

# Les gouvernances territoriales en Grande Bretagne

Alistair Cole, Université de Cardiff

Le titre de ce chapitre se réfère aux gouvernances territoriales en Grande Bretagne. Cet usage du pluriel implique l'une de deux choses. Soit que les réalités territoriales en Grande-Bretagne ne permettent pas de tirer des conclusions robustes pour l'ensemble britannique. Soit que les problématiques de gouvernance sont trop éloignées entre leurs versants instrumentalistes et identitaires pour permettre un cadrage théorique cohérent autour de la gouvernance. L'argument principal qui sera développé ici rend compte à la fois de l'asymétrie territoriale en Grande-Bretagne, et de l'existence de deux littératures sur la gouvernance qui ne se rencontrent que rarement.

Les débats scientifiques sur la gouvernance ont été particulièrement fournis en Grande-Bretagne depuis deux décennies (voir Cole et John, 2001). Les ambiguïtés de la gouvernance sont bien connues. Comme le remarquent Pasquier, Simoulin et Weisbein, dans l'introduction de ce livre, la gouvernance est ontologiquement plurielle et elle signifie des réalités différentes selon les traditions intellectuelles des pays divers. Il existe une littérature très ample sur la gouvernance qu'il convient de revisiter brièvement, avant de se focaliser sur les deux dimensions principales de la gouvernance territoriale en Grande Bretagne : le pilotage à distance des collectivités locales en Angleterre et la construction d'institutions politiques et d'espaces publics plus autonomes dans les nations celtes de l'Ecosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord.

Dans un ouvrage devenu classique Rhodes (1997) identifie six interprétations sensiblement différentes de la gouvernance, derrière lesquelles se profilent des processus de fragmentation institutionnelle, d'estompement des frontières entre les secteurs publics, privés et associatifs ; d'une importance accrue des réseaux d'organisations, de la popularité des techniques du Nouveau Management Public, d'un référentiel productiviste et de la redéfinition du rôle de l'Etat. Étudier la gouvernance est une manière d'étudier la transformation contemporaine de l'État (Loughlin, 2005). Dans cette littérature riche on peut faire une distinction entre la gouvernance exogène et la gouvernance endogène. Par gouvernance exogène, nous nous référons à des ouvrages hétérogènes qui affirment que le contexte structurel de gouvernement a changé sous l'impact de la globalisation économique, de l'intégration dans des ensembles régionaux tel l'Union européenne, de l'incidence accrue de transferts internationaux, ou bien par l'émergence de référentiels transnationaux nouveaux (voir Piattoni, 2010, ou Hooghe and Marks, 2009). La gouvernance endogène met en avant plutôt les changements à l'intérieur des sociétés occidentales qui ont produit de nouvelles relations interdépendantes et qui ont transformé les jeux d'acteurs existants. Cette nouvelle gouvernance endogène se caractérise par une

importance accrue des réseaux de politiques publiques (Marsh et Rhodes 1992, Rhodes 1997), la pénétration de nouveaux acteurs (privés, associatifs, publics) dans l'espace public (Stoker 2000, John, 2001), la décentralisation et la fragmentation de l'État, la montée de réseaux administratifs intermédiaires ou parapublics (Sharpe 1993; Rhodes 1997) et un mode de régulation moins centré sur l'État-nation.

Dans ces récits, l'interprétation utilitaire de la gouvernance prime sur les référents identitaires de la gouvernance territoriale ; notons l'absence de toute référence à la mobilisation *territoriale* dans le schéma de Rhodes (1996, 1997). A partir du début des années 1990 des spécialistes du pouvoir local en Grande-Bretagne commencent au contraire à utiliser la notion de gouvernance comme cadre privilégié pour décrire la complexité de l'action publique infranationale en Angleterre (voir Stoker, 2000). Ceci reflète en particulier les changements profonds intervenus dans les relations centre-périphérie depuis 1979 en Angleterre dans la gestion des localités (voir infra). La gouvernance désigne alors un ensemble disparate de phénomènes nouveaux : la concurrence entre les villes ; la crise de l'Etat-providence local ; le nouveau management public et l'audit des collectivités ; l'arrivée de nouveaux acteurs décisionnels (notamment ceux du secteur privé) ou encore le poids de l'union européenne. Face à l'affaiblissement des repères traditionnels, les autorités locales seraient contraintes d'exercer plus de flexibilité, de rechercher plus de partenariats et de s'engager plus dans les pratiques de réseaux (Stoker et Young, 1993). La logique de cette approche est instrumentaliste. Le concept du niveau méso reflète parfaitement cette entreprise (Sharpe 1993). Il s'agit d'un espace fonctionnel qui se situe entre la localité et l'Etat.

En même temps, une autre littérature plus centrée sur le territoire a vu le jour vers la fin des années 1990. Le néo-régionalisme de Keating (1998) exprime le mieux ce positionnement. Le néo-régionalisme affirme que la construction des régions a évolué de manière conséquente depuis les années 1960 (Keating, Loughlin et Deschouwer, 2003). Dans les années 1960, les 'régions' furent d'abord des services déconcentrés mis en opération par l'État afin de gérer à distance en matière de développement économique ou des infrastructures. Gouverner à distance par les services déconcentrés ou des agences territorialisées fut une stratégie entreprise par l'État en France, ou au Royaume Uni afin de pallier les défaillances d'une gestion trop centralisée tout en imposant une vision étatique. Cette régionalisation technocratique laissait peu de place pour les identités culturelles, linguistiques ou politiques des régions. A partir du début des années 1990, la 'question régionale' fut discutée dans des termes différents. Les politiques d'aménagement du territoire venues d'en haut typiques des années 1960 avaient cédé la place à des expériences de développement régional endogènes portées par des régions-acteurs (voire des réseaux d'acteurs territoriaux) dotées d'une capacité d'innovation et d'apprentissage. L'autre dimension du néo régionalisme est celle de la construction de nouvelles identités composites ; en cela, le néo régionalisme s'inspire des thèses des constructivistes ethno territoriales. Pour McEwen et Moreno (2005) le citoyen européen contemporain cultive des identités mixtes qui empruntent à la fois aux symboles traditionnels (la culture, la langue, la mémoire), à un sens de multi appartenance (à une localité, une région, une nation ou à l'Europe) et à des préférences individuelles. Placer

les identités au cœur des débats sur le territoire est très loin de préoccupations de l'école des réseaux inspirée par les travaux du jeune Rod Rhodes.

Notre compréhension des gouvernances territoriales en Grande Bretagne est donc avant tout informée par deux visions potentiellement concurrentes des littératures sur la gouvernance, l'une basée sur les dynamiques de pilotage central et de néo-management public (Kickert, 1997, Hood, 2000, Kooiman 2003, Pollitt 2004), l'autre sur le néo-régionalisme et la construction de capacités territoriales (Cole 2006, Keating Loughlin et Deschouwer 2003, Pasquier 2004, Pasquier, Simoulin et Weisbein 2007). Ces deux perspectives sont appliquées aux cas contrastés de la gouvernance territoriale à l'intérieur de la Grande Bretagne. Comme il se doit, notre chapitre distingue entre l'Angleterre d'une part, la nation de loin la plus peuplée, et les nations celtes (Ecosse, Pays de Galles, Irlande du Nord) de l'autre. Par conséquent, ce chapitre s'organise en deux grandes parties, correspondant à ces logiques territoriales différenciées.

## **Le Gouvernement local en Angleterre**

Pris dans son ensemble, le système d'administration locale britannique se distingue des modèles continentaux par trois traits fondamentaux: le principe du droit commun<sup>1</sup>, la doctrine de la souveraineté parlementaire<sup>2</sup> et le principe d'*ultra vires*. Le Royaume-Uni est le seul pays européen de constitution non écrite, où le bien commun est censé ressortir de l'expérience tirée de l'histoire, non pas d'une constitution codifiée (Breuillard, 2000). Avec la doctrine de la souveraineté parlementaire, la prééminence du Parlement de Westminster a des conséquences pour l'organisation des autorités locales et l'administration territoriale de l'Etat. En Angleterre, il y a subordination de fait du pouvoir local au pouvoir central. Le Parlement accorde des compétences aux autorités locales ; celles-ci sont parfois obligatoires, tantôt facultatives. Le principe d'*'ultra vires'* découle logiquement de la doctrine de la souveraineté parlementaire. Ce principe déclare que toute autorité publique doit agir conformément à la loi, telle que définie par le Parlement. Si ces principes s'appliquent également aux nations celtes de l'Ecosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord, en réalité la dévolution crée un statut d'autonomie quasi-constitutionnel, au point où une marche en arrière semble aujourd'hui impensable (deuxième partie).

Si l'Angleterre est un pays de la démocratie locale, ceci se réfère à la pratique héritée de plusieurs siècles d'évolution politique, bien plus qu'à une quelconque théorisation de l'autonomie locale. L'Etat providence à l'anglaise est enraciné dans une tradition d'action publique locale. Les services publics se sont d'abord développés de manière incrémentale au niveau local ; ce fut le cas pour l'enseignement, la santé publique, le logement, ou l'urbanisme. Dans le modèle traditionnel, les autorités locales contrôlaient la quasi-totalité des services publics non directement gérés par l'Etat central, les grandes exceptions étant la santé et la sécurité sociale. Avec l'expansion de l'Etat-providence dès

---

<sup>1</sup> Le droit commun se réfère au faisceau de normes, de conventions, et de précédents qui forme ensemble le patrimoine juridique britannique. Le principe de base du droit commun est que les juges doivent respecter les précédents juridiques en arrêtant leurs décisions, plutôt que de se référer à une constitution ou charte écrite.

<sup>2</sup> La doctrine de la souveraineté parlementaire investit la souveraineté indivisible du peuple dans une Assemblée parlementaire. Les lois votées par le Parlement sont souveraines et les Actes du parlement ont la primauté sur les coutumes et les précédents du droit commun.

le début du vingtième siècle, les autorités locales se trouvaient dépourvues de fonctions importantes. Dès le gouvernement travailliste de 1945-51, la fourniture du gaz et de l'électricité, la gestion des hôpitaux, l'entretien des routes principales furent transférés des collectivités locales à l'État ou à des entreprises publiques. Dans les années 1980, la croisade néolibérale de Mme Thatcher a réduit encore plus le rôle des autorités locales, voire du secteur public dans son ensemble.

Pendant la période d'or de l'autonomie locale, le système politico-administratif reposait en principe sur la séparation entre les affaires régaliennes de l'État central et les affaires quotidiennes, mises en application par les autorités locales. En dehors des domaines de la défense, de la politique étrangère, de la politique macro-économique et de la sécurité sociale, le gouvernement central administre peu. Il dépend des autorités locales pour la prestation de services. Ce partage entre la haute et la basse politique a donné naissance au concept de l'«État dual» - théorisé par Bulpitt (1983) et autres. Dans l'«État-dual», les affaires nationales sont traitées à Londres et les affaires locales suivies par les autorités locales. Quoique interdépendantes de façon fonctionnelle, il existe peu de liens formels entre la haute et la basse politique. La tradition de cumul des mandats reste quasiment inexistante ; de plus les services territoriaux de l'État étaient extrêmement faibles ou inexistants, sauf en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord. La centralisation britannique était bien réelle, mais elle était plus politique qu'administrative.

## La Structure des autorités locales et régionales en Grande-Bretagne

<b>Année</b>	<b>Conseils élus</b>
<b>1888</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 144 conseils de comté</li><li>• 474 districts ruraux/317 bourgs municipaux/564 districts urbains</li><li>• 7500 paroisses</li></ul>
<b>1894</b>	Elections représentatives et démocratiques pour toutes les autorités locales.
<b>1933</b>	<p>Les 98 conseils de comtés sont les autorités stratégiques. Les 1367 conseils de districts sont les autorités de proximité. 7.500 paroisses ont des fonctions symboliques.</p> <p>Les bourgs (90 county-boroughs, 316 non-county boroughs) administrent les villes.</p>
<b>1972</b>	<p>Abolition des bourgs. Rationalisation de deux niveaux : 41 comtés (autorités stratégiques) ; 296 districts (autorités de proximité)</p> <p>Système unique pour les six plus grandes aires-urbaines : 6 comtés métropolitains + 36 districts métropolitains.</p>
<b>1973</b>	9 Conseil régionaux en Ecosse ; 53 Conseils de District. Les 9 régions abolies en 1986.
<b>1985</b>	Abolition des 6 comtés métropolitains et du Conseil du Grand Londres. Les 36 districts métropolitains (et 32 bourgs de Londres) deviennent, <i>de facto</i> , des conseils unitaires.
<b>1996-97</b>	Réorganisation: 55 comtés ; 369 conseils de district ; conseils unitaires dans les grandes villes.
<b>1997-99</b>	Création du parlement écossais, de l'Assemblée galloise, de l'Assemblée d'Irlande du Nord, et de l'Autorité de Londres. Création des agences régionales de développement. Election directe du maire de Londres
<b>2010</b>	Abolition des agences de développement régional en Angleterre Projet d'extension des conseils unitaires à tout l'Angleterre
<b>Source :</b>	Adapté de M. Breuillard, 2000

Le tableau 1 résume les nombreuses réformes de structures des autorités locales en Grande-Bretagne. Quelques renseignements précis ressortent de ce tableau. D'abord, la complexité du système est apparente. Quelques distinctions apparaissent tout de même, notamment par rapport à l'espace géographique et aux structures pertinentes. Le premier contraste évident est celui entre les zones rurales ou périurbaines et les zones urbaines. Dans les zones rurales ou périurbaines, on distingue les autorités stratégiques (les comtés) des autorités de proximité (les districts ou les paroisses). Dans ces régimes mixtes, les conseils de comtés ont la responsabilité de l'éducation, des transports, des routes, des schémas directeurs d'urbanisme, de la planification des logements sociaux, des bibliothèques et des déchets, les conseils de district ayant la responsabilité de gérer les POS, l'urbanisme de proximité (les parcs, les musées) et la gestion des logements sociaux. Dans ces régimes mixtes, quelques services locaux - la police et les pompiers - sont gérés par les commissions mixtes, composées de représentants des diverses collectivités.

L'administration des zones urbaines est bien plus complexe, et peut se définir en trois temps à partir de la grande réforme de 1933. De 1933 à 1972, les villes furent administrées par les comtés bourgs, des structures uniques pour la gouvernance des aires urbaines anglaises. De 1972 à 1996, ce système fut remplacé par un système mixte. À l'exception des six plus grandes villes, les aires urbaines furent dorénavant administrées comme les zones rurales ; par les comtés pour les affaires stratégiques, et les districts pour les affaires de proximité. Les six plus grandes villes – dont Londres, Manchester, Birmingham... furent gouvernées par des conseils directement élus dotés de grands pouvoirs. Ces comtés métropolitains furent, à leur tour, abolis par le gouvernement de Mme Thatcher en 1986. Depuis la création des conseils unitaires en 1996, la plupart des villes sont encore une fois gérées par les autorités locales uniques, qui assurent l'ensemble des fonctions - quoique réduites - qui restent de leur compétence. Aujourd'hui, en Angleterre, on constate l'existence d'un régime unique pour la grande majorité des villes ; et un régime mixte (comté/district) pour des aires non-urbanisées. Le projet d'étendre le régime des conseils uniques à travers le pays entier devrait se réaliser prochainement. Notons que les 28 conseils unitaires en Ecosse et les 22 au Pays de Galles sont gérés directement par les autorités dévolues.

### La révolution des conservateurs, 1979-1997

Le modèle orthodoxe britannique a été transformé au cours des trois dernières décennies. Notre point de départ est celui de l'expérience du régime Conservateur (1979-1997). Nul autre Etat européen ne serait allé aussi loin dans le réaménagement des fonctions et des structures des autorités locales. Parfois, celles-ci ont tout simplement cessé d'exister : ce fut le cas du conseil du Grand Londres, ainsi que les six autres comtés métropolitains, abolis par Mme Thatcher en 1985. De manière plus générale, les autorités locales furent sommées de devenir des collectivités de gestion, non plus des fournisseurs de services

(‘enabling not providing authorities’). On ne peut évoquer les années 1980 sans conclure à un changement de paradigme. À bien des égards, l’héritage conservateur fut accepté par M. Blair au nom de l’efficacité et de la qualité des services rendus. Étant donné ce consensus partiel, quelles ont été les grandes lignes du changement paradigmatique ? On peut identifier une problématique générale et des réponses politiques plus ponctuelles.

Partant du constat de l’échec des formes bureaucratiques du rendement des services de l’État providence, le Nouveau Management Public (NMP) préconise l’évaluation des organisations et des services publics par les critères du marché, notamment par le principe de la concurrence entre organisations et le choix du ‘consommateur’. Selon les canons du NMP la concurrence est créatrice d’efficacité. Les méthodes du secteur privé sont plus efficaces que celles du secteur public. Les contribuables et les consommateurs ont ainsi tout à gagner de la mise en concurrence des services publics locaux. Cette simple philosophie sous-tendait les réformes des marchés publics, et la ‘privatisation’ des services publics, deux traits essentiels de l’héritage des conservateurs.

Quelques conséquences découlent de ces principes généraux. En premier lieu, la séparation de la gestion et la production des services publics (donc la mise en concurrence des services publics et l’ouverture des marchés publics). Deuxièmement, une gestion ‘décentralisée’ et une délégation des postes budgétaires, afin d’identifier de façon précise les responsabilités individuelles et collectives. Troisièmement, la contractualisation, c’est à dire la régulation des relations entre fournisseurs et clients par voie contractuelle (même à l’intérieur des organisations). Selon les adeptes du NMP, ces méthodes devraient permettre aux organisations publiques (autorités locales, mais aussi départements ministériels) de gagner en efficacité. Avec le NMP, le gouvernement conservateur a découvert un cadre idéologique favorable à son action politique, défini en grande partie par des bureaux d’études proches du Parti conservateur (Rhodes 1997).

L’imbrication des secteurs publics, privés et associatifs est au cœur de la littérature britannique sur la ‘gouvernance’ (Cole et John, 2001). C’est l’héritage le plus marquant du régime conservateur. On a de plus en plus souvent confié aux acteurs privés une mission de service public. L’Acte de 1988 a inauguré un processus d’ouverture des marchés publics - compulsory competitive tendering (CCT) - qui a transformé, à bien des égards, la nature même du gouvernement local britannique. Les autorités locales de ‘l’Etat dual’, dont la mission primordiale était la prestation des services, étaient très larges, avec un éventail considérable de fonctions. La concurrence les a incitées à rendre plus efficaces leurs propres services techniques, à réduire leur personnel et à introduire de nouvelles formes de flexibilité du travail. La loi sur les marchés publics a eu un fort impact sur l’organisation interne des autorités locales. Il existe désormais une séparation stricte et formelle des compétences du client (l’autorité locale) et du contractant (soit les services techniques des autorités locales, soit une entreprise privée), les relations entre les deux étant régulées par contrat.

Le régime d’ouverture des marchés publics a rendu obligatoires les appels d’offres pour la prestation des services publics. Ces appels d’offres - ouverts aux acteurs publics, privés et associatifs - concernent la plupart des services locaux, tels le ramassage des ordures

ménagères, le nettoyage des voies urbaines, les cantines scolaires, la gestion des parcs naturels, la construction et la réparation des logements sociaux, la gestion des équipements sportifs... La vision anglaise est une vision consumériste des rapports entre l'administration et ses administrés. Bien plus qu'en France (Fontaine et Warin, 2000), la notion d'audit est au cœur de l'évaluation des organisations et des services publics. L'audit va au-delà d'une stricte comptabilité ; en établissant les appels d'offres et en commanditant les services, les autorités locales doivent rechercher le meilleur rapport qualité-prix. Afin d'encadrer plus strictement les acteurs publics (dont les autorités locales) le gouvernement conservateur a créé la Commission d'Audit, chargée d'assurer l'usage le plus efficace des fonds publics et d'établir des critères précis pour les dépenses publiques. Quel paradoxe que cette même commission fut abolie par les conservateurs de Cameron en 2010 au nom de l'économie publique ! Quelque fut la cohérence de la démarche, les années 1979-1997 ont radicalement transformé les normes de gestion des autorités locales. Aux autorités locales garantes de l'État providence, le régime conservateur substitua la 'culture d'entreprise' qui s'imposa de façon quelque peu artificielle dans les mœurs des élites politiques de tous bords. Les autorités locales ont appris à survivre en s'adaptant ; même les autorités locales de gauche ont fini par se convertir aux nouvelles idées organisationnelles mises sur le marché par la nouvelle droite.

#### Bilan des néo-travaillistes, 1997-2010

La pérennité des réformes des Conservateurs fut assurée par l'action politique de Blair et de Brown après 1997. Les institutions créées par le gouvernement conservateur paraissaient, dans une large mesure, assurées de leur survie. Tel fut notamment le cas pour la Commission d'Audit, dorénavant la bête noire des autorités travaillistes. Si le régime des marchés publics créé sous les conservateurs fut modifié dans un sens plus favorable aux collectivités locales<sup>3</sup>, le principe de l'efficacité de la concurrence (entre secteurs privés et publics, à l'intérieur du secteur public) resta intact. Le gouvernement Blair a fait un usage systématique de l'Initiative pour le financement privé (Private Finance Initiative - PFI) créée par le gouvernement Major. Sous la PFI, les autorités locales se tournent vers le secteur privé afin de financer des équipements nouveaux. Une concession - typiquement d'une durée de 15 ans - est allouée aux contractants privés. À gauche, comme à droite, il y a acceptation que les capitaux privés puissent permettre aux collectivités locales d'améliorer les services rendus au public. Même les municipalités telles que Sheffield - travailliste jusqu'en 1999 - ont conclu de nouveaux accords avec le secteur privé. La PFI donne aux collectivités un moyen d'investir à long terme dans les domaines des transports, du ramassage des ordures, de l'Informatique ou des logements sociaux. Ces contrats sont particulièrement importants dans le secteur éducatif, où plusieurs grandes villes - telles que Leeds ou Sheffield - ont signé des contrats avec les entreprises privés pour la construction et l'entretien des écoles.

---

<sup>3</sup> Désormais, les autorités locales ne sont plus tenus à sélectionner les opérateurs des services locaux au seul critère du prix le plus bas (ce qui fut effectivement le cas sous le régime de 'Value for Money'). Ils doivent rechercher les meilleurs rapports qualité-prix ('Best Value').

S'il y avait un nouvel accent sur la modernisation politique et la démocratie, les gouvernements de M. Blair et de M. Brown n'ont pas fondamentalement remis en question le modèle de gouvernance par agences. De pans entiers des services publics sont gérés par ces structures à géométrie variable. Les grandes réformes du gouvernement Blair outrepassaient les collectivités locales. Ainsi, la politique de l'emploi (notamment le Plan Jeunes et le programme Welfare-to-Work) a été confié à l'Agence pour l'emploi (Employment Service) une agence autonome dont le conseil d'administration est nommé par le gouvernement. À bien des égards, les tendances lourdes du nouveau management public étaient poussées plus loin sous Blair que sous les précédents gouvernements. Dans le domaine de l'enseignement, par exemple, le ministre de l'Education s'est doté du droit de transférer la gestion des collèges et des lycées 'en situation d'échec' à des entreprises ou des consultants privés, un pouvoir qui va bien au-delà de ceux consentis par les précédents gouvernements conservateurs. Le même principe prévalait dans le domaine de la santé ; les services sociaux pouvaient être transférés des collectivités locales aux agences locales du service national de santé (*NHS trusts*). Dans le domaine de l'Education, l'agence nationale d'inspection scolaire - OFSTED - a vu ses pouvoirs renforcés, malgré l'opposition acharnée des syndicats d'enseignants, une clientèle électorale fidèle au Parti travailliste.

Pendant la campagne électorale de 1997, les travaillistes ont évoqué l'éventuelle création d'assemblées élues dans les régions anglaises. Ce projet a été édulcoré après une forte opposition de la part des fonctionnaires de Whitehall, notamment ceux du DTI et du DfEE<sup>4</sup>, et l'indifférence, voire l'hostilité de Blair lui-même. Cet épisode permet de relativiser la cohérence de la démarche de réforme constitutionnelle ; à l'évidence, l'architecture constitutionnelle introduit de fortes disparités au détriment de l'Angleterre, seul pays du Royaume à ne pas avoir des instances régionales élues. En novembre 1998, le gouvernement travailliste a créé huit Agences régionales de développement (RDA), s'abstenant d'aller plus loin, tout en laissant savoir que ces Agences pourraient devenir à terme des Assemblées régionales élues. Les RDA étaient investies de fonctions précises : établir des plans régionaux de développement économique, promouvoir des partenariats entre acteurs publics et privés, assister à la négociation des fonds structurels de l'UE, conseiller les ministères sur les aides industrielles et la formation. Leurs ressources budgétaires étaient loin d'être négligeables – 2 milliards de livres (2,5 milliards d'Euros) par an. Mais la création des RDA portait le sceau d'un compromis bureaucratique qui ne mettait pas en question les intérêts primordiaux des grands ministères centralisateurs. Les RDAs étaient loin d'être l'équivalent des régions continentales, même les régions à la française. En 2004 un referendum dans la région du Nord-est a rejeté la proposition de créer une Assemblée régionale, enterrant par cet acte toute dévolution régionale en Angleterre même.

### Les deux visages de Cameron

---

<sup>4</sup> DTI. Département du Commerce et de l'industrie (Department of Trade and Industry). DfEE. Département de l'Education et du Travail. (Department for Education and Employment) DETR. Département de l'Environnement, des Transports et des Régions (Department of the Environment, Transport and the Regions).

Deux ans après son avènement, la coalition entre conservateurs et libéraux-démocrates, qui a remplacé les néo-travailleurs en 2010, a eu un impact certain dans le domaine des relations territoriales. Dans notre domaine d'intérêt, la Coalition se caractérise par deux traits marquants : d'abord, par l'économie (plutôt que l'efficacité) dans les dépenses publiques ; ensuite par le projet de la Grande Société ('Big Society') de Cameron. L'économie va bien au-delà de l'exigence financière. Si, en effet, il y a l'urgence absolue de réduire les déficits publics, celle-ci s'accompagne d'une volonté de réduire la taille de l'État et de 'rendre' la gouvernance des services publics de proximité à la 'société civile'. Au nom de la réduction nécessaire des déficits publics, les conservateurs sont allés jusqu'à abolir des agences créées par Thatcher et Major dans les années 1980 et 1990, dont la commission d'Audit est la plus symbolique. Réduire le train de vie de l'État plaide non seulement pour une réduction du nombre des agences (et de leurs budgets) mais aussi pour l'abolition pure et simple des 'régions', que ce soit les agences de développement régional (de la période de Blair) ou les bureaux régionaux (Government Offices) de l'État, ces 'préfectures de région' créées sous le gouvernement de Major. En 2010, le gouvernement a donc logiquement aboli les agences de développement régional et les bureaux régionaux de l'État.

Cette entreprise de démantèlement de l'État méso est justifiée par le projet de la Grande Société (Big society) de David Cameron, lui-même inspiré par les modèles de gouvernance urbaine aux États-Unis (à New York notamment). La *Big Society*, inspirée par une représentation négative et idéologique de l'État, prône la prise en charge directe des services publics – notamment les écoles – par des citoyens organisés en associations. Ce discours, axé sur la société plutôt que le marché, est très différent de celui des conservateurs d'antan. D'une part, il y a une valorisation du local, de l'autonomie et du choix des communautés. La loi de 2011 sur les localités – le Localism Act – démontre cet intérêt de la coalition pour une version particulière de la décentralisation (Department of Communities and Local Government, 2011). Pour la première fois, la loi inscrit le principe d'une compétence générale d'administration dans les textes ; les autorités locales peuvent élaborer des politiques dans tout domaine qui n'est pas explicitement interdit par la loi. L'acte prévoit également les transferts possibles de nouvelles compétences aux grandes villes, ainsi que de nouveaux pouvoirs sur le droit foncier. Les autorités locales vont même pouvoir modifier - à la marge - les impôts locaux. Si le montant des impôts locaux restera strictement encadré par le pouvoir central (un référendum local étant nécessaire pour augmenter les impôts), les collectivités pourront garder une proportion plus importante des recettes de la taxe professionnelle (Business rates) qu'elles collectent. De même, les collectivités, autrefois contraintes de transférer toute la collecte des loyers des HLM au gouvernement central, bénéficieront d'un peu plus de souplesse. En ce qui concerne les innovations institutionnelles, enfin, le gouvernement annonce des référendums sur l'élection directe des maires des grandes villes en mai 2012 ; en l'occurrence seule la ville de Bristol a répondu de manière positive.

Mais ce discours 'communautariste' cache mal une volonté de contrôler très étroitement les dépenses des autorités locales. Suite au plan de réduction des déficits (*Comprehensive Spending Review*) de 2010, les autorités locales doivent gérer une masse budgétaire réduite, en termes réels, de 27% pour la période 2011-2015. Au total, la *Comprehensive*

*Spending Review* va se traduire par la perte de 500 000 emplois dans le secteur public, dont au moins la moitié dans les autorités locales. Et si la mise en œuvre de la *Big Society* n'était rien d'autre qu'une décentralisation de la pénurie ?

En guise de conclusion de la première partie, notre chapitre a mis en évidence les réponses différentes apportées à la question de la gouvernance territoriale en Angleterre depuis les années 1980. Des conservateurs Thatcher/Major (1979-1997), on retient la remise en question partielle de l'État dual et la volonté de diriger les autorités locales de loin et de contrôler la dépense publique. Des travaillistes Blair et Brown, on retient surtout une culture du nouveau management public, d'indicateurs de performance et d'audit (en même temps que l'expérimentation constitutionnelle inédite de la dévolution). De Cameron on observe le retour d'un discours politique originel sur le local, mais l'absence de réflexion sur la coordination de la gouvernance territoriale de manière plus large.

## **Les nations du Royaume uni et la dévolution**

La deuxième dimension de la question des gouvernances territoriales en Grande Bretagne concerne les nations du Royaume uni et la dévolution. Le Royaume-Uni compte plus de soixante millions d'habitants sur un territoire moitié moins grand que celui de la France, une des densités les plus fortes d'Europe. L'Angleterre rassemble presque 83 % de la population britannique, l'Ecosse 9 %, le Pays de Galles 5 % et l'Irlande du Nord 3 %. Chacune des quatre nations du Royaume-Uni a son propre héritage historique, culturel et, dans une certaine mesure, ses propres caractéristiques sociopolitiques. La construction britannique est contestée par une partie de l'opinion en Ecosse (où une forte majorité se sent plus écossaise que britannique) et, à un moindre degré, au Pays de Galles. Des siècles de guerre furent nécessaires pour « pacifier » l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande, et les placer finalement dans une situation subordonnée au Parlement de Westminster et au gouvernement de Whitehall. Le Pays de Galles fut définitivement uni à la Couronne d'Angleterre par les Actes d'Union de 1536 et 1542. Ce n'est qu'en 1707 que fut authentifiée l'Union de l'Angleterre et de l'Ecosse par un pacte qui permettait à la région septentrionale de conserver un certain nombre de particularismes : elle put ainsi garder son clergé et son Eglise presbytérienne, distincts de l'Eglise officielle anglicane, de même que son propre système d'enseignement et son propre système juridique largement inspiré du droit romain. L'Irlande fut liée à la Couronne par l'Acte d'Union de 1800. La division de l'Ile en 1922 a créé deux Etats sur le territoire de l'Ile d'Irlande ; la République d'Irlande au sud et l'Irlande du Nord, rattachée à la Couronne d'Angleterre.

### La Dévolution

Depuis l'avènement de la dévolution en 1997 (l'année des référendums en Ecosse et au Pays de Galles), l'organisation territoriale du Royaume-Uni est plus que jamais à géométrie variable. Au Royaume-Uni, coexistent des petites nations avec un statut quasi-fédéral (l'Ecosse), des 'nations-régions' avec un degré élevé d'autonomie (le Pays de

Galles), des arrangements ‘consociationalistes’<sup>5</sup> entre communautés divisées (Irlande du Nord) et une grande nation - l’Angleterre - où la greffe régionale ne prend pas. L’échec du référendum de 2004 dans le nord-est démontre la faiblesse de la demande électorale pour des institutions régionales élues en Angleterre (Cole, 2006).

Dans un ouvrage important, Bogdanor (2008) évoque trois dimensions de la dévolution : le transfert de pouvoir à une Assemblée élue mais subordonnée ; le transfert de compétences par des critères géographiques ; et le transfert de fonctions exercées dorénavant par le Parlement de Westminster. En termes purement formels, la doctrine de la souveraineté parlementaire reste déterminante pour la constitution britannique et la dévolution n’implique aucun partage de la souveraineté. La forme de l’État reste unitaire : la dévolution n’est pas le fédéralisme et les pouvoirs dévolus restent attribués par le pouvoir central. La dévolution traduit le transfert du pouvoir de décision en matière économique, sociale, politique et culturelle au profit d’une assemblée régionale démocratique, élue au suffrage universel et investie, pour ce faire, de moyens politiques et administratifs étendus. On peut l’assimiler à l’autonomie interne en droit français. C’est un concept typiquement britannique, distinct, même s’il en est proche, de l’autonomie régionale telle qu’on la rencontre en Espagne ou en Italie. La dévolution n’est pas le fédéralisme, car il n’y a pas de constitution écrite ; selon la doctrine constitutionnelle de la souveraineté parlementaire, le parlement de Westminster pourrait un jour récupérer les pouvoirs dévolus, voire même décréter l’abolition des institutions (cf. le cas pour le Parlement de Stormont en Irlande du Nord en 1972). La dévolution au Royaume-Uni est une forme de décentralisation asymétrique : l’Ecosse, le Pays de Galles et l’Irlande du Nord ont chacun des institutions politiques, mais avec un degré variable d’autonomie et des pouvoirs juridiques et des ressources financières inégales.

Le modèle écossais est celui qui pousse le plus loin la logique de la dévolution : des pouvoirs législatifs dévolus avec quelques pouvoirs réservés pour le centre et la possibilité de lever quelques impôts. Le Parlement écossais a le pouvoir de légiférer dans tous les domaines sauf ceux qui sont expressément réservés au Parlement de Westminster (les affaires constitutionnelles, les finances britanniques, la politique étrangère, la sécurité sociale et la citoyenneté). Le pouvoir écossais gère les domaines essentiels tels (entre autres) la santé, l’éducation, le maintien de l’ordre, le logement, les transports, les arts et la culture<sup>6</sup>. Pour assumer ses fonctions, l’exécutif écossais reçoit un budget sous forme de dotation globalisée, libre à lui de distribuer les crédits selon ses préférences. D’autre part, les domaines d’une vraie importance pour l’Ecosse - l’État-providence et l’économie - ne sont pas ou peu décentralisés. La sécurité sociale, la politique de l’emploi, les aides à l’emploi, restent dans le domaine de compétence du gouvernement central britannique... pour l’instant. Et, même si son Parlement peut varier à la marge les taux d’imposition nationale, l’Ecosse n’a pas, à proprement parler, d’autonomie fiscale pour mener à bien ses projets, d’où la demande des nationalistes de réparations historiques et le contrôle sur 90 % des ressources pétrolières de la mer du Nord.

---

<sup>5</sup> D’après Lijphart, le consociationalisme signifie des arrangements institutionnels entre communautés divisées, classiquement les Catholiques et les Protestants au Pays-Bas.

<sup>6</sup> Les domaines de compétence du Parlement écossais concernent le système judiciaire, la police, la santé, l’éducation, la formation, le logement, la planification spatiale, le développement économique (mais non pas la fiscalité sur l’entreprise); les aides financières à l’industrie; le tourisme, les transports, l’agriculture, le patrimoine et les arts. Dans ces domaines, le Parlement écossais a le droit de légiférer.

Depuis mai 2007, l'exécutif écossais est dirigé par un premier ministre nationaliste, Alec Salmond, qui mène un combat dur pour l'indépendance de l'Ecosse. La création du gouvernement mené par le SNP (Scottish National Party), presque dix ans après le référendum (et 300 ans jour pour jour après la signature de l'acte de Union entre l'Ecosse et l'Angleterre) donne matière à réfléchir des deux côtés du mur d'Hadrien. Depuis cette date, Salmond louvoie avec le gouvernement britannique, tentant systématiquement de mettre Londres en porte à faux vis-à-vis des électeurs écossais. Cette tactique a porté quelques fruits. Londres est systématiquement montrée du doigt par les nationalistes au pouvoir : notamment par rapport à la politique européenne, exercée par Londres au nom de tout le Royaume-Uni. D'autre part, une réaction anti-écossaise peut être identifiée parmi d'importantes couches de l'opinion publique anglaise, agacée par les prétentions écossaises et un traitement inégalitaire dans le domaine de la santé, de l'éducation, des allocations vieillesse et dépendance. Réélu de manière triomphale aux élections en mai 2011, le premier ministre nationaliste Salmond annonce son intention de tenir un référendum sur l'indépendance en automne 2014. Une analyse plus approfondie va bien au-delà de cet exercice. Il reste que le cadrage pertinent pour analyser la dévolution en Ecosse ne peut négliger les aspects identitaires, ni les mobilisations ethno-territoriales, aussi bien par le biais de partis politiques et d'associations que par la production des politiques publiques écossaises divergentes.

Le Pays de Galles occupe une situation intermédiaire entre l'Écosse et l'Angleterre. L'Assemblée du Pays de Galles était à l'origine moins solidement enracinée que le Parlement écossais. Le principe d'une Assemblée galloise fut admis de justesse dans le référendum de septembre 1997 (50,3 % pour, 49,7 % contre ; 49,7 % d'abstentions). Ceci étant, après plus d'une décennie d'existence, l'Assemblée a réussi à apposer son sceau sur la conscience politique galloise et - comme en Écosse - même les conservateurs n'envisagent pas un éventuel retour en arrière. Aujourd'hui encore, cependant, les institutions de la dévolution accordée au Pays de Galles ne vont pas aussi loin dans l'autonomie qu'en Ecosse<sup>7</sup>. Dans l'acte de 1998, les Gallois ne pouvaient édicter qu'une réglementation dérivée (*secondary legislation*) dans des domaines établis par la loi. Pour assumer ses fonctions, le gouvernement gallois reçoit un budget sous forme de dotation globalisée, comme en Ecosse.

Le Pays de Galles offre un bel exemple d'inflation institutionnelle et de construction identitaire. Si l'Acte de 1998 a créé une Assemblée avec des pouvoirs limités, il y a eu depuis lors un processus de comparaison permanente avec l'Ecosse et une exigence de la part des élites galloises pour une Assemblée plus puissante. Ce fut accompli en deux étapes. D'abord, le pouvoir réglementaire était renforcé dans l'acte de 2006, qui créait également une procédure législative complexe par laquelle l'Assemblée galloise pouvait demander de Westminster le transfert de pouvoirs dans 20 domaines décrits dans la loi. Cette procédure a été source de nombreux conflits entre 2007 et 2011 (par exemple, sur les logements sociaux, la viande ou encore la langue galloise). Vient ensuite le moment de la véritable approbation populaire du projet de dévolution. Depuis le 1er mai 2011,

---

<sup>7</sup> Le modèle écossais réserve quelque pouvoirs pour le centre; le modèle gallois est basé sur le transfert de pouvoirs législatifs dans 20 domaines, un formulaire un peu plus restrictif.

suite au référendum de mars 2011 (qui donnait 65% de oui pour accorder les pouvoirs législatifs aux Gallois) l'Assemblée galloise exerce les pouvoirs législatifs dits primaires. Comme en Ecosse un cadrage de la gouvernance territoriale dans le cas gallois doit prendre en compte aussi bien les variables institutionnelles (la capacité d'action de l'Assemblée), que la mobilisation territoriale (le rôle des partis politiques et des associations) et les *policy outputs* (les politiques publiques divergentes produites par les pouvoirs gallois).

Si l'on fait le point sur le contexte de la dévolution, on constate une asymétrie formelle (des institutions plus fortes en Ecosse) qui provoque des tensions à Londres, Edimbourg et Cardiff. Depuis mai 2007, le gouvernement écossais est dirigé par les nationalistes du SNP, qui ne manquent pas une occasion de déclarer leur soutien à une Ecosse indépendante. Compte tenu de cette asymétrie, on se trouve devant un paradoxe. L'Ecosse, qui sera un jour peut-être 'indépendante', n'insiste pas outre mesure sur sa spécificité culturelle, exigeant plutôt le droit d'être considérée comme une nation comme les autres. Au pays de Galles, en revanche, 'l'indépendance' ne figure pas (ou peu) dans le discours politique, même des dirigeants du Parti nationaliste Plaid Cymru. Mais la culture joue un rôle de la première importance : un facteur intangible de l'identité du peuple gallois réconcilié avec lui-même par le biais de sa langue (Cole et Thuriot, 2010).

## Conclusion

Les gouvernances territoriales au Royaume-Uni sont ainsi plurielles. Elles appellent des observations empiriques et des cadres théoriques distincts. L'analyse de la gouvernance locale en Angleterre reste axée sur les outils du nouveau management, tels l'audit, les indicateurs de performance, la mise en concurrence des services publics, la doctrine du choix des consommateurs, le tout caractérisé par un contrôle étroit exercé par le centre sur les collectivités locales. Mise à part la grande métropole de Londres (dont l'intérêt considérable dépasse les limites de cet exercice), il y a une faible institutionnalisation dans les localités, malgré les gros effectifs employés par les municipalités anglaises. Force est de constater la faiblesse en Angleterre de la demande sociale pour une démocratie locale ou régionale plus vibrante. L'héritage de presque trois décennies de recentralisation et de NPM en Angleterre est une désaffection manifeste pour les processus de démocratie locale, dont témoigne le taux de participation de seulement 32% aux élections locales de 2012 et la victoire des NON dans les référendums pour l'élection directe des maires dans plusieurs grandes villes anglaises (dont Leeds, Manchester et Birmingham). On peut avoir une lecture largement instrumentaliste de ce processus. Le cas anglais est certes exceptionnel, mais, à travers le continent européen, l'Etat régulateur a entrepris des réformes administratives pour renforcer sa productivité et améliorer son pilotage à distance des collectivités locales (Loughlin, 2009, Thatcher, 2007).

Cependant, cette approche par le délestage financier n'est pas le seul. L'approche par *la construction de capacités territoriales* fournit une autre perspective, plus adaptée à l'étude de la dévolution. Centrée sur les institutions dévolues ou décentralisées, cette approche a été utilisée pour prendre la mesure des configurations d'acteurs ou de mise en

œuvre différenciée des politiques publiques (Bradbury, 2003 ; Cole, 2006). On identifie deux sortes de variables qui soutiennent la capacité politique des territoires : ce sont des variables d'ordre institutionnel (capacité d'agrégation des institutions politiques, voire d'accommodation des jeux des intérêts et des jeux partisans) et des variables d'ordre territoriales (capital social, registre d'action collective, réseaux d'acteurs, poids économique, caractéristiques culturelles). Il va bien au-delà de notre exercice d'élucider cette approche. Le critère le plus important est peut-être, tout simplement, l'existence d'institutions politiques démocratiquement élues. Les grandes régions en Angleterre n'existent pas, à proprement parler, puisque elles n'ont pas d'institutions démocratiques. D'autre part, la dévolution au Pays de Galles et en Ecosse a renforcé la capacité de ces régions fortes. Ces façons différentes de conceptualiser la gouvernance territoriale en disent long sur la diversité territoriale à l'intérieur du Royaume uni contemporain.

## REFERENCES

- Bogdanor, V. (2008) Devolution in the United Kingdom. Oxford: Oxford University Press.
- Bradbury, J. (2003) 'The Politics of sub-state regionalisation: a neo-functionalist perspective and the case of devolution in the UK' British Journal of Politics and International Relations, 5:4, 543-575.
- Breuillard, M. (2000) 'Local government' et centralisation en Angleterre, Paris : L'Harmattan
- Bulpitt, J. 1983. Territory and Power in the United Kingdom, Manchester: Manchester University Press.
- Cole, A et John. P. 2001. Local Governance in England and France London; Routledge.
- Cole, A. 2006. Beyond devolution and decentralisation; building regional capacity in Wales and Brittany. Manchester : Manchester University Press.
- Cole, A. and Thuriot, F. (2010) 'La dévolution et les politiques culturelles : le Pays de Galles et l'Ecosse'. In Diane Saint Pierre and Claudine Audet (eds), Tendances et défis des politiques culturelles : Cas nationaux en perspectives, Québec : Presses de l'Université Laval, pp. 321-344
- Department of Communities and Local Government (2011) A plain English guide to the Localism Act Londres: Department of Communities and Local Government.
- Fontaine, J. et Warin, P. 2000. 'Retour des évaluations: les politiques publiques territorialisées entre affichage et incertitude de leur régionalisation', Pole-Sud, 12: 1-12.
- Hood, C. ( 2000) The Art of the State : Culture, Rhetoric, and Public Management Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2009) Does Efficiency Shape the Territorial Structure of Government? Annual Review of Political Science 12: 225-41
- Jenkins, S. (2011) 'Cameron should uncap council tax and stop taking all the blame for the cuts', The Guardian , 8<sup>th</sup> February.
- John, P. (2001) Local Governance in Western Europe
- Keating, M. (1998) The new regionalism in Western Europe : territorial restructuring and political change Cheltenham, Edward Elgar.
- Keating, M. Loughlin, J. et Deschouwer, K. (2003) Culture, Institutions and Regional Development: a Study of Eight European Regions, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kickert, W. (ed) (1997) Public management and administrative reform in Western Europe Cheltenham, Elgar.
- Kooiman, J. (2003) Governing as Governance. London : Sage.
- Loughlin, J. (2009) The 'Hybrid' State: Reconfiguring Territorial Governance in Western Europe' Perspectives on European Politics and Society (forthcoming)
- Marsh, D. et Rhodes, R. A. W. (1992) (eds), Policy Networks in British Government Oxford: Clarendon.
- McEwen, N., et Moreno, L. (dir) The Territorial Politics of Welfare London: Routledge, pp. 85-102
- Pasquier, R. 2004. La Capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne. Rennes: Presses Universitaires de Rennes

- Pasquier, R. (2007), Simoulin, V., and Weisbein, J. ( 2007( (eds). La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories Paris: LGDJ.
- Piatonni, S. (2010) The Theory of Multi-Level Governance. Conceptual, Empirical and Normative Challenges. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2004) Agencies : how governments do things through semi-autonomous organizations. Basingstoke: Palgrave.
- Rhodes, R.A.W. (1997) Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Buckingham: Open University Press.
- Sharpe, L.J. (1993) (ed.) The Rise of Meso-government in Europe London: Sage.
- Stoker, G. (2000) (ed.) The New Politics of British Local Governance Basingstoke: Macmillan.
- Stoker, G. and Young S.(1993) Cities in the 1990s London: Longmans.
- Thatcher, M. (2007) 'Regulatory agencies, the state and markets: a Franco-British comparison' Journal of European Public Policy, 14 (7). pp. 1028-1047.