002)</p> <p>Recours aux secteurs privé et indépendant pour combler les lacunes dans la capacité d'offrir des services (p. ex., centres de traitement accéléré des chirurgies)</p> <p>Cibles quant aux services publics en ligne (gouvernement « à l'ère de l'information »)</p> <p>Polyvalence accrue des effectifs de la fonction publique (p. ex., policiers de soutien communautaire)</p> <p>Culture axée sur le service à la clientèle (p. ex., services de santé axés sur les patients ; choix accrus en éducation pour les parents ; système de justice pénale axé sur les victimes)</p> <p>Services plus personnalisés (p. ex., paiements directs aux clients adultes de l'aide sociale)</p>	<p>Gouvernement axé sur la transformation et utilisation des infrastructures électroniques pour reconfigurer les services</p> <p>Réformes « ascendantes » qui visent à créer des structures propices aux systèmes « évolutifs »</p> <p>Discours orienté sur le marché, opposabilité et mise en concurrence des fournisseurs des secteurs public, privé et bénévole (p. ex., services de santé ou gestion des délinquants)</p> <p>Choix des utilisateurs et diversité de la prestation de services (p. ex., services de santé et d'éducation)</p> <p>Autonomie accrue des institutions au niveau local (p. ex., écoles « fiduciaires » autogérées et hôpitaux « fondations » de services de santé)</p> <p>Nouvelles voies d'influence des collectivités locales (p. ex., polices de quartier)</p> <p>Des institutions qui ont opté pour la dévolution en Écosse et au pays de Galles créent une variété infranationale croissante dans la prestation des services publics</p>

* Ce tableau illustre différentes perspectives de la réforme de la fonction publique pendant la décennie Blair, mais la réalité est plus complexe que la progression linéaire ne le donne à penser en raison des tensions constantes entre les divers principes de la réforme.

■ LES CRITIQUES DU PROJET DE MODERNISATION

Avec l'ambitieux programme révélé dans le livre blanc de 1999, la priorité à la réforme affichée durant le deuxième gouvernement Blair et réaffirmée au cours du troisième mandat du New Labour, la modernisation du service public apparaît comme une politique volontaire et cohérente engagée dès 1997. En réalité, plusieurs ambitions freinèrent l'élan des réformes :

- Le télescopage d'une coopération multiagence au sein d'un réseau local flexible (horizontal) et d'un programme gouvernemental normatif en matière de contrôle de la performance (vertical) ;
- L'écartèlement entre des normes de qualité de service nationales et la délégation de pouvoir à des prestataires de services ;
- L'antinomie entre un attachement pragmatique aux politiques et aux pratiques ayant fait leurs preuves et l'engagement presque idéologique, durant le troisième mandat, envers les principes du marché ;
- La contradiction entre la prédilection pour la mise en concurrence, liée à l'éthique compétitive, et la recommandation faite aux acteurs de collaborer ;

• Et, plus récemment, la préférence accordée simultanément au libre choix de l'usager et aux souhaits de la collectivité.

Il n'est donc pas surprenant que le projet de modernisation ait été décrit comme étant « rempli de dynamiques contradictoires » (Massey et Pyper, 2005, p. 39).

Le cours de la réforme reflète les changements de priorités politiques. Du discours initial sur la coopération entre les acteurs, on aboutit à la glorification de l'esprit de compétition, avec entre-temps des signes épisodiques d'une volonté de renforcer l'influence et les pouvoirs des collectivités locales. Ainsi, durant la dernière décennie, le dosage subtil entre les formes de gouvernance, hiérarchique, partenariale, communautaire ou inspirée du marché, a varié sans cesse.

Du fait de cette instabilité, les questions fondamentales sur l'organisation des services publics demeurèrent sans réponse. Les gouvernements successifs du premier ministre Tony Blair furent tentés de privilégier l'une après l'autre des solutions présentées comme des panacées. Or, en matière organisationnelle, le « bricolage » est inconsideré et presque toujours source de dysfonctionnements (Painter, 2006).

Malgré ces vagues-hésitations, les spécificités de la réforme du service public britannique sous le New Labour perdurent, en particulier l'approche sans nuance de la recherche de la performance. Trop nombreux et trop rigides, les objectifs de performance produisirent des effets pervers (une récente analyse sur le système anglais de santé publique fait ainsi un parallèle avec le système soviétique, Bevan et Hood, 2006) : incompatibilité des systèmes, désintérêt pour les besoins des usagers et les priorités des communautés locales, démoralisation des personnels... Les coûts, en termes de perte de confiance et d'atteinte à l'intégrité, de l'instauration des systèmes de gestion et des mesures de performance s'équilibrèrent avec les bénéfices escomptés de transparence et d'imputabilité (Bouckaert et Halligan, 2006). Les services centraux du gouvernement comprirent tardivement que la fixation d'objectifs – par essence arbitraires – devait être plus retenue. Dans ce sens, la notation des services d'après les résultats d'enquêtes de satisfaction auprès du public est désormais prépondérante dans la quête de performance.

Ces problèmes trahissent la culture centralisatrice « d'instinct » de Whitehall, qui fait du Royaume-Uni un exemple d'approche du développement des services publics centrée sur la conformité et les objectifs (Milner et Joyce, 2005, p. 57). De ce point de vue, la concrétisation du programme de réforme du service public du New Labour ressort plus de l'asymétrie traditionnelle des structures du pouvoir politique britannique que du modèle des « politiques différenciées » (McAnulla, 2006 ; pour une discussion sur ce dernier concept voir Rhodes, 1997). Après avoir constamment sous-estimé les difficultés à gérer les changements à grande échelle à partir du centre, le New Labour a finalement reconnu, durant son troisième mandat, qu'une réforme descendante avait des effets limités.

Le contexte institutionnel sert de cadre au dessein du changement. Les organisations reposant sur une stabilité acquise au fil des ans, leurs composants résistent ou forcent un réaligement des réformes qui les rendent compatibles avec les schémas institutionnels établis. « La logique de l'inertie de l'histoire s'énonce ainsi : les engagements passés restreignent les choix présents... » (Rose, 2005, p. 105). Ainsi, les legs historiques – méthodes traditionnelles de fonctionnement ou procédures profondément enracinées – conditionnent et contraignent les futurs développements, tendant à reproduire les éléments du vieux système dans les pratiques institutionnelles du nouveau (Gain, John et Stoker, 2005, p. 43).

Bien entendu, l'effet inertiel de l'héritage, sujet des réflexions « néo-institutionnalistes », ne saurait être exagéré. Changement et stabilité doivent être explicités (Gains, John et Stocker, 2005 ; Kay, 2005). L'environnement macrostructurel (y compris les contraintes externes), l'action des individus et la contestation jouent tous un rôle pour contrer l'influence médiatrice du contexte institutionnel, créant une dynamique alternative déstabilisatrice : « [...] l'existence de structures solidement établies n'est pas, en elle-même, un gage de continuité mais plutôt de la probabilité que ces structures auront un rôle non négligeable dans la formation de ce qui viendra ensuite » (Considine, 2005, p. 225). Qui plus est, de nombreux autres facteurs influent sur la réceptivité au changement et la capacité de le mener à bien. De ce fait, l'organisation génère à la fois la novation et le déni.

Dans cette perspective, la notion même de modernisation du service public est porteuse de sens. Au sein des corps policiers par exemple, non seulement les réformes du management se sont heurtées à la culture professionnelle dominante de la lutte contre la criminalité, mais la signification du discours managérial se révéla en outre un enjeu important pour la reconstruction de l'identité professionnelle. Ce discours se devait en effet de légitimer à égalité deux visions opposées du métier : d'une part, la résolution « en douceur » des problèmes dans le respect des citoyens et, d'autre part, la poursuite « impérative » des objectifs de performance (Davies et Thomas, 2003).

Une récente étude de cas sur les centres de traitement chirurgical ambulatoire du NHS révèle l'hétérogénéité au niveau local des définitions et des applications de ce nouveau concept hospitalier. On parlera ici de « couplage lâche » et de « manque de cohérence entre la politique menée et les réalisations sur le terrain » tout en sachant qu'un tel processus peut aussi créer des « espaces créatifs » si on laisse aux politiques décidées par le gouvernement central un temps d'adaptation aux contextes locaux qui ne serait pas qu'un simple « décalage dans la mise en œuvre » (Pope et autres, 2006, p. 77).

La nature singulière des services publics, avec leurs multiples intervenants aux intérêts divergents sinon conflictuels, complique la problématique du changement (Hartley et Benington, 2006). La gestion axée sur la performance est le point commun à toutes les réformes des services publics des gouvernements de Tony Blair. Elle est la dominante de l'idéologie réformatrice du New Labour, véritable idée fixe qui ne tenait pas compte de la diversité des contextes institutionnels. Prescrire la transplantation sans adaptation d'un cadre institutionnel à un autre peut provoquer un phénomène de rejet. La conformation du milieu d'accueil est souvent rebelle aux recettes à caractère universel : « [...] choisir une forme organisationnelle qui représente un grand écart par rapport à la tradition culturelle existante est très risqué. Cette culture ne peut pas être simplement mise au placard. L'inertie de l'histoire est une force puissante » (Pollitt, 2003, p. 165).

Le contraste est saisissant entre la propension grandissante des ministres à appliquer le principe

du *one-size-fits-all* pour l'application des mesures à tous les échelons y compris les plus bas et leur prédilection discursive pour des services publics « adaptés » et « individualisés » aux usagers (Painter, 2005c). Ce n'est qu'en 2005 que Whitehall songea enfin à réformer avec plus de doigté en s'ajustant à l'identité de chaque service public (Prime Minister's Strategy Unit, 2005).

■ CONCLUSION : RÉFORME, MONDIALISATION ET SERVICE PUBLIC

Le projet de modernisation du service public du New Labour de Tony Blair, tout comme, avant lui, les réformes de madame Thatcher, trouve sa logique politique dans la recomposition de l'État-providence post-1945 réputé inadapté à une société en perpétuel mouvement. Au Royaume-Uni comme ailleurs, la mondialisation oblige en effet les gouvernants à repenser le rôle de l'État et à réétudier la manière d'offrir les services publics aux usagers.

La « mission » politique de Tony Blair consistait donc à actualiser le corpus idéologique du parti travailliste pour qu'il endosse le concept d'une ère globalisante. Le jeu des affiliations politiques et le découpage électoral firent le reste. Dans un autre ordre d'idées, l'évolution de la relation entre droits individuels et devoirs envers la collectivité alimenta le débat sur la nature apparemment plus individualiste des sociétés contemporaines (Giddens, 1998).

Par mimétisme, une part importante des réformes des gouvernements Blair reprend les thèmes récurrents de la modernisation du secteur public sur le plan international, en particulier la nécessité de rendre les services publics plus réactifs, accessibles et transparents, installant en leur sein un fort souci de la performance jumelé à des pratiques inspirées de celles du marché (OCDE, 2005). Perte d'autonomie des structures offrant les services aux usagers, perméabilité des frontières organisationnelles, implication croissante des secteurs privé, associatif et des entreprises sociales, ainsi vit le jour une « économie mixte » de la prestation de services publics. La dialectique sur la participation du « tiers secteur » est cependant trompeuse puisque moins de 1 % de l'ensemble des dépenses du gouvernement britannique est consacré au financement des activités de service public du

secteur associatif. Le rôle futur du tiers secteur dans un environnement institutionnel plus équitable est à l'étude.

L'incidence de l'action politique nationale sur le programme de réforme des services publics ne doit pas par ailleurs être sous-estimée. Le déterminisme structurel n'est qu'un des termes de l'équation. Le Royaume-Uni a vu se succéder dans un intervalle rapproché deux premiers ministres au style « présidentiel » (Margaret Thatcher de 1979 à 1990 et Tony Blair de 1997 à 2007), chacun d'eux se revendiquant réformateur. Mais au même titre que les bonnes pratiques étrangères dont l'import sur le territoire nécessite une adaptation (Rose, 2005), le contexte politique, administratif et culturel national façonne les réformes de la gestion publique et explique leurs particularités (Lynn, 2006). Bouckaert et Halligan (2006) remarquent ainsi des variations dans la rigueur avec laquelle la gestion axée sur la performance, comprise comme une systématisation des activités en fonction du résultat, a été appliquée. Cette variabilité a des conséquences sur les théories élémentaires du changement. L'institutionnalisme fait sa réapparition. Un des praticiens de la méthode comparative constate :

[...] en Italie, en France et en Allemagne, la portée des réformes administratives a été limitée [...] En Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et au Danemark, l'adoption des réformes du NMP a été plus considérable [...] Contrairement aux États-Unis, [...] il n'y eut au Japon que des tentatives limitées de réformes administratives (Suleiman, 2003, p. 78-79).

D'autres observent :

Certains régimes politiques [...] sont beaucoup plus ouverts que d'autres à la recherche de la performance et aux idées du NMP qui favorisent le marché. C'est particulièrement le cas des pays « anglo-saxons » : Australie, Canada, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni et États-Unis. D'autres pays [...] sont structurellement et culturellement moins réceptifs à de telles idées (Pollitt et Bouckaert, 2004, p. 63).

Pollitt et Bouckaert distinguent les partisans du « NMP pro-marché » des « modernisateurs d'Europe continentale ». À l'intérieur de la seconde catégorie, ils différencient les « Européens du centre » et les « Européens du nord », les premiers réformant autour de l'État, les seconds autour du citoyen. De surcroît, les spécificités de chaque système politique et

administratif national sont constitutives d'influences sur les processus de changements managériaux (Pollitt et Bouckaert, 2004, p. 39). Cet article a traité des principales évolutions de la réforme britannique. Dans la dernière phase des réformes, les réformateurs du New Labour sont paradoxalement revenus au point de départ en embrassant des stratégies de mise en marché propres aux administrations conservatrices précédentes.

Comme nous l'avons souligné en introduction, les mesures décentralisatrices de Tony Blair ont eu un impact et il ne s'agit plus au Royaume-Uni de penser la réforme des services publics par le seul intermédiaire de la comparaison internationale. L'appréhension du modèle de « politiques différenciées » est plus pertinente.

Dans le projet d'amélioration des services publics introduit par le Parlement gallois, les deux thématiques prioritaires étaient la mise en place de services réactifs et accessibles et la volonté de faire un meilleur usage des ressources grâce à une gestion plus efficace et plus productive. Le projet fait référence – symboliquement – au travail en collaboration avec le secteur privé et il reprend le discours sur la centralité de l'usager, reconnaissant que « le changement social et technologique [croissant] signifie que les services publics du XXI^e siècle devront être très différents de ceux du XX^e » (Welsh Assembly Government, 2005, avant-propos).

La préférence marquée pour l'engagement civique et l'idée de coopération est notoirement plus caractéristique de l'état d'esprit du premier mandat de Tony Blair que du dernier : les citoyens et les communautés sont au cœur des préoccupations, le service public gallois est créé sur un mode « unifié », les valeurs d'égalité et de justice sociale sont promues. Plusieurs raisons expliquent ces orientations, mais on retiendra surtout l'échelle galloise plus petite qui facilite la formation de réseaux informels. Toujours est-il qu'au pays de Galles, l'attention se porte sur la coordination au détriment de la compétition (d'où une aversion pour les palmarès des services publics), une position qui singularise la culture galloise de service public. Un ancien officiel écossais observe :

En Angleterre, l'accent est mis de manière significative sur des réformes basées sur le marché en éducation et en santé [...], sur la compétition et la liberté de choix, alors que ces aspects sont largement absents en Écosse et au pays de

Galles [...] De manière générale, [...] il semble qu'il y ait eu davantage d'expérimentation de politiques structurelles sur la planification et la prestation de services en Angleterre (Black, 2006, p. 2-3).

Cette description de la réforme du service public au Royaume-Uni a dévoilé une constante : la mise en concurrence des services publics, entre eux et avec des prestataires extérieurs. L'utilisateur en bénéficie, principalement grâce au plus grand choix de fournisseurs qui lui est offert. Mais le citoyen, lui, y trouve-t-il son compte ? Rien n'est moins certain. Or, faire du citoyen à la poursuite d'un idéal politique un client-usager-consommateur uniquement à la poursuite d'un bien-être matériel est assurément regrettable (Needham, 2006).

De récents repositionnements stratégiques, misant encore plus sur les marchés et la mise en concurrence – et à un degré moindre sur l'influence des communautés locales – reflètent l'impatience du gouvernement Blair quant au rythme des réformes. Avec ce dernier développement, on espère que ces processus de réforme ascendants entraîneront une interpénétration quasi naturelle des structures qui contribuera à l'amélioration des normes de qualité du service public et encouragera l'innovation. De tels systèmes se bonifiant d'eux-mêmes (Prime Minister's Strategy Unit, 2006, p. 4) donneront de meilleurs résultats que l'ancienne méthode de fixation d'objectifs de performance décidée au sommet. Pour autant, comme nous l'avons déjà souligné, les retombées de ce micromanagement opérationnel dépendront de l'architecture institutionnelle, y compris celle des marchés, qui sera mise en place.

Au moment où un vaste programme de recherche sur la mesure de la performance, intégrant l'appréciation de la productivité et la pertinence des indicateurs de rendement, est lancé, il faut s'interroger sur les rendements du capital investi dans le service public britannique. Le budget du NHS anglais a presque triplé, passant de 34 milliards de livres à l'arrivée au pouvoir du New Labour en 1997 à 92 milliards de livres pour l'exercice 2007-2008, avec un taux de croissance annuel de 7,4 % depuis l'exercice 2002-2003. Le financement des écoles a augmenté plus vite que la croissance économique, les dépenses par élève ayant plus que doublé entre 1997 et aujourd'hui,

de 2 500 à 5 670 livres, cette dernière prévision comprenant des mesures programmées mais pas encore appliquées. Une telle hausse ne survivra probablement pas à l'examen global des dépenses du gouvernement de 2007. Dorénavant, l'augmentation des dépenses publiques devrait fortement diminuer pour se stabiliser à 2 %, contre 4 à 5 % par an depuis 2000. La croissance des investissements va néanmoins se poursuivre à un rythme élevé pour l'éducation et la formation, domaines déclarés prioritaires dans la course à la compétitivité imposée par une économie globalisée.

Le premier ministre Tony Blair a reconnu que réorganiser des systèmes comme le NHS, l'éducation ou la justice criminelle est une tâche démesurée, tant sont complexes les problèmes liés aux cultures, aux structures et aux personnels de ces organisations (White, 2005). Après une décennie au pouvoir, il juge que la modernisation des services publics, de leur organisation et de leur prestation, reste un enjeu essentiel des politiques progressistes au Royaume-Uni.

En mai 2006, Tony Blair a lancé une nouvelle initiative appelée *Let's Talk*, suivie immédiatement d'une *Big Conversation*, supposée mobiliser à la fois son parti et le grand public. On était à l'étape où la réforme changeait de nature, passant de la « modernisation » à la « transformation ». Ajoutées aux tâtonnements de la mise en place des structures micro-organisationnelles, les résistances politiques devenaient plus intraitables. Au printemps 2006, l'appui des partis d'opposition fut ainsi nécessaire à la Chambre des communes pour gagner le vote sur les réformes-phares dans le domaine de l'éducation.

En outre, des dysfonctionnements « systémiques » au sein des ministères de Whitehall, en particulier au ministère de l'Intérieur, plaçaient les ministres dans l'embarras. Le problème relevait pour une part du style de gouvernement du New Labour, les initiatives politiques étant plus souvent motivées par la recherche d'effets d'annonces médiatiques que par une volonté d'établir des programmes de gestion efficace. La difficulté à implanter la culture du management parmi les fonctionnaires des services centraux à laquelle on attribuait la modestie des performances des différents ministères était également dénoncée.

Les politiques initiées par le premier ministre Blair, avec pour objectif proclamé de relever les défis de la prochaine décennie, reformulaient le rôle de l'État central pour en faire un État stratège. Ces réformes ont-elles vraiment « réinventé » le service public ou du moins son esprit à l'orée du XXI^e siècle? La reconversion de l'État-providence exige un engagement explicite du gouvernement et des élus en faveur du service

public (Milner et Joyce, 2005). Promouvoir « l'intérêt public », distinct des « intérêts des actionnaires » doit inspirer le leadership (Moore, 1997). Les valeurs fondamentales du service public, qui firent la force des institutions publiques, demeureront toutefois sous la menace des reconfigurations de l'État désormais constitutive des réformes.

BIBLIOGRAPHIE

- Barber, M. (2006). « Models for Large-Scale Reform », *Public Management and Policy Association Review*, n° 34, p. 11.
- Behrens, R. (2006). « Openness: A Perspective from the Committee on Standards in Public Life », dans R. A. Chapman et M. Hunt, *Open Government in a Theoretical and Practical Context*, Aldershot et Burlington, Ashgate.
- Bevan, G. et C. Hood (2006). « What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System », *Public Administration*, vol. 84, n° 3, p. 517-538.
- Black, R. W. (2006). *Public Service Improvement - The Conditions for Success and the Scottish Experience*, Londres, Public Management and Policy Association.
- Bouckaert, G. et J. Halligan (2006). « Performance and Performance Management », dans B. Guy Peters et J. Pierre, *Handbook of Public Policy*, Londres et Thousand Oaks, Sage.
- Bovaird, T. (2006). « Developing New Forms of Partnership with the 'Market' in the Procurement of Public Services », *Public Administration*, vol. 84, n° 1, p. 81-102.
- Clarence, E. et C. Painter (1998). « Public Services under New Labour: Collaborative Discourses and Local Networking », *Public Policy and Administration*, vol. 13, n° 3, p. 8-22.
- Considine, M. (2005). *Making Public Policy*, Cambridge et Malden, Polity Press.
- Davies, A. et R. Thomas (2003). « Talking COP: Discourses of Change and Policing Identities », *Public Administration*, vol. 81, n° 4, p. 681-699.
- Dolowitz, D. P. et autres (2000). *Policy Transfer and British Social Policy*, Buckingham et Philadelphie, Open University Press.
- Gains, F., P. C. John et G. Stoker (2005). « Path Dependency and the Reform of English Local Government », *Public Administration*, vol. 83, n° 1, p. 25-45.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Hartley, J. et J. Benington (2006). « Copy and Paste, or Graft and Transplant? Knowledge Sharing through Inter-Organisational Networks », *Public Money & Management*, vol. 26, n° 2, p. 101-108.
- Hoggett, P. (1996). « New Modes of Control in the Public Service », *Public Administration*, vol. 74, n° 1, p. 9-32.
- Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration*, Basingstoke et New York, Palgrave MacMillan.
- Kay, A. (2005). « A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies », *Public Administration*, vol. 83, n° 3, p. 553-571.
- Labour's Manifesto (2001). *Ambitions for Britain*, London, Labour Party.
- Laffin, M. (2001). « Beyond Westminster: The New Machinery of Subnational Government », *Public Money & Management*, vol. 21, n° 2, p. 3-5.
- Lynn Jr., L. E. (2006). *Public Management: Old and New*, New York et Londres, Routledge.
- Massey, A. (2005). *The State of Britain: A Guide to the UK Public Sector*, Londres, Public Management and Policy Association.
- Massey, A. et R. Pyper (2005). *Public Management and Modernisation in Britain*, Basingstoke et New York, Palgrave MacMillan.

- McAnulla, S. (2006). *British Politics: A Critical Introduction*, Londres et New York, Continuum.
- McMillan, J. et A. Massey (2001). «A Regional Future for the UK Civil Service? The Government Offices for the English Regions and the Civil Service in Scotland», *Public Money & Management*, vol. 21, n° 2, p. 25-31.
- Milner, E. et P. Joyce (2005). *Lessons in Leadership: Meeting the Challenges of Public Services Management*, Londres et New York, Routledge.
- Moore, M. H. (1997). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Needham, C. E. (2006). «Customer Care and the Public Service Ethos», *Public Administration*, vol. 84, n° 4, p. 845-860.
- OCDE (2005). *Modernising Government: The Way Forward*, Paris, OCDE.
- Painter, C. (2006). «The Dysfunctional Discontinuities of Public Service Reform», *Public Money & Management*, vol. 26, n° 3, p. 143-144.
- Painter, C. (2005a). «Dismantling Democratic States», *Canadian Journal of Political Science*, vol. 38, n° 2, p. 506-507.
- Painter, C. (2005b). «Operating Codes in the Emerging System of Local Governance: From 'Top-Down State' to 'Disciplined Pluralism'», *Public Money & Management*, vol. 25, n° 2, p. 89-98.
- Painter, C. (2005c). «Managing Criminal Justice: Public Service Reform Writ Small?», *Public Money & Management*, vol. 25, n° 5, p. 306-314.
- Painter, C. (1999). «Public Service Reform from Thatcher to Blair: A Third Way», *Parliamentary Affairs*, vol. 52, n° 1, p. 94-112.
- Painter, C. et E. Clarence (2000). «New Labour and Intergovernmental Management: Flexible Networks or Performance Control?», *Public Management*, vol. 2, n° 4, p. 477-498.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*, Maidenhead et Philadelphia, Open University Press.
- Pollitt, C. et G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Pope, C. et autres (2006). «Lost in Translation: A Multi-Level Case Study of the Metamorphosis of Meanings and Action in Public Sector Organisational Innovation», *Public Administration*, vol. 84, n° 1, p. 59-79.
- Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office (1999). *Modernising Government*, Londres, The Stationery Office.
- Prime Minister's Strategy Unit (2006). *The UK Government's Approach to Public Service Reform*, Londres, Cabinet Office.
- Purnell, J. (2006). *Are Choice and Competition Labour?*, <http://eustonmanifesto.org/joomla>
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance*, Buckingham et Philadelphia, Open University Press.
- Rose, R. (2005). *Learning From Comparative Public Policy*, Londres et New York, Routledge.
- Seldon, A. (2004). *Blair*, Londres, Free Press.
- Skelcher, C. (2000). «Changing Images of the State: Overloaded, Hollowed-Out, Congested», *Public Policy and Administration*, vol. 15, n° 3, p. 3-19.
- Skelcher, C., N. Mathur et M. Smith (2005). «The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy», *Public Administration*, vol. 83, n° 3, p. 573-596.
- Stoker, G. (2004). *Transforming Local Governance*, Basingstoke et New York, Palgrave MacMillan.
- Suleiman, E. (2003). *Dismantling Democratic States*, Princeton et Oxford, Princeton University Press.
- Sullivan, H., M. Barnes et E. Matka (2006). «Collaborative Capacity and Strategies in Area-Based Initiatives», *Public Administration*, vol. 84, n° 2, p. 289-310.
- Sullivan, H. et C. Skelcher (2002). *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*, Basingstoke et New York, Palgrave MacMillan.
- Welsh Assembly Government (2005). *Delivering the Connections: From Vision to Action*, Cardiff, National Assembly for Wales.
- White, M. (2005). «From the China Palace to the Soccarena: Blair Rehearses Tactics as Kick-Off Time Nears», *The Guardian*, 26 mars.