RODERICK RHODES

La Grande-Bretagne, pays du « gouvernement local »?

La Grande-Bretagne a la réputation d'être la « mère des Parlements » et le « pays du gouvernement local ». Si on s'accroche à cette expression d'un chauvinisme dépassé, il est possible d'arguer que, à l'inverse de la commune, les collectivités locales (1) britanniques sont de grande dimension, plurifonctionnelles et riches, puisqu'elles disposent, grâce aux impôts locaux, de la liberté de lever elles-mêmes une proportion importante d'un revenu substantiel. Ainsi, la population moyenne de l'unité de base — le conseil de district — n'est pas loin de 123 000 habitants. Les collectivités locales ne sont pas responsables seulement d'un grand nombre de services mais contrôlent aussi des instruments essentiels du *Welfare State*, tels que l'éducation, la protection sociale et le logement. Elles ne sont pas non plus, en théorie, les simples agents des administrations centrales : le ministre de l'éducation, par exemple, n'a virtuellement aucun contrôle direct des programmes scolaires. En termes macroéconomiques, les autorités locales représentent 13 % du PIB et 38,5 % de l'emploi total du secteur public. Les subventions du Gouvernement central, qui s'étaient élevées à quelque 65 % des dépenses locales dans les années 70, en représentent actuellement 48 %, la différence venant des impôts locaux et de la rémunération des services payants (la location des logements municipaux, par

(1) N.d.t. : on utilisera systématiquement le terme de « collectivités locales » bien qu'il ait une connotation différente du terme anglais *local authorities*. En effet, l'expression d' « autorités locales » ne nous paraît pas satisfaisante en français. Il y a deux niveaux de collectivités locales : les comtés (ou régions en Ecosse), et, en dessous, les districts.

exemple). En résumé, les collectivités locales britanniques semblent *a priori* constituer des unités puissantes et même indépendantes du Gouvernement central, et les expressions pour décrire cette « autonomie locale » ne manquent pas, si bien qu'on pourrait croire par moments que la Grande-Bretagne a réalisé l'apothéose du *gouvernement* local, terme que l'on distinguera d'*administration* locale.

Il serait vain de vouloir fournir, dans un aussi bref article, un bilan complet des forces et faiblesses du gouvernement local, mais on peut essayer au moins de corriger certaines des illusions les plus courantes. On opposera l'image d'un Etat unitaire, caractérisé par une collaboration des deux niveaux de gouvernement — avec un processus de décision local animé par des gens clairement responsables de leurs actions — et celle d'un système politique différencié et désagrégé, caractérisé par l'interdépendance, par l'absence de décisions prises localement, par des formes mal définies de responsabilité et par des relations ambiguës et confuses où fragmentation et centralisation coexistent. Le thème dominant de cette étude sera donc que le pays dit du gouvernement local est, en fait, une « société sans centre » (2) où, néanmoins, l'autonomie locale est grandement limitée par des forces non locales.

Etat unitaire ou système politique désagrégé ?

La Grande-Bretagne est un Etat unitaire où « le pouvoir de déléguer ou de révoquer le pouvoir délégué reste entre les mains de l'autorité centrale » (3). Il serait ridicule de prétendre que le Gouvernement central en Grande-Bretagne ne peut décider et agir. Il peut appliquer effectivement des lois qui sont en harmonie avec les intentions proclamées des gouvernants en place. La relation entre le centre et les collectivités locales, par exemple, n'est pas une relation égalitaire : elle est asymétrique, le centre disposant de la quasi-totalité des ressources juridiques. Mais, par-delà l'image courante d'un centre directif et envahissant et derrière des maximes comme « le Gouvernement doit avoir le droit de gouverner », il y a des vérités embarrassantes ; les directives du centre sont contrecarrées par les collectivités locales qui peuvent décider et mettre en œuvre, à l'insu du centre, des politiques jugées par lui inopportunes. Il est donc nécessaire d'aller au-delà des sentiers battus et

(2) N. Lehmann, *The differentiation of society*, New York, Columbia University Press, 1982, p. xv et 353-355.

(3) R. Rose, *Understanding the United Kingdom*, London, Longman, 1982, p. 50.

d'explorer les contraintes *à l'intérieur* du centre et *sur* le centre.

Les contraintes *sur* le centre résident dans le fait qu'il n'exécute pas lui-même ses propres décisions : à l'exception de la défense et de la sécurité sociale, il ne fournit pas de services. Le centre dépend d'autres unités gouvernementales pour l'application de politiques sur lesquelles il ne détient qu'un contrôle lointain. Tout aussi important est le fait que les « autres unités gouvernementales » ne se limitent pas aux collectivités locales. La croissance du Gouvernement britannique est le résultat d'un processus graduel d'élaboration et de spécialisation. Il existe une profusion d'organisations spécialisées pour des services aussi importants que la santé *(Regional and District Health Authorities)*, l'eau et l'assainissement *(Regional Water Authorities)*, la formation professionnelle et l'emploi *(Manpower Services Commission)*. Par conséquent, il est préférable de qualifier l'ensemble des unités de gouvernement au-delà de Westminster (le Parlement) et de Whitehall (l'administration centrale), d'unités de gouvernement « déconcentrées » *(sub-central)*. Il doit être, en effet, bien entendu que le centre doit traiter avec une multitude d'organismes (dont le gouvernement local ne constitue qu'une partie). En résumé, le Gouvernement de la Grande-Bretagne — au sens large — est « différencié », c'est-à-dire qu'il est formé d'institutions fragmentées, et « désagrégé », c'est-à-dire que ces différents morceaux ne sont nullement rassemblés en un tout cohérent. Le centre dépend des unités « déconcentrées » pour mener à bien ses politiques et le caractère de labyrinthe de la structure institutionnelle fournit de nombreuses possibilités de résistance. Le dérapage des politiques ou leur redéfinition en cours d'application est un problème constant pour le centre.

Les contraintes *à l'intérieur* du centre résident dans sa propre fragmentation. C'est là une faiblesse fondamentale au cœur même du Gouvernement britannique. Les membres du comité central de coordination — le cabinet — sont aussi les chefs d'empires, qui leur sont propres. Au sein du cabinet, on pourra faire admettre aux ministres que des économies dans les dépenses publiques sont essentielles ; de retour dans son ministère, chaque ministre cherchera à ce que son budget échappe à la règle commune. En bref, bien que le terme de « centre » soit commode dans sa brièveté, il déguise l'existence de centres multiples dont les intérêts divergents sont illustrés fort clairement par le conflit quasi permanent entre les ministres dépensiers et la Trésorerie, qui détient les cordons de la bourse. Cette fragmentation du centre est encore accentuée par les réseaux d'interdépendance entre les centres et les unités « déconcentrées ».

Association ou interdépendance ?

Pendant la majeure partie de la période d'après guerre, les relations entre le Gouvernement central et les gouvernements locaux ont été définies comme une « association ». Le centre recherchait activement la coopération des autorités locales et évitait d'imposer ses décisions. Dans sa forme extrême, le modèle « associatif » voit les ministères centraux et les collectivités locales comme des égaux devant le Parlement. En vérité, ce modèle a une forte connotation normative puisqu'il est destiné à critiquer l'interférence du centre et son contrôle des affaires locales. Son défaut majeur est qu'il a toujours fourni une description inexacte de relations qui ont varié avec le temps et en fonction des politiques. Il n'explique guère les variations dans le processus politique reliant les différents niveaux de gouvernement. Une description plus satisfaisante est à rechercher dans une analyse des réseaux d'interdépendance, dans une reconnaissance que la dépendance du centre vis-à-vis d'unités « déconcentrées » (et *vice versa*) est extrêmement variable (4).

Les réseaux d'interdépendance dans le Gouvernement britannique prennent la forme de liaisons verticales et spécialisées par fonctions. Ces réseaux d'élaboration des politiques (ou ces ensembles d'organisations financièrement dépendantes) sont centrés sur les ministères dépensiers mais incorporent une gamme limitée d'autres acteurs, particulièrement les unités « déconcentrées », les professions et des groupes d'intérêt choisis. Ils varient de diverses manières, notamment selon leur degré d'intégration, selon leurs membres, selon la distribution des ressources et selon l'étendue de la dépendance du centre vis-à-vis des unités « déconcentrées ». Il n'est pas nécessaire de décrire les différents types de réseaux (5) pour apprécier trois points essentiels. D'abord, la fragmentation du centre est entretenue par les réseaux d'élaboration des politiques. Tout ministre qui faiblit dans la défense de son empire se verra aussitôt rappelé à l'ordre par ses alliés dans le réseau. Les réseaux institutionnalisent les groupes d'intérêts au sein de la structure gouvernementale de telle façon que leur voix y soit toujours entendue, augmentant ainsi l'effi-

(4) Pour une discussion détaillée de la question, voir R. A. W. Rhodes, *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Farnborough, Gower, 1981, chap. 2.

(5) Pour une discussion plus complète des réseaux d'élaboration des politiques, voir R. A. W. Rhodes, *The national world of local government*, Londres, Allen & Unwin, 1986, chap. 2 et 10, et R. A. W. Rhodes, Power dependence, policy communities and intergovernmental networks, *Public Administration Bulletin*, n° 50, avril 1986.

cacité des oppositions et donnant naissance à un réseau de prises de décision caractérisé par l'incrémentalisme (6) et l'inertie. Ensuite, les réseaux sont fermés non seulement aux citoyens mais aussi au Parlement. L'agrégation et l'incorporation des intérêts essentiels dans la structure gouvernementale servent à exclure toute une série d'autres intérêts concernés, provoquant simultanément le déclin de l'efficacité des mécanismes de responsabilité politique traditionnels dans les démocraties libérales. Enfin, les réseaux eux-mêmes peuvent avoir l'initiative en matière de politiques : en vérité, « toute politique sert ses propres causes », dans la mesure où les réseaux réagissent à leurs politiques passées et aux problèmes qu'elles ont provoqués (7). En d'autres termes, la majeure partie des politiques appliquées localement a une origine non locale. Les réseaux fournissent le cadre à l'intérieur duquel les unités de gouvernement prennent leurs décisions, indiquant les meilleures pratiques et sélectionnant les idées qui ont cours. Cette affirmation hérétique selon laquelle « le pays du gouvernement local » possède un processus de décision local limité justifie un supplément d'analyse.

Le processus de décision : local ou non local ?

Le processus de décision à l'intérieur du gouvernement local est souvent considéré comme si on avait affaire à un système politique jouissant du pouvoir discrétionnaire de décider et de mettre en œuvre des politiques spécifiques. L'inconvénient de cette approche est qu'elle sous-estime l'importance des « sources non locales des changements de politiques » (8). Il est évident que les réseaux d'élaboration des politiques constituent une de ces sources « non locales », mais l'influence des groupes professionnels et du monde des affaires joue également un grand rôle.

L'apparition de réseaux d'élaboration des politiques est un aspect particulier du développement du *Welfare State* ; parallèlement à cette forme de différenciation, est apparu un processus de professionnalisation. Les spécialistes des diverses politiques publiques ont été « institutionnalisés » dans la structure gouvernementale. Cette dépendance a augmenté le recours à, et même poussé à, la création de professions qui jouent un rôle essentiel dans les

(6) N.d.t. : pour une définition de « l'incrémentalisme », voir, dans cette série d'études, l'article de J. Leruez, p. 31.

(7) A. Wildavsky, *The Art and Craft of Policy Analysis*, Londres, Macmillan, 1980, chap. 3.

(8) P. Dunleavy, *Urban Political Analysis*, Londres, Macmillan, 1980, p. 98.

réseaux fonctionnels spécialisés. On citera notamment les professions médicales au sein du service national de santé et les ingénieurs de l'industrie de l'eau. Dans ces deux cas, l'étiquette de « réseau professionnalisé » convient pour décrire le caractère distinctif du processus de décision.

Par conséquent, dans une large mesure, les liens entre le centre et les unités « déconcentrées » sont de plus en plus dépendants de contacts bureaucratico-professionnels au sein des réseaux. En contraste marqué avec le système du cumul des mandats en France, les élites politiques centrales et locales britanniques sont coupées les unes des autres. Un système politique dualiste a donc prévalu : le centre a pris ses distances par rapport aux unités des gouvernements « déconcentrées », lui donnant une autonomie opérationnelle dans le domaine de la « basse politique » (la santé publique par exemple), augmentant de cette façon sa propre autonomie dans le domaine de la « haute politique » (la politique étrangère par exemple). Dans la période d'après guerre, les aspects fonctionnels l'ont emporté sur les aspects territoriaux de la politique et le processus de décision local a été dominé par une « culture de l'apolitisme » (9).

L'engagement du monde des affaires dans la politique locale est considérable. Pour ne prendre qu'un exemple, l'importance des programmes de construction entrepris par les collectivités locales suffit, à elle seule, à garantir des contacts étroits avec cette industrie. Comme l'a montré P. Dunleavy dans son étude de la construction d'immeubles-tours, il était de l'intérêt évident de l'industrie de la construction de s'engager dans des projets grandioses et techniquement avancés. Ce seul fait a exercé une influence rétrograde sur cette politique publique. La restauration de quartiers entiers, la construction d'autoroutes et l'aménagement de vastes hôpitaux desservant des zones étendues, tout cela illustre, au même titre que la construction de tours, la préférence pour les économies d'échelle par rapport aux besoins et aux intérêts des malades, des sans-abri et des habitants des centres urbains (10).

Cette gamme de « sources non locales » du changement politique conduit à estimer que les collectivités locales disposent d'un champ très limité pour prendre l'initiative de politiques « indépendantes ». Cependant, elles pourraient néanmoins adapter leurs politiques aux besoins des citoyens. Elues au suffrage direct, elles sont présu-

(9) Voir J. G., Bulpitt, *Territory and Power in the United Kingdom*, Manchester, Manchester University Press, 1983, et notamment le chap. 5.

(10) P. Dunleavy, *The Politics of Mass Housing in Britain 1945-1975*, Oxford, The Clarendon Press, 1981.

mées être responsables de leur action devant leurs mandants et donc accessibles aux besoins de ces derniers. De telles hypothèses méritent d'être examinées de plus près.

Responsabilité politique ou confusion ?

Il y a plusieurs dimensions à la responsabilité politique des élus locaux. Au niveau le plus élémentaire, on peut se référer, pour les élections locales, au modèle bipartisan (dit de Westminster) selon lequel le parti dont le programme a les préférences de l'électorat se voit confier le pouvoir et sera remplacé à l'élection suivante, s'il n'a pas rempli ses promesses ou s'il a mené des politiques impopulaires. Malheureusement pour ce modèle, la participation électorale est faible, les services fournis par les collectivités locales sont méconnus et les élections y sont, avant tout, influencées par le niveau de popularité des partis politiques nationaux. En outre, ce type d'argument présuppose que l'électorat sait qui est responsable de quel service. Toute discussion de la « responsabilité à l'intérieur du gouvernement local britannique se heurte au problème de l'ambiguïté et de la confusion dans la répartition des responsabilités », comme l'a admirablement démontré la commission d'enquête (dite commission Layfield) au sujet des finances locales.

La commission Layfield, nommée pour passer en revue le système de financement du gouvernement local, a estimé pouvoir inclure les relations centre-périphérie dans sa compétence. Sur ce dernier point, elle a conclu que les collectivités locales ne disposaient d'aucune directive financière ferme, que les contrôles gouvernementaux perturbaient l'établissement des budgets locaux, que le coût des services locaux n'apparaissait pas nettement aux conseillers et au public et que le système de subvention centrale ne permettait pas de voir clairement où se prenaient les décisions financières. Selon la commission, en effet, la formule « quiconque est responsable de la décision de dépenser plus ou moins d'argent au bénéfice d'un service est également responsable de la décision d'augmenter ou non les impôts » devrait être le principe central à la base du financement du gouvernement local (11). Si l'on retient ce critère, il est clair que le système est ambigu et confus. Or, depuis que ce rapport a paru, en 1976, rien n'a été changé ; bien plus, les réformes

(11) Committee of Enquiry into Local Government Finance, *Report*, Cmnd. 6453, Londres, HMSO, 1976, p. 45-46 et 50.

répétées qui ont affecté le système n'ont servi qu'à ajouter l'instabilité à l'ambiguïté et à la confusion.

Si on tourne son attention du gouvernement local aux unités « déconcentrées » en général, alors le problème de la responsabilité devient encore plus aigu. La raison d'être des organismes *ad hoc* est, pour une part, de mettre une certaine distance entre les ministres et les services particuliers ; il s'agit de donner à leurs directeurs un plus grand degré d'autonomie de gestion, ce qui atténue d'autant la responsabilité de ces services devant le Parlement ; et comme, d'autre part, ces organismes sont nommés et non élus, et, par conséquent, exempts de tout contrôle politique local, on peut dire que ce n'est pas à tort qu'on a parlé d'eux comme d'un « Etat secret » (12).

Par conséquent, seule une partie des unités « déconcentrées » est responsable devant des représentants élus ; de plus, en ce qui concerne le gouvernement local, ce système de responsabilité est considérablement affaibli par la difficulté d'identifier, même en termes très généraux, qui est responsable pour quoi. La confusion des responsabilités aboutit à une désagrégation du système.

Autonomie locale ou centralisation fragmentée ?

L'expression d' « autonomie locale » n'est guère facile à cerner. On peut la définir comme la participation à « des activités importantes à propos desquelles elles (les collectivités locales) disposent de possibilités de choix non négligeables » et on peut la considérer comme « un élément essentiel pour parvenir à un gouvernement plus responsable, et plus sensible aux attentes du public » ; les mérites spécifiques d'une telle définition de l'autonomie, c'est qu'elle implique la diffusion du pouvoir, l'adaptation aux changements dans les besoins locaux, une pédagogie sociale par l'expérimentation de services variés et une grande facilité d'accès pour les citoyens (13). Cette conception et les conceptions voisines de l'autonomie locale se heurtent à un problème essentiel : l'autonomie locale existe-t-elle ou est-elle un idéal que l'on doit rechercher ?

Nos analyses antérieures tendent à suggérer que l'autonomie locale a toujours été davantage un idéal qu'une réalité. Ainsi, l'expression se réfère aux collectivités locales et pourtant, dans le système politique différencié que nous connaissons, il existe une gamme

(12) J. Dearlove et P. Saunders, *Introduction to British Politics*, Cambridge, Polity Press, 1984, chap. 5.

(13) Voir G. W. Jones et J. D. Stewart, *The case for Local Government*, Londres, Allen & Unwin, 1983, p. 13-14.

importante d'organismes déconcentrés exempts de tout contrôle politique. Les choix locaux sont strictement limités par l'interdépendance et les forces non locales ; de même, le système de responsabilité est ambigu et confus. L'autonomie locale doit être considérée, par conséquent, comme un étalon pour mesurer les *défauts* du gouvernement local, non pour décrire ses mérites. Toute description des relations entre le centre et les unités « déconcentrées » doit commencer par la fragmentation du centre en réseaux d'élaboration des politiques et par l'incorporation d'un certain nombre d'intérêts déconcentrés à ces réseaux intégrés et cependant fermés. D'autre part, ces réseaux constituent la source principale (et non locale) des politiques. Par conséquent, la fragmentation au sein du centre coexiste avec une centralisation qui repose sur des réseaux individuels de politiques. Ce réseau de relations peut être jugé inférieur à un système d'autonomie locale. Toutefois, les réformateurs ne peuvent faire abstraction du fait qu'il constitue un obstacle de taille à la renaissance d'un gouvernement local autonome.

Conséquences des différenciations

Cette juxtaposition au sein du Gouvernement britannique d'un réseau unitaire et d'un réseau différencié fait courir le double risque de schématiser et d'exagérer les conséquences. Mais l'importance de se repérer clairement dans ce système a été amplement démontrée depuis 1979. Les gouvernements de Mme Thatcher se sont engagés dans une tentative audacieuse visant à créer un « Etat minimal » et à réduire les dépenses publiques (notamment locales). Alors que les dépenses en capital étaient spectaculairement réduites et que la construction de logements était l'objet d'économies draconiennes, les dépenses publiques ont continué d'augmenter en proportion du PIB et les dépenses courantes locales ont également progressé en termes réels. Les prévisions et les objectifs gouvernementaux ont été constamment révisés en hausse ; y compris en ce qui concerne les dépenses locales. D'où la mise en œuvre d'une législation de contrôle immédiatement suivie d'une autre pour colmater les brèches que la première avait laissé subsister. Ainsi, plus le Gouvernement se donnait du mal, plus il obtenait ce qu'il ne souhaitait pas ; autrement dit, la politique gouvernementale était un échec.

Le centre a essayé d'imposer aux unités « déconcentrées » sa conception de ce que devait être le Gouvernement de la Grande-Bretagne. Pour ce faire, il a pris modèle sur la hiérarchie militaire ; le Gouvernement dans son ensemble y est vu comme une bureau-

cratie au sein de laquelle les désirs du centre sont transmis par la voie hiérarchique jusqu'à l'échelon le plus bas. L'idée était de soumettre la bureaucratie par des moyens bureaucratiques, mais cet organigramme militaire s'est heurté à la réalité anarchique d'un système politique désagrégé et différencié. Au lieu de simplifier la machine gouvernementale, le Gouvernement l'a, au contraire, compliquée en employant, par exemple, *sept* types différents de subventions entre 1979 et 1983. Faute de réaliser ses objectifs initiaux, il a fallu que le Gouvernement modifie ses priorités — ainsi, par exemple, la vente des actifs publics est devenue prioritaire au milieu de son premier mandat parce qu'il n'est pas parvenu à contrôler les dépenses publiques — il a dû aussi faire face à une série de développements non voulus par exemple, l'augmentation des dépenses de sécurité sociale en liaison avec l'augmentation des loyers des logements sociaux. Plutôt que de les mieux contrôler, le Gouvernement a politisé les unités « déconcentrées » et accru les résistances inavouées et les rébellions ouvertes. Ainsi, les collectivités locales se sont livrées à ce qu'elles ont appelé une « comptabilité créatrice » pour dissimuler le niveau véritable de leurs dépenses ; certaines ont même refusé de prendre en compte la politique gouvernementale, compensant leurs pertes de subventions (et les amendes) par l'accroissement des impôts locaux. L'histoire du Gouvernement de la Grande-Bretagne au-delà de Westminster et de Whitehall depuis 1979 est la triste histoire d'un centre incapable de comprendre le terrain qu'il cherchait à traverser. Sa carte était erronée et le résultat ne peut être autrement décrit que par le terme de « gâchis », gâchis où personne n'a atteint ses objectifs (14).

Pour comprendre le gouvernement local en Grande-Bretagne, il faut bien voir que l'image (ou le schéma d'Etat unitaire) se trouve brouillée par la réalité d'un système politique différencié. Plutôt que de partir de l'idée d'autonomie locale, il faut, pour bien analyser le véritable fonctionnement des unités « déconcentrées », mettre l'accent sur la désagrégation, la différenciation, l'interdépendance et les réseaux d'élaboration des politiques. En ce qui concerne les années 80, trois caractéristiques de ce système exigeront une attention spéciale.

(14) Pour une discussion plus détaillée de la période 1979-1983, voir R. A. W. Rhodes, Continuity and change in British Central-Local Relations : the « Conservative threat » 1979-1983, in *British Journal of Political Science*, vol. 14, 1984, p. 311-333 ; et pour les événements depuis 1983, voir P. Dunleavy et R. A. W. Rhodes, Beyond Westminster and Whitehall, *in* H. Drucker *et al.* (ed.), *Developments in British Politics*, 2, Londres, Macmillan, 1986.

Tout d'abord, la relation entre le centre et les unités « déconcentrées » est une relation *d'interdépendance asymétrique*, c'est-à-dire la combinaison d'une tradition d'exécutif fort avec des systèmes de fourniture de services désagrégés et des contrôles lointains. Il existe une tension permanente entre l'interdépendance et le processus de décision autoritaire du centre. Si le centre peut décider unilatéralement des paramètres de l'action locale, il n'en reste pas moins que les unités « déconcentrées » peuvent retarder et contrecarrer l'intervention du centre. Le Gouvernement conservateur n'a pas mieux réussi qu'aucun de ses prédécesseurs à faire cesser la tension ; et la mise en œuvre du plafonnement des impôts locaux *(rate-capping)* pour les collectivités récalcitrantes a posé d'une façon aiguë la question de savoir si la Grande-Bretagne est sur le point ou non de donner naissance à un système napoléonien qui permettrait aux bureaux régionaux des ministères d'exercer une tutelle sur les budgets locaux.

Ensuite, l'action gouvernementale a porté atteinte à la séparation politique traditionnelle centre et périphérie et *politisé* les relations intergouvernementales. La volonté gouvernementale de contrôler les collectivités locales a mis face à face ministres et leaders locaux. A une certaine époque, les relations intergouvernementales pouvaient être décrites comme « gouvernement et politique hors de Whitehall ». On peut dire que, à l'heure actuelle, elles font partie intégrante du réseau politique de Whitehall. Les ministres ont découvert que les unités « déconcentrées » peuvent imposer au centre des coûts politiques élevés et cette politisation se révélera peut-être comme le changement le plus significatif des années 80 dont il reste d'ailleurs à mesurer totalement l'impact.

Enfin, depuis l'abandon d'un système politique à deux niveaux, le centre ne dispose plus d'un *code opératoire* efficace dans ses rapports avec les collectivités territoriales. Le code hiérarchique ne fonctionne plus vis-à-vis d'un système différencié. Le Gouvernement central a tenté d'expérimenter un code opératoire populiste destiné à court-circuiter les unités « déconcentrées ». Il en a appelé directement aux citoyens, leur donnant de nouveaux droits vis-à-vis des collectivités locales (en renforçant notamment le droit des parents de choisir l'école de leurs enfants). Mais, jusqu'à maintenant, il n'a pas découvert de code cohérent pour remplacer à la fois un double système politique indésirable et un code hiérarchique défaillant. Pourtant, sans un code cohérent, l'instabilité, l'ambiguïté et la confusion sont destinées à rester les caractéristiques centrales du système ; le Gouvernement sera aux prises avec une spirale de

législation toujours plus lourde dont il ne pourra pas apprécier les conséquences.

Si la Grande-Bretagne a un jour été le « pays du gouvernement local », cette époque est révolue depuis longtemps. Plutôt que de pleurer sur son abandon, il vaut mieux analyser les similitudes entre les systèmes de gouvernement déconcentré dans les sociétés industrielles avancées, qu'il s'agisse de l'imbrication extrême des relations centre-périphérie en France ou de *politikverflechtung* en RFA. Les pressions qui ont donné naissance à ces labyrinthes ou à ces structures organisationnelles multiformes conduisent à penser que l'image d'un gouvernement local de l'Etat unitaire n'appartient qu'à une ère bucolique. L'avenir n'est pas dans un retour au passé mais dans la mise au point de systèmes de responsabilité spécifiques à chaque réseau de décision.

RÉSUMÉ. — *La Grande-Bretagne n'est plus le « pays du gouvernement local », si elle l'a jamais été. En vérité, elle constitue un système politique différencié et interdépendant où, dans la plupart des domaines, l'Etat central dépend d'une profusion d'unités « déconcentrées » pour la mise en œuvre des politiques qu'il décide. Autrement dit, bien que la notion d'autonomie locale soit plus un idéal qu'une réalité, puisque la plupart des politiques « locales » ont des sources non locales, les collectivités locales détiennent un pouvoir négatif de blocage, ou du moins de « redéfinition » des initiatives du centre. Tout cela conduit à beaucoup de confusion, surtout lorsqu'un Gouvernement, comme celui de Mme Thatcher, tente de faire appliquer par les collectivités locales une discipline budgétaire qu'il n'a pas vraiment les moyens d'imposer.*