



SPHÈRE PUBLIQUE - SPHÈRE PRIVÉE  
NOUVEAUX ENJEUX, NOUVEAUX MODÈLES

# *Royaume-Uni, l'autre modèle ?*

par Eudoxe Denis  
avec Laetitia Strauch

Préface de Jean-Marc Daniel

**#1** *La Big Society*  
de David Cameron  
et ses enseignements  
pour la France



INSTITUT DE  
L'ENTREPRISE

Créé en 1975, l'Institut de l'entreprise est un think tank indépendant de tout mandat syndical ou politique. Association à but non lucratif, l'Institut de l'entreprise a une triple vocation : être un centre de réflexion, un lieu de rencontre et un pôle de formation. Profondément ancré dans la réalité économique, il concentre ses activités sur la relation entre l'entreprise et son environnement. L'Institut de l'entreprise réunit plus de 130 adhérents (grandes entreprises privées et publiques, fédérations professionnelles et organismes consulaires, institutions académiques, associations...). Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 2% du budget annuel.

### **THINK TANK**

- La réflexion de l'Institut de l'entreprise s'organise autour de 5 thématiques prioritaires : compétitivité et innovation, emploi et prospective sociale, management, finances publiques et réforme de l'action publique.
- Dans cette réflexion, la vision de l'entreprise – conçue à la fois comme organisation, acteur du monde économique et acteur de la société – tient une place prépondérante. Pour réaliser ses études et élaborer ses propositions, l'Institut de l'entreprise met à contribution un vaste réseau d'experts (universitaires, hauts fonctionnaires, économistes, politologues, dirigeants d'entreprise, think tanks partenaires étrangers...). La diffusion de ses idées s'appuie sur la parution régulière de rapports et de notes et sur la publication d'une revue annuelle, *Sociétal* – qui propose également des débats en ligne sur les questions d'actualité économique via la page *Sociétal - Le Blog*, intégrée au site internet de l'Institut de l'entreprise. Résolument tourné vers l'international et partenaire fondateur du Réseau International des Think Tanks Economiques ([www.isbtt.com](http://www.isbtt.com)), l'Institut de l'entreprise intègre systématiquement dans sa réflexion l'analyse de modèles étrangers susceptibles d'inspirer les politiques publiques françaises.

### **RENCONTRES**

Ouvertes à un large public ou réservées aux adhérents, les manifestations organisées par l'Institut de l'entreprise ont pour objectif d'animer le débat public et de stimuler la réflexion sur des sujets d'intérêt collectif, liés à l'entreprise. Dirigeants d'entreprise, personnalités politiques, experts issus de l'entreprise ou du monde universitaire sont invités à s'exprimer à l'occasion de déjeuners, de conférences et de débats.

### **FORMATION**

L'Institut de l'entreprise propose des programmes pédagogiques visant à sensibiliser les publics appartenant à l'écosystème de l'entreprise aux enjeux économiques et sociaux. Dans ce cadre, l'Institut s'adresse prioritairement aux enseignants de Sciences économiques et sociales (SES), avec le Programme Enseignants-Entreprises; aux jeunes « hauts potentiels », avec l'Institut des Hautes Études de l'Entreprise (IHEE) et Le Cercle; aux représentants politiques avec le programme Elus & Entreprises.

**Pour en savoir plus :** [www.institut-entreprise.fr](http://www.institut-entreprise.fr)

# Royaume-Uni, l'autre modèle ?

La *Big Society* de David Cameron  
et ses enseignements

Par Eudoxe Denis  
avec la collaboration de Laetitia Strauch

SPHÈRE PUBLIQUE - SPHÈRE PRIVÉE  
NOUVEAUX ENJEUX, NOUVEAUX MODÈLES

Mars 2014



© Institut de l'entreprise, 2014  
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution  
réservés pour tous les pays

Directeur de la publication : Frédéric Monlouis-Félicité, délégué général de l'Institut de l'entreprise

*« Our mission is not simply an arid desire to roll back the frontiers of the state. It is a mission richer and more rewarding than that: to roll forward the frontiers of society »*

David Cameron, discours prononcé devant le National Council for Voluntary Organisations (NCVO), 14 décembre 2006

*« The real conflict in modern political history has not been, as it is often stated, between the State and individual, but between the State and social group »*

Robert Nisbet, *The Quest for Community: A Study in the Ethics of Order and Freedom*, Oxford University Press, 1953

*« Victorians held government in esteem, but expected little from it on social issues. In a national culture dominated by Christianity, they commonly believed that poverty was ineradicable, yet thought its amelioration through voluntary service. A century later, most Britons believed poverty could be abolished, but responsibility for welfare provision resided in the political process. An opinion poll in 1948 found that over 90 per cent of people no longer thought there was a role for charity in Britain. With collectivism in the ascendant, the payment of taxes had become the primary duty. Individuals could take satisfaction from paying taxes, but they were in many ways more impotent in an age of universal suffrage and parliamentary democracy than their disenfranchised ancestors had been under an oligarchic system »*

Franck Prochaska, *Christianity and social service: The Disinherited Spirit*, Oxford University Press, 2008



# Préambule

Ce rapport s'inscrit dans le cadre d'un chantier de réflexion initié par l'Institut de l'entreprise fin 2012.

Ce chantier comporte trois volets :

- Le premier, qui fait l'objet du présent rapport, est centré sur l'analyse de la *Big Society* en tant que tel, ses origines idéologiques, sa déclinaison en termes de politiques publiques, et le bilan provisoire qu'on peut en tirer fin 2013<sup>1</sup>. Il s'appuie en grande partie sur un document de travail réalisé au premier trimestre 2013 par Frédéric Gloriant, qui constituait une étude factuelle des origines intellectuelles et historiques de la *Big Society* et une description de ses différentes déclinaisons opérationnelles depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Cameron en 2010<sup>2</sup>. Une synthèse de cette recherche a donné lieu à une publication dans la revue Sociétal (« La *Big Society* contre le *Big Government* : réformer l'Etat après Thatcher et Blair », Sociétal n°79, 1<sup>er</sup> trimestre 2013).
- Un second volet porte enfin sur le regard que portent acteurs et observateurs britanniques sur la *Big Society*, au travers des entretiens menés par l'Institut de l'entreprise à Londres au printemps 2013.
- Le dernier volet sur l'analyse du redressement budgétaire mené par le gouvernement Cameron, et son articulation avec la *Big Society* : au-delà de l'objectif de réduction du déficit public, comment les frontières de l'Etat ont-elles évolué?

L'auteur tient à exprimer sa vive gratitude à Attico Loudière, Lauriane Contamin et Elise Schobel, pour leur contribution à la recherche sous-tendant cette étude, ainsi qu'à Charles de Froment et Guillaume Malochet pour leur relecture attentive et leurs pertinents conseils.

---

**1** Ce rapport ne porte pas sur l'ensemble des réformes du gouvernement de coalition, mais seulement celles qui peuvent être rattachées à la *Big Society*. Dans ce cadre, les réformes du *Welfare*, par exemple, ne sont pas toutes détaillées ici.

**2** Le bilan politique que nous faisons de cette expérience, ainsi que les préconisations et les leçons que nous en tirons pour la France relèvent quant à eux entièrement de la direction des études de l'Institut de l'entreprise.





# Sommaire

Préambule.....	5
Préface de Jean-Marc DANIEL.....	11
Synthèse .....	17
Introduction .....	21
<b>Première Partie :</b> <b>génése politique et intellectuelle .....</b>	<b>25</b>
<b>LE RENOUVELLEMENT IDÉOLOGIQUE DU PARTI CONSERVATEUR :</b> <b>UN MEILLEUR ÉQUILIBRE ENTRE L'ÉLOGE DU MARCHÉ ET CELUI DE LA SOCIÉTÉ CIVILE .....</b>	<b>27</b>
<b>RÉPARER ET PROMOUVOIR LA SOCIÉTÉ CIVILE :</b> <b>DEUX PENSEURS EMBLÉMATIQUES DE LA <i>BIG SOCIETY</i> .....</b>	<b>35</b>
<b>Deuxième Partie :</b> <b>mise en œuvre et premiers résultats .....</b>	<b>43</b>
<b>LES DOMAINES D'APPLICATION DE LA <i>BIG SOCIETY</i> .....</b>	<b>44</b>
<b>UNE ÉVOLUTION SIGNIFICATIVE DU PÉRIMÈTRE DE L'ETAT ? .....</b>	<b>87</b>



<b>Troisième Partie :</b>	
<b>Paradoxes, obstacles et portée de la <i>Big Society</i></b> .....	<b>97</b>
<b>LES PARADOXES DE LA <i>BIG SOCIETY</i></b> .....	<b>98</b>
<b>LES OBSTACLES À LA MISE EN ŒUVRE</b> .....	<b>104</b>
<b>LA PORTÉE DE L'EXPÉRIENCE BRITANNIQUE</b> .....	<b>109</b>
<b>Quatrième Partie :</b>	
<b>Royaume-Uni, l'autre modèle ?</b>	
<b>Les leçons pour la France</b> .....	<b>113</b>
<b>DIFFÉRENCES CULTURELLES ET L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE COMME FORME DE <i>BIG SOCIETY</i> : DEUX OBJECTIONS QUI NE RÉSISTENT PAS À L'ANALYSE</b> .....	<b>113</b>
<b>L'ACTION PUBLIQUE FRANÇAISE ET LA RÉGULATION DU SOCIAL À L'AUNE DU DIAGNOSTIC DE LA <i>BIG SOCIETY</i></b> .....	<b>119</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>131</b>
<b>Annexe 1</b> .....	<b>136</b>
<b>Un exemple de <i>Social Impact Bond</i> la réinsertion des prisonniers de Peterborough</b> .....	<b>136</b>
<b>Annexe 2</b> .....	<b>138</b>
<b>L'organisation territoriale au Royaume-Uni</b> .....	<b>138</b>
<b>L'auteur</b> .....	<b>143</b>



# Préface

L'Institut de l'entreprise a publié récemment deux notes sur la situation de l'Italie de Mario Monti et sur celle de l'Allemagne d'Angela Merkel à la veille de leurs élections législatives<sup>1</sup>. Dans la suite de ces travaux, il paraît naturel de s'intéresser au Royaume-Uni.

D'autant qu'on le sait depuis Voltaire et ses « *Lettres anglaises* », même si on a du mal à l'admettre, le monde s'invente outre-manche et la France se perd de l'ignorer. Le monde qui s'invente outre-manche aujourd'hui mérite d'autant plus notre attention que l'économie britannique a connu un retour en force spectaculaire. La croissance de 2014 sera de 2,4% selon le FMI tandis que le pays connaîtrait pratiquement le plein emploi.

## « Renaissance » britannique

Il serait facile dans ces conditions quand on compare au 1% de croissance de la zone euro de dire que le problème est l'euro et son taux de change surévalué. Ce discours des nostalgiques de l'inflation et de la dévaluation a le mérite de la simplicité et donc l'inconvénient de l'approximation. D'autant plus que bon an mal an la livre se maintient à 1,2 et que la facilité de l'inflation est écartée au Royaume-Uni. D'ailleurs, pour éviter la tentation de se défaire d'une dette publique aussi lourde que celle de la France par l'inflation, le Trésor britannique a émis énormément d'emprunts indexés (25% du stock de dette).

On pourrait au contraire chercher à priver le Royaume-Uni de tout mérite en la matière. Pour cela, il suffit de constater que son économie reste très dépendante de celle des Etats-Unis. Or le cycle américain rentre traditionnellement dans sa phase d'expansion avant le cycle européen, ce qui fait que la croissance américaine sera de 2,8% en 2014. On pourrait donc affirmer que cette croissance entraîne dans sa suite l'économie du Royaume-Uni sans que Londres n'ait eu grand-chose à faire si ce n'est d'attendre.

Ce que montre la note d'Eudoxe Denis, c'est que ces explications conjoncturelles, même si elles ont une part de vérité, ignorent l'essentiel. Le gouvernement Cameron a entrepris une réforme et une réorganisation de la société britannique qui est de la même ampleur que celle menée par les travaillistes de Clement Attlee à la fin de la Deuxième guerre ou par les conservateurs de Margaret Thatcher au tournant des années 70/80. On assiste de nouveau

---

<sup>1</sup> L'Italie de Mario Monti : la réforme au nom de l'Europe, Alain Fabre, Notes de l'Institut, février 2013 et Allemagne : miracle de l'emploi ou désastre social ?, Alain Fabre, Notes de l'Institut, septembre 2013

à une rupture profonde, qui se fait sans révolution, dans le cadre de cette démocratie parlementaire anglaise restée un modèle du genre.

### **Esprit viking et principes tory**

Puisque nous avons déjà publié sur l'Italie et l'Allemagne, qu'il soit permis d'évoquer pour comprendre ce qui se passe en Angleterre un jugement célèbre bien qu'excessivement tranché sur les pays européens émis en 1920 par Oswald Spengler. Le futur auteur du *Déclin de l'Occident* publie alors un livre intitulé *Prussianité et Socialisme*. Livre de circonstances où il dénonce les mouvements révolutionnaires qui secouent l'Allemagne au lendemain de sa défaite. Mais livre qui se veut intemporel au travers du postulat de l'existence d'un tempérament historique long de chaque pays.

Ainsi, à l'en croire, l'Angleterre n'aurait pas été structurée par les Angles et les Saxons, peuples germaniques aux traditions d'ordre et de soumissions à l'autorité étatique mais par les vagues successives d'invasion viking, venant d'abord du Danemark puis de la Normandie française. L'âme anglaise serait l'héritière d'un esprit viking combinant une quête sans limite géographique de la richesse et un attachement indéfectible à la petite communauté du drakkar qui en est le vecteur. Policé avec le temps cet esprit serait le fondement de l'apologie de l'initiative individuelle et plus généralement de la liberté économique. Face à ce comportement qui fait du libéralisme individualiste une sorte d'ADN de la nation britannique, Spengler identifie deux modèles forts et deux contre-modèles. Modèle fort que celui de l'Espagne où l'esprit de sacrifice wisigothique s'est réincarné dans le *perinde ac cadaver* des Jésuites. Modèle fort que l'esprit qui règne à Berlin et à Vienne, où l'Etat réalloue rationnellement les fruits d'un travail accompli sans révolte mais sans résignation. En revanche, en France et en Italie règnent des contremodèles. L'héritage latin y a inspiré une idéologie de la débrouillardise et du patriotisme de clocher symbolisée par les guelfes italiens et l'anarchisme naïf des socialistes français dont l'exemple serait Joseph Proudhon. A Florence, un Etat faible semble voué à la dilapidation des richesses nationales. A Paris, règne une caste impuissante de hauts fonctionnaires et d'intellectuels dont le but n'est ni de servir, ni même de se servir mais de paraître.

Dès lors que nous sommes allés voir par les notes précédentes si, par delà la fulgurance de la présentation de Spengler, Berlin et Florence sont en train de revenir à la substance profonde de leur histoire, la note d'Eudoxe Denis nous dit que le Royaume-Uni actuel évolue de fait vers une société fondée sur le maintien de l'adhésion au libéralisme économique mais aussi sur la conviction de la nécessité de la prise en charge des services publics par des organisations associatives décentralisées. Elle décrit une Angleterre à la fois très ouverte sur le plan international même si une certaine forme de xénophobie commence à voir le jour et si l'euro-septicisme est devenu une composante traditionnelle du discours politique ambiant et à la fois très tournée vers l'émergence d'un pouvoir local fort. La « *Big Society* » qui est devenue le slogan des conservateurs au pouvoir à Londres se fonde clairement sur un appel à l'initiative privée plus proche des valeurs individualistes des Normands d'autrefois que de l'étatisme continental « prussien ».

D'ailleurs en se qualifiant de *Red Tories*, les partisans de la « *Big Society* » veulent montrer qu'ils s'inscrivent dans un héritage historique significatif. Ils se veulent les descendants du parti *tory* du XVIII<sup>ème</sup> siècle qui se proposait de construire l'avenir du pays dans une alliance entre le Roi, les vieilles familles nobles héritières de la période des Plantagenet et le peuple contre une élite *whig* mélange d'une bourgeoisie libérale en parole mais très attachée au protectionnisme des Actes de navigation et une noblesse récente de parvenus issue des affres des guerres civiles du XVII<sup>e</sup> siècle. Pour les *Red Tories*, il s'agit de revenir à l'esprit du Benjamin Disraeli inspirateur dans les années 1830 du mouvement *Young England* et du William Pitt en guerre contre l'autoritarisme napoléonien et ayant fait d'Adam Smith son auteur de chevet. L'originalité de ce qui se passe en ce moment à Londres tient à ce retour au fondamentalisme *tory*. Le Royaume-Uni semble se reconstruire dans un rapport dialectique à son histoire où il espère en modernisant les messages de ses périodes de grandeur effacer la période de son recul.

### **Retrouver Gladstone ou Disraeli**

La première rupture s'est faite avec Margaret Thatcher dont l'héritage a été assumé bien qu'amendé par le *New Labour*. Les conservateurs-monétaristes thatchériens puis les sociaux-libéraux du *New Labour* se sont donné comme mission de tourner la page du keynésianisme travailliste de Clement Attlee.

Celui-ci le reposait sur deux principes : d'abord une augmentation des dépenses publiques pour financer la mise en place de l'Etat providence et la garantie d'un certain bien-être social ; ensuite l'acceptation ou même la recherche de l'inflation comme moyen de se défaire des dettes, d'organiser « l'euthanasie du rentier » et par-delà une redistribution sournoise des revenus au détriment de l'épargne et, avantage ultime de l'inflation, de permettre le plein emploi par arbitrage de Phillips.

De 1945 à 1976, les travaillistes mais aussi les conservateurs de Harold Mac Millan, totalement soumis à « l'opinion du Trésor » devenue keynésienne après le départ de Ralph Hawtrey en 1947, se livrent à la douce médecine de l'inflation. Avec comme inconvénient une augmentation régulière des prix qui fait reculer les exportations et creuse le déficit extérieur. Le keynésianisme anglais enfante alors une succession de relance puis de freinage, d'augmentation de la demande puis d'augmentation des impôts pour la contenir et limiter les importations qui entre dans l'histoire sous le nom de politique « stop and go ». Cette politique s'achève dans le drame de la venue du FMI en 1976.

Il n'y a dès lors plus d'autre choix que de revenir aux pratiques qui avaient fait la force de l'Angleterre de la Belle époque. Margaret Thatcher débarrasse le pays de l'inflation et rêve de reconstruire une société dont la réalité est plus proche du monde du libéral Gladstone que de celle du conservateur Disraeli.

La carrière de Gladstone a été marquée par des passages fréquents à l'Echiquier où il a imposé une double démarche. En matière monétaire, il soutient la discipline de fer de l'éta-

lon-or, discipline confortée par la loi bancaire de 1844. Thatcher et le *New Labour* l'ont rejoint sans toujours l'admettre sur ce plan là. Le second pilier de sa politique est l'Etat minimal. Il le définit en 1852, lors de son premier mandat de Chancelier de l'Echiquier. Pour lui, la première chose à faire chaque fois que l'on augmente la dépense publique, est de regarder la conséquence qu'aura la disparition concomitante d'une dépense privée, disparition liée à l'augmentation des impôts. Il ajoute quatre considérations. La première est que la dépense publique, même dans une société démocratique, est issue d'un processus de décision long et incertain. En revanche, la dépense privée est liée à l'action d'un citoyen libre si bien qu'elle respecte mieux la liberté. La deuxième est qu'au-delà d'un certain seuil, la population perçoit la fiscalité comme confiscatoire. La troisième est que, pour déterminer le niveau acceptable de prélèvements obligatoires, il faut avoir en tête que les contribuables qui crient le plus ne sont pas forcément ceux qui sont le plus affectés par l'impôt. Et Gladstone de prendre comme exemple le fait qu'en réduisant les droits de douane et en créant un impôt sur le revenu, le gouvernement anglais a fait œuvre de justice puisque le pouvoir d'achat des pauvres a été accru, et d'efficacité grâce à une meilleure spécialisation de l'économie anglaise. Mais il s'est heurté à l'opposition des classes possédantes qui ont prétendu que la concurrence internationale allait ruiner le pays. La quatrième est que l'Etat minimal est l'Etat efficace et non l'Etat réduit à néant. Payer trop peu l'armée la transforme en une bande de soudards qui menace la tranquillité publique.

Thatcher incarne assez bien le retour de cette ligne économique. Et ce n'est pas par hasard si l'un des premiers inspirateurs du *New Labour* fut Roy Jenkins, ministre travailliste des années 60/70 mais aussi et surtout biographe reconnu de Gladstone.

Ce que les *Red Tories* ont retenu des mutations du Labour et du libéralisme économique de Thatcher, c'est que la réflexion sur l'Etat minimal n'était pas allée à son terme ; et donc qu'il fallait redécouvrir les écrits de l'ennemi juré de Gladstone, je veux parler de Disraeli rêvant de reconstituer l'harmonie sociale grâce à la prise en charge des difficultés quotidiennes par les citoyens mobilisés localement sur la résolution de problèmes concrets.

### **Free schools...**

Qu'elle s'inspire des racines anciennes de l'Angleterre vues par Spengler, de l'Etat minimal de Gladstone ou des communautés du mouvement « *Young England* » Disraelien, la politique concrète de la *Big Society* est bel et bien celle d'une efficacité publique accrue par la prise en charge par la collectivité privée. La note analyse ainsi la mise en place des « *free schools* » et la refonte du *National Health Service*. Le Royaume-Uni contemporain est comme tous les pays modernes : il doit affronter les interrogations sur l'efficacité d'un système scolaire de plus en plus coûteux mais dont le bon fonctionnement est la clef du développement du capital humain et donc de la croissance future ; il doit affronter le vieillissement de sa population et la montée en puissance des dépenses de santé. En délocalisant, en mettant en concurrence et en responsabilisant les acteurs, la *Big Society* se propose de créer une société de généralisation de la logique de partenariat public/privé. L'école britannique est désormais autant l'affaire des parents que celle de l'Etat. Avec un but : satisfaire



non pas au confort des fonctionnaires de l'éducation nationale comme à l'époque d'Attlee, non pas à une batterie d'indicateurs établie par des consultants comme à l'époque du *New Labour*, mais aux attentes des élèves.

Le modèle a ses limites : la reprise se construit encore sur un déficit des paiements courants importants, preuve d'un manque d'épargne toujours aussi flagrant dans le pays ; la suppression de 600 000 emplois de fonctionnaires dont une partie de l'activité a été transférée à des agents privés n'a pas permis le retour à l'équilibre budgétaire.

Mais il faut prendre du recul : Attlee construisait une société nouvelle que l'inflation emporta ; Thatcher brisa l'inflation mais manqua de croissance ; Blair usa habilement de la croissance mais ne trouva pas la clef de l'Etat minimal gladstonien. Les inspireurs de Cameron sont allés la chercher chez Disraeli. Nos hommes politiques eurent des périodes où ils se voulaient travaillistes pour certains, thatchériens pour d'autres – quand ce n'étaient pas les mêmes... Aujourd'hui, les yeux rivés sur le Rhin, nos dirigeants se veulent sociaux-démocrates. Pourtant un coup d'œil outre-manche ferait du bien. Ou une lecture de la présente note, que nous pourrions appeler les « Nouvelles lettres anglaises »...

**Jean-Marc DANIEL**

Professeur associé à l'ESCP Europe,  
Economiste à l'Institut de l'entreprise  
Et Directeur de la rédaction de la revue *Sociétal*



# Synthèse

Après avoir figuré au cœur du discours politique de David Cameron durant la campagne de 2010, la *Big Society* a innervé d'ensemble des actions du nouveau gouvernement de coalition à son arrivée au pouvoir. Cette vision s'inscrit en faux contre l'héritage laissé par le *New Labour*, qui ne voyait le salut du service public que dans une dépense publique toujours croissante. Prenant acte du fait que la « société providence » préexiste à l'Etat du même nom, la *Big Society* consiste à transformer radicalement le fonctionnement de la sphère publique en prenant appui sur le potentiel que constitue la société civile, tout en réduisant la dépendance des individus à l'Etat providence.

Trois principes sont au cœur des réformes menées en son nom : le principe de décentralisation et de subsidiarité, le principe de participation et enfin le principe d'ouverture et de partenariat. Ils concernent l'ensemble de l'action gouvernementale, comme le montrent les domaines d'application suivants : l'ouverture des services publics aux initiatives privées, qu'elles soient issues des entreprises, du tiers secteur ou des « *communities* », la réforme de l'éducation et celle du système de santé, la politique de décentralisation et la promotion du « *localisme* », le soutien au tiers secteur et à l'action civique, et enfin la réforme du système de prestations sociales et des incitations au retour à l'emploi.

Trois ans et demi après cette vague de transformations, les principaux succès de la coalition se situent du côté de la réforme éducative et de l'innovation sociale. L'action civique et la participation aux activités bénévoles sont en hausse, sans dépasser toutefois des niveaux historiques ; elles restent par ailleurs inégalement réparties sur le territoire. L'ouverture des services publics aux acteurs privés et associatifs et la politique de décentralisation présentent des résultats contrastés, tandis que l'introduction du Crédit Universel – censée représenter le plus grand bouleversement de l'Etat providence depuis Beveridge – rencontre un certain nombre d'obstacles. Indépendamment de ces difficultés, la politique d'incitation au retour à l'emploi semble néanmoins porter ses fruits.

La mise en œuvre de la *Big Society* s'est effectuée conjointement à la mise en place d'une politique d'austérité sans précédent depuis la période d'après-guerre. Si la nécessité de redresser les comptes publics n'est pas remise en question, les modalités de cette politique d'austérité font en revanche débat et peuvent expliquer la perception mitigée de la *Big Society* par l'opinion publique. Ce scepticisme explique l'abandon de l'expression par le gouvernement lui-même. Cet abandon ne signifie pas pour autant celui des idées que cette expression recouvre, et encore moins des réformes qui s'en inspirent. Remis en perspective, le bilan du Gouvernement de coalition élu en 2010 reste impressionnant, tant du côté

de l'effort de consolidation budgétaire engagé que de la tentative de réforme de l'ensemble des services publics. Education, santé, services sociaux ou accompagnement vers l'emploi : aucun domaine de l'action publique n'y échappe, quand Margaret Thatcher s'était refusée au cours de son premier mandat à reformer le système de santé et avait ensuite buté sur la réforme du système éducatif.

A l'heure où le retour de la croissance braque à nouveau les projecteurs sur le Royaume-Uni, tous les observateurs s'interrogent sur les recettes économiques de notre voisin britannique. L'écueil serait d'en rester là, et de passer à côté d'une autre révolution, plus structurée, mais moins visible.

La généralisation des mécanismes de rémunération au résultat (*payment by results*) dans la fourniture des services publics, la conversion progressive de l'ensemble des écoles publiques en établissements autonomes, l'expérimentation, au niveau le plus local, de nouveaux modèles de co-production du service public sont autant de signes de transformation silencieuse de grande ampleur.

Sans nier d'évidentes différences culturelles – au premier rang desquelles le poids symbolique de l'Etat et la faiblesse historique de la société civile dans la culture politique française, qui rendent toute tentative de transposition directe malaisée – la France aurait tort d'ignorer les transformations en cours outre-Manche.

En particulier, l'ouverture de la prestation des services publics à des fournisseurs variés, qui permet une gestion plus décentralisée et adaptée à l'individualisation des besoins sociaux, la place plus importante prise par l'utilisateur pour réguler voire co-produire ces services, la reconnaissance de l'existence de réseaux ou de mécanismes de solidarité ne relevant pas d'une logique étatique ou encore les innovations en termes de financement social, tout cela devrait être observé avec attention, dans un contexte de contrainte budgétaire forte, qui impose de repenser les rapports entre l'Etat, la société et le secteur privé.

# Avvertissement

Par commodité, on utilise dans ce rapport le terme de « tiers secteur » pour définir les structures, formelles comme informelles, qui ne relèvent ni de la sphère publique ni du marché. Notons toutefois que ce terme est chargé d'ambiguïté : comme le rappelle David Cameron lui-même dans un discours prononcé en 2007, si ce dernier a été forgé par Friedrich Hayek (« *it is most important for a healthy society that we preserve between the commercial and the governmental sector a third, independant sector* ») dans *Droit, Législation et Liberté*, son utilisation par le *New Labour* a une dimension plus réductrice que celle que lui assignait l'économiste libéral : elle vise en effet essentiellement les structures institutionnelles – associations, organisations caritatives, fondations agissant dans le secteur social. Politiquement, le terme n'est toutefois guère utilisé par les Conservateurs, qui lui préfèrent celui de société civile (« *civil society* »). L'Office for Third Sector mis en place par Tony Blair en 2006 a ainsi été rebaptisé Office for *Civil society* par la coalition arrivée au pouvoir en 2010. En France, certains auteurs distinguent tiers secteur, économie sociale et économie solidaire, les principales différences entre ces deux notions relevant de l'intensité des critiques adressées au marché ou au capitalisme. Nous conservons le premier terme, qui nous paraît le plus neutre à cet égard.

Le rapport fait par ailleurs référence à plusieurs reprises à la notion de « *community* ». Ce terme, qui n'est pas directement traduisible en français par le mot de « communauté », désigne l'ensemble formé par les habitants d'un quartier ou d'une commune, liés entre eux par des liens sociaux ne passant pas par l'autorité locale qui les administre. Le terme possède une certaine plasticité, dès lors qu'il peut être utilisé indistinctement pour désigner une entité spatiale (village, îlot, quartier, ville, agglomération) ou les populations qui y résident (famille, groupe, minorité, ensemble des résidents...). Cette notion peut aussi être définie par l'existence de liens de solidarité, des intérêts communs, une appartenance à un même territoire. Néanmoins, le terme de *community* renvoie davantage au collectif, à la « communauté » territoriale qu'à la notion de communauté ethnique et culturelle, à laquelle on associe en général en France le terme de « communauté ». Il convient donc ici de se garder de plaquer des schémas français sur le sens de ce terme, qui ne possède aucune connotation péjorative pour les anglo-saxons. Politiquement, la promotion des « *communities* » n'équivaut pas à celle du « communautarisme », en particulier chez les *Tories* pour qui le terme aurait été en partie détourné de son sens initial pour construire artificiellement des groupes abstraits à partir d'individus partageant ensemble telle ou telle qualité déterminée.



# Introduction

**E**n octobre 2010, quelques mois après l'élection de David Cameron au poste de premier ministre, Nicolas Baverez soulignait à juste titre dans le journal *Le Monde* à quel point la Grande-Bretagne avait constitué un « laboratoire » de l'innovation politique depuis 1979 et l'élection de Margaret Thatcher<sup>1</sup>. Alors que celle-ci avait engagé ce que l'on a depuis appelé la « révolution conservatrice », Tony Blair tentait, près de vingt ans plus tard, avec la « Troisième Voie », une synthèse entre économie de marché et solidarité.

En 2010, un gouvernement de coalition *Tory-Lib Dem*, dirigé par David Cameron, accède au pouvoir en portant un discours nouveau, sur le thème de la « *Big Society* », tout en faisant face à la nécessité de l'austérité budgétaire pour remédier aux conséquences de la crise. Ce concept avait irrigué tout le discours politique du futur Premier ministre durant la campagne électorale. Sous ce terme, ce dernier entendait transformer radicalement les rapports entre l'Etat et la société civile, en s'appuyant sur les ressources qui constituent cette dernière pour réformer des services publics et un Etat-Providence à bout de souffle.

L'expression de *Big Society* renvoyait à l'assertion fameuse – bien que le plus souvent tronquée – de Margaret Thatcher selon laquelle « la société n'existe pas, seuls existent les individus »<sup>2</sup>.

Pour le nouveau premier ministre Conservateur, au contraire, « la société existe bel et bien ; seulement ce n'est pas la même chose que l'Etat »<sup>3</sup>. Ce sont toutes ces institutions intermédiaires, formelles comme informelles, choisies ou héritées de la tradition, qui permettent à la sociabilité naturelle de l'individu de s'épanouir et aux échanges – marchands comme non marchands – de prospérer. Cette société civile préexiste à l'Etat ; sa vitalité est aussi nécessaire au bon fonctionnement du marché, puisque c'est en elle que naissent les liens de confiance indispensables au développement des échanges. Or c'est justement sa confusion avec l'Etat qui a affaibli la société civile. Devenu hégémonique, ce dernier n'a plus en face de lui que des individus atomisés, et une société désormais « brisée ». Les symptômes en sont connus : persistance des inégalités sociales et de la pauvreté infantile, taux élevés de

---

**1** Nicolas Baverez, « Nouvelle donne au Royaume-Uni », *Le Monde*, édition du 12 octobre 2010.

**2** “Who is society? There is no such thing! There are individual men and women and there are families and no government can do anything except through people and people look to themselves first.”, souvent tronquée comme “There is no such thing as society.” Interview de Margaret Thatcher pour *Woman's Own*, 1987.

**3** Phrase extraite du discours de victoire de D. Cameron, en décembre 2005, lorsqu'il fut choisi pour devenir chef du Parti Conservateur ; cf. ‘In full: Cameron victory speech’, BBC, 6 décembre 2005, section UK Politics [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/4504722.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/4504722.stm).

toxicomanie et d'alcoolisme parmi les jeunes ou de grossesses précoces chez les adolescentes, culture de l'assistanat.

L'originalité du discours sur la *Big Society* consiste à chercher un remède à ces maux dans les ressorts de la société elle-même, plutôt que dans le renforcement de l'Etat ou l'accroissement de la dépense publique. Prenant acte de l'antériorité historique d'une « société providence » à l'essor de l'Etat du même nom, il s'agit ici de mobiliser différentes initiatives, que celles-ci naissent d'institutions formelles (le « tiers secteur ») – ONG, mutuelles, coopératives, entreprises sociales, associations à but non lucratif – comme informelles – réseaux de voisinage, solidarités locales, bref tout ce que les Anglo-saxons désignent sous le terme de « communautés » – pour entreprendre de reconstruire la société. En somme, il s'agit d'opposer la *Big Society* au *Big Government*.

Par cette apologie de la société civile, le Premier ministre Conservateur inscrit ainsi son action dans un cadre idéologique original.

Certes, sans surprise, le discours de la *Big Society* s'énonce pour large part en réaction contre l'héritage laissé par le *New Labour*. Ses promoteurs mettent en avant une augmentation continue des dépenses publiques lors du second mandat de Tony Blair et sous celui de Gordon Brown, dans la santé et l'éducation notamment, qui ne se serait pas accompagnée d'une plus grande satisfaction des usagers ni d'une meilleure productivité. Ils soulignent également une dépendance croissante des individus vis-à-vis de l'aide sociale, sans résultat probant sur la réduction des inégalités ou celle de la pauvreté. Par ailleurs, malgré les réformes entreprises par le *New Labour*, le système étatique se serait complexifié et bureaucratisé, perdant par la même occasion toute flexibilité. Contre-productive, démoralisante et autoritaire, l'approche du *New Labour* vis-à-vis de la réforme du service public aurait échoué parce qu'elle se serait révélée incapable de prendre en compte, au delà de l'opposition simpliste entre l'Etat et le marché que le *New Labour* se faisait fort de réconcilier, le « troisième » ou « tiers secteur ».

Pour autant, la promotion de la *Big Society* rompt aussi en partie avec l'héritage thatchérien. Du fait d'abord de la prise de conscience que le marché seul ne saurait résoudre les maux de la « *broken society* » (société brisée) : ici, la redécouverte et le renforcement des institutions intermédiaires demeure indispensable. Par la distance prise ensuite avec l'individualisme radical légué par les années Thatcher, tenu pour responsable de l'affaiblissement de ces mêmes institutions intermédiaires. Par le fait, enfin, que l'entreprise visée implique un mouvement plus complexe que le simple retrait de l'Etat. La dérégulation partielle des institutions intermédiaires explique en effet que la promotion de la *Big Society* ne s'accompagne pas d'un Etat défini « négativement » comme minimal : dès lors que la société civile est à reconstruire, l'Etat a ici paradoxalement un rôle actif à jouer, comme catalyseur des initiatives sociales.

Toutefois, dans un contexte de crise redoutable, le programme des Conservateurs s'est rapidement heurté à la nécessité de rétablir dans l'urgence l'équilibre des finances publiques.



En effet, en raison notamment de sa spécialisation dans le domaine des services et l'industrie financière, le Royaume-Uni s'est trouvé frappé de plein fouet par la crise à partir de 2008. Résultat, une grave récession se traduisant par une diminution de 6 % de PIB sur une période d'un an et demi, un chômage en forte hausse - 8 % de la population active en 2010 - et la faillite du système bancaire et sa nationalisation par le gouvernement de Gordon Brown. Enfin, le niveau d'endettement a atteint des records, culminant à 75 % du PIB en 2010. Pour faire face à cette crise, le gouvernement de coalition s'est engagé dans un programme de redressement des finances de l'Etat reposant pour l'essentiel sur des coupes budgétaires, au risque de brouiller la perception et la mise en œuvre de la *Big Society*.

Cet enchaînement inattendu des faits, toutefois, n'empêche pas de tenter d'évaluer les réalisations, les limites et les effets de ce programme. On peut s'interroger, comme pour tous les projets d'ampleur, sur ce qu'il reste de la radicalité du projet initial après l'épreuve du pouvoir. On peut surtout se demander si le Royaume-Uni est aujourd'hui à l'aube d'une révolution majeure comme au début des années 1980, ou si l'histoire réserve à la *Big Society* le même sort qu'à la Troisième Voie de Tony Blair. Pour reprendre la formule de Peter Osborne dans le *Daily Telegraph*<sup>4</sup>, ce gouvernement sera-t-il capable de réaliser « *the massive cultural and management reforms needed to rescue Britain's failing schools, recharge the NHS, mend the broken welfare state and put the economy on the right track* » ?

---

<sup>4</sup> Peter Osborne, « David Cameron, the great reformer », *The Daily Telegraph*, 29 décembre 2013, <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/10541766/David-Cameron-the-great-reformer.html>.



# 1

## Première Partie : genèse politique et intellectuelle

Il serait vain de nier qu'à l'origine de la formulation du discours sur la *Big Society* n'entrent pas en compte certaines considérations électorales. L'infléchissement du discours Conservateur vise notamment à conjurer le double défi représenté par le recentrage blairiste de la gauche travailliste et le souci de répudier la mauvaise réputation du Parti, perçu depuis Thatcher comme le « *nasty party* ». Dans ce contexte, il s'agit pour ce dernier, dans le cadre de la campagne de 2010, de contrer les Travaillistes sur leur propre terrain, celui de la société et des conditions de sa vitalité.

Il importe ainsi de distinguer dans la *Big Society* la part de l'opportunisme politique et celle du réel renouvellement idéologique. David Cameron, de l'avis de nombreux analystes, présente autant de caractères qui le rapprochent des *Tories* à l'ancienne – ses origines, son éducation – que d'autres qui en font un politicien de son temps – moderne et modernisateur, modéré, libéral au plan des mœurs, s'adaptant aux tendances, maîtrisant la communication politique et l'usage des médias. Aussi certains relativisent-ils l'aspect intellectuel des origines de la *Big Society*, y voyant surtout l'effet de la stratégie de communication soufflée à Cameron par Steve Hilton<sup>5</sup>. Venu du monde de la publicité et de la communication, proche de l'entreprise Google, et auteur d'un ouvrage publié en 2002, *Good Business*<sup>6</sup>, ce dernier a été le conseiller et « stratège » de David Cameron jusqu'en mars 2012. Rompu à la communication, il a travaillé dès 2005, année d'accession du futur Premier ministre à la tête du Parti Conservateur, à changer l'image du Parti – rendant celle-ci plus verte, plus progressiste – ainsi que celle de Cameron lui-même. Dans ce cadre, Steve Hilton aurait joué un rôle majeur dans le développement de la *Big Society* et l'inscription de cette dernière dans la campagne de 2010. Un observateur aussi averti que Tim Bale, professeur de sciences politiques à l'Université Queen Mary et auteur d'un ouvrage de référence sur l'histoire du Parti Conservateur depuis la chute de Thatcher<sup>7</sup>, voit même en lui le véritable père de la *Big Society* : « *If you are looking for the brain behind the Big Society it is, for good or ill, Steve Hil-*

---

<sup>5</sup> Pour une présentation du rôle de Steve Hilton dans le dispositif gouvernemental de Cameron, lire Tim Montgomerie, 'Steve Hilton: The Grit in the Tory Oyster', [Telegraph.co.uk](http://www.Telegraph.co.uk), 30 juillet 2011, <http://www.Telegraph.co.uk/news/politics/8672847/Steve-Hilton-the-grit-in-the-Tory-oyster.html>. L'article contient une description savoureuse de Hilton par l'ancien parlementaire conservateur Paul Goodman : « si on veut comprendre Steve Hilton, il faut s'imaginer Edmund Burke réincarné dans le San Francisco d'aujourd'hui ».

<sup>6</sup> Steve Hilton, *Good Business: Making Money by Making the World a Better Place*, Londres, Texere, 2002.

<sup>7</sup> Tim Bale, *The Conservative Party: From Thatcher to Cameron*, Polity Books, 2010.

ton's »<sup>8</sup>. Il est vrai aussi que David Cameron n'est pas un intellectuel, mais avant tout un homme politique.

Par-delà ces contingences électorales, toutefois, la dimension intellectuelle du discours sur la *Big Society* est réelle, comme en témoigne le fort dynamisme des *think tanks* proches du Parti Conservateur. Ceux-ci ont porté diverses dimensions du programme de la *Big Society*, qu'il s'agisse du Centre for Social Justice de l'ancien chef du Parti Conservateur, Iain Duncan Smith, fondé en 2004, où s'est manifesté l'intérêt renouvelé des *Tories* pour les questions sociales, de Policy Exchange dont a fait partie le parlementaire Jesse Norman, auteur d'un ouvrage sur la *Big Society*<sup>9</sup>, ou de ResPublica, fondé par Phillip Blond, professeur de théologie et également théoricien de la *Big Society* dans *Red Tory: How the Left and Right Have Broken Britain and How We Can Fix It*<sup>10</sup>.

Plus largement, si le concept de *Big Society* apparaît pour la première fois lors d'une conférence prononcée par David Cameron en novembre 2009<sup>11</sup>, les idées qui le sous-tendent sont le fruit d'un effort de réflexion en profondeur au sein du Parti Conservateur, dont on peut faire remonter certaines des prémices au début des années 1990.

Maintenus à l'écart du pouvoir depuis 1997, les *Tories* – ou du moins une partie d'entre eux, à l'intérieur comme à l'extérieur du Parti Conservateur – ont pris conscience au début des années 2000 qu'ils s'étaient éloignés de leur tradition intellectuelle, et que leur discours, autant que leurs actions, dans les années 1980, avaient pu dans une certaine mesure endommager leurs propres bases. C'est l'occasion d'un retour aux sources de la pensée conservatrice, qui s'inscrit dans le double sillage de la pensée de Burke et de la tradition philosophique des Lumières Ecossaises. Celles-ci, représentées par des figures aussi diverses que David Hume, Adam Smith ou Adam Ferguson, insistent autant sur l'importance de la société civile que sur celle du marché, ce dernier étant indissociable des institutions qui le portent. Or les dernières décennies auraient favorisé le second aux dépens de la première, d'où la nécessité de rééquilibrer leur articulation à la faveur d'un conservatisme autant libéral que social.

---

**8** Entretien avec l'auteur. Voir la retranscription de ce dernier dans *Royaume-Uni, l'autre modèle, #2 Regards sur la Big Society*, Institut de l'entreprise, mars 2014.

**9** Jesse Norman, *The Big Society: The Anatomy of the New Politics*, The University of Buckingham Press, 2010.

**10** Phillip Blond, *Red Tory: How the Left and Right Have Broken Britain and How We Can Fix It*, Faber & Faber, 2010.

**11** Hugo Young Lecture, 10 novembre 2009.

## LE RENOUVELLEMENT IDÉOLOGIQUE DU PARTI CONSERVATEUR : UN MEILLEUR ÉQUILIBRE ENTRE L'ÉLOGE DU MARCHÉ ET CELUI DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

### 1) Le marché seul ne suffit pas : plusieurs idées en rupture avec l'approche thatchérienne

Après dix années passées dans l'opposition la tâche du nouveau dirigeant du Parti Conservateur, David Cameron, est de rassembler son parti, mais aussi d'élargir son audience en s'adressant aux déçus des Travailleurs, ou aux désillusionnés des Libéraux-Démocrates. Au-delà, la réflexion sur les piliers du futur programme est réelle et amène les *Tories* à s'interroger sur le bilan des années Thatcher<sup>12</sup>.

Le premier axe de ce renouvellement consiste dans une certaine prise de distance à l'égard d'une doctrine centrée essentiellement, depuis de nombreuses années, sur l'économie et le marché. Aussi David Cameron frappe-t-il les esprits lorsqu'il prend publiquement le contre-pied d'une phrase restée célèbre de Margaret Thatcher<sup>13</sup> en affirmant : « *there is such a thing as society ; it's just not the same thing as the state* » (la société existe bel et bien ; seulement ce n'est pas la même chose que l'Etat)<sup>14</sup>. Sans rien renier de son libéralisme économique, la nouvelle ligne directrice du Parti élargit toutefois son horizon, et est exposée dans un document de travail publié en août 2006. Le document réhabilite certains thèmes qui semblaient avoir été délaissés sous les directions précédentes : l'éducation, la santé, la protection de l'environnement, la promotion des énergies renouvelables, les politiques de la famille, la lutte contre la pauvreté, la promotion de la justice et de l'équité sociale ou le rôle du secteur associatif. Illustrant ce virage, le programme conservateur de 2007 souligne désormais l'importance des services publics, notamment du NHS<sup>15</sup> (*National Health Service* – service de santé faisant partie de la fonction publique au Royaume-Uni et créé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale).

Au cœur de l'élargissement doctrinal du Parti se trouve l'attention nouvelle portée à la famille. A plusieurs reprises, les ténors du Parti Conservateur reconnaissent avoir échoué, ne s'étant intéressés qu'à la politique extérieure ou à l'économie au détriment de soucis plus concrets. En 2002, la famille est énoncée comme une priorité : « *The Tory war on lone pa-*

---

<sup>12</sup> Ce passage et les développements qui suivent s'inspirent des analyses de Jean-Philippe Fons, « Good for me, good for my neighbour. Quelles politiques sociales pour les Conservateurs de David Cameron ? », Observatoire de la société britannique ; <http://osb.revues.org/380>.

<sup>13</sup> Cf. note 2 p. 21

<sup>14</sup> Cf. note 3 p. 21

<sup>15</sup> A la source de l'engagement de David Cameron en faveur du NHS, il y a aussi, probablement, une expérience personnelle malheureuse, la mort de son fils Ivan en 2009 à l'âge de six ans. La maladie de son fils, handicapé de naissance, a amené Cameron à fréquenter très régulièrement l'hôpital public, et à mesurer de près, comme il l'a souvent répété ensuite, le dévouement et le professionnalisme du personnel médical.

rents is over. The real Tory battle is to support and strengthen the nation's families. »<sup>16</sup>  
C'est surtout Theresa May – future ministre de l'intérieur du gouvernement de coalition – qui marque les esprits à l'époque, dans un discours au congrès du Parti en 2004 : « *the family is back at the heart of the Conservative Party* ».

Cette direction se confirme après l'élection de Cameron à la tête du Parti. En décembre 2006, un an après le choix de son nouveau leader, le Parti publie *Breakdown Britain. Interim report on the state of the nation*. Le rapport, publié conjointement avec le Center For Social Justice (CSJ), est le produit d'enquêtes de terrain, d'entretiens et d'études diverses menés par le Social Justice Policy Group (SJPJG), groupe de travail créé par David Cameron et présidé par l'ancien dirigeant du Parti, Iain Duncan Smith<sup>17</sup>. Le SJPJG y encense le « conservatisme compatissant » (*compassionate conservatism*) de David Cameron et fait référence à la veine réformatrice du Parti, à l'époque victorienne et aux institutions caritatives<sup>18</sup>. Ce qui est prôné ici, c'est un conservatisme social qui rappelle le « *One Nation Toryism* » (cf. encadré *supra*) de Benjamin Disraeli et montre son empathie avec les familles vivant dans le désarroi et le dénuement<sup>19</sup>.

Or comme l'explique le rapport du SJPJG, les maux de la société britannique sont nombreux : pauvreté, taux d'endettement des ménages, grossesses adolescentes, addictions, consommation de drogues et d'alcool. Au premier rang des facteurs qui précipitent bon nombre de familles vers le chômage, et d'enfants dans le dénuement, figure la décomposition de la famille (*family breakdown*). Enfin, s'il s'agit de se rapprocher d'un thème conservateur, il ne s'agit pas pour autant d'une simple vision moralisatrice de la famille, car les Conservateurs insistent tout autant sur les bénéfices économiques et sociaux de celle-ci, ainsi que sur les coûts associés à la disparition de cette institution intermédiaire la plus élémentaire<sup>20</sup>.

Une nouvelle conception de la pauvreté ressort de ces réflexions, comme le montre le rapport du Centre for social justice, *Dynamic benefits* (septembre 2009), qui développe une vision de la pauvreté renouant avec l'approche du conservatisme « *One Nation* ». La pauvreté y est considérée dans sa dimension relative, en rupture avec la vision de la *New Right*. Alors que cette dernière défendait le *trickle down economics* – le « ruissellement écono-

---

<sup>16</sup> Discours de David Willetts, Conservative Party Conference, 2002.

<sup>17</sup> Le Social Justice Policy Group s'appuie en grande partie sur le Centre for Social Justice, tous deux étant dirigés par Iain Duncan Smith.

<sup>18</sup> « Le Parti Conservateur a toujours été à l'avant-garde des réformes (...) C'est le parti de Shaftesbury, qui défendait les enfants pauvres des usines, l'ami des sans-abri et le fondateur des Ragged Schools. Wilberforce a entrepris de « renouveler la société » en offrant à tous les enfants un enseignement de la lecture, de l'hygiène personnelle et de la religion. Butler, par son Education Act de 1944, a fait en sorte que l'école et l'éducation soient gratuites pour tous les enfants, indépendamment des ressources financières de leurs parents. » *Breakdown Britain*, Social Justice Policy Group, p. 60.

<sup>19</sup> Iain Duncan Smith rappelle ainsi la mission centrale du SJPJG : « L'amélioration des conditions de vie des personnes les plus vulnérables et défavorisées a guidé les efforts du SJPJG afin d'identifier et d'analyser rigoureusement les véritables causes de la décomposition de la société. Le gouvernement et la société partagent la responsabilité de donner une seconde chance aux familles les plus démunies. »

<sup>20</sup> Les évaluations associées au programme destiné à prendre en charge 120 000 familles défaillantes estimeront ainsi ce coût à 75 000 livres par an. Dans un rapport paru en 2013, le CSJ évaluera aussi le coût de l'instabilité familiale à 46 milliards de livres par an.

mique » où la production de richesses se répand en cascade sur les plus pauvres -, la nouvelle vision des Conservateurs conteste l'efficacité de cette conception pour les formes les plus enracinées de pauvreté (*entrenched poverty*), dès lors notamment qu'avec l'Etat providence, celle-ci devient intergénérationnelle : comme le soutiendra le CSJ, il existe une transmission de l'inactivité entre les générations. Iain Duncan Smith souligne aussi que les créations massives d'emploi observées durant la décennie qui précéda la crise n'ont pas empêché 1,4 millions d'adultes de passer neuf de ces dix années à dépendre des allocations sociales, sans jamais travailler<sup>21</sup>.

Si ce revirement rapproche en théorie les Conservateurs de la vision travailliste de la précarité, le CSJ reste critique à l'égard du *New Labour*. Tout d'abord le *Labour* commet l'erreur de ne voir dans la pauvreté qu'un problème de revenus ; ensuite la focalisation sur l'atteinte d'une *target*, celle d'un unique seuil de pauvreté, fait courir le risque de ne pas se préoccuper véritablement des personnes les plus pauvres<sup>22</sup>. Ainsi, pour les Conservateurs soucieux de se démarquer d'une vision considérée comme trop étroite, l'un des facteurs déterminants pour la sortie de la pauvreté sera bien sûr le travail, mais aussi l'élargissement des opportunités offertes à ceux qui sont en bas de l'échelle, d'où leur insistance sur la question de l'éducation, avant comme après leur accession au pouvoir.

C'est dans ce cadre que le Parti se veut le champion de la justice sociale. Pour comprendre la portée de cette ambition, il faut se souvenir que le Parti Conservateur, sous la houlette de Margaret Thatcher, s'était toujours méfié de cette notion. En bonne disciple de Friedrich Hayek, la Dame de fer ne voyait pas autre chose qu'un « mirage » dans la poursuite de cette dernière. C'est donc un glissement qui s'opère, puisque la notion de justice sociale n'apparaît plus ici comme l'apanage des travaillistes. La justice sociale dont il est question repose davantage sur la mobilité sociale, la responsabilisation des individus et la reconnaissance de ce qui doit revenir à chacun conformément à son effort que sur la redistribution et la réduction des inégalités.

Le rapport du Centre for social justice, *Dynamic benefits*, constitue ainsi un jalon important dans l'élaboration de cette nouvelle doctrine. Prônant une profonde réforme du système d'aide sociale, il critique ce dernier comme désincitant les individus à travailler, pénalisant les comportements « pro-sociaux » comme le mariage et la cohabitation et détournant les

<sup>21</sup> « Beveridge's children », *The economist*, 18 novembre 2010 ;

<sup>22</sup> En effet, si la pauvreté relative a bien diminué depuis 1997, le nombre de personnes en sévère pauvreté a augmenté. L'amélioration du taux de pauvreté s'expliquerait simplement par le fait que les personnes se situant juste en dessous du seuil de 60% du revenu médian sont passées juste au dessus de ce même seuil - les plus défavorisés n'ayant guère vu leur condition s'améliorer.

ménages de l'épargne et de la propriété<sup>23</sup>. Pour ce faire, il propose une refonte d'ampleur du système d'allocations sociales et de crédit d'impôts afin de remédier au sous-emploi<sup>24</sup>.

Les thèmes de la famille et de la justice sociale ont donc fait leur entrée – ou leur retour – dans le conservatisme des années 2000. Précisons toutefois qu'il ne faut pas en surestimer la rupture avec l'ère Thatcher : cette dernière était en effet personnellement attachée à la société civile et à la solidité de la famille, et ce sont les conséquences non voulues de sa politique qui ont contribué à mettre à mal certaines de ces institutions. Cameron inscrit d'ailleurs son action dans les pas de son illustre prédécesseur : si Thatcher a révolutionné les structures de l'économie, c'est sur le terrain social qu'il convient désormais de poursuivre son œuvre.

Ajoutons que loin de rompre avec les principes du libéralisme économique, il s'agit là d'un recentrage pour une meilleure complémentarité entre marché et société civile. Déjà David Willetts, conseiller de Margaret Thatcher au sein du Policy Unit de 1984 à 1986, et futur secrétaire d'Etat en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche au sein du gouvernement de coalition, avait posé les fondements d'une telle réflexion en montrant, dans *Modern Conservatism* (1992) et surtout *Civic Conservatism* (1994) que loin de s'exclure, le marché et les institutions intermédiaires (la *community*) étaient complémentaires, tout en s'inscrivant dans un rapport de tension créatrice. Pour cette raison, ces deux termes devaient selon lui former les piliers de toute politique conservatrice : « *Conservatism is at its finest and its most distinctive precisely when it integrates a commitment to the free market into the core values and institutions which hold our country together.* » (« Le conservatisme est au sommet de son art dès lors qu'il intègre un engagement en faveur de l'économie de marché aux valeurs et institutions fondamentales qui font le ciment de notre pays. »)

Enfin, comme on l'a dit, l'émergence de thèmes sociaux n'est pas inédite chez les Conservateurs ; il s'agit plutôt de renouer avec toute une tradition sociale conservatrice qui s'est déployée depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle, et qui place la société civile au cœur de sa réflexion.

---

**23** Le rapport soulignait notamment le fait qu'une famille avec deux parents et éligible au Working Tax Credit touchait 1 336 livres de moins qu'une famille monoparentale. Il montrait aussi qu'une personne se mettant à nouveau à travailler était susceptible de voir ses revenus additionnels taxés à plus de 90%.

**24** Le rapport propose que les 51 allocations existantes soient refondues avec l'introduction d'un nouveau système, l'*Universal Credit*, comportant deux volets : l'*Universal Work Credit* et l'*Universal Life Credit*. Ces préconisations seront en partie reprises par le Gouvernement ; cf deuxième partie.



## LE CONSERVATISME « ONE NATION » FACE À LA NOUVELLE DROITE (« NEW RIGHT »)

L'expression de conservatisme « *One Nation* » provient de Disraeli, figure historique du conservatisme du XIX<sup>ème</sup> siècle, dont le roman *Sybil* (1845) mettait en garde contre les conséquences de l'industrialisation et de l'accroissement des inégalités qu'entraînait celle-ci. Le Royaume-Uni risquait selon lui de se diviser en deux « nations », celles des riches et celle des pauvres. Pour parer à cette situation, le futur Premier ministre cherchait à promouvoir une vision organique de la société rompant en partie avec l'individualisme de l'époque victorienne et mettait l'accent sur les obligations morales des plus riches envers les plus pauvres.

Dans la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, le conservatisme *One Nation* caractérise l'aile modérée du parti qui cherche à justifier l'acceptation de l'économie mixte et de l'Etat providence dans le cadre du « consensus d'après-guerre ». La *New Right* (Nouvelle Droite) désigne quant à elle les partisans de Margaret Thatcher, disciples de Hayek et de l'école monétariste.

Au-delà de leurs divergences économiques, les deux groupes s'opposent sur les questions sociales. En particulier, le conservatisme *One Nation* insiste sur une définition relative de la pauvreté, tandis que la Nouvelle Droite considère celle-ci comme une privation absolue. Les deux groupes s'opposent aussi sur la question des inégalités – les partisans du *One Nation* visant toutefois moins une réduction de ces dernières qu'ils ne s'opposent à leur accroissement durant les années 1980. Alors que la Nouvelle Droite justifiait cet accroissement par la théorie du ruissellement économique (*trickle down economics*), les Conservateurs « *One Nation* » mettaient en garde contre les troubles sociaux qui pourraient en résulter.

## 2) Les limites de l'intervention publique : éloge de la société civile

Le Parti Conservateur précise sa définition de la justice sociale en soutenant l'idée que, pour assurer cette dernière, l'Etat ne constitue pas la réponse appropriée. Il développe pour commencer une critique sans concession de l'ère du *New Labour* (1997-2010). Le constat s'impose selon lui que la Troisième Voie des gouvernements de Tony Blair et de Gordon Brown, théorisée par le sociologue Antony Giddens et censée réconcilier le marché et l'Etat, les libertés individuelles et l'égalité des chances, l'efficacité de l'économie de marché et les services publics du *welfare state*, a finalement échoué.

La phrase de Cameron censée contrebalancer celle de Thatcher doit être replacée dans son contexte : « Plus l'on fait confiance aux personnes, plus la société et les personnes qui la composent en sortent renforcées. Nous sommes tous dans le même bateau (...) nous portons une commune responsabilité pour un avenir commun (...) La société existe bel et bien ; seulement ce n'est pas la même chose que l'Etat. C'est en rendant autonomes et respon-

sables les personnes et les communautés que nous défendrons ceux qui ont pâti des erreurs de l'Etat et que nous leur assurerons justice sociale et opportunités économiques. »<sup>25</sup>

Dans cette perspective, également développée par Duncan Smith et le CSJ, l'Etat providence est non seulement inefficace, mais il crée et amplifie la dépendance des individus, tandis que la justice sociale doit être suscitée par le pouvoir retrouvé de la société civile. Il s'agit d'un retour à des propositions *Tories* assez traditionnelles mais modernisées par un discours de justice.

A ce titre, les Conservateurs opèrent une distinction entre l'État providence (*welfare state*) qu'ils accusent de faciliter l'étiollement ainsi que la désagrégation de la famille, et la société providence (*welfare society*) à laquelle il incombe désormais de protéger les individus. Cette société assurantielle doit donc supplanter l'État protecteur ou *nanny state*<sup>26</sup> : « la société providence est celle qui offre le bien-être au-delà de l'Etat. En son centre, la famille.

Je pense à une femme prenant soin de son mari malade, à un fils veillant sur sa mère vieillissante, ou bien même à une famille élargie se rassemblant pour aider l'un de ses jeunes à surmonter une addiction à la drogue. Au Royaume-Uni aujourd'hui, c'est la société providence qui joue ce rôle en premier lieu, éclipsant l'Etat, et sans laquelle celui-ci serait dépassé. De la naissance à la mort, son influence sur nos vies est gigantesque. »<sup>27</sup>

Cameron place donc sa confiance dans la société. Le rétablissement de cette dernière ne sera garanti qu'à la condition que chaque citoyen respecte ses devoirs et qu'il fasse montre de responsabilité, condition pour « activer » (*empower*) les différents acteurs de la société. Cette réhabilitation du rôle de la société doit aussi se comprendre dans une perspective historique. Les Conservateurs vont justement remarquer que l'Etat providence n'est pas né *ex nihilo*, mais qu'avant son apparition au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle suite aux réformes de Beveridge, la solidarité de la société était prise en charge de manière décentralisée par de multiples associations - institutions d'entraides, mutuelles, réseaux de sociétés philanthropiques, autorités locales<sup>28</sup>. L'Etat providence est bien plutôt le résultat de l'étatisation de ces structures, et il serait faux de dire que l'amointrissement de celui-ci résulterait dans une disparition de la solidarité sociale, qui pourrait être assurée par d'autres institutions non étatiques.

Le secteur associatif doit ainsi devenir le nouvel allié d'un État dont les prérogatives seront, à terme, amoindries. Le Parti Conservateur s'intéresse ainsi au rôle de ce secteur dans la prestation des services publics et de l'assistance. Sur ce point, il s'inscrit dans la continuité des mesures introduites par le gouvernement de Tony Blair en faveur du secteur associatif, les deux partis s'accordant sur le fait que le *third sector* peut fournir des services publics

---

**25** Discours de Cameron du 28 février 2006. Il reprend ici l'expression qu'il a introduite lors de son élection en 2005.

**26** Littéralement, « l'Etat nounou ». Le terme a été utilisé pour la première fois dans *The Spectator* en 1965.

**27** *Breakdown Britain. op. cit.*

**28** Johnston Birchall, «The Big Society and the "Mutualisation" of Public Services: a Critical Commentary», in Jason Edwards (éd.), *Retrieving the Big Society*, Wiley-Blackwell, 2012.

d'une qualité et d'une efficacité parfois supérieures à celles de l'État. Mais ils divergent sur un point capital : alors que le gouvernement travailliste finance 38% des ressources du secteur associatif, selon un rapport du Social Justice Policy Group, il est essentiel, selon le même rapport, qu'un futur gouvernement Conservateur ne conçoive plus le secteur associatif comme un accessoire complémentaire du service public mais bien comme un acteur à part entière, indépendant et dont les principales richesses - autonomie, propension à innover, enthousiasme, engagement – soient préservées<sup>29</sup>.

Les réflexions du parti, à partir des années 2000, se déploient donc dans le sens du soutien à la société civile. Sans que le terme de « *Big Society* » ne soit encore utilisé – celui-ci apparaît en 2009 chez Cameron<sup>30</sup> - l'ensemble des principes de celle-ci sont déjà posés.

### 3) David Cameron et le « post-bureaucratic age » (l'ère postbureaucratique)

Il ne faudrait pas voir pourtant dans la nouvelle donne idéologique conservatrice du Parti un simple retour au conservatisme pré-thatchérien. Car Cameron est aussi, et c'est ce qui fait la spécificité de la *Big Society*, un modernisateur qui n'hésite pas à se réclamer en la matière de Tony Blair.

A la faveur du scandale des notes de frais des députés britanniques de mai et juin 2009<sup>31</sup>, qui attire l'attention sur le manque de transparence de la vie politique, et également sous l'influence de Steve Hilton, Cameron, prenant acte à la fois de la demande de la société et des avancées en matière technologique, développe une critique sévère de la bureaucratisation croissante de l'Etat. A l'occasion de deux discours, l'un prononcé devant l'Open University en mai 2009 et l'autre devant l'Imperial College à Londres en juin 2009, Cameron s'en prend à la culture bureaucratique du « *rule-ticking, box-ticking* » qui place la prescription centralisée avant le bon sens, ainsi qu'à une vision *top-down* du pouvoir allant de pair avec la croissance de l'Etat, ce qui finit par éroder la responsabilité des individus. Cette absence de souplesse de l'Etat se double d'une tentation « orwellienne » de surveillance insupportable des individus – comme en témoignent les nouvelles règles concernant les cartes d'identité.

**29** « Il me semble que la question du rôle respectif de l'Etat et des communautés en matière de promotion de la justice sociale sera l'un des points de désaccord philosophiques majeurs entre les Conservateurs et les Travaillistes. Là où les Travaillistes pensent que l'identité individuelle réside dans la reconnaissance, l'immatriculation et l'assistance par l'Etat, les Conservateurs pensent que l'identité se forge par l'appartenance à la société. Pour nous, justice sociale rime avec « communauté », une communauté construite et entretenue par les personnes elles-mêmes. » Discours de David Cameron, « From state welfare to social welfare », conférence au National Council for Voluntary Organisations, 14 décembre 2006.

**30** « *But I also want to argue that the re-imagined state should not stop at creating opportunities for people to take control of their lives. It must actively help people take advantage of this new freedom. This means a new role for the state: actively helping to create the Big Society; directly agitating for, catalysing and galvanising social renewal.* » (« Je veux aussi insister sur le fait que repenser l'Etat ne devrait pas s'arrêter à donner la possibilité aux citoyens de prendre le contrôle de leur vie. Il doit aussi les aider activement à profiter de cette nouvelle liberté. L'Etat se voit donc doté d'un rôle nouveau : participer activement à la création d'une "grande société" ; activer, catalyser et galvaniser le renouveau social. ») David Cameron, Hugo Young Lecture, 10 Novembre 2009.

**31** La publication de généreuses notes de frais de plusieurs députés britanniques a débouché sur l'une des crises politiques les plus importantes des années 2000 au Royaume-Uni.

Cameron s'en prend également au « *Quango-state* ». Les *quangos* désignent des « quasi non-governmental organisations », équivalant en partie à nos autorités administratives indépendantes (AAI) françaises<sup>32</sup>, soit les agences publiques ou les organes parapublics qui se sont multipliés dans les années 1990. Dirigées par des personnalités nommées par le pouvoir politique, elles échappent à tout regard démocratique alors même qu'elles disposent d'un budget global de plusieurs dizaines de milliards de livres et sont à l'origine de décisions en matière de politiques publiques.

Cameron appelle donc de ses vœux une transition vers une ère post-bureaucratique (« *a post-bureaucratic age* »), où les réponses ne se trouvent pas seulement dans l'intervention étatique mais dans les « communautés » et la société civile. Cette transition passe par une redistribution du pouvoir : « *from the state to citizens, from the government to Parliament, from Whitehall to communities (...) from bureaucracy to democracy* » (« de l'Etat aux citoyens, du gouvernement au Parlement, de l'Etat aux communautés (...), de la bureaucratie à la démocratie »)<sup>33</sup>.

Deux moyens pourront servir cet objectif : d'une part le *localism*, soit une décentralisation intelligente, qui ne se limite pas à son aspect institutionnel ; d'autre part une transparence accrue (« l'information est pouvoir - parce qu'elle permet aux citoyens d'obliger les puissants à rendre des comptes »<sup>34</sup>). L'accent mis sur la transparence est indissociable de la prise de conscience des effets et atouts de « *the information age* » et se décline de façon cohérente dans la volonté de développer l'*open data*<sup>35</sup>. Dès 2009, la posture modernisatrice des Conservateurs est donc bien établie, et parfaitement résumée par Cameron : « C'est là le conservatisme progressiste en action, une suspicion traditionnelle à l'égard du pouvoir étatique combinée avec la saisie clairvoyante du monde moderne, à la faveur de l'approche et du plan d'action adéquats pour accroître liberté individuelle et responsabilité politique. »<sup>36</sup>

Au-delà, l'ensemble de ces réflexions et prises de position politiques bénéficie également d'un contexte intellectuel favorable sur lequel elles pourront s'appuyer.

---

**32** Le terme anglais pour désigner les autorités administratives indépendantes est celui de *Non Departmental Public Bodies* (NDPB). Toutefois, dans son acception ordinaire, le terme de *quango* est plus large et peut même servir à désigner certaines *charities*. En mars 2009, on comptait 766 NDPB au Royaume-Uni, qui géraient 46,5 milliards de livres, dont 38,4 milliards provenaient directement de l'Etat.

**33** David Cameron, Open University, may 2009

**34** David Cameron, Imperial College London, juin 2009.

**35** Cameron évoque en premier lieu la diffusion des données sur les crimes et délits et un nouveau *right to data* pour que le public puisse réclamer l'ouverture de certaines données.

**36** David Cameron, Imperial College London juin 2009.

## RÉPARER ET PROMOUVOIR LA SOCIÉTÉ CIVILE : DEUX PENSEURS EMBLÉMATIQUES DE LA *BIG SOCIETY*

Le repositionnement du parti n'est pas la seule œuvre d'un travail interne : on l'a vu, de nombreux *think tanks* ont été associés à l'entreprise. Au-delà, la formulation des principes de la *Big Society* et leur diffusion doit beaucoup à deux intellectuels, Jesse Norman et Philip Blond. Ces derniers, tout en partageant ensemble de nombreux principes, s'inscrivent dans des cadres intellectuels assez différents l'un de l'autre, ce qui révèle une certaine tension interne au cœur de l'idée de *Big Society*.

Universitaire de formation, le député Jesse Norman est aujourd'hui une figure importante du Parti Conservateur. Conseiller du *Shadow Chancellor* George Osborne et de Boris Johnson dans l'opposition, il deviendra après son élection en 2010 membre du *Treasury Select Committee*, structure parlementaire chargée d'examiner les comptes de plusieurs organes publics, dont le Trésor. Début 2013, il rejoindra même le nouveau *Parliamentary Advisory Board on Policy* mis en place par David Cameron afin de nourrir le parti en idées dans la perspective des élections législatives de 2015<sup>37</sup>. La définition de la *Big Society* qu'il donne dans son livre éponyme trouve ses origines dans deux essais écrits pour le *think tank* Policy Exchange : *Compassionate Conservatism* (2006), décrit comme le « manuel du Cameronisme » par le *Sunday Times* et *Compassionate Economics* (2008)<sup>38</sup>.

Avant de se consacrer aux idées politiques, Phillip Blond était quant à lui maître de conférences en philosophie et théologie. En 2009, il dirige le *Progressive Conservatism Project* au sein du *think tank* Demos, avant de fonder son propre *think tank* centré sur les politiques publiques, ResPublica. L'inauguration de ce dernier aura lieu en présence de David Cameron lui-même. Publié en 2010, son ouvrage *Red Tory* développe en large partie un article retentissant paru en 2009 dans la revue *Prospect*<sup>39</sup>, ainsi qu'un rapport publié avec Nesta la même année sur la refonte des services publics<sup>40</sup>. David Cameron aurait été influencé par Blond dans la rédaction de son discours donné dans le cadre de la Hugo Young Lecture de 2009, qui sera l'occasion de la première occurrence du terme de *Big Society*. Décrit en 2010 par le *Telegraph* comme « *a driving force behind David Cameron's 'Big Society' agenda* », Blond prendra toutefois en partie ses distances avec le nouveau gouvernement par la suite.

---

**37** Il le quitte toutefois en septembre 2013, en raison de divergences concernant l'intervention militaire en Syrie.

**38** Jesse Norman est aussi l'auteur d'essais sur les figures tutélaires de la tradition intellectuelle conservatrice britannique : l'un, sur Michael Oakeshott, est paru en 1993 et l'autre, sur Burke, en 2013.

**39** « Rise of the red Tories », *Prospect Magazine*, février 2009

**40** Nesta and ResPublica (joint publication), *The Ownership State: Restoring excellence, innovation and ethos to the public services*, Phillip Blond, Octobre 2009 ; <http://www.respublica.org.uk/item/The-Ownership-State-urtg-tbtp#sthash.0MOOIOF7.dpuf>.

## **1) Un constat identique : un affaiblissement dommageable de la société civile doublé d'un étatismisme inefficace**

Blond comme Norman se réclament du scepticisme traditionnel des *Tories*, de leur refus de tout idéalisme, de tout cadre idéologique fixé *a priori* ; l'approche se veut au contraire pragmatique et réaliste, en un mot, modeste quant au rôle qu'elle réserve à l'Etat et à la sphère du politique. Les deux penseurs partagent également la référence à la société civile comme solution alternative aux maux de la société, par rapport à un Etat providence à bout de souffle. La *Big Society* se présente donc d'abord, pour Blond et Norman, comme un retour à la tradition, décrite comme typiquement britannique, d'une société civile forte et dynamique, indépendante de l'Etat, capable de se prendre en charge par elle-même. Pourquoi ce retour ? L'Etat et le marché sont tous deux complices de l'affaiblissement de la société civile, mais leurs dysfonctionnements prouvent qu'ils finissent aussi par être victimes de ce dépérissement du social. Développer une « société connectée », c'est-à-dire pluraliste, diverse, dynamique, avec une multiplicité d'acteurs locaux, de tailles diverses, aux modes de fonctionnement également diversifiés, devrait permettre d'une part, de rénover le fonctionnement de l'Etat et des services publics, et d'autre part, d'améliorer l'éthique du secteur privé et d'en accroître les apports positifs pour la société.

Selon Norman, malgré un accroissement considérable des dépenses de l'Etat pour les services publics pendant les années Blair et Brown, notamment dans le domaine de la santé et de l'éducation, les résultats sont décevants : poursuite de l'accroissement des inégalités, non-éradication de la pauvreté des enfants et inefficacité de certains services publics, tout cela en dépit d'un contexte de croissance relativement forte durant la période la plus longue de prospérité connue par le Royaume-Uni depuis la Seconde Guerre mondiale (1997-2007). L'analyse de Blond ou de Norman sur les erreurs de la gauche est aussi une attaque fondamentale du blairisme, et à travers lui, de l'étatismisme qui a dominé la gauche britannique depuis la Seconde Guerre mondiale. Ce que visent les théoriciens de la *Big Society*, c'est la vision technocratique et strictement étatisiste de l'action publique qui a inspiré le *New Labour*. Cette vision a eu, selon eux, de graves conséquences :

- le système étatique s'est complexifié et bureaucratisé ; il a du même coup perdu toute flexibilité, ce dont témoigne la baisse de l'innovation et de la productivité dans les services publics (entre 1997 et 2003, il semblerait qu'on ait mesuré une perte de productivité de 10 % dans le secteur public<sup>41</sup>) ;
- homogénéisés à l'excès, les services publics réformés par le *New Labour* ont vu se développer une forme nouvelle d'autoritarisme ; l'autorité centrale a en effet imposé des objectifs quantitatifs de rendement de plus en plus contraignants (les très critiqués « targets »). L'effet des targets a souvent été de diminuer la qualité du service fourni en accroissant la pression au résultat, évalué de manière uniquement quantitative, tandis que la marge de

---

41 J. Norman, *op. cit.*, p. 34.

manœuvre et d'initiative dont disposaient les employés sur le terrain, face aux usagers, s'en est trouvée considérablement réduite ;

- fondé sur un accroissement considérable des dépenses de l'Etat, le « welfarism » à la Blair est enfin critiqué pour sa non-solvabilité. L'approche du New Labour aurait en effet conduit au développement d'un déficit structurel des finances publiques, que la crise des subprimes et du secteur financier de 2007-2008 n'a fait que révéler sans en être la cause.

Contre-productive, démoralisante et autoritaire, et enfin structurellement non-solvable, l'approche du *New Labour* vis-à-vis de la réforme du service public aurait donc échoué, parce qu'elle se serait révélée incapable de prendre en compte, au delà de l'opposition simpliste entre l'Etat et le marché que le *New Labour* se faisait fort de réconcilier, le « troisième secteur », ni étatique, ni marchand — la société civile. « Au fond, Blair et Giddens ont tenté de créer une troisième voie sans troisième secteur, mais leur unique réussite est d'avoir renforcé la combinaison Etat/marché en fusionnant ce qu'ils avaient pour espoir de transcender et d'avoir détruit tout ce à quoi nous tenions le plus [c'est-à-dire la société et les liens interpersonnels] », affirme Blond<sup>42</sup>.

Le point majeur sur lequel Blond et Norman se différencient est leur rapport au libéralisme. Certes ces deux promoteurs de la *Big Society* s'en prennent au marché et à une certaine conception du capitalisme et en appellent les *Tories* à prendre leur distance avec l'héritage du thatchérisme, de manière plus ou moins radicale<sup>43</sup>. Toutefois, comme le résume très bien Paul Kelly : « alors que Blond estime que la tâche de la *Big Society* est d'apporter un remède aux échecs du libéralisme, la conception de Norman de la *Big Society* est une réconciliation entre le libéralisme et le conservatisme »<sup>44</sup>. Cette divergence est d'ailleurs à l'image de celle qui prévaut entre deux courants importants du conservatisme britannique depuis ses origines : Norman est l'héritier de la vision *Whig* de l'histoire britannique, mettant l'accent sur l'œuvre de la *Glorious Revolution* et la pensée d'Edmund Burke ; Blond s'inspire davantage de penseurs conservateurs du XIX<sup>ème</sup> siècle, radicalement critiques de la modernité industrielle et capitaliste tels que William Cobbett, Thomas Carlyle et John Ruskin, et se réfère explicitement à la tradition du conservatisme social d'un Disraeli - le « *One-Nation Toryism* ».

## 2) Norman : le lien social réhabilité

Pour Jesse Norman, il est nécessaire de dépasser une dichotomie de plus en plus artificielle entre Etat et marché pour adopter une vision ternaire faisant toute sa place à la société civile et au troisième secteur : « Etat facilitateur, individu actif et institution produisant du

<sup>42</sup> P. Blond, *op. cit.*, p. 132.

<sup>43</sup> P. Blond est particulièrement sévère tandis que J. Norman est plus modéré tant sur le fond que sur la forme : cf. P. Blond, *op. cit.*, p. 108-126 ; J. Norman, *op. cit.*, p. 193, 201, 212-215.

<sup>44</sup> Paul Kelly, « Red or Orange: the *Big Society* in the New Conservatism », in Jason Edwards (éd.), *Retrieving the Big Society*, Wiley-Blackwell, 2012, p. 22-34.

lien »<sup>45</sup>. Il s'agit donc de réhabiliter les institutions intermédiaires : non seulement la famille ou les administrations territoriales, mais aussi le secteur associatif, les ONG, les mutuelles et coopératives, les entreprises sociales, en un mot, tout ce qui relève du troisième secteur. L'apport spécifique des institutions intermédiaires, se différenciant à la fois de l'Etat et du marché, serait, d'après Norman, le suivant :

- l'institution intermédiaire, inscrite dans un territoire, permet une meilleure diffusion du pouvoir ;
- en tant que vecteur des liens entre personnes, l'institution est ce qui donne aux vies individuelles un sens ;
- l'institution est porteuse de la sagesse et des expériences accumulées par les générations précédentes et est un vecteur de transmission de cette pratique et des traditions ;
- les institutions intermédiaires, au contraire de l'Etat et du marché, constituent un élément puissant en faveur de la diversité et du pluralisme.

Il y a chez Norman la tentative de fonder un conservatisme réconcilié avec un libéralisme à visage humain. La référence au penseur conservateur Oakeschott est centrale chez lui en ce qu'elle permet de fonder une société réellement pluraliste et libre, non dominée par l'autorité centrale de l'Etat. Norman renvoie notamment à la distinction qu'Oakeschott opère entre deux types de sociétés, la « société-entreprise » (*universitas*) et la « société civile » (*societas*). La société-entreprise est toute entière organisée en fonction d'un but collectif - quelle que soit la nature de ce but, religieux, politique, économique - auquel ses membres doivent contribuer. Au contraire, la « société civile » définit certains cadres et certaines procédures pour régler la vie en commun de ses membres, sans définir de fins collectives fixées une fois pour toutes.

Dans cette vision de la *Big Society* ne subsiste nullement l'idée d'un retour à un hypothétique ordre moral perdu. Il s'agit au contraire de permettre l'épanouissement d'une pluralité de groupes et d'associations inévitablement diverses et aux valeurs irrémédiablement plurielles<sup>46</sup>. La pensée de Norman constitue donc une tentative d'élaborer un conservatisme moderne, réconcilié avec une forme de libéralisme fondé sur l'importance des institutions intermédiaires de toutes sortes. L'élément pluraliste s'applique à la fois à l'égard de l'Etat, où tout souverainisme à la Thatcher, tout moralisme d'Etat sont bannis, et à l'égard de la sphère du marché, où Norman souligne les effets négatifs de l'uniformisation entraînée par le triomphe écrasant d'un certain type de capitalisme financier et monopolistique (« *crony capitalism* »).

---

<sup>45</sup> J. Norman, *op. cit.*, p. 7.

<sup>46</sup> Dans cette optique, la *Big Society* est davantage compatible avec ce que l'on peut trouver dans le « Orange Book » du parti Libéral-Démocrate publié en 2004. Cela constitue d'ailleurs sans aucun doute l'une des conditions qui ont rendu possible la coalition entre les Lib-Dem de Nick Clegg et les *Tories* de David Cameron.



Car Norman, tout en étant économiquement libéral, est hostile à l'individualisme méthodologique<sup>47</sup> de l'*homo œconomicus* et au postulat de la rationalité économique parfaite de l'individu, soit l'économisme, ou encore ce que Norman appelle « *rigor mortis economics* », paradigme économique qui a présidé à la conception des politiques publiques depuis plus de trente ans au Royaume-Uni. Or Norman rend ce modèle responsable d'avoir contribué aux maux de la société britannique, aussi bien du côté de l'Etat que de la sphère privée, où la même vision simplificatrice et utilitariste d'un homme réduit à ses intérêts matériels, sans aucune prise en compte de son épaisseur culturelle ou sociale, est à l'œuvre. De cette conception réductrice aurait découlé une méthode bien particulière de management au sein des entreprises, mais aussi dans les services publics et la conception de l'Etat providence.

Norman évoque ainsi le taux élevé de grossesses précoces observé au Royaume-Uni. Selon certains, ce phénomène serait lié à un système de prestations sociales trop généreux<sup>48</sup> et poussant les jeunes adolescentes à faire le choix de tomber enceinte. Norman explique que cette explication est dans l'extrême majorité des cas parfaitement fausse et que le phénomène de la maternité précoce a des causes sociologiques bien plus diverses - phénomène de déficit affectif, entourage familial éclaté, précarité sociale et économique.

La critique est tout aussi cinglante à l'égard des mécanismes incitatifs mis en œuvre à l'époque du *New Labour* pour réformer le management des services publics. En cherchant à s'inspirer du marché pour insuffler une efficacité accrue au sein des services publics, les autorités centrales ont standardisé et automatisé les procédures ; elles ont aussi imposé les *targets* évoquées plus haut. Mais ces nouvelles méthodes ont contribué à surmener et démotiver les employés, obligés de fournir un service de moindre qualité, tandis que des tactiques de contournement se sont généralisées pour augmenter artificiellement les statistiques de performance. Les *targets* ont donc échoué à prendre en compte le caractère particulier de ce qu'est un service à la personne : le lien interpersonnel et la confiance mutuelle entre l'agent et l'utilisateur y sont fondamentaux.

Dans ce contexte, Norman en appelle à un nouveau type de sciences économiques qui intégreraient l'importance cruciale du lien social et des institutions. A l'appui de cette approche, Norman convoque les apports de l'économie et de la psychologie comportementalistes, qui démontrent à quel point les choix d'un individu dépendent d'un certain contexte psychologique et sont affectés par de nombreux facteurs non réductibles à la rationalité économique. Dès lors, une intervention extérieure bienveillante – celle de l'entrepreneur social, celle de l'association caritative locale, ou encore, subsidiairement celle du gouvernement – peut s'avérer nécessaire et bénéfique, afin d'orienter les choix individuels dans le bon sens, mais seulement si elle se fait sans contrainte, ce qui constituera l'un des piliers des poli-

<sup>47</sup> L'individualisme méthodologique est une démarche qui consiste à expliquer les phénomènes économiques et sociaux à partir de certains éléments primitifs comme les actions, réactions et interactions entre les individus qui composent les phénomènes de société. Cette approche s'oppose au holisme, qui consiste à expliquer des faits par d'autres faits sociaux.

<sup>48</sup> J. Norman, *op. cit.*, p. 137-138.

tiques publiques traduisant le programme de la *Big Society*. Il est à cet égard révélateur que Cameron ait créé autour de lui une équipe, la *Behavioural Insights Team*, avec pour mission d'incorporer les apports du comportementalisme (psychologie, économie, neurosciences) dans les initiatives politiques en développant l'approche du « *nudge* », selon l'idée que « des changements subtils dans la manière dont sont cadrées et présentées les décisions peuvent avoir un impact majeur sur la manière dont les gens vont y répondre »<sup>49</sup>.

### 3) Phillip Blond : une critique plus radicale de la modernité et du libéralisme économique

Blond est quant à lui bien plus radical dans sa critique, qui s'appuie en premier lieu sur la dénonciation du nihilisme contemporain et de ce qu'il appelle la « perte de la culture britannique », et sur l'amoralisme commun à la gauche libertaire et relativiste des années 1960 et au thatchérisme « néo-libéral ». Son « *Red Toryism* » (conservatisme « rouge ») est une critique radicale du libéralisme moderniste. Théologien de formation, Blond est par ailleurs marqué par la pensée anglicane néo-orthodoxe d'un John Millbank, et on ne saurait sous-estimer l'importance de la religion dans sa vision de la *Big Society*.

Blond met à jour une conséquence paradoxale de l'individualisme libéral de l'époque Thatcher en soulignant la forte tendance centralisatrice et autoritaire du thatchérisme. Ce dernier est accusé d'avoir recouru avec brutalité à l'autorité de l'Etat pour détruire les institutions intermédiaires faisant obstacle au déploiement des talents de l'individu et pour maintenir l'ordre dans une société de plus en plus atomisée. Blond incrimine également la dérégulation financière lancée en 1987 - le « *Big Bang* » de la City - en laquelle il voit l'origine lointaine de la crise actuelle du capitalisme financier et d'un modèle économique dont l'expansion était fondée sur un endettement privé et public croissant.

Au-delà, Blond reproche à Thatcher de n'avoir su établir un véritable capitalisme populaire, dans une veine qui rappelle les réflexions d'Hilaire Belloc au début du XX<sup>e</sup> siècle. Celui-ci, en réaction à l'introduction d'une législation sociale nouvelle, opposait à l'interventionnisme étatique un modèle « distributiste », dans lequel l'accès universel à la petite propriété foncière permettait à chacun l'indépendance matérielle et la propriété de ses moyens de travail, empêchant ainsi tout asservissement<sup>50</sup>. Aussi, de la même manière que Belloc accusait du même mouvement le capitalisme industriel monopolistique et l'étatisme asservissant,

---

<sup>49</sup> Cf. encadré p.67. Voir le site de la *Behavioral Insights Team*, faisant partie du Cabinet Office, et parfois appelée la *Nudge Unit* (l'Unité du *Nudge*, mot qui signifie littéralement le petit coup de coude, et au sens figuré, l'encouragement, l'incitation), [www.cabinetoffice.gov.uk/behavioural-insights-team](http://www.cabinetoffice.gov.uk/behavioural-insights-team). Il s'agit d'une référence à l'ouvrage de deux universitaires américains, Richard Thaler et Cass Sunstein, *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Londres, Penguin, 2008, qui a connu un grand retentissement dans le monde anglophone.

<sup>50</sup> En réaction à la première extension du rôle de l'Etat dans la sphère sociale et économique, à l'époque du New Liberal Programme d'Asquith et de Lloyd George, Hilaire Belloc publia en 1912 un pamphlet, *L'Etat servile*, dans lequel il accusait la nouvelle législation en matière d'assurance obligatoire introduite en 1911 (*National Insurance Act*) de détruire les conditions de possibilité de la liberté. Pour lui, l'intervention de la loi dans le domaine des rapports économiques et sociaux, en lieu et place de la coutume et de l'auto-régulation, ne pouvait qu'aboutir à l'asservissement.

la pensée de Phillip Blond, en cherchant à dépasser la dichotomie entre Etat providence et marché, prône un retour à ce qui est censé avoir fait la force de la nation britannique : le dynamisme, l'esprit d'initiative et l'autonomie de sa société civile, autant de constituants du *self-government*, qui aurait été trahi tant par le *New Labour* que par les Thatcheriens.

En réaction au libéralisme, Blond cherche à réhabiliter l'idée de bien commun, ce qui laisse supposer une influence chez lui de la pensée communautarienne d'Alasdair MacIntyre<sup>51</sup>. Il souhaite placer à nouveau au centre des diverses activités humaines, qu'il s'agisse de la politique et de l'économie, une préoccupation éthique : la société britannique devrait se préoccuper du bien, en débattre publiquement, chercher à cultiver certaines vertus, en se fondant sur les traditions et la culture héritées de son histoire. Progressivement une conception du bien commun émergerait, organiquement, naturellement, de l'intérieur de la société elle-même, sans s'imposer de l'extérieur à la manière d'une construction intellectuelle abstraite, n'ayant aucun rapport avec l'expérience historique britannique. La dimension radicale du conservatisme de Blond, l'élément « rouge » de son programme de *Big Society*, c'est à la fois cette inspiration communautarienne, néo-organiciste, répudiant l'individualisme excessif des réformes économiques et sociales thatcheriennes, et la reprise d'une critique de la modernité telle qu'on la trouve dans la tradition Tory au XIX<sup>ème</sup> siècle. Il s'agit donc d'en finir avec un libéralisme accusé d'atomiser la société, en affaiblissant les institutions intermédiaires, au premier rang desquelles la famille ; il s'agit de restaurer et de consolider une identité culturelle commune (« *a group identity* »), au fondement de la société britannique. C'est à cette lumière qu'il faut aussi comprendre la référence que fait Blond à Disraeli et à l'idée du Conservatisme *One Nation*.

Malgré tout l'intérêt que leurs réflexions présentent, l'influence véritable de Jesse Norman et Phillip Blond sur le Parti Conservateur lui-même reste débattue<sup>52</sup>. Toutefois, par leur proximité plus ou moins forte et fluctuante avec le pouvoir, ils sont à la fois théoriciens et acteurs de la *Big Society*, ce qui est rare et donc forcément digne d'attention.

\*\*\*

Les théoriciens de la *Big Society*, qu'ils soient politiques ou intellectuels, ambitionnent donc de faire évoluer le cadre même du débat politique britannique. En examinant la *Big Society* en tant que programme politique, il faudra nous demander dans quelle mesure cette prétention correspond à la réalité.

**51** Né en 1929, Alasdair MacIntyre est un philosophe écossais qui s'est rendu célèbre pour ses contributions à la philosophie morale et politique. Avec Charles Taylor, il est l'un des deux grands penseurs du courant communautarien. Pour les communautariens, l'individu ne se réalise qu'au sein d'une communauté morale ; ils se distinguent aussi des libéraux de par leur conception positive de la liberté. Précisons que la pensée communautarienne ne saurait être confondue avec le « communautarisme », qui désigne dans le langage courant un modèle d'organisation sociale censé encourager les tendances au repli communautaire et au fractionnement de la société et dont la pensée « communautarienne » cherche justement à prévenir les dérives.

**52** Si certains comme Tim Bale (cf. *Regards sur la Big Society*) en doutent, les médias ont abondamment suggéré une influence directe des deux penseurs sur le parti et D. Cameron.





## Deuxième Partie : mise en œuvre et premiers résultats

**D**urant les élections de 2010, les promoteurs de la *Big Society* au sein du Parti Conservateur ont été contraints de reformuler cette dernière dans des termes susceptibles d'être acceptés par leurs nouveaux partenaires, afin de former un gouvernement de coalition.

Les *Lib-Dems* ont fait leur *aggiornamento* en 2004, au profit d'un recentrage libéral. Celui-ci est décliné dans un ouvrage collectif, l'«Orange Book». Or c'est la *Big Society* version Jesse Norman qui est la plus compatible avec ce que l'on peut trouver dans cet ouvrage, et cela constitue d'ailleurs sans aucun doute l'une des conditions qui a rendu possible cette coalition.

Si les *Lib-Dems* partagent théoriquement certaines inclinations des partisans de la *Big Society*, comme la décentralisation, la subsidiarité, l'accent mis sur la communauté ou *l'empowerment*, ils éprouvent moins de sympathie vis-à-vis de thèmes plus conservateurs comme le renforcement de la famille. On ne retrouvera donc plus ce thème, ou alors de manière très atténuée, dans le programme du gouvernement<sup>53</sup>.

En mai 2010, le gouvernement de coalition présente une reformulation de la *Big Society* satisfaisant aux deux parties. Intitulée « Building the *Big Society*<sup>54</sup> », celle-ci préconise notamment « de redonner plus de pouvoirs aux communautés [...] ; d'encourager les individus à être plus actifs au sein de ces dernières [...] ; de décentraliser le pouvoir central vers les autorités locales [...] ; de soutenir les coopératives, les mutuelles, les organisations caritatives et les entreprises sociales [et] de publier les données publiques ».

Mais ce qui ressort surtout de ce document, c'est que la *Big Society* y apparaît comme une vision qui préside à l'action du gouvernement, plutôt que comme un programme précis à mettre en œuvre. De fait, il n'y aura pas, en tant que tel, de ministre en charge de la *Big Society*. L'ensemble des ministères est toutefois concerné, tandis que le message s'adresse à l'ensemble des citoyens.

---

<sup>53</sup> C'est un point qui sera d'ailleurs critiqué à plusieurs reprises par le CSJ

<sup>54</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/78979/building-big-society\\_0.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78979/building-big-society_0.pdf)

Par la suite, les principaux livres blancs publiés au cours des premiers mois de la coalition permettent de se faire une idée plus précise de la déclinaison politique de la *Big Society*.

Il en ressort trois grands principes transversaux, qui traversent l'ensemble des dimensions de l'activité gouvernementale :

- le principe de décentralisation et de subsidiarité : le pouvoir doit s'exercer à l'échelon approprié le plus proche du citoyen ou de l'utilisateur du service public ; le gouvernement central doit être limité dans son ambition et modeste dans l'exercice de son autorité ;
- le principe de participation : la prise de décision doit impliquer bien davantage le citoyen ; l'utilisateur d'un service public disposera d'un choix accru et d'un service de meilleure qualité s'il peut exercer un contrôle sur la manière dont est rendu ce service public ;
- le principe d'ouverture et de partenariat<sup>55</sup> : afin de promouvoir le rôle des acteurs du tiers secteur, il faut leur faciliter l'accès aux marchés publics et leur permettre de fournir certains services publics encore aujourd'hui monopolisés par l'Etat. Il faut également promouvoir des logiques souples de partenariat entre tiers secteur et secteur privé, ou tiers secteur et secteur public.

## LES DOMAINES D'APPLICATION DE LA *BIG SOCIETY*

Les développements qui suivent exposent la déclinaison de ces principes dans cinq domaines : l'ouverture des services publics, la réforme de l'éducation et de la santé, qui en constituent deux déclinaisons particulières, la politique de décentralisation et de promotion du « localisme », le soutien au tiers secteur et à l'action civique et enfin la réforme du système d'allocations sociales.

### 1) Ouvrir les services publics

Exposé dans le livre blanc *Open Public Services* de juillet 2011, l'objectif affiché est de passer d'un modèle où l'Etat est lui-même le principal voire l'unique fournisseur du service public à un système où l'Etat délègue la tâche de fournir le service à toute une série d'acteurs de statut divers (privé, public ou du tiers secteur). Le rôle de l'Etat se limite alors à la tâche de sélection et de régulation des prestataires de service public sélectionnés. Afin d'encourager l'innovation et d'accroître la qualité et la diversité des services fournis, l'Etat se charge aussi de garantir un accès juste au marché public, ouvert à tout fournisseur de service, qu'il émane du secteur public, du privé ou du tiers secteur.

---

<sup>55</sup> Ce principe n'est pas nouveau, puisque le *New Labour* l'avait déjà introduit. Les conservateurs ont toutefois souhaité l'étendre et le rendre plus effectif.

Trois ministères, en particulier, sont concernés. Dans le domaine de l'emploi, le gouvernement a mis en œuvre le *Work Programme*, opérationnel depuis juin 2011. Le système repose sur le mécanisme du paiement au résultat (*payment by result* ou PbR), censé transférer le risque d'échec du budget de l'Etat vers ses prestataires, qui sont payés uniquement s'ils parviennent à trouver un emploi durable aux personnes qu'on leur confie. Ceci faisait espérer au gouvernement d'importantes économies tout en parvenant à de meilleurs résultats en matière de retour à l'emploi. En effet, l'innovation est permise par la grande liberté des opérateurs, soumis à un minimum de contraintes dans les actions d'accompagnement qu'ils mettent en œuvre (c'est le modèle de la « boîte noire »), la contrepartie étant qu'ils reçoivent l'essentiel de leur paiement à l'issue du contrat en fonction du résultat obtenu.

Dans le domaine de la justice, le suivi des personnes en conditionnelle (*probation*) va lui aussi être externalisé, en utilisant le mécanisme du paiement au résultat. Dans le domaine social, le *Troubled Families* programme, sous la supervision du ministère des communautés et des collectivités locales (DCLG) vise à « remettre sur les rails » (*“turn around”*) 120 000 familles en difficulté sur trois ans, le coût de ces dernières pour l'Etat étant estimé par le gouvernement à près de 9 milliards de livres par an. Le programme bénéficie d'un budget de 448 millions de livres de la part de l'Etat – six ministères participant à son financement –, que viennent compléter 600 millions de livres fournies par les autorités locales. Il repose lui aussi sur le principe du paiement au résultat : un premier paiement, dégressif, est attaché aux personnes suivies, identifiées en fonction de critères prédéfinis, et un second paiement versé en fonction de l'atteinte de résultats eux aussi prédéfinis.

#### ENCADRÉ SUR LE PAYMENT BY RESULT ET LE FONCTIONNEMENT DU WORK PROGRAMME

La mise en place des mécanismes de *payment by results* (PbR) s'inscrit en rupture avec la culture des *targets* introduite par l'administration précédente. Comme l'explique un document du Cabinet Office, « *payment by results focuses the attention of services and service providers on outcomes that matters for citizens, rather than targets for outputs or activity* ».

Le gouvernement de coalition a généralisé ces mécanismes de PbR dans les contrats passés par la sphère publique auprès du secteur privé ou du tiers secteur. Le PbR permet de faire assurer une mission de service public par un prestataire externe, le plus souvent issu du tiers secteur, qui est soumis à un minimum de contraintes dans les actions qu'il met en œuvre (c'est le modèle de la « boîte noire » : l'administration ne définit pas les « *outputs* »). En contrepartie, ce même prestataire ne reçoit l'essentiel de son paiement qu'à l'issue du contrat, et seulement si les résultats (« *outcome* ») ont été obtenus. Les résultats à atteindre ainsi que la manière dont ils seront mesurés sont généralement définis au préalable.

Lancé en juin 2011, le *Work Programme* constitue une déclinaison privilégiée de la logique de partenariat au cœur de la *Big Society*. Le ministère de l'emploi et des pensions

a en effet décidé d'ouvrir le service public d'accompagnement personnalisé au retour à l'emploi à des prestataires indépendants issus du secteur privé ou du tiers secteur. Sont concernés les demandeurs d'emploi de longue durée, ou à employabilité réduite, les autres demandeurs d'emploi continuant à être suivi par les agences publiques pour l'emploi (*Job Centres*). Ces prestataires indépendants sont payés au résultat : lorsqu'un demandeur d'emploi leur est confié par les *Job Centres* de l'Etat, ils reçoivent d'abord une prime initiale modeste (environ 400-500 livres) et ne reçoivent le paiement complémentaire (plusieurs milliers de livres jusqu'à un maximum de 13 800 livres) seulement lorsque la personne a trouvé un emploi stable. L'Etat paie les prestataires davantage lorsqu'ils s'occupent des personnes les plus difficiles à aider (chômeurs de très longue durée par exemple ou personnes handicapées), ce qui est censé les inciter à s'occuper de ces personnes en priorité. On compte deux types de prestataires : les 18 prestataires principaux (« *prime contractors* » ou « *prime providers* »), qui sont deux à trois par région (ce qui permet de moduler le nombre de demandeurs d'emploi qui leur sont affectés en fonction de leurs performances) et sont en relation directe avec l'administration (40 contrats passés au total), et leurs sous-traitants (*subcontractors*) qui sont généralement spécialisés dans une tâche ou une compétence particulière.

Enfin, le gouvernement encourage les fonctionnaires à restructurer leur service pour se constituer en « mutuelles de service public » indépendantes. Ces mutuelles continuent à assurer des missions de service public tout en ayant quitté le giron de l'Etat ou des collectivités locales. Elles peuvent prendre diverses formes juridiques, comme celle de coopérative ou d'entreprise sociale. Le fait que leur contrôle soit assuré par les employés joue un rôle crucial dans leur développement. L'objectif est en effet ici d'encourager l'innovation sociale – en s'appuyant sur la meilleure connaissance qu'ont les agents des besoins de leur environnement immédiat – tout en réduisant l'absentéisme par une motivation accrue des agents<sup>56</sup>.

## 2) Libérer l'école

Dans le domaine éducatif, la déclinaison de ces principes a conduit le gouvernement Cameron à introduire des « *free schools* », sur le modèle de ce qui existe actuellement en Suède. Changement majeur, il s'agit d'ouvrir aux groupes de parents d'élèves ou d'enseignants, aux associations caritatives ou religieuses - mais non au secteur lucratif, contrairement à la Suède - le droit de postuler auprès du ministère de l'éducation pour établir une « école secondaire » (qui correspond en France aux collèges et lycées) ou une école primaire. En cas d'acceptation du dossier de candidature, l'école bénéficie du financement par l'Etat – à même hauteur que les établissements publics, sur la base d'un financement forfaitaire par élève – tout en restant en dehors du contrôle de l'autorité locale. L'originalité de la *free school* est d'être dotée d'une autonomie considérable pour définir son mode de fonctionnement interne – programmes, pédagogie, recrutement du personnel enseignant et salaires,

---

<sup>56</sup> Cf. l'entretien avec Julian Le Grand dans *Regards sur la Big Society*. Sur l'argumentaire de ce dernier en faveur des mutuelles, voir aussi [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61778/Our-Mutual-Friends.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61778/Our-Mutual-Friends.pdf).



organisation des rythmes scolaires. En revanche, elle ne peut imposer de frais de scolarité aux élèves, ni sélectionner ces derniers en fonction de leurs performances scolaires.

Outre les *free schools*, les conservateurs ont aussi encouragé la généralisation du modèle des *academies*, mises en place par le gouvernement précédent. Ce dispositif avait été introduit en 2002 par Andrew Adonis pour remédier aux écoles publiques défailtantes. Là encore, il s'agit d'éliminer la bureaucratie superflue tout en donnant une autonomie maximale au chef d'établissement, en lui permettant d'adapter le fonctionnement de l'école aux circonstances locales. Les *academies* peuvent s'adjoindre le soutien de sponsors issus du secteur privé ou associatif représentés à leur conseil d'administration. *Academies* et *free schools* ne diffèrent que dans la mesure où les premières résultent de la « conversion » d'établissements existants, tandis que les secondes sont en quelque sorte des *start up* scolaires : les deux modèles disposent des mêmes prérogatives.

#### L'ACADEMY : UN MÊME MODÈLE AU SERVICE DE DEUX CONCEPTIONS POLITIQUES

Si les *academies* ont été introduites en 2002 par le gouvernement néotravainliste, elles trouvent leur inspiration dans les *City Technological Colleges*, introduites par le gouvernement Thatcher via l'*Education Reform Act* de 1988.

À l'origine du modèle des *academies*, il s'agissait pour Andrew Adonis de permettre à des acteurs émanant de la société civile ou du secteur privé (organisations philanthropiques, PME, associations caritatives) d'apporter leur soutien, financier notamment, à une école en difficulté, dont ils devenaient le « sponsor ». L'école en question devenait alors une *academy* : financée directement par le ministère, sans passer par l'autorité locale, habituellement responsable en Angleterre de l'allocation des fonds aux écoles primaires et secondaires, elle bénéficiait alors d'une large autonomie de gestion – caractéristique qui la rapproche des *free schools* de Michael Gove. La mesure visait toutefois prioritairement les écoles situées dans les régions défavorisées et il s'agissait, dans l'esprit des travailistes, de donner une seconde chance à des établissements en difficulté.

Sous l'impulsion de Michael Gove, le gouvernement de coalition a fait évoluer la mesure, d'une part en éliminant l'exigence à l'égard du « sponsor » et d'autre part, en généralisant sa portée : l'ensemble des écoles primaires et secondaires sont désormais encouragées à se convertir en *academies*, même si la priorité est donnée aux écoles dont les résultats académiques sont les meilleurs (à l'inverse donc de la politique du *New Labour*). Une école moins performante peut toutefois être autorisée à devenir une *academy*, si elle établit un partenariat formalisé avec une autre école ayant quant à elle le niveau de performance requis. La logique est d'encourager par ce partenariat entre deux écoles la généralisation des bonnes pratiques, à partir des meilleures écoles. Cette réorientation inscrit donc le statut d'*academies* non plus dans une logique de soutien aux établissements en difficulté, mais avant tout dans une logique de réforme générale du mode de gouvernance de l'éducation, qui rejoint la logique générale du projet de *Big Society*. Il s'agit d'éliminer la bureaucratie superflue tout en donnant une autonomie maximale au chef d'établissement, lui permettant d'adapter le fonctionnement de l'école aux circonstances locales.

Ces deux mesures, la possibilité d'établir des *free schools* (qui ne doivent concerner dans un premier temps qu'un nombre restreint d'écopliers), et surtout l'accélération de la conversion des écoles vers le statut d'*academies* s'inscrivent dans le cadre d'une réforme radicale du mode de gouvernance de l'éducation, qui impliquent potentiellement à terme que toute nouvelle école voyant le jour en Angleterre soit une *free school* ou une *academy*. Le discours gouvernemental justifie ces deux mesures en se référant au « choix » accru de l'offre éducative qu'elle permet pour les parents et à la logique selon laquelle une « concurrence » renforcée entre des établissements aux statuts diversifiés doit permettre une amélioration générale des résultats.

### 3) Décentraliser et promouvoir le « *localisme* »

Il s'agit ici de rompre avec la révolution centralisatrice promue par Margaret Thatcher, qui a fait du Royaume-Uni le pays le plus centralisé d'Europe<sup>57</sup>. La dévolution lancée par le *New Labour* en Ecosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord ne concerne en effet pas l'Angleterre, et le gouvernement central continue de maîtriser les ressources et les dépenses des collectivités locales. Ainsi, environ 93% des ressources fiscales sont collectées nationalement, et 75% des ressources des collectivités locales proviennent du gouvernement central. Les collectivités locales ne disposent par ailleurs que de compétences d'attribution. Dans le cadre de la décentralisation impulsée par le gouvernement de coalition, le *Localism Act* envisage ainsi de leur conférer une clause générale de compétence. L'Etat s'engage aussi à substituer un budget global aux fonds de concours fléchés (« *ringfenced expenditures* ») qu'il accordait jusque là aux collectivités locales, afin de leur permettre d'aligner davantage leurs dépenses avec leurs priorités.

Toutefois, la décentralisation prônée par le gouvernement n'est pas seulement institutionnelle. Le *Localism Act* entré en vigueur à la fin 2011 a en effet pour objectif général ce qu'on appelle en anglais le « *community empowerment* », qui est au cœur de la philosophie de la *Big Society* : il s'agit de permettre à une « *community* »<sup>58</sup>, c'est-à-dire aux habitants d'un

---

<sup>57</sup> Voir annexe 1. Cette situation tranche en particulier avec celle de l'ère victorienne, âge d'or du *self-government*. Les collectivités locales connaissent alors une période florissante et peuvent apparaître comme de puissants instruments du progrès social, avec des édiles dynamiques comme Joseph Chamberlain, maire de Birmingham entre 1873 et 1876. A l'époque, la ville est considérée comme l'une des mieux gouvernées au monde. Le rôle des conseils a progressivement été réduit à un rôle secondaire, jusqu'à la « révolution centralisatrice » de Margaret Thatcher. L'arrivée au pouvoir des conservateurs se traduira alors par l'instauration de nouvelles normes de dépenses, assorties de pénalités. Comme le décrit Simon Jenkins, « le concept de *target* imposé par l'autorité centrale entre alors dans le vocabulaire de Whitehall. Des bibliothèques furent fermées, les loyers des logements sociaux augmentèrent, des fonctionnaires furent licenciés. Naquit ainsi l'un des mythes les plus destructeurs du Thatcherisme, celui d'une gabegie des dépenses locales comparées à celles de l'Etat [...]. Le résultat fut que l'*establishment Tory* pris ses distances avec les collectivités locales, et perdit ses racines traditionnelles dans les villes et les comtés. Il ignore dès lors les « *little platoons* » » (*Thatcher & sons*, 2007). L'acte le plus marquant dans ce bras de fer avec les collectivités locales restera la suppression du *Greater Council* de Londres.

<sup>58</sup> Comme il a été rappelé en préambule de ce rapport, le mot « *community* » désigne ici l'ensemble formé par les habitants d'un quartier ou d'une commune, liés entre eux par des liens sociaux ne passant pas par l'autorité locale qui les administre. Lorsque l'on parle de prise en charge de l'administration d'un service public par la *community*, on ne parle donc pas d'une intervention de la mairie (*local council* en Angleterre), mais bien d'une action des associations que peuvent former les administrés, indépendamment de l'autorité locale. Il s'agit donc d'ouvrir l'administration des services publics au troisième secteur, en dehors de l'Etat et du secteur public.

quartier ou d'une petite ville, de prendre le contrôle de certains services locaux pour les administrer, ou encore de participer activement à la prise des décisions de portée locale (ce qu'on appelle communément en France la démocratie participative) : élection au suffrage universel direct du maire dans les grandes villes<sup>59</sup>, droit de veto sur les décisions des autorités locales en matière d'impôt, référendum d'initiative locale, participation directe aux décisions urbanistiques, droit de préemption en matière d'achat de locaux (*community right to bid*), droit pour les *communities*, associations de bénévoles ou entreprises à but social de proposer un projet alternatif pour administrer elles-mêmes certains services (*community right to challenge*<sup>60</sup>), autant de mesures destinées à faciliter la prise d'initiative locale.

Le *localism* a aussi une déclinaison dans le domaine de la sécurité, avec la décentralisation des services de police ; l'originalité de cette réforme réside dans le fait qu'elle prévoit l'élection des 41 commissaires de police régionaux, ces derniers étant dotés de pouvoirs importants, notamment celui de définir les missions de la police locale et de révoquer ses responsables.

Cette « dévolution » du pouvoir aux citoyens, pour qu'elle soit effective, s'accompagne d'un corollaire en matière de transparence de l'information. Le gouvernement Cameron a donc fait de l'*open data* une des priorités, avec l'ambition de devenir l'un des pays leader en ce domaine. L'objectif, ici, consiste à mettre directement à la disposition des usagers et citoyens les informations censées leur permettre de mieux contrôler la performance de telle autorité publique ou prestataire de service. Cette démarche, dans la droite ligne de l'idéal de transparence en vogue aujourd'hui dans l'ensemble des démocraties occidentales, vise également à favoriser la participation des citoyens et usagers (« *empowerment* ») et s'inscrit dans l'objectif d'organiser un nouveau transfert du pouvoir de l'Etat vers la société elle-même. En effet, par l'*open data*, les usagers eux-mêmes sont encouragés à s'impliquer dans la vérification des comptes et des performances, traditionnellement dévolue jusqu'ici au Parlement ou à des organismes publics d'expertise. L'*open data* doit permettre d'éviter les situations de dissymétrie d'information. Elle doit ainsi favoriser un accès plus équitable aux marchés publics, et même une nouvelle vague d'innovations technologiques en lien avec l'Internet, par exemple la création de nouvelles applications numériques à partir des données mises à la disposition du public.

Cette politique d'*open data* a une déclinaison locale, avec notamment l'obligation faite aux autorités locales (*local councils*) de publier en ligne leurs dépenses supérieures à 500 livres à partir de janvier 2011 – seuil qui passera ensuite à 250 livres en 2013. Il en a une aussi en matière de sécurité : afin de rendre les nouveaux commissaires de polices régionaux

<sup>59</sup> Jusqu'ici, le fonctionnement classique de l'autorité exécutive locale en Angleterre reposait sur un mode collégial.

<sup>60</sup> Dans l'esprit des promoteurs de cette réforme, l'idée est ici de briser le monopole public sur la conception même des services, et non leur seule gestion. D'après les déclarations de Greg Clark, ministre en charge du sujet jusqu'en 2012, "The idea is simple, but revolutionary – citizens will have the right to know what central and local government is spending in their area, and armed with that information, community groups will have the right to run services themselves if they can show that they can do it better in a different way. While competition law bans companies from abusing positions of dominance in the market, the right to challenge will ban the public sector from abusing its own dominant position in commissioning public services" Source : Daily Telegraph, <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/8131290/Minister-backs-plan-for-massive-state-sell-off-of-assets.html>.

responsables devant leurs électeurs, le gouvernement a mis en ligne un service d'identification des comportements anti-sociaux et des crimes et délits. Ce site permet d'identifier, à partir du code postal, le nombre de meurtres, de cambriolages, de comportements anti-sociaux et de vols dans le voisinage.

Symbole de ce mouvement visant à « décentraliser » l'audit et la supervision des services publics, le gouvernement supprime l'Audit Commission. Cette structure créée en 1983 était jusqu'ici responsable de conduire des audits et des investigations auprès des collectivités locales et de structures du NHS pour s'assurer que les deniers publics étaient correctement dépensés. Sa suppression de cette structure – emblématique de la vision centralisatrice et bureaucratique de la gestion de la performance des gouvernements précédents – vise à réduire le poids des audits et inspections et à rendre les collectivités locales redevables devant leurs électeurs.

#### **4) Renforcer la société civile et promouvoir le tiers secteur**

Le soutien au tiers secteur passe par des méthodes innovantes de financement et divers montages institutionnels, devant permettre à terme aux acteurs de la société civile les plus performants et les plus inventifs de se développer. Le gouvernement a notamment créé en avril 2012 une institution, la *Big Society Capital*, spécialisée dans le financement des acteurs émanant de la société civile<sup>61</sup>. Elle a également lancé en 2010 un projet pilote de *Social Impact Bond* autour de la prison de Peterborough, qui illustre parfaitement la logique de partenariat au cœur de la *Big Society* : des associations à but non lucratif, spécialisées dans l'assistance aux délinquants condamnés à des peines de prison courtes (12 mois maximum), ont reçu le soutien financier d'une série d'investisseurs privés au travers d'un nouvel instrument financier, les « obligations à impact social » (*Social Impact Bonds*). L'objectif fixé par l'Etat à ces associations est de faire diminuer de 7,5 % ou plus le taux de récidive des 3 000 prisonniers concernés par le programme. Si l'objectif est rempli, l'Etat s'est engagé à reverser aux investisseurs une part des économies de long terme réalisées du fait de la diminution du taux de récidive, pouvant aller jusqu'à 13 % de leur investissement initial. Etat, secteur privé et associations coopèrent donc dans ce projet, qui vise à fournir un bien public (la réinsertion des anciens prisonniers) le plus efficacement possible (voir aussi annexe n°1).

---

<sup>61</sup> La BSC n'investit pas directement dans les entreprises sociales ; elle distribue du financement à des intermédiaires financiers sociaux (*Social Investment Finance Intermediaries ou SIFIs*) qui investissent ensuite dans les premières. La *Big Society Capital* est financé par le *Reclaim Fund Limited* (qui gère des fonds dormants : environ 400 millions de livres) et quatre grandes banques (censés mettre à sa disposition environ 200 millions de livres). En 2012, elle a reçu de leur part 119,4 millions de livres.

## L'INTRODUCTION DES SOCIAL IMPACT BONDS

Les *Social Impact Bond* (SIB, aussi appelés *Pay for Success Bonds* ou *Social Benefits Bonds*, aux États-Unis) sont des programmes permettant de lever des fonds privés afin de financer des projets sociaux. Contrairement à ce que leur nom indique, les SIB ne sont pas des obligations mais une modalité particulière de partenariat public-privé.

La principale innovation des SIB est de transférer le risque financier du secteur public vers le privé tout en maintenant une mission de service public. Le fournisseur du capital est distinct de l'organisation en charge du service. Souvent, une organisation joue le rôle d'intermédiaire financier entre l'investisseur et l'organisation opérationnelle, comme le fait par exemple Social Finance.

Dans la pratique, lorsque les projets financés atteignent un certain degré de maturité, un évaluateur indépendant est chargé de déterminer si les objectifs du projet initialement fixés ont été atteints (les résultats à atteindre ainsi que la manière dont ils seront mesurés ayant été définis au préalable). Si c'est le cas, le gouvernement rembourse aux investisseurs leurs capitaux auxquels vient s'ajouter un taux de rendement proportionnel à l'épargne économisée par le gouvernement. L'autorité publique conserve dans ce cas un gain net, même après le paiement de ce retour sur investissement. En revanche, si les résultats ne sont pas à la hauteur des objectifs initiaux, le gouvernement n'est pas tenu de rembourser les investisseurs. Pour l'investisseur, il y a donc toujours un élément d'incertitude dès lors que l'impact social n'est pas garanti.

Les SIB permettent aux acteurs du tiers secteur de faire face à leurs difficultés de trésorerie, liées à leur difficulté d'accès au capital ainsi qu'aux nouveaux mécanismes contractuels qui les associent à la sphère publique (« *payment by result* »). Ils possèdent quatre vertus :

- pour la sphère publique, les SIB permettent de transférer le risque aux investisseurs sociaux, tout en assurant le financement de services sociaux additionnels – dès lors que ces derniers ont une visée préventive – dans un environnement de raréfaction des ressources publiques ;
- pour les philanthropes, les SIB sont attractifs car ils permettent de recycler l'investissement initial dans d'autres projets sociaux, voire de réaliser des profits : il s'agit en effet d'un investissement, et non d'un don ;
- pour les acteurs du tiers secteur, ils permettent de développer un nouveau canal de financement moins dépendant des aléas politiques que le financement public ; ils rapprochent aussi les *charities* de leurs financeurs, dès lors que ces dernières doivent davantage entrer dans la description de leur action et donc la démonstration de leur impact ;
- enfin, les SIB permettent d'introduire dans le domaine social une démarche systématique d'évaluation, qui à terme rend possible la sélection et la diffusion des expérimentations réussies. La démarche permet aussi de rendre le tiers secteur plus sensible à l'efficacité de ses actions, et donc de dépasser l'opposition parfois stérile entre secteur *for-profit* et *not-for-profit*.

Afin de renforcer l'engagement civique et la structuration des organisations du tiers secteur, le gouvernement a aussi lancé de multiples initiatives : *Community First* (programme visant à aider les *communities* à identifier leurs atouts et à définir les priorités locales, afin de planifier leur avenir ; il est financé par l'administration à hauteur de 80 millions de livres sur quatre ans, jusqu'à mars 2015) ; le *National Citizen Service* (l'équivalent de notre service civique, cf. encadré page 77) ; les *Community Organisers*<sup>62</sup> ; le programme *Transforming Local Infrastructure*, afin d'aider les fédérations d'associations caritatives à accroître leur efficacité, par exemple en mutualisant leurs fonctions support ou même en les fusionnant ; ou encore le *Centre for Social Action* (avec Nesta), un fonds d'aide à l'accès à l'investissement.

## 5) Réformer l'Etat providence pour responsabiliser les actifs

Le livre blanc *Welfare Reform White Paper – Universal Credit : welfare that works*, présenté en novembre 2010, part du constat que le système actuel, du fait notamment de l'existence d'une cinquantaine d'allocations différentes, pénalise le travail et enferme les bénéficiaires de l'aide sociale dans la dépendance, le chômage et la pauvreté, tout en induisant des coûts de fonctionnement élevés. Le ministre du travail et des pensions, Iain Duncan Smith, propose de remédier à ces carences en créant une allocation unique, appelée *Crédit Universel* (« *Universal Credit* »), en remplacement des différentes prestations existantes destinées aux personnes en âge de travailler.

Six prestations sociales sous conditions de ressources et crédits d'impôt sont concernées : l'allocation chômage sous condition de ressources (*income based-jobseeker's allowance*), l'allocation d'invalidité sous condition de ressources (*income-related employment and support allowance*), le revenu minimum (*income support*), l'allocation logement (*housing benefit*), le crédit d'impôt pour les personnes en emploi (*working tax credit*) et le crédit d'impôt pour les familles avec enfant (*child tax credit*). En revanche, sont exclus du champ du *Crédit Universel* l'allocation versée aux personnes handicapées, la partie contributive de l'indemnisation chômage, les allocations familiales (*child benefit*) et les allocations maternité et paternité. L'ensemble des allocations remplacées par l'*Universal Credit* représentaient 67 milliards de livres en 2012/13.

La mise en œuvre de cette réforme de grande portée, censée prendre une dizaine d'années, devait commencer en 2013 mais a été repoussée ; si elle induit un coût à court terme, ce dernier étant essentiellement lié à la hausse du niveau des « *earnings disregards*<sup>63</sup> » et au maintien prolongé des aides pour les travailleurs à bas revenu, son objectif est de générer

---

<sup>62</sup> Programme national de formation pour l'organisation de projets locaux (en anglais « *community organising* »). Il permet aux habitants d'un quartier de considérer les options possibles pour le développement de la *community* et les aide à mettre en œuvre les changements envisagés – par exemple des actions en faveur des jeunes, la lutte contre les comportements anti-sociaux et les conflits de voisinage. Le programme s'est fixé pour objectif de recruter et de former 500 organisateurs chargés de recueillir les témoignages des habitants et de les aider à agir dans leurs quartiers.

<sup>63</sup> Il s'agit des incitations données sous la forme de crédits d'impôts venant compléter le salaire de ceux qui retrouvent un travail.

des économies à moyen terme, grâce à la diminution du nombre de personnes au chômage et la simplification considérable du système d'allocations.

Elle est complétée par la mise en place d'un plafond (« *welfare cap* ») de prestations qu'un ménage ne peut pas dépasser ; celui-ci est fixé à 26 000 livres par an (500 livres par semaine) pour un couple, que celui-ci ait ou non des enfants.

## 6) Restructurer le système de santé

Comme le souligne Matthew D'Ancona, le livre blanc sur la réforme du *National Health Service* (NHS) et les réformes radicales envisagées par Michael Gove pour l'école figurent au cœur des projets de la coalition en matière de réforme des services publics<sup>64</sup>.

Aussi, bien qu'elles s'écartent en partie du périmètre de la *Big Society*, est-il important ici de mentionner les réformes de santé. Celles-ci illustrent en effet un cas particulier de « *commissioning* », tout en se rattachant aux ambitions décentralisatrices de la coalition.

Dans son programme de 2010 (*conservative manifesto*), le Parti Conservateur dessinait ainsi l'esprit de la réforme qu'il appelait de ses vœux : « *we have a reform plan to make the changes the NHS needs. We will decentralize power, so that patients have a real choice. We will make doctors and nurses accountable to patients, not to endless layers of bureaucracy and management* ». Il s'agissait alors d'abolir le régime des *targets* pour le remplacer par une transparence accrue, permettant aux patients et aux professionnels de juger les services en fonction de leurs résultats. Ces ambitions doivent être bien entendu comprises en fonction des particularités du NHS, auxquels les Britanniques sont en général très attachés.

### LE SYSTÈME DE SANTÉ BRITANNIQUE : CARACTÉRISTIQUES ET ÉVOLUTIONS

Au Royaume-Uni, le système de santé en vigueur appartient à la catégorie des « systèmes nationaux de santé » et relève de la responsabilité du *National Health Service* (NHS). Il assure un accès quasiment gratuit aux soins à l'ensemble des citoyens afin de garantir l'universalité de la couverture maladie. L'offre de soins est organisée principalement par l'Etat et financée par l'impôt. L'égalité d'accès aux soins est donc garantie en Grande-Bretagne, mais la circulation des patients au sein du système est limitée. Par conséquent, des listes d'attente souvent interminables se forment et se multiplient.

Pour remédier à ces défauts, de nombreuses réformes ont été mises en place, à commencer par celles de Margareth Thatcher à la fin des années 1980. En 1991, cette dernière procède à une restructuration complète du système de santé en y introduisant des mécanismes de marché dans le but de susciter de la concurrence entre les hôpitaux. L'objectif est d'améliorer leurs performances, notamment en matière de listes d'attente. Le succès de cette réforme a été plutôt mitigé ; elle n'a que partiellement réduit les files d'attente et a même créé

<sup>64</sup> Matthew D'Ancona, *In it together. The inside story of the coalition government*, Penguin Books, 2013.

de nouvelles inégalités entre les secteurs où la concurrence était possible. Une deuxième vague de réformes a lieu dans les années 2000 sous l'impulsion du gouvernement de Tony Blair. Ce dernier démultiplie notamment les moyens financiers accordés au NHS : entre 2000 et 2005, le budget du ce dernier a alors été doublé. La réforme du *New Labour* a aussi conservé le principe de mise en concurrence des hôpitaux et affirmé la volonté d'accroître les possibilités de choix de l'hôpital pour le patient. Suite à cela, le rôle des fournisseurs indépendants dans la prestation de soins a donc été considérablement accentué.

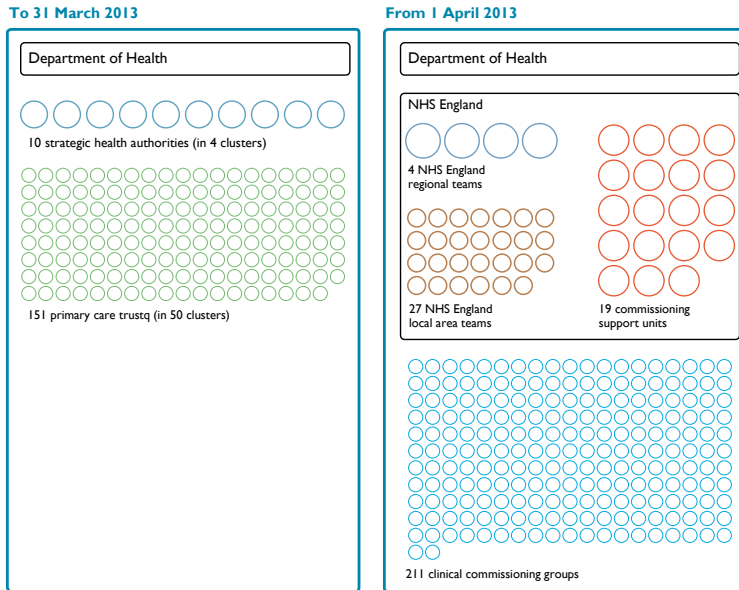
Le bilan des réformes du *New Labour* reste toutefois mitigé. L'augmentation des moyens affectés au NHS a permis de faire diminuer les files d'attente. Ainsi, si en 1997 ces dernières comptaient près de 1 400 000 personnes, elles n'en comptent plus que 600 000 en 2008. Toutefois, l'amélioration de la prise en charge résulte quasi exclusivement de l'augmentation du personnel de santé, et non d'une amélioration de la productivité qui diminue au contraire de 5% entre 1997 et 2007.

Surtout, plusieurs scandales retentissants montreront par la suite l'inefficacité des *targets* sur lesquelles les néotravailleurs avaient fondé leur stratégie de réforme, celles-ci ayant créé des incitations perverses qui minent la qualité des soins offerts. Le Mid Staffordshire NHS Trust – où il sera révélé à la fin des années 2000 que 300 personnes y sont décédées suite à des négligences – remplissait ainsi tous les indicateurs qui lui avaient été fixés et avait pourtant échoué de manière spectaculaire à prendre soin de ses patients.

Le livre blanc présenté en 2010 par le ministre Andrew Lansley vise quant à lui à une restructuration d'ampleur du système de santé. La réforme envisagée par le gouvernement contient trois dispositions importantes : au niveau local, en conformité avec les principes de la *Big Society*, il s'agit de donner davantage de responsabilités directes aux médecins traitants eux-mêmes (« *general practitioners* ») pour gérer et dépenser les fonds qui leur sont alloués. Les médecins, regroupés en « *Clinical Commissioning Groups* » (CCG), se verront ainsi confier la gestion directe de 60% du budget du NHS, ce qui leur permettra de redéfinir le service offert par ce dernier. Le corollaire est aussi bien sûr de diminuer la bureaucratie intermédiaire, et notamment les « *Primary Care Trusts* » et les « *Strategic Health Authorities* » qui doivent être supprimés (cf. schéma ci-contre). Au niveau national, la création de NHS England, agence indépendante du gouvernement, doit permettre au NHS d'élaborer une stratégie de long terme, coproduite avec le public et fondée non pas sur les réductions de coût, mais sur la manière de fournir différemment des soins. Enfin, il s'agit enfin d'introduire davantage de concurrence au sein de certains services du NHS et d'y accroître la place du secteur privé. Une mesure phase en est l'augmentation du plafond autorisé de patients soignés en libéral au sein des hôpitaux – ce qu'on appelle en Angleterre les « patients privés » – qui passe de 1,5 % à 49 %).



## L'organisation du système de santé avant et après la réforme



Source : National Audit Office, *Managing the transition to the reformed health system*, juillet 2013.

## Les premiers résultats

### 1) Réformer dans un contexte d'austérité

Avant d'entreprendre un bilan des réformes mises en place au nom de la *Big Society*, il convient de rappeler le contexte de l'arrivée au pouvoir du gouvernement de coalition.

En 2010, le déficit public britannique (159 milliards de livres, soit 11% du PIB) est le plus prononcé des pays développés ; la récession, particulièrement sévère, a fait chuter les recettes fiscales, et les finances publiques sont par ailleurs grevées par le coût lié à la nationalisation du secteur bancaire. La charge de la dette fait peser une pression démesurée sur les finances publiques<sup>65</sup>. Cette situation, particulièrement préoccupante, aura un impact certain sur la mise en œuvre de la *Big Society*, parce qu'elle rendra nécessaire la mise en place d'une cure d'austérité sans précédent depuis la période d'après-guerre (voir plus loin page 89 et volume 3 à paraître pour une description plus détaillée).

L'opportunité de la politique d'austérité n'est pas en question. Pour le gouvernement de coalition, à son arrivée au pouvoir, la réduction du déficit public relève en effet moins de

<sup>65</sup>. le service de la dette représente près de 50Mds€ de livres en 2013, soit l'équivalent du budget de l'éducation. Si l'on exclut la charge de la dette de l'ensemble des dépenses publiques, la baisse de ces dernières en termes réels entre 2010 et 2015 passe de 2,7% à 4,4%.

l'idéologie que d'un impératif économique. Comme l'a rappelé récemment l'Institute for Fiscal Studies, si les mesures visant à réduire les déficits n'avaient pas été prises (y compris celles votées par le précédent gouvernement), le Royaume-Uni devrait aujourd'hui composer avec un déficit public de plus de 10% à l'horizon de 2018-2019. Le niveau de dette publique aurait quant à lui dépassé 100% du PIB avant 2020, et probablement atteint le double du PIB lors des deux décennies suivantes.

Les modalités de cette politique font en revanche débat, dès lors que le choix fait par le gouvernement de coalition de sanctuariser certains budgets (éducation, santé, retraites et aide internationale au développement) ont eu pour conséquence de concentrer les coupes budgétaires sur certains départements, en particulier les dotations aux collectivités locales, alors même que ces dotations représentent une source importante de revenus pour le tiers secteur. De plus, la cure d'austérité privilégie parmi les coupes budgétaires celles qui permettent les ajustements les plus rapides. Ainsi, en ce qui concerne l'aide sociale, l'essentiel des mesures d'économies qui seront annoncées lors de la *Spending Review* de 2010 seront celles qui relèvent de mécanismes classiques de désindexation ou de durcissement des règles d'éligibilité. En revanche, les réformes les plus structurelles, comme la mise en place de l'*Universal Credit*, ne prennent effet que sur un horizon plus lointain (2013) et n'ont pas vocation à générer des économies immédiates, même si elles permettent des économies substantielles à long terme.

Enfin, les coupes budgétaires ont eu des résultats très différenciés selon les zones géographiques considérées. Les régions les plus dépendantes des transferts sociaux et de l'emploi public sont particulièrement touchées. Ainsi, l'enquête « *Austerity Audit* », réalisée en avril 2013 par Sarah Neuville pour le Financial Times, avec l'aide des travaux de l'Université de Sheffield, montrait ainsi que trois zones s'avéraient subir particulièrement brutalement les réformes de l'aide sociale : les anciennes régions industrielles de l'Angleterre, de l'Ecosse et du Pays de Galles telles que *the North East and West England*, *the South Wales Valley* et Glasgow ; quelques villes côtières comme Blackpool, Torbay, Hastings ou encore Thanet ; ainsi que certains quartiers de Londres comme Westminster, Brent ou Hackney. En d'autres termes, ce sont particulièrement les régions du Nord de l'Angleterre qui pâtissent de ces réformes. De la même manière, si l'emploi public a diminué de 7.3% en Angleterre entre le deuxième trimestre de 2010 et le troisième trimestre de 2013, cette moyenne masque de nombreuses disparités régionales. Une fois encore, certaines régions ont été plus affectées que d'autres par la suppression d'emplois publics. C'est le cas par exemple du *North West* : 15.3% de la totalité des emplois publics supprimés en Angleterre l'ont été dans le *North West* contre 8.2% dans le *South West*. On peut expliquer ceci par le fait que la part des emplois publics dans la population active y est très élevée ; en 2010, 26% de la population active occupaient un emploi public (contre une moyenne nationale de 20,7% en Angleterre) alors qu'en 2013, ils ne sont plus que 20% (vs. 17,9% en Angleterre).

Cette situation explique la perception particulièrement mitigée de la *Big Society* par l'opinion publique, et une partie des acteurs du tiers secteur lui-même. Pour une grande partie des Britanniques, la *Big Society* est restée un slogan servant à masquer les coupes budgé-

taires. S'il est difficile de dissiper entièrement cette idée, il n'en demeure pas moins qu'elle est particulièrement réductrice.

Ainsi, si beaucoup mettent en avant les coupes qui ont affecté les *charities* du fait de la politique d'austérité, plongeant ces dernières dans des difficultés financières inédites à un moment où les attentes envers elles sont les plus grandes, cet argument mérite d'être nuancé (cf. encadré ci-dessous). Surtout, certaines réformes sont porteuses de résultats particulièrement prometteurs, comme celle de l'éducation, même si elles ne sont pas toujours rattachées dans l'opinion publique à la *Big Society*.

### LES ORGANISATIONS CARITATIVES ONT-ELLES ÉTÉ SACRIFIÉES SUR L'AUTEL DE L'AUSTÉRITÉ?

Selon un discours répandu, les organisations caritatives auraient été particulièrement pénalisées par la politique d'austérité mise en place par le gouvernement, alors même que ce dernier prônait leur soutien en les mettant au cœur de son projet de *Big Society*.

Sans nier les difficultés indéniables auxquelles ces dernières ont du faire face, du fait notamment des coupes importantes dans les dotations aux collectivités locales, ce discours mérite d'être nuancé.

Tout d'abord, il faut rappeler que la majorité des structures du tiers secteur ne dépendent pas du financement public<sup>66</sup>, ou alors de manière inégale selon leur taille. Si 61% de l'ensemble des *charities* dépendaient en 2009-10 d'une seule source de revenus, il s'agissait du financement public pour seulement 16% de ces dernières<sup>67</sup>. Ces proportions passent respectivement à 53% et 4,2% si l'on s'attache aux seules *charities* de petite taille, contre respectivement 80% et 44,9% dès lors que l'on s'attache aux plus grandes. Or ces dernières, qui sont potentiellement les plus pénalisées en cas de diminution des financements publics, sont aussi celles qui ont la plus grande capacité à se faire entendre.

De plus, le financement public prend désormais moins la forme de subventions que celle de rémunérations dans le cadre de contrats passés avec l'Etat ou les collectivités locales. D'après les données du NCVO, l'un des principaux organismes représentatifs du secteur caritatif, les fonds publics représenteraient en 2010-2011 37% des ressources du tiers secteur<sup>68</sup>. Pour l'essentiel (29,3%), il s'agit du produit résultant de services rendus (*contracted services*) – les subventions ne représentant que 7,7% du total des ressources. Cette nouvelle répartition des ressources publiques a pour conséquence que les difficultés financières des organisations caritatives risquent moins d'être liées aux coupes budgétaires en tant que telles (*a priori*, on peut estimer qu'il est plus aisé de couper dans une subvention que dans un contrat répondant à un besoin identifié, et s'étendant parfois sur une période pluriannuelle) qu'aux difficultés de trésorerie générées par les mécanismes de ces contrats, dès lors que le

<sup>66</sup> Seules 23% des *charities* avaient en 2010 comme activité principale la fourniture de service public. Par ailleurs, comme le reconnaît un haut fonctionnaire de l'Office for Civil Society rencontré dans le cadre de cette étude, les *charities* reçoivent désormais moins de subventions qu'auparavant. Toutefois environ les trois quarts d'entre elles ne recevaient déjà aucun fonds auparavant, ce qui ne change donc pas la situation globale de ces dernières.

<sup>67</sup> Source : NAO, *Regulating charities, a landscape review* (juillet 2012)

<sup>68</sup> NCVO, *UK Civil Society Almanac 2013*

paiement est différé. Celles-ci pénalisent davantage les *charities* de petite taille, qui ont une moindre capacité à absorber les risques financiers (en 2009-10, d'après le NAO, les actifs des *charities* disposant d'un revenu annuel de moins de 10 000£ étaient cinq fois supérieurs à leurs revenus, contre vingt fois pour les celles disposant d'un revenu de plus d'un million de livres). Toutefois, comme on l'a déjà évoqué, le gouvernement a mis en place un certain nombre de dispositifs (*Big Society Capital*, *Social Impact Bonds*, fonds de transition dédiés) qui visent justement à répondre à ce besoin.

Ensuite, cette situation fait suite à une période durant laquelle le tiers secteur a connu une très forte progression de ses ressources, tirées justement par celles provenant de la sphère publique. Le financement public du tiers secteur est ainsi passé de 9,1 milliards de livres en 2001 à 14,2 milliards de livres en 2010<sup>69</sup> (soit une augmentation de 56%), avant de stagner en 2011. De plus, si les effectifs employés par les *charities* ont d'ores et déjà commencé à diminuer entre 2010 et 2011, cette diminution reste largement inférieure à la forte hausse des effectifs observée entre 2008 et 2010<sup>70</sup>.

Par ailleurs, si l'effet des coupes dans les fonds publics devrait effectivement se faire sentir à partir de 2012<sup>71</sup>, les estimations du manque à gagner pour le secteur dans les années à venir reposent sur des estimations probablement surévaluées.

D'après le NCVO<sup>72</sup>, en faisant l'hypothèse que les coupes dans les fonds publics versés aux associations sont proportionnelles aux coupes dans les dépenses publiques, les pertes annuelles de revenus correspondantes devraient s'élever à 1,7 milliard de livres à l'horizon 2017-2018 (par rapport aux revenus 2010-2011, en prix constants ; ces montants sont à comparer avec des revenus totaux du secteur qui s'élevaient en 2010-2011 à 38.3 milliards de livres). Ces chiffres, qui sont les plus récents sur le sujet<sup>73</sup>, sont nettement inférieurs aux estimations dévoilées par ACEVO (autre organisation représentative du secteur) en 2012, qui évoquait une fourchette comprise entre 970 millions de livres et 5,6 milliards de livres pour la seule année 2011-12<sup>74</sup>.

De plus, parmi les véritables difficultés financières des organisations caritatives, le rôle des coupes budgétaires est sans doute largement devancé par l'impact de l'inflation sur leurs coûts et l'effet de la baisse des revenus des ménages sur leurs dons caritatifs. Le NCVO estime lui-même que l'inflation à elle seule aurait coûté 2,3 milliards d'euros au secteur entre

**69** La part des ressources résultant de contrats passant dans le même temps de 50% à 79%.

**70** « The sector workforce rose from 721,000 at the start of 2010 to 765,000 at the end (almost 100,000 more than in 2008), but then fell to 732,000 by December 2011 ». Rappelons l'importance de la masse salariale dans les dépenses : « Voluntary organisations spent £14bn – about 39 per cent of their income – on employing staff in 2009/10 » (Source : NCVO).

**71** Les données n'étant toutefois pas encore disponible sur cette période : « the new almanac covers only the period up to the start of government cuts: the first round of local authority budgets after the cuts were announced in March and April 2011, so it is likely that future years will reflect bigger falls in income ». Source : « Charities' struggles 'are now reflected in the bottom line' », *Third Sector*, 30 avril 2013

**72** Counting the cuts, May 2013.

**73** Mais datent cependant d'avant la réévaluation de la croissance économique britannique...

**74** « Cuts to the charity sector in the UK in 2011/12 will range from just under £1bn (£970m) in the very best case scenario, to just over £5.5bn (£5,556.9m) in the very worst case scenario » Source : Cuts to the Third Sector: What Can We Learn from Transition Fund Applications?, Acevo, mars 2012. L'un des biais possible des ces évaluations tient au fait qu'elles ont pour partie été réalisées par des organismes éligibles au Transition Fund, a priori les plus touchés par les coupes : « on average, applicants to the Transition Fund face losing 45 per cent of their total income as a result of the cuts ».

2008 et 2010. Entre 2010 et 2011, les revenus du tiers secteur augmentent de 5.4 % en livres courantes, mais stagnent en termes réels<sup>75</sup>.

Enfin, l'une des vertus de cette politique d'austérité aura été d'entraîner un mouvement de fusions dans le secteur<sup>76</sup> ; si certains comme le *Centre for Social Justice* déplorent ce mouvement de concentration, qui se serait opéré en partie au bénéfice des plus grandes organisations<sup>77</sup>, on peut aussi y voir un processus d'assainissement salutaire dans un secteur où la complaisance envers les organisations inefficaces est trop souvent la norme, et où le processus de destruction créatrice y est loin d'y avoir la force qu'il peut avoir dans le secteur privé.

## 2) Education : la révolution invisible

Trois ans après ses débuts, la transformation du système éducatif est une réalité. A la rentrée 2013, on compte 174 *free schools* ouvertes ; 105 autres devraient ouvrir cette année. En rythme de croisière, ces dernières devraient compter plus de 130 000 places – ce qui ne représente à ce stade qu'environ 1% du total des élèves scolarisés, mais près d'un tiers des capacités additionnelles qui ont dû être ouvertes pour faire face au mini baby-boom que connaît notre voisin d'outre-Manche depuis une dizaine d'années<sup>78</sup>. L'ouverture de ces écoles n'en est pas moins soutenue, puisque le nombre d'établissements ouverts augmente chaque année et qu'en trois ans, il est dix fois supérieur à celui des *academies* lancées par le gouvernement *New Labour* entre 2002 et 2005. Surtout, plus de la moitié des écoles secondaires et un peu plus d'une école primaire sur dix ont été transformées en *academies*, soit près de 3 500 établissements<sup>79</sup>. La révolution de l'autonomie scolaire concerne donc désormais plus de deux millions d'élèves<sup>80</sup>. L'opposition elle-même convient désormais qu'il sera difficile de revenir en arrière, comme le montrent les déclarations du nouveau responsable de l'éducation au sein du *Shadow Cabinet*, même si ce dernier prône un droit de regard des autorités locales sur ces nouveaux établissements.

<sup>75</sup> Cette observation est capitale, sa portée s'étendant au-delà des *charities* elles-mêmes (notamment au cas du niveau de vie des ménages), dès lors qu'on se souvient que nombre des adversaires des politiques d'austérité en Europe prônent par ailleurs le recours à l'inflation pour résoudre le problème de la dette.

<sup>76</sup> « In 2007 the *Charity Commission* started a Register of Mergers, by April 2013 it had records of over 1,100 mergers » (vs. 900 en 2012). Source

<sup>77</sup> « *Charities* with annual incomes of £100,000 or less account for only 3.5 per cent of the total £38bn income of the voluntary sector, down from 5.4 per cent in 2006. But *charities* with incomes of more than £5m a year, which make up 1.2 per cent of *charities*, get almost 69 per cent of voluntary sector income ». Source : *Center for Social Justice*, *Something's got to give: The state of Britain's voluntary and community sector*, décembre 2013.

<sup>78</sup> Entre 2001 et 2011, le nombre de naissances annuelles y a cru de 22% et le nombre de jeunes enfants intégrant l'école primaire de 16% entre la rentrée 2006 et la rentrée 2011 ; cette situation rend nécessaire l'ouverture de 348 500 places entre mai 2012 et la rentrée 2015, dont 90% dans les écoles primaires.

<sup>79</sup> Les gouvernements *New Labour*, qui avaient introduits les *academies* en 2002, n'avaient réussi à en ouvrir qu'un peu plus de 200 en huit ans

<sup>80</sup> A la rentrée 2013, on comptait 2,3 millions d'élèves inscrits dans une *free school* ou une *academy*.

## Illustration 1. Répartition des élèves et établissements par catégorie à la rentrée 2013

En Octobre 2013

Catégories	Nombre d'établissements	En %	Nombre d'élèves (en millions)	En %
<b>Academies</b>	3 304	13,8%	2,2	26,8%
<b>Free Schools</b>	174	0,7%	0,1	1,6%
State maintained schools	17 548	73,4%	5,3	64,4%
<b>Indépendant schools</b>	2 413	10,1%	0,6	7,1%
Other	471	2,0%	0,0	0,2%
<b>Total</b>	<b>23 910</b>	<b>100,0%</b>	<b>8,2</b>	<b>100,0%</b>

Source : Dpt of Education

S'il est encore trop tôt pour évaluer l'impact à long terme de cette réforme, deux éléments permettent d'y voir une avancée encourageante. Les évaluations de l'Ofsted – l'organisme d'inspection officiel – mettent en avant les performances supérieures de la première vague de *free schools* ouvertes en 2011, ainsi que celles des *academies*, par rapport à l'ensemble des écoles publiques. D'autre part, on peut s'appuyer sur les dernières études académiques<sup>81</sup> conduites en Suède, où les *free schools* ont été introduites au début des années 1990 - on compte aujourd'hui dans ce pays plus de 10% d'écoles indépendantes. Ces études mettent en avant des résultats sur l'amélioration de la performance des élèves, qui, bien que faiblement supérieurs, restent statistiquement significatifs. Même s'ils ne sont observables qu'à moyen terme (une dizaine d'années), ces résultats soutiennent l'idée selon laquelle l'introduction d'écoles indépendantes est positive pour l'ensemble des élèves, l'émulation entre établissements générant une amélioration globale de la qualité de l'enseignement dispensé et des performances des élèves.

Les *free schools* représentent aussi une alternative économique aux écoles publiques « standard », leur coût d'ouverture s'élevant en moyenne à 6.6 millions de livres, contre 25 millions en moyenne dans le cadre du programme du précédent gouvernement, « *Building Schools for the Future* ». En particulier, les coûts associés à la construction de nouveaux locaux ont été réduits de 45%. Les *free schools* reçoivent par ailleurs un bon accueil de la part des parents d'élèves, puisque le taux de remplissage des nouvelles places ouvertes s'élève à 86%. La West London *Free School* fondée par Toby Young<sup>82</sup> fait figure de

<sup>81</sup> Cf. notamment : *Indépendant schools and long run educational outcome : evidence from Sweden large scale voucher reform*, Anders Bohlmark (Stockholm University) et Mikael Lindahl (Uppsala University), Juin 2012, CESifo Working Paper Series No. 3866.

<sup>82</sup> Cf. l'entretien avec Toby Young dans *Regards sur la Big Society*.

vitrine, avec près de dix candidatures par place (1 178 candidatures pour 120 places en 2013). Le succès peut aussi se mesurer par le nombre de projets présentés devant le ministère de l'éducation : selon le NAO, plus de 1 103 projets ont été présentés au ministère de l'éducation. Parmi les initiateurs, on compte 29% de parents d'élèves ou d'associations de quartiers (« *community group* ») et 18 % de groupes d'enseignants ; on a bien ici le signe d'un « activisme » civique soutenu, qui a pu faire dire à certains que la réforme éducative conduite par Michael Gove était emblématique de la *Big Society* promue par David Cameron.

### AU-DELÀ DE L'AUTONOMIE, LA REFONTE DU SYSTÈME ÉDUCATIF

L'introduction des *free schools* et l'extension sans précédent donnée à l'ouverture des *academies* s'inscrit plus largement dans une refonte d'ensemble du système éducatif.

Pour comprendre les objectifs poursuivis par cette dernière, et le premier bilan qu'on peut aujourd'hui en tirer, il importe d'avoir en tête le bilan du *New Labour* en la matière. Malgré une hausse des dépenses sans précédent sous les gouvernements Blair et Brown, celui-ci restait marqué par un constat d'échec.

Le système scolaire public britannique s'était en effet montré incapable d'intégrer les élèves les plus en difficulté, le plus souvent issus des classes populaires, ces derniers réussissant deux fois moins bien que leurs pairs aux examens. Inversement, il avait aussi failli à faire atteindre aux meilleurs élèves tout leur potentiel, la progression de ces derniers étant inférieure au sein des *comprehensive schools* (l'équivalent de notre collège unique) à ce qu'elle était hier dans les *grammar schools* (les établissements sélectifs abolis par le gouvernement travailliste dans les années 1970). Dans un rapport dévoilé au printemps 2013, l'Ofsted, l'organisme d'inspection des établissements scolaires britannique, indiquait ainsi que près des deux tiers des élèves des *comprehensive schools* qui avaient atteint les meilleurs résultats à 11 ans échouaient à atteindre le niveau «A» ou «A+» cinq ans plus tard. Enfin, le système britannique avait entièrement décroché vis à vis d'un système éducatif privé (celui des *public schools* ou *independant schools*, qui scolarisent environ 7% des élèves), comme l'illustraient les résultats aux examens nationaux ou le profil des étudiants intégrant les meilleures universités (plus de la moitié des étudiants d'Oxford ou Cambridge proviennent ainsi d'une *public school*).

Les réformes mises en place par Michael Gove visent à refonder le système d'enseignement public pour refaire de l'école un instrument de mobilité sociale. Dans un pays marqué par un véritable « apartheid scolaire », dû au poids important des « *public schools* », le défi est de taille.

Au-delà de l'autonomie accordée aux établissements, des mesures sont prises sur trois fronts :

- D'une part, les exigences académiques sont renforcées, dans le cadre notamment des examens du GCSE<sup>83</sup>. Les matières évaluées dans le cadre de cet examen sont recentrées sur les mathématiques et l'anglais.

<sup>83</sup> Le General Certificate of Secondary Education (GCSE, que l'on peut traduire en français par « Certificat général de l'enseignement secondaire ») est le nom du diplôme obtenu généralement vers 16 ans dans certains pays anglo-saxons. Il sanctionne la fin de l'enseignement général.

- La formation des enseignants est refondue, avec la création de plus de 350 «teaching schools», la formation sur le terrain étant privilégiée, et des incitations financières (avec des bourses s'élevant jusqu'à 25 000 livres) sont mises en place pour attirer les meilleurs étudiants dans la profession enseignante. A la rentrée 2013, est par ailleurs introduite une forme de rémunération au mérite pour les enseignants du secteur public. Selon le *think tank* Policy Exchange, cette mesure pourrait permettre à certains jeunes enseignants de gagner jusqu'à 70 000 livres par an.
- Enfin, afin de résorber les écarts qui existent aujourd'hui entre les résultats des élèves selon leur origine sociale, le gouvernement de coalition a introduit le *Pupil Premium*, qui permet de moduler la dotation forfaitaire versée par élève à chaque établissement, en fonction du profil de ce dernier. Sont ainsi éligibles au *Pupil Premium* tous les élèves ayant bénéficié du *free school meal* dans les six dernières années, ainsi que ceux qui bénéficient d'un suivi des services sociaux. Le montant par élève, initialement fixé à 488 livres, devrait atteindre 900 livres en 2014, pour un coût annuel total de 2,5 milliards de livres en 2015. Au total, 27% des élèves seraient concernés.

Le bilan de ces mesures semble positif. Le nombre d'établissements défaillants est en diminution : alors qu'en 2010, 407 établissements se situaient 40% au-dessous de la moyenne, ils ne sont plus que 154 en 2013, et le nombre d'élèves qui y sont scolarisés a diminué au total de 250 000.

Selon Michael Gove, la profession d'enseignant serait redevenue la plus attractive auprès des diplômés d'Oxford, et le nombre de jeunes diplômés embrassant cette profession n'aurait jamais été aussi élevé, représentant au total 14% de l'ensemble des diplômés. Ces derniers auraient aussi de meilleurs diplômes.

Si l'augmentation du nombre des *free schools* et des *academies* d'année en année semble indiquer que les deux mesures répondent à une demande sociale et suscitent un large intérêt dans la société civile, la politique de Michael Gove n'en reste pas moins controversée aux yeux d'une partie de l'opposition et des médias<sup>84</sup>. Les critiques se concentrent principalement sur deux types d'arguments :

- le premier y voit une privatisation rampante de l'éducation, pointant que parmi les nouveaux « education providers » (fournisseurs d'éducation) figurent d'importantes firmes privées qui cherchent à réaliser des économies d'échelle et établissent ce qu'on appelle désormais en anglais de véritables « chaînes » éducatives. Dans ce cadre, *free schools* et *academies* conduiraient donc à un véritable effondrement du système public d'enseignement, en drainant ressources et bons élèves en dehors du système public ;

---

<sup>84</sup> Melissa Ben, qui contribue régulièrement au Guardian tout comme Fiona Miller – cette dernière étant par ailleurs la compagne de l'ancien *spin doctor* de Tony Blair Alastair Campbell – sont les deux visages les plus emblématiques de la « croisade » anti *free schools* au Royaume-Uni.



- le second porte sur les effets inégalitaires des réformes : la logique du choix bénéficierait en premier lieu aux classes moyennes, tandis que les ouvertures de ces écoles seraient géographiquement inégalement distribuées, privilégiant notamment les zones urbaines.

Le premier argument relève largement du procès d'intention, la gestion des *free schools* comme celle des *academies* n'étant pas ouverte au secteur privé lucratif, contrairement à la situation qui peut prévaloir en Suède. Quant au risque de drainer les meilleurs élèves en dehors du système public, celui-ci existe déjà, au travers des écoles privées (*independent schools* ou *public schools*) qui scolarisent aujourd'hui plus de 7% des élèves. L'introduction des *academies* et des *free schools* a même plutôt permis d'inverser cette tendance, puisqu'au total 16 établissements privés ont choisi d'embrasser le statut d'*academies* ou de lancer des *free schools*, démocratisant ainsi l'excellence de leurs méthodes éducatives. Parmi celles-ci, on trouve le cas du prestigieux Liverpool College, dont la conversion en *academy* a été saluée par Andrew Adonis lui-même<sup>85</sup> comme la brèche la plus importante dans le « mur de Berlin » qui sépare le système public de celui des écoles privées.

Le second repose sur des statistiques partielles, ou sorties de leur contexte. En particulier, le choix fait par le gouvernement – pour des raisons d'acceptabilité – de n'ouvrir de nouvelles écoles que dans des zones géographiques dans lesquelles la pression démographique est forte explique que l'essentiel de ces écoles se trouvent dans les grandes villes. Ainsi, 38% des capacités ouvertes par des *free schools* se trouvaient à Londres, selon le NAO. Le même organisme relevait que 87% des places en classe de primaire ouvertes à la rentrée 2013 l'avaient été dans des districts où les prévisions faisaient état de besoin important ou criant. Concernant le profil des élèves, la situation est plus nuancée : dans les 81 *free schools* étudiés par le rapport du NAO, on comptait 16% d'élèves éligibles au « *free school meal* »<sup>86</sup>, contre 25% dans leur zone de voisinage. Les promoteurs des *free schools* comme Toby Young<sup>87</sup> considèrent toutefois que la mixité sociale y reste préservée, ce taux étant similaire dans l'ensemble des *free schools* analysées par le NAO à celui observé au niveau national.

### 3) Le Royaume-Uni, laboratoire de l'innovation sociale ?

On peut inscrire la réforme éducative dans un ensemble plus vaste que serait celui de l'innovation sociale, au travers de laquelle le gouvernement actuel chercherait à rompre avec les approches toutes faites de l'administration pour lancer des initiatives expérimentales, dans

<sup>85</sup> « Education's Berlin Wall: the private schools conundrum », David et George Kynaston, *New Stateman*, 3 février 2014. Le magazine *New Stateman* a consacré en février 2014 deux numéros sur la place des *public schools* en Grande-Bretagne. Réagissant à l'essai de l'historien David Kynaston, l'ancien ministre de l'éducation de Tony Blair y déclarait notamment : « *Academy by academy, year by year, the private-state divide in education is being overcome* »

<sup>86</sup> Au Royaume-Uni et au Pays de Galles, les repas des élèves dont les parents sont éligibles à certaines prestations sociales sont pris en charge par l'Etat.

<sup>87</sup> Au sein de la *West London Free School*, ce taux s'élevait à 30% à l'entrée en école secondaire (Year 7).

des domaines variés<sup>88</sup>. Par définition, le résultat de ces expérimentations n'est pas connu d'avance, et elles peuvent dans certains cas aboutir à des échecs. L'essentiel, toutefois, réside ici dans la démarche, et l'évaluation qui l'accompagne. A cet égard, l'une des réformes phares concerne la mise en place des *Social Impact Bonds* (SIB) décrits plus haut, pour lesquels le Royaume-Uni fait aujourd'hui figure de pionnier mondial : 14 projets sont actuellement mis en œuvre. Si les résultats du SIB pilote de Peterborough ne seront connus qu'en avril 2014, de premières mesures sont d'ores et déjà disponibles : Social Finance dit ainsi observer un impact au moins qualitatif du dispositif : certains « clients » font état d'un meilleur contrôle sur leur propre vie, tandis que la récidive semble diminuer, ce que confirme la police. Ces résultats sont d'autant plus remarquables que la récidive est en hausse dans le reste du pays<sup>89</sup>.

Les retours encourageants des premiers SIB ont conduit de nombreux pays à s'y intéresser. Un premier SIB a ainsi été lancé aux Etats-Unis par la municipalité de New York pour l'insertion des jeunes ; deux ou trois autres projets devraient voir le jour dans la même ville. D'autres pilotes sont en cours d'expérimentation en Australie, au Canada ou en Israël. De nombreux pays comme l'Irlande, l'Allemagne ou la Corée du Sud ont aussi fait part de leur intérêt. Au total, une centaine de projets auraient été lancés dans le monde.

Au-delà des seuls SIB, le Royaume-Uni fait désormais figure de pays leader dans le domaine de l'investissement social, ainsi que l'a illustré le sommet du G8 sur l'investissement social qui s'est tenu à Londres en juin 2013. Un rapport remis quelques mois plus tôt au Cabinet Office par l'Université d'Oxford et la Saïd Business School mettait ainsi en avant l'ensemble des dispositifs mis en place par le gouvernement britannique : la *Big Society Capital*<sup>90</sup>, le lancement d'un Social Outcomes Fund de 20 millions de livres<sup>91</sup>, et la mise en place d'un Centre sur les *Social Impact Bonds*<sup>92</sup> au sein du Cabinet Office. Le marché de l'investissement social, qui représentait 165 millions de livres en 2010-11, a cru de 21% en 2011-12 pour s'établir à 200 millions de livres. Il devrait atteindre plus d'un milliard de livres en 2016<sup>93</sup>.

---

**88** On peut y ajouter aussi les mutuelles de service public, notamment encouragées par Julian Le Grand, l'ex-conseiller de Tony Blair. On a ici un exemple typique de politique *Red Tory*, l'idée d'autogestion étant remise au goût du jour, non plus contre le marché, mais contre l'Etat !

**89** D'après les derniers chiffres communiqués par le ministère de la justice, le taux de récidive aurait diminué de 12% depuis 2008 à Peterborough alors qu'il aurait augmenté de 11% au niveau national. Source : [http://www.socialfinance.org.uk/sites/default/files/peterborough\\_interim\\_figures\\_october\\_2013.pdf](http://www.socialfinance.org.uk/sites/default/files/peterborough_interim_figures_october_2013.pdf)

**90** Entre avril 2012 et janvier 2013, la *Big Society Capital* (BSC) a prévu d'investir dans 20 projets à hauteur de 56,6 M£ dont 6 SIB, l'entreprise ClearlySo et plusieurs Social Enterprise Funds. Elle a participé au développement d'une bourse sociale (social stock Exchange). 15 engagements ont été concrétisés pour 19,4 M£ (avec un co-financement de 19,7 M£), et 5 projets étaient encore en attente de cofinancement. En 2013, la BSC prévoyait d'investir entre 75 et 100 M£ dans 20 nouveaux investissements (Source : rapport annuel de la *Big Society Capital*).

**91** « *The Social Outcomes Fund helps tackle the problem of costs for an intervention borne by one part of government reaping benefits across other government agencies, which has previously inhibited the use of SIBs* ».

**92** « *The Centre for Social Impact Bonds is concerned with disseminating information on SIBs to assist in their successful development; creating template legal contracts to reduce transaction costs; providing better data on public service costs; and providing light-touch support to individual SIB developers* ».

**93** Source : *HM Government, Growing the social investment market: 2013 progress update*, juin 2013

Enfin, le Trésor a mis en place un nouvel allègement fiscal pour encourager l'investissement social, applicable à tous les investissements effectués à partir d'avril 2014 ; ce dispositif pourrait fléchir jusqu'à 500 millions de livres vers les *charities* et les entreprises sociales dans les cinq prochaines années, selon la *Big Society Capital*.

Toutefois, les bénéficiaires de l'investissement social mettront du temps à se matérialiser. De plus, même s'il représente des perspectives importantes pour le tiers secteur – certains évoquent les SIB comme l'équivalent pour le financement du social des partenariats public-privé pour le financement des infrastructures – il n'est pas la réponse universelle aux enjeux auxquels l'action sociale doit faire face. Tous les projets n'y sont pas éligibles, ce qui implique que d'autres formes de soutien resteront nécessaires.

L'innovation sociale se traduit aussi par la forte croissance des entreprises sociales. Celles-ci semblent connaître un essor important depuis 2010, un tiers de ces entreprises actuelles ayant été créées à partir de cette date. Leur contribution à l'économie serait supérieure à celle des *charities*, et leur présence géographique serait concentrée dans les zones défavorisées.

#### L'ESSOR DE L'ENTREPRENEURIAT SOCIAL AU ROYAUME-UNI

Les entreprises sociales se distinguent des *charities* car elles se financent uniquement grâce à une activité commerciale, mais elles ont pour objectif principal un bénéfice social, et réinvestissent leurs profits dans l'entreprise ou dans la communauté.

Selon la définition utilisée, le Royaume-Uni comptait en 2012 entre 70 000 et 179 500 entreprises sociales, le secteur employant au total entre un et deux millions de personnes<sup>94</sup>. Il s'agit ici d'estimations partielles, que ne portent que sur les PME, puisqu'il n'existe aucune donnée sur la part des entreprises sociales parmi les grandes entreprises.

La contribution à l'économie de ces entreprises se situerait entre 1,2% et 3,6% du PIB contre 0,8% pour les *charities* (hors prise en compte du bénévolat).

Les entreprises sociales auraient connu une très forte croissance au cours des dernières années, d'après Social Enterprise UK, qui parle d'une véritable « explosion » du nombre de start up créées dans son état des lieux du secteur publié en 2011, et d'une croissance importante de ces dernières dans son dernier état des lieux réalisé en 2013<sup>95</sup>.

La croissance connue par les plus grandes de ces entreprises d'entre elles valide ce constat. Ainsi, le chiffre d'affaires total des cent principales entreprises sociales référencées à l'index SE

<sup>94</sup> Social Enterprise : Market Trends, A Report by BMG Research, Cabinet Office, May 2013. Une entreprise est censée relever de la définition de l'entreprise sociale avec "very good fit" (respectivement "good fit") à condition qu'elle se considère une entreprise sociale, reverse moins de 50% de ses bénéfices à ses actionnaires/propriétaires, peut se financer par des subventions ou des dons mais à hauteur maximale de 75% et génère au moins 25% de ses revenus grâce à des échanges commerciaux, et qu'elle se reconnaissent avec un "very good fit" (respectivement "good fit" ou « quite a good fit ») au travers de l'élément suivant : le but premier de l'entreprise est social ou environnemental, et les bénéfices sont principalement réinvestis dans ce but.

<sup>95</sup> "The people's business, State of Social Enterprise Survey 2013", Social Enterprise UK, 2013

100 (qui suit l'activité de 365 entreprises sociales) était de 319,4 M£ en 2012, en croissance de 85 % par rapport à 2011<sup>96</sup>.

Un tiers des entreprises sociales auraient moins de trois ans, le secteur comptant trois fois plus de start-up que parmi les PME « traditionnelles ». Elles seraient aussi trois fois plus présentes que ces dernières dans les secteurs de la santé (15% vs. 5%), deux fois plus présentes dans le secteur social (« social care » ; 16% vs. 8%) et dans une proportion moindre, opéreraient plus souvent dans le secteur éducatif (23% vs. 14%).

Contrairement aux *charities*, elles se situeraient plus souvent dans les zones les plus défavorisées. Ainsi, 38% des entreprises sociales (contre 12% des PME traditionnelles) opéreraient dans les 20% des zones les plus défavorisées.

Elles feraient aussi preuve d'un plus grand dynamisme économique, avec une confiance en l'avenir plus importante que celles des autres PME, et un chiffre d'affaires plus souvent en progression que ces dernières.

Enfin, au-delà du financement du secteur social, l'innovation sociale passe aussi au Royaume-Uni par une approche expérimentale qui irrigue l'ensemble des politiques publiques, et qui est assortie d'une démarche d'évaluation sophistiquée. L'une des manifestations la plus visible en demeure la mise en place de la *Behavioural Insight Team* au sein du Cabinet Office, ainsi que la création des centres d'évaluations *What Works* (cf. encadré).

#### **SYSTÉMATISER L'ÉVALUATION ET ACCOMPAGNER LE CHANGEMENT DANS LE CADRE DE LA BIG SOCIETY : LA « NUDGE UNIT » ET LES WHAT WORKS CENTER**

En 2010, D. Cameron crée la *Behavioral Insights Team* (BIT), plus connue sous l'appellation de « *Nudge Unit* ». Intégrée au Cabinet Office du gouvernement britannique, cette unité applique les connaissances issues de la recherche universitaire en économie comportementale et en psychologie aux politiques et services publics dans le but d'aider l'Etat à réaliser des économies.

Cette unité travaille en étroite collaboration avec les différents départements de Whitehall, les autorités locales, les gouvernements étrangers, certaines organisations non-gouvernementales telles que les Nations-Unies, ainsi qu'avec le secteur privé.

A l'heure actuelle, l'équipe de la « *Nudge Unit* » est composée de 13 personnes spécialisées en sciences du comportement, en élaboration des politiques publiques ou en marketing et est dirigée par David Halpern – titulaire d'un PhD en psychologie expérimentale de Cambridge.

Récemment, la *Behavioral Insights Team* s'est associée avec Nesta – fondation pour l'innovation britannique – dans l'optique de créer une joint-venture.

Parmi les nombreuses expériences conduites par la BIT, la plus célèbre concerne la collecte

<sup>96</sup> *L'impact investing pour financer l'économie sociale et solidaire ? Une comparaison internationale*, CGSP, 2013

des impôts. Pour palier les retards récurrents dans le paiement des impôts, le gouvernement a décidé d'innover et de modifier ses lettres de rappels. Avant la mise en place de ce *nudge*, une personne en situation irrégulière recevait une lettre la réprimandant faute d'avoir payé ses taxes à temps. Aujourd'hui, cette même personne reçoit une lettre de rappel plus subtile lui indiquant que la plupart de ses concitoyens a déjà effectué le paiement de ses taxes. Ici, le sentiment de culpabilité entre en jeu et permet d'augmenter l'efficacité et l'impact de ces lettres. Cette méthode douce a porté ses fruits : le nombre de réclamations a diminué et le gouvernement a récolté plus de 200 millions de livres supplémentaires.

Dans le domaine de l'emploi, des expériences menées dans la région d'Essex ont aussi permis d'améliorer très sensiblement la prise en charge et le retour au travail des personnes suivies. Compte tenu de ce bilan, la théorie du *nudge* s'exporte : la « *Nudge Unit* » du gouvernement de Cameron a récemment vendu son concept à l'Australie. Les Etats-Unis se sont eux-aussi pris au jeu ; en 2013, Obama a créé sa propre *Behavioral Insights Team*.

La théorie et l'utilisation du *nudge* ont pu être critiquées outre-Manche (comme aux Etats-Unis) comme relevant d'une nouvelle forme de paternalisme, et de l'intrusion de l'Etat dans les choix des individus. Ses promoteurs affirment au contraire que ce « paternalisme libertaire » préserve la liberté du choix (elle modifie seulement l'« architecture » de ce dernier), contrairement au paternalisme non-libertaire qui l'impose. Selon eux, le débat ne porte pas sur le « si » du paternalisme, mais sur le « comment ». Un certain degré de paternalisme est inévitable, mais le paternalisme libertaire permet d'aboutir à des choix socialement bons pour tous et semble être un juste-milieu.

Au-delà du *nudge*, le gouvernement de coalition a mis en place des centres « *What works* » spécialisés dans différents domaines afin d'accompagner les décideurs publics locaux dans leurs choix. Ces centres sont au nombre de six : the National Institute for Health and Care Excellence (NICE) pour la santé publique, the Educational Endowment Foundation pour l'éducation, the College of Policing pour la lutte contre la criminalité, the Centre for Local Economic Growth pour la croissance, the Big Lottery Fund pour le vieillissement de la population et the Early Intervention Foundation pour l'intervention précoce. en faveur des enfants.

A l'heure où les politiques publiques répondent de plus en plus à une logique d'*evidence-based policy*, l'approche « *what works* » permet d'évaluer les différentes interventions menées par le gouvernement, à l'aide d'une méthode économétrique rigoureuse et objective : l'expérimentation par assignation aléatoire (aussi connue sous le nom d'essais contrôlés randomisés).

Cette méthode d'évaluation des politiques sociales consiste à définir deux groupes de manière aléatoire ; un groupe test qui bénéficie de l'intervention publique, et un groupe de contrôle (ou témoin) qui n'en bénéficie pas. Ces expérimentations permettent d'observer et de mesurer les effets provoqués par l'intervention. Grâce à cette méthode, il est également possible d'identifier deux types d'intervention et de comparer leur efficacité. Bien entendu, les évaluations randomisées, comme toutes les méthodes fondées sur l'expérimentation, présentent un certain nombre de limites. La critique la plus fréquemment formulée à l'encontre de ce type d'évaluation renvoie aux biais dus à l'attitude adoptée par les participants à l'expérience. Souvent, ces derniers sont tentés de modifier leur comportement en sachant qu'un programme est en train d'être évalué, ce qui limite la validité des résultats de l'expérience. Par ailleurs, ces évaluations se faisant généralement à une échelle locale, les résultats obtenus ne sont valables que dans un contexte et un moment donnés.

S'il apparaît donc légitime de s'interroger sur la transposition et la généralisation des résultats de ces expérimentations à plus grande échelle, le soutien au développement de ces dernières demeure clé pour l'essor futur des Social Impact Bonds.

#### 4) Services publics : une ouverture inachevée ?

Du côté des services publics, les résultats sont plus nuancés. En préambule, il convient de souligner que si l'ampleur de l'externalisation des services publics est aujourd'hui considérable au Royaume-Uni, elle l'était déjà du temps du gouvernement précédent ; selon l'Institute for Government, la manière dont les services publics sont fournis a connu en effet au cours des dix dernières années une profonde transformation : « près d'1 livre de dépense publique sur 3 irait désormais vers un prestataire externe »<sup>97</sup>. Un rapport paru en 2008 montrait ainsi que l'industrie du service public (PSI, pour public service industry) représentait à l'époque 1,2 million de personnes et avait plus que doublé de taille depuis 1997<sup>98</sup>. Son poids dans l'économie – 5,7% du PIB, près du double de celui de la France – plaçait le Royaume-Uni au premier rang mondial. Dans le cas des services publics locaux, l'externalisation avait été généralisée par le gouvernement Thatcher avec la mise en place du *Compulsory Competitive Tendering* au début des années 1980<sup>99</sup>. La question ici est donc double : cette externalisation, combinée aux coupes budgétaires, a-t-elle permis d'améliorer les performances des services publics ? A-t-elle profité de manière « équitable » au tiers secteur et au secteur privé ?

Pour ce qui est de la première question, la réponse semble positive. La presse et le gouvernement se sont fait l'écho fin décembre 2013 d'un sondage retentissant, selon lequel la satisfaction des usagers serait en hausse malgré la politique d'austérité<sup>100</sup>. Six personnes interrogées sur dix y affirmaient avoir constaté une amélioration ou un maintien de la qualité des services, le taux de satisfaction étant encore plus élevé chez les utilisateurs effectifs de ces services. On retrouve des résultats similaires dans un autre sondage conduit par Ipsos Mori début 2013 : 65% des britanniques interrogés y déclaraient ne pas avoir remarqué d'impact des coupes budgétaires sur la qualité des services publics locaux. Dans certains *councils*, le niveau de satisfaction serait même en hausse (74% de satisfaits au Hackney Council, symbole hier de gabegie – “loony local government” – ils étaient seulement 23% en 2001 et 53% en 2006). Cette situation est d'autant plus impressionnante que certaines collectivités locales auront vu leur budget amputé de plus d'un quart en termes réels d'ici la fin 2014.

<sup>97</sup> Institute for Government, *Making Public Service Markets Work*, juillet 2013

<sup>98</sup> Public Services Industry Review, Dr DeAnn Julius CBE, juillet 2008.

<sup>99</sup> Soit l'obligation pour les collectivités locales d'ouvrir la gestion de certains services publics au secteur privé en passant des appels d'offre. Pour une perspective historique sur l'externalisation des services publics et, plus largement, l'introduction du principe de choix au sein de ces derniers : *Choice and competition in public services, Learning from history*, Institute for Government, août 2012.

<sup>100</sup> Sondage réalisé par ICM pour la BBC entre le 27 et le 29 septembre 2013. Source : [http://www.icmresearch.com/wp-content/blogs.dir/1/files/2013/10/BBC-Public-Services-Poll-Sept-2013\\_LONG.pdf](http://www.icmresearch.com/wp-content/blogs.dir/1/files/2013/10/BBC-Public-Services-Poll-Sept-2013_LONG.pdf) cf. Aussi : « Public service cuts – did we notice? », Mark Easton, site internet de la BBC (<http://www.bbc.com/news/uk-24454006>)

On retrouve ces tendances à l'œuvre dans l'ensemble des services publics. La satisfaction vis-à-vis du système de santé<sup>101</sup> s'est maintenue, de même que celle vis-à-vis de la police ou d'autres services soumis aux restrictions budgétaires.

Par ailleurs, l'opinion publique britannique semble relativement à l'aise avec l'idée d'ouvrir les services publics au secteur privé et au tiers secteur, dès lors que la qualité de service reste assurée et que ce dernier demeure gratuit pour l'utilisateur.

C'est toutefois du côté de cette ouverture que le jugement mérite d'être plus nuancé. La version finale du *White Paper* sur l'ouverture des services publics a été édulcorée, jusqu'à faire disparaître les références à la *Big Society*. D'autre part, cette ouverture était censée favoriser la diversité des prestataires, qu'il s'agisse d'entreprises sociales, d'organisations caritatives ou d'entreprises privées. Comme l'illustre le cas du *Work Programme*, il semblerait pourtant que l'essentiel des contrats conclus par l'Etat dans ce cadre l'aient été auprès de prestataires privés, au détriment du tiers secteur. Ainsi, seuls deux des dix-huit principaux prestataires (« *prime contractors* ») retenus dans le cadre de ce programme de retour à l'emploi faisaient partie du tiers secteur. Ces derniers ne se partageaient que cinq contrats sur quarante. Au total, en comptant la sous-traitance, seulement 20 % environ de la valeur totale des contrats serait revenue au tiers secteur, contre un objectif initialement affiché de 35 à 40 %. Les grands bénéficiaires du *Work Programme* ont plutôt été de grandes entreprises comme A4e ou Ingeus Deloitte. Le cas de l'entreprise A4e, qui a fait l'objet de plusieurs enquêtes et dont la dirigeante Emma Harrison, proche de David Cameron, a dû démissionner, a d'ailleurs jeté le trouble sur certaines pratiques des entreprises du secteur privé à qui l'on avait confié les demandeurs d'emploi.

La part réduite accordée au tiers secteur au sein du *Work Programme* peut toutefois s'expliquer par les spécificités des mécanismes contractuels mis en place à cette occasion. Celui-ci ayant été conçu pour s'assurer que les gens conservent leur emploi aussi longtemps que possible, les prestataires ne devaient par conséquent recevoir qu'une somme forfaitaire initiale peu importante. Il était donc nécessaire qu'ils disposent d'une surface financière et d'une trésorerie solide pour faire face à la durée du contrat, ce qui privilégiait plutôt de fait les acteurs privés et explique la raison pour laquelle si peu d'organismes du secteur caritatif ont réussi à obtenir le statut de prestataire principal.

Reste que malgré les engagements réitérés du gouvernement de travailler davantage avec le tiers secteur, les fonds publics reçus par ce dernier ne représenteraient au total selon le Center for Social Justice que 2% de la dépense publique totale (en 2011/12, 13,4 milliards de livres sur 706 milliards<sup>102</sup>). Notons toutefois que ce constat mérite d'être relativisé, si l'on distingue les dépenses de l'Etat de celles des collectivités locales : d'après le NCVO, les

**101** Si le NHS a bénéficié d'arbitrages positifs dans le cadre de la stratégie budgétaire poursuivie par le gouvernement, la nécessité de contenir l'évolution spontanée des dépenses de santé implique d'y réaliser 20 milliards de livres d'économies en quatre ans.

**102** Centre for Social Justice, *Something's got to give* - The state of Britain's voluntary and community sector, décembre 2013. Ce rapport est le fruit d'une commission de la travail, le "CSJ Voluntary Sector Working Group", dont le président est Danny Kruger, CEO d'Only Connect en ancienne "plume" de David Cameron.



ressources publiques dans les revenus du tiers secteur en 2010-2011 se décomposeraient en 6,3 milliards de livres du gouvernement central (2,5% des dépenses publiques de l'Etat) et 7,1 milliards de livres des autorités locales (5,3% des dépenses publiques locales). On l'a vu plus haut, l'essentiel de ces ressources résulte de contrats passés avec la sphère publique, en contrepartie de services rendus, et non de subventions. D'autre part, en prenant la totalité des dépenses publiques – y compris les dépenses de transfert – on sous-évalue sans doute la part que représente le tiers secteur : d'après le NAO, les dépenses publiques de biens et de services s'élèveraient à 187 milliards de livres ; au sein de ces dernières, la sous-traitance s'élèverait entre 72 milliards de livres (Oxford Economics) et environ 93 milliards de livres (NAO).

Par ailleurs, les procédures d'achat et d'externalisation de services resteraient trop bureaucratiques. Certaines autorités locales succomberaient à la tentation de « packager » l'ensemble de leurs contrats auprès d'un nombre restreint de prestataires, afin d'échapper aux lourdeurs du *commissioning*, l'attribution des marchés publics aux prestataires de services par les autorités publiques.

## DÉFIS ET ÉCUEILS DU COMMISSIONING

L'Institute for Government (IfG), *think tank* proche de la précédente majorité, a publié en janvier 2014 un rapport visant à établir un état des lieux sur l'ouverture des services publics, sur la base d'une enquête réalisée auprès de praticiens issus du secteur public, du secteur privé et du tiers secteur.

Ce rapport relève trois tendances :

- une évolution vers la systématisation des contrats gagés sur des résultats (*outcome based contracts*), avec la généralisation du *payment by result*, au niveau national comme au niveau local ;
- un transfert du risque financier vers les prestataires, avec l'espoir qu'il en résultera davantage d'innovation ; cette évolution est toutefois vécue comme une source d'inquiétude par certains des prestataires du tiers secteur interrogés ;
- une transformation des rapports entre les *commissioners* et les prestataires, qui du fait du développement de la sous-traitance (avec notamment le modèle du *prime contractor* décrit plus haut dans le cadre du *Work Programme*) conduit paradoxalement les premiers à avoir moins de contact avec prestataires de petite taille, ou avec ceux du tiers secteur. Dans le même temps, certaines organisations issues de ce secteur dépendent de manière croissante de leur capacité à obtenir un contrat de sous-traitance auprès d'un grand opérateur privé, ce qui suscite de fait des relations déséquilibrées.

Par ailleurs, si les entretiens réalisés pour ce rapport révèlent un large consensus sur les objectifs qui sous-tendent l'ouverture des services publics – une attention portée aux résultats et à l'efficience (« *value for money* ») – certains expriment des préoccupations liées aux effets pervers potentiels de cette réforme, la crainte principale étant que les besoins les plus complexes soient laissés de côté.



Il n'en demeure pas moins que pour l'Institute for Government, l'ouverture des services publics à des prestataires divers, au niveau local comme au niveau national, est amenée à rester au cœur de la prochaine phase de modernisation des services publics.

Dans ce cadre, l'IfG rappelle dans la conclusion de son rapport l'importance des questions liées à la mesure et la « monétisation » des résultats ; celle du partage des risques ; celle enfin de la construction de relations équilibrées entre les différents acteurs. Il souligne aussi que les coûts liés aux transformations apportées par des réformes de cette ampleur sont généralement sous-estimés, en particulier lorsqu'elles impliquent des réorganisations structurelles. Il avertit enfin que le paiement au résultat (*payment by result*) peut apparaître comme un mécanisme inadapté à la complexité de certaines missions.

Source : Beyond Big Contracts, commissioning public services for better outcome

Pour remédier à cette situation, le gouvernement a fait voter le *Public Services Social Value Act* en janvier 2013. Il s'agit là d'un geste d'une importance capitale en faveur des associations du tiers secteur, susceptible de transformer profondément la manière dont s'effectue le *commissioning*. En effet, le texte établit la nécessité pour les autorités publiques de prendre en compte non pas seulement le facteur « coût », mais aussi la plus-value sociale et environnementale de l'offre fournie par tel ou tel prestataire de service. Le gouvernement a aussi mis en place début 2013 une *Commissioning Academy* afin d'échanger sur les meilleures pratiques et introduire de nouveaux concepts comme l'« *outcome based commissioning* » ou la notion d'investissement social. Les leçons du *Work Programme* ont aussi été tirées : pour les nouveaux contrats en cours, dans le cadre de la réforme du système de probation (suivi des personnes en liberté conditionnelle), le gouvernement a cherché à définir la taille optimale des services à confier à ses prestataires en structurant mieux les contrats et en rendant beaucoup plus transparente la nature des risques transférés à l'association sous-traitante. Il est toutefois trop tôt pour évaluer cette mesure.

Enfin, les mutuelles de service public se sont développées. On en compte désormais 85 dans toute l'Angleterre, pour un chiffre d'affaires de plus d'un milliard de livres<sup>103</sup>. 67 d'entre elles auraient été lancées ou seraient en cours de lancement avec le concours du Cabinet Office. Selon un rapport publié par le Boston Consulting Group en juillet 2013, la moitié des mutuelles en activité à cette date opéraient dans le domaine de la santé (NHS), et un tiers dans l'action sociale. Au total, les mutuelles de service public emploient aujourd'hui environ 50 000 personnes. L'objectif que se fixait le gouvernement – 1/5 des effectifs de fonctionnaires<sup>104</sup> – ne semble toutefois pas en passe d'être atteint d'ici la fin du mandat, selon le *think tank* Reform. Dans une communication faite au Parlement en octobre 2013, le Cabinet Office relevait toutefois le bien-fondé du pari fait sur les mutuelles de service public : au sein de ces services, l'absentéisme et le turnover aurait respectivement diminué de 20% et 16%

**103** <https://www.gov.uk/government/news/mutuals-support-programme-2-years-on>

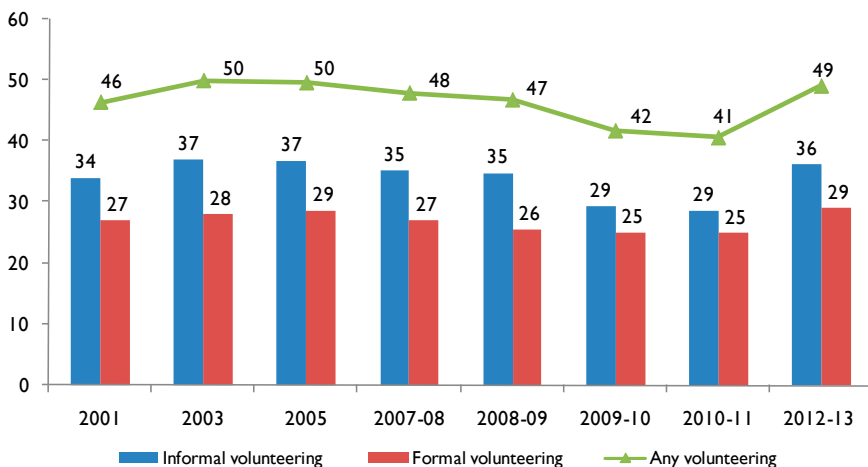
**104** Dans une interview réalisée en février 2012, Francis Maude, ministre du Cabinet Office en charge de cette politique, avait déclaré : "There are 6 million people who work in the public sector at the moment. It would be very ambitious, but is not inconceivable, that at the end of the Parliament, 2015, you might have as many as 1 million workers who would be co-owners in some form of the public service entity that they're part of. That would be very exciting". Source : <http://www.publicfinance.co.uk/news/2011/02/minister-calls-for-one-million-public-sector-co-owners/>

depuis leur évolution sous forme de mutuelles, tandis que les revenus estimés devraient s'accroître de 10% en 2014, preuve du dynamisme entrepreneurial de ces nouvelles structures et de leur capacité à répondre aux besoins de leurs écosystèmes locaux.

## 5) Bénévolat : vers un renouveau de la participation civique ?

Quant au bénévolat, enfin, les derniers chiffres – ceux de 2012 – indiquent une participation en hausse, qui passe de 65% en 2010 à 71% en 2012 pour les personnes ayant donné de leur temps au moins une fois dans l'année. L'augmentation des bénévoles réguliers est quant à elle encore supérieure, puisqu'elle passe de 42% à 49%. Toutefois, si l'on regarde sur un horizon de moyen terme, on n'observe pas d'amélioration significative du taux de participation à des activités civiques, formelles comme informelles. Le volontariat civique se situe même à un niveau légèrement inférieur à celui observé en 2005, et il est encore trop tôt pour voir si la hausse observée depuis 2010 est appelée à se poursuivre. De plus, quand on analyse en détail les missions effectuées, il ressort que seuls 3% des individus interrogés font aujourd'hui véritablement fonctionner un service. Notons toutefois que dans un domaine qui avait marqué l'opinion publique, celui des bibliothèques municipales, les résultats semblent plutôt encourageants pour le gouvernement : en 2010, en effet, la perspective de la fermeture de bibliothèques municipales avait été brandie comme argument par les médias et l'opposition face aux coupes dans les dotations budgétaires aux collectivités locales. Or d'après l'organisation *Third Sector*, le nombre de bénévoles aurait augmenté de 44% entre mars 2012 et mars 2013 pour pallier les baisses des effectifs publics dans ce secteur<sup>105</sup>.

### Engagement bénévole formel ou informel, au cours du mois écoulé



Source: Community life survey

<sup>105</sup> <http://www.thirdsector.co.uk/news/login/1226079>

Pour illustrer les évolutions de l'action civique au niveau local, on peut mentionner l'exemple de la circonscription royale de Windsor et Maidenhead (*Royal Borough of Windsor and Maidenhead*), qui se situe dans le *county* de Berkshire (146 148 habitants en 2012-2013). Le *council* de Windsor et Maidenhead, dirigé par le Parti Conservateur, dénombrait plus de 12 000 volontaires enregistrés dans sa commune (soit 8,3% de la population) ; parmi ces volontaires, 2 600 (1,8%) participaient à la gestion de services publics en septembre 2013, contre 1 400 en septembre 2011, soit une augmentation de 86% en deux ans. Cette participation s'effectue par le biais d'un programme spécifique, *adopt-a-street* (870 personnes participent ainsi à ce service de nettoyage des rues), par le bénévolat dans les bibliothèques ou les musées, ou encore au travers de l'aide aux personnes âgées.

Le *council* organise aussi des consultations annuelles (*Your Local Budget*) qui permettent aux résidents de voter sur des projets à financer, à hauteur de 250 000 livres (un peu moins de 0,1% du budget total). De plus, en juillet 2011, il a consacré les 185 204 livres obtenus à la fin du dernier LAA (*Local Area Agreement*<sup>106</sup>) à des acteurs de la *Big Society*, ce qui a permis de soutenir 34 projets portés par la communauté.

Bien sûr, il s'agit là d'un exemple parmi d'autres, qui plus est dans une commune dirigée par un conseil qui partage les orientations du gouvernement. De nombreux exemples montrent toutefois que la déclinaison locale de la *Big Society* – y compris dans les *councils* dirigées par l'opposition, semble une réalité<sup>107</sup> ; de fait, il faut voir ici l'une des illustrations concrètes du courant « *Blue Labour* »<sup>108</sup>.

L'écueil, toutefois, réside dans le fait que le bénévolat<sup>109</sup>, la présence des organisations caritatives et la vitalité de l'action civique sont inégalement répartis sur le territoire, notamment entre le Nord et le Sud du pays. Comme le souligne le rapport du Center for Social Justice sur l'état du tiers secteur<sup>110</sup>, alors que les zones les plus défavorisées sont celles dans lesquelles la présence des *charities* serait la plus requise, ces dernières y sont les moins nombreuses.

Pour y remédier, le gouvernement a prévu la formation de 5 000 *Community Organisers* (cf. supra p. 52) pour développer davantage l'implication des citoyens. En mai 2013, 195 « *senior organisers* » avaient été recrutés et formés, afin de former à leur tour de nouveaux

**106** Accord triennal conclu entre l'Etat et les collectivités locales par lequel ces dernières s'engagent à atteindre un certain nombre d'objectifs.

**107** Voir notamment sur ce point *The Economist* : "Innovation in government : Britain's local labs", septembre 2012.

**108** Lancé par le MP Maurice Glasman en 2009 et comptant notamment dans ses rangs le député Jon Cruddas, le *Blue Labour* est un courant du *Labour* qui souhaite reconquérir l'électorat populaire en soutenant des mesures socialement conservatrices - notamment dans le domaine de l'immigration, de l'insécurité ou encore de l'Europe -, le rejet du « néolibéralisme » et enfin un déplacement de la gouvernance vers les « communautés » locales, plutôt que de défendre l'Etat providence à l'ancienne, considéré entre autres comme trop bureaucratique.

**109** Les individus les plus enclins à s'engager dans le bénévolat ou l'action civique sont généralement issus de milieux favorisés ou sont plus diplômés que la moyenne.

**110** Centre for Social Justice, *op. cit.* (note 107)

*Community Organisers*<sup>111</sup>. Toutefois, le retentissant échec de l'initiative *Your Square Mile* souligne les limites de l'action publique en ce domaine. Lancée en 2010 en Grande-Bretagne par Paul Twivy, ancien responsable du *Big Society Network*, avec le soutien d'importants fonds publics, l'initiative avait vocation à encourager les citoyens à s'investir dans leurs quartiers. L'un de ses objectifs était de lancer ce qui était censé devenir la plus grande association de soutien à l'action civique au niveau local. Mais seulement 140 personnes avaient rejoint l'association à l'été 2013, contre une cible initiale de trois millions<sup>112</sup>!

Il existe toutefois un domaine qui peut servir ici de référence, celui de l'éducation. Le gouvernement a ainsi cherché à soutenir le développement de l'initiative *Teach First*. Lancée en 2002 au Royaume-Uni, celle-ci a pour objectif premier de tempérer les inégalités scolaires. Pour mener à bien sa mission, cette organisation cherche à construire une communauté de leaders capables de créer le changement au sein des salles de classe, de l'école et de la société. Un processus de sélection rigoureux vise à choisir les personnes les plus passionnées, dévouées et aptes à devenir enseignants, peu importe qu'ils possèdent ou non un diplôme universitaire ou qu'ils aient simplement accumulé de l'expérience<sup>113</sup>. Les candidats retenus ont été invités à suivre un programme de deux ans intitulé *Leadership Development Programme*, à l'issue duquel 70% des ambassadeurs ont fait le choix de continuer dans le domaine de l'éducation et plus de 50% d'entre eux enseignent toujours dans des classes britanniques. Un certain nombre s'est lancé dans la création d'entreprise sociale. Depuis 2002, plus de 3 700 enseignants formés ont travaillé avec plus de 400 000 jeunes issus de milieux défavorisés. Aujourd'hui, les ambassadeurs *Teach First* sont au nombre de 2 600 et devraient être plus de 17 000 d'ici à 2022.

D'après Michael Gove<sup>114</sup>, « la taille de *Teach First* [serait] en train de quadrupler et le programme aurait également été étendu aux écoles primaires ». La coalition appuie également son ambition de former 1 500 enseignants supplémentaires au travers de ce programme en 2014-2015. Grâce à une telle expansion, *Teach First* pourrait s'implanter dans 90% des écoles admissibles au programme d'ici à 2016. Bien entendu, une telle expansion est rendue possible grâce à un réel soutien financier de la part du gouvernement. Ce dernier s'implique effectivement de manière assez probante dans cette initiative : en 2013, le gouvernement britannique a consacré 32,4 millions de livres à son financement, notamment dans le cadre du programme de recrutement et de formation des nouveaux enseignants.

Le développement de l'action civique, enfin, repose aussi sur les nouvelles générations. Selon une enquête menée par le *think tank* Demos et publiée en février 2014, celles-ci se-

---

**111** Source : Open Public Services, Progress Update, mai 2013.

**112** [http://www.civilsociety.co.uk/fundraising/news/content/15814/ceo\\_of\\_big\\_society\\_flagship\\_project\\_slams\\_lack\\_of\\_government\\_support](http://www.civilsociety.co.uk/fundraising/news/content/15814/ceo_of_big_society_flagship_project_slams_lack_of_government_support)

**113** Les candidats au poste d'enseignant doivent pouvoir justifier d'un 2.1 degree et de compétences de base comme le leadership ou la résilience. En 2012, 21% des candidats étaient en reconversion professionnelle, 35% occupaient le statut de jeune diplômé et 44% étaient étudiants.

**114** Discours tenu le 3 février 2014 devant la *London Academy of Excellence*. Source : <http://blogs.spectator.co.uk/the-spectator/2014/02/michael-goves-speech-on-improving-schools-full-text/>

raient plus enclines à valoriser l'action civique et l'entrepreneuriat social, et privilégieraient les initiatives « *bottom up* » sur les directives politiques<sup>115</sup>, ce qui les mettrait donc particulièrement en phase avec la *Big Society*. A cet égard, le gouvernement attend beaucoup du développement du *National Citizen Service* (cf. encadré ci-dessous), dont les effets ne se feront toutefois ressentir que sur le long terme. Au-delà de ce programme, une campagne de sensibilisation de grande envergure a été lancée en direction des adolescents et des jeunes adultes en novembre 2013. Intitulée « *Step Up to Serve* », celle-ci bénéficie du soutien de l'ensemble des partis politiques, ainsi que du parrainage du Prince de Galles. Elle vise, sur sept ans, à faire passer le taux de bénévolat « formel » des 10-20 ans de 29%<sup>116</sup> à 50% (soit légèrement en dessous du taux de 58% que l'on peut observer au Canada, par exemple). Un tel effort permettrait selon ses promoteurs de générer 90 millions d'heures supplémentaires d'activité bénévole chaque année, dont la valeur serait équivalente à 700 millions de livres.

#### **LE NATIONAL CITIZEN SERVICE : UN « GATEWAY TO THE BIG SOCIETY »**

L'objectif de ce service civique est de familiariser les jeunes au volontariat et à l'engagement local ; il est conçu comme un « *gateway to the Big Society* ».

Un programme pilote a été lancé lors de l'été 2011 et le programme a réellement commencé fin 2011.

Le service civique anglais dure environ 7-8 semaines (soit une durée plus courte que son équivalent français, qui s'étale quant à lui en moyenne sur 7 à 8 mois). Il se déroule en plusieurs phases successives. Une première semaine est consacrée au développement personnel et social, elle est suivie par une semaine de visites et d'actions de soutien à des groupes locaux. Ces deux semaines se déroulent loin du lieu de résidence. Elles sont suivies par la création et la mise en œuvre d'un projet de soutien à une communauté locale, durant une semaine. Le service requiert enfin 30 heures d'action sociale à mi-temps durant les semaines qui suivent, et se clôt par une cérémonie de remise de diplôme.

Le service civique est accompli au sein d'associations ou consortia sélectionnés par le gouvernement. Ces « fournisseurs » ont la possibilité de faire payer des frais ou une caution aux participants. Le reste des coûts est pris en charge par l'Etat (logement, nourriture), mais les volontaires ne sont pas indemnisés (son homologue français prévoit au contraire une indemnisation mensuelle de 465€, avec un éventuel supplément de 106€ sur critères sociaux, et une prise en charge de la couverture sociale des individus concernés).

En 2012, le programme été encadré par 29 organismes sélectionnés par le gouvernement après un appel d'offre : des *charities*, des entreprises sociales, des conseils locaux et des lycées.

**115** Demos, *Introducing Generation Citizen*, Jonathan Birdwell, Mona Bani, février 2014.

**116** Taux d'engagement dans des activités bénévoles « formelles » des 16-24 ans en 2011-12 selon la *Community Life Survey*. Le taux d'engagement informel est supérieur et s'établit autour de 40%. Le taux porte sur un engagement ayant eu lieu dans le mois précédent l'enquête.

En termes de public, le service civique concerne les jeunes âgés d'environ 16 ans, après la fin de leur scolarité obligatoire. Lors de la session de 2012, 60% des jeunes étaient âgés de 16 ans et 36% de 17 ans. 8 500 participants ont pris part au projet pilote en 2011 (sur 10 000 places), puis 32 000 places ont été proposées en 2012, et un total de 26 000 jeunes se sont engagés sur deux sessions (été et automne). A partir de 2013, trois sessions sont proposées, au printemps, à l'été et à l'automne. Le Cabinet Office avait prévu fin 2012 de financer 50 000 places en 2013, et 90 000 en 2014. En juin 2013, à l'occasion de la *Spending Review*, le chancelier George Osborne s'est engagé à proposer 150 000 places pour le service civique en 2016, avec un budget de 183,3 millions de livres (1 222 livres par jeune engagé).

A titre de comparaison, le nombre de recrutements effectifs en engagement de service civique s'est établi en France à 13 375 en 2011 et 19 448 en 2012, soit une progression de plus de 45 %. Entre 2011 et mars 2013, environ 42 000 jeunes de 16 à 25 ans se sont engagés dans une mission de service civique.

## 6) *Localism* : une décentralisation trop timide ?

D'un point de vue institutionnel, les pouvoirs concédés aux collectivités locales sont faibles. Le *Localism Act* n'augmente pas réellement l'autonomie financière des conseils locaux, qui continuent à dépendre principalement de dotations de l'Etat, d'autant plus que le gouvernement leur a demandé de geler les taxes locales (*council taxes*) en 2011, et que ce gel devrait être prolongé au moins jusqu'en 2016<sup>117</sup>.

Par ailleurs, si une clause générale de compétence a été conférée aux *councils* – ces derniers ne disposaient auparavant que de compétences très spécifiques, en matière éducative notamment – l'Etat conserve une tutelle importante et continue souvent à intervenir dans la manière dont ces pouvoirs sont exercés. Par exemple, le gouvernement central peut modifier les décisions des autorités locales en matière de planification urbaine ; une loi empêche aussi celles-ci de réduire de manière « disproportionnée » les financements qu'elles accordent actuellement aux associations. Le gouvernement impose enfin un grand nombre d'objectifs à atteindre aux conseils locaux, restreignant leur marge de manœuvre pour tenir compte des populations locales.

La décision d'introduire l'élection au suffrage universel direct du maire dans douze grandes villes s'est quant à elle heurtée au scepticisme des électeurs : soumise à référendum, cette décision a été rejetée dans 10 de ces villes, et n'a été approuvée par les électeurs qu'à Bristol, avec une participation de seulement 24% (la ville de Leicester a quant à elle organisé des élections en 2011 pour élire son maire, sans que cette décision n'ait eu besoin d'être soumise à un référendum préalable). On peut aussi mentionner la faible mobilisation

---

<sup>117</sup> Notons toutefois que la diminution des pouvoirs des autorités locales résulte parfois d'un transfert direct de leur contrôle au citoyen : le ministre des communautés et de l'administration locale Eric Pickles a ainsi signifié que le gouvernement interviendrait si les *councils* approuvaient en 2011 une hausse de 3,5% des impôts locaux (*council tax*), en contraignant ces dernières à tenir des référendums locaux.

(avec un taux de participation compris entre 10% et 20%) lors des élections des 41 *police and crime commissioners* (PCC).

Le gouvernement a cherché à donner depuis une nouvelle impulsion à la décentralisation institutionnelle, avec les *City Deals*. Il s'agit ici d'accorder davantage de pouvoirs aux métropoles, désormais responsables des décisions économiques qui affectent leurs régions. La première vague inclut les huit premières villes du pays en dehors de Londres. La seconde vague, lancée début 2013, inclut les vingt premières métropoles du pays.

Si l'on se penche en revanche du côté des pouvoirs transférés aux *communities*, le bilan est plus encourageant. Le *Community Right to Bid*, instauré par le *Localism Act* de 2011, permet à des ensembles de citoyens de demander l'inscription d'un terrain ou d'un bâtiment qu'ils considèrent utile au bien-être et à la vie sociale de la « communauté » sur la liste des « *Assets of Community Value* » (ACVs). Si le conseil local accepte cette demande, l'achat de l'actif par des groupes locaux est facilité lorsqu'il est mis en vente. Ceux-ci ont alors six semaines pour manifester leur intérêt, puis six mois pour faire une offre de rachat. D'après *Locality*, un réseau d'associations locales, environ 3 500 demandes ont été déposées en 2013, et 500 avaient déjà été acceptées à la mi-juillet de la même année. Parmi celles-ci se trouvent une centaine de pubs, des boutiques, des centres de loisirs, des hôpitaux, des stations de pompiers, de police, ainsi que des espaces de réunion. Le même organisme relève toutefois que le *Community Right to Challenge* semble être plus lent à se développer, et constate qu'il n'existe aujourd'hui aucune collecte statistique sur son utilisation, au niveau local comme national<sup>118</sup>. Selon le Cabinet Office, une douzaine d'associations en aurait fait usage entre son entrée en vigueur en juin 2012 et octobre 2013<sup>119</sup>.

Les citoyens ont-ils pris la mesure des pouvoirs qui leur ont été transférés ? On dispose pour cela d'une enquête de référence, conduite par la *Hansard Society*. Cette *charity* publie en effet chaque année un état des lieux de l'engagement politique ; dans sa dernière édition, on y apprend notamment que le sentiment d'avoir une influence sur les décisions locales s'élève en 2013 à 26%, en légère hausse par rapport à 2012 (24%) et dans une moindre mesure à 2009 (25%). On le voit, l'évolution n'est pas massive. La même enquête indique toutefois que cette aspiration est en hausse, puisque près de la moitié des personnes interrogées souhaiteraient avoir une plus grande implication dans les décisions locales ; ils étaient 38% en 2012, 43% en 2011 et 48% en 2009. 44% des personnes interrogées sont aussi prêtes à travailler collectivement à la résolution des problèmes locaux.

Enfin, le résultat de l'effort sans précédent de publication des données publiques<sup>120</sup> a jusqu'ici trompé les espérances quelque peu naïves qui étaient placées en lui, notamment parce que la masse d'informations mises en ligne par le gouvernement était en grande

<sup>118</sup> Navca, *Locality - written evidence, Public Administration Select Committee (PASC) inquiry on Citizen and public services*, Novembre 2013

<sup>119</sup> Cabinet - written evidence, *Public Administration Select Committee (PASC) inquiry on Citizen and public services*, Octobre 2013

<sup>120</sup> 13 799 dataset publiés le 5 février 2014, contre 12 936 dans le cas de la France (<http://www.data.gouv.fr/fr/metrics>)

partie livrée sous un format brut et inutilisable. Une enquête est actuellement conduite par le Public Administration Select Committee du Parlement sur le bilan de cette politique, qui devrait bientôt aboutir à la publication d'un rapport<sup>121</sup>. Les principales critiques émises dans le cadre des auditions conduites jusqu'à présent portent notamment sur le fait que le gouvernement britannique semble se contenter de publier le plus grand nombre de données possibles, sans toujours réfléchir non seulement à publier les données les plus utiles mais aussi à la façon de les publier de manière compréhensible et accessible. Il y a là le risque de réduire le potentiel de l'*open data*, comme ça a été le cas dans le *Freedom of Information*<sup>122</sup>, par une absence de réflexion sur les utilisations et réutilisations des données. De plus, le gouvernement reste maître des données qu'il choisit de publier ou non. On constate aussi des situations d'asymétrie d'information, dès lors que les données de performance des services publics sont publiées, mais que les performances de services externalisés ne sont pas toujours connues. On observe aussi un déplacement des objectifs visés par la politique d'*open data*, l'accent étant désormais davantage mis sur les retombées économiques, plutôt que la transparence démocratique.

Au total, le bilan du *localism* et plus largement de la politique d'*empowerment* des individus et des communautés locales semble mitigé. Toutefois, si la promesse d'une redistribution radicale du pouvoir central vers les citoyens et les « communautés » est loin de s'être concrétisée dans l'ensemble du pays, certaines expérimentations sont encourageantes, que celles-ci soient soutenues par le gouvernement comme le programme *Our Place* (cf. encadré) ou qu'elles naissent d'initiatives locales, comme la transformation du Lambeth local council. Lambeth est la première collectivité locale à s'être déclarée « *Cooperative Council* » en 2010<sup>123</sup>. Plusieurs groupes de discussion ont ainsi été créés dans le cadre d'un *Local Strategic Partnership* (Lambeth First), pour regrouper les citoyens, les politiciens et les différents groupes concernés par les décisions du conseil. De plus, plusieurs initiatives ont été lancées, comme la *Young Lambeth Co-operative* qui permet aux résidents d'organiser les activités proposées aux enfants. Celle-ci est responsable de l'allocation du budget lié à certains services.

### **LES TERRITOIRES COMME LABORATOIRES DE LA RÉINVENTION DES SERVICES PUBLICS : LE PROGRAMME OUR PLACE**

Le gouvernement britannique a annoncé la mise en place d'un programme pilote de « *neighbourhood community budgets* » lors de la conférence annuelle de la *Local Government Association* en 2011. 12 quartiers (d'environ 7 000 à 30 000 habitants) ont ensuite été sélectionnés pour

<sup>121</sup> Un premier rapport a été publié par le même comité en août 2012 : House of Commons, Public Administration Select Committee, *Implementing the transparency agenda*, Tenth Report of Session 2012-13

<sup>122</sup> Le *Freedom of Information Act* de 2000 est une loi promulguée par le gouvernement de Tony Blair établissant la liberté d'accès aux documents administratifs et sa régulation.

<sup>123</sup> Lambeth étant gouverné par le Labour, cette initiative ne saurait être attribuée au Gouvernement. Néanmoins, ses objectifs semblent rejoindre ceux de la *Big Society*.



permettre aux habitants de participer à la préparation du budget local et à l'élaboration des décisions relatives aux services publics locaux. Les projets ont été portés par des *local councils* mais aussi par des entreprises sociales, des *charities*, ou des groupes de citoyens déjà existants.

Le programme a duré jusqu'à la fin de mars 2013, date à laquelle les différents groupes ont finalisé leur plan opératoire pour organiser les services publics en 2013-14. De nombreuses innovations dans la fourniture des services ont permis de réduire leurs coûts tout en améliorant la prise en compte des besoins des populations. Suite au succès de cette expérience, le *Department for Communities and Local Government* a annoncé en juillet 2013 la poursuite du programme, sous le nom de « *Our Place* ». Le gouvernement finance, à hauteur de 4,3 millions de livres sur 18 mois, au moins 100 nouvelles communautés.

Voici quelques exemples des initiatives mises en place par les projets pilotes :

- **Permettre la délégation de la gestion d'une partie du budget** : le principe consiste ici à affecter la gestion d'une partie du budget de la collectivité locale à un nouveau groupe rassemblant citoyens et représentants de la collectivité locale, lors de *Neighbourhood Forum*. Le *Sherwood Neighbourhood Forum* gère ainsi un budget de 100 000 livres, qu'il peut affecter à un service local à améliorer à travers une démarche de *commissioning*. De même le *Kenton Community First Panel* peut allouer 75 000 livres. A Ilfracombe, une partie du budget (1 million de livres auxquels s'ajoutent 400 000 livres en gestion partagée) a été confiée à la *One Ilfracombe Living Well Team*, une entreprise sans but lucratif créée pour gérer les services d'Ilfracombe. Elle regroupe des officiers de police, des sapeurs pompiers, les responsables des services locaux ainsi que des représentants du *Town Council*, des associations et des entreprises locales ainsi que des bénévoles. *One Ilfracombe* a ainsi pris en charge la gestion des parcs, des déchets, de l'éclairage public et des parkings. Certains de ces services étaient auparavant cogérés par plusieurs collectivités, ce qui générerait trop de bureaucratie.
- **Mettre en place de nouveaux moyens de consultation** : les quartiers de *Norbiton* et de *White City* développent de nouveaux outils d'e-démocratie pour augmenter l'implication des citoyens dans les décisions locales, comme le *YouGov Virtual Panel* qui leur permet de répondre à des sondages, ou un forum d'échange entre voisins autour des services locaux.
- **Augmenter l'implication des citoyens** : les habitants de *Norbiton* ont développé un *Neighbourhood Watch*, par lequel les voisins d'une personne vulnérable ou âgée s'organisent pour l'aider. En collaboration avec les policiers, des habitants de *Balsall Heath* ont organisé des patrouilles de rues pour réduire les délits et les comportements anti-sociaux. Le coût de ces patrouilles est de 35 000 livres par an, mais elles pourraient générer 500 000 livres d'économies sur 5 ans.
- **Cibler les besoins pour permettre des économies futures** : à *Poplar*, 1 million de livres est investi sur 5 ans, avec l'aide de la *charity Poplar HARCA*, pour sensibiliser les habitants à l'importance d'une bonne hygiène de vie et pour améliorer le traitement des diabétiques, notamment grâce au développement d'un réseau de bénévoles. Cela pourrait permettre au *NHS* d'économiser 4 millions de livres. A *Haverhill*, 1 million de livres a été investi dans un programme d'intervention pour les jeunes, et pourrait générer 3 millions de livres d'économies.

Parallèlement à la mise en place des « *neighbourhood community budgets* », le gouvernement a lancé en 2011 quatre expériences pilote dans le cadre du programme « *Whole Place* ». L'objectif, là aussi, est de tester de nouvelles manières d'organiser les services publics sur un territoire

donné pour mieux répondre aux besoins de la population locale tout en générant des économies. Les services concernés relèvent principalement de la santé (donc du gouvernement central) et des services sociaux (*social care*, assurés par les collectivités locales), la logique poursuivie étant de parvenir à une approche intégrée de ces derniers pour davantage les personnaliser. Les économies attendues sont substantielles, puisqu'une généralisation de ce programme au niveau national pourrait selon le NAO générer des économies annuelles comprises entre 4,2 et 7,9 milliards de livres.

Sources : DCLG, Local Government association, présentation du programme **Our Place** ; House of Commons, **Communities** and Local Government Committee, **Community** Budgets, Third Report of Session 2013-14, octobre 2013

## 7) *Welfare to work* : réforme incrémentale ou structurelle ?

Deux volets doivent être pris en compte : celui des incitations, et celui de l'accompagnement.

Coté accompagnement, le *Work Programme* a été critiqué au regard de la modestie de ses résultats – au 30 septembre 2013, seuls 208 000 demandeurs d'emploi sur 1,4 million (moins d'un sur six) avaient retrouvé un emploi « pérenne » au regard des objectifs fixés initialement grâce à ce dispositif. Notons toutefois qu'il s'agit ici de chômeurs de longue durée, par définition davantage éloignés de l'emploi. Par ailleurs, après un démarrage plutôt lent, le programme semble avoir connu une amélioration en 2013, que confirment les derniers chiffres rendus publics par l'ERSA, l'organisme représentatif de l'industrie du « *welfare to work* » : si l'on ne se limite pas aux personnes qui occupent leur emploi depuis plus de six mois, ce seraient au total 444 000 personnes qui auraient retrouvé un emploi grâce à ce programme.

Le bilan initial mitigé du programme sur le terrain de l'accompagnement vers l'emploi pourrait s'expliquer aussi par certaines erreurs de planification commises par le ministère de l'emploi lui-même. En décidant en mai 2012 de réduire de moitié le nombre de chômeurs qu'il espérait confier aux 18 prestataires sélectionnés d'ici 2016, le ministère a entraîné d'importantes difficultés d'organisation pour les prestataires d'aide à l'emploi, qui avaient planifié leur propre embauche en fonction du flux de chômeurs qu'ils prévoyaient d'accompagner. De manière plus générale, les difficultés initiales connues par le *Work Programme* sont aussi liées à la dégradation de la conjoncture économique britannique et à l'augmentation continue du chômage qu'a connu le Royaume-Uni durant l'année 2011, et ne sauraient donc être imputées à ces seuls prestataires. A cet égard, le National Audit Office<sup>124</sup> reconnaît que les objectifs initiaux qui avaient été fixés initialement auprès de ces derniers avaient pu être surestimés. Le gouvernement prévoyait à l'origine que 36% des personnes suivies par le programme devaient trouver un emploi durable grâce à ce dernier. Cette prévision reposait sur une hypothèse forte quant au taux de non-intervention – la proportion de demandeurs d'emploi qui aurait de toute façon retrouvé un travail, par définition sensible à la conjoncture économique.

<sup>124</sup> Le NAO est un organe indépendant rattaché au Parlement britannique chargé d'auditer les ministères, agences publiques et structures publiques non gouvernementales.

Cet élément illustre aussi la complexité du « *commissioning* », soit l'attribution des marchés publics aux prestataires de services par les autorités publiques. Les estimations que fait l'administration de la performance attendue des prestataires est un facteur déterminant pour fixer les termes du contrat conclu avec ces derniers, et leurs donner de justes incitations. Si ces estimations sont trop faibles, il y a un risque que les prestataires réalisent un profit excessif. Si cette estimation est trop haute, le risque est alors que les prestataires n'arrivent pas à atteindre les objectifs minimum requis et rencontrent des difficultés financières ; ils pourraient alors ne s'occuper que des cas les plus « faciles » à traiter.

Côté incitations, si les résultats sont au rendez-vous, comme l'illustre l'embellie observée sur le front de l'emploi, deux nuances sont à apporter : d'une part, on constate un phénomène de « précarisation » des personnes revenues dans l'emploi – même s'il est encore trop tôt pour savoir si celle-ci est durable, compte tenu de l'absence de statistiques récentes sur le sujet. D'autre part, on peine à distinguer le caractère radicalement nouveau des politiques menées par le gouvernement de coalition dans le domaine du *workfare*, la réforme la plus structurante ayant été repoussée en raison des obstacles qu'elle a rencontrés fin 2013 (cf. infra).

Ceci étant dit, en théorie comme en pratique, le *workfare* montre ses résultats. Dans une évaluation rendue publique en septembre 2013, l'Institute for Fiscal Studies souligne les effets positifs des réformes mises en place entre 2010 et 2015, dans le domaine de la fiscalité des ménages et des prestations sociales, en termes d'incitation à la reprise d'emploi. D'après cet organisme, ce sont les réformes apportées aux prestations sociales (hors *Universal Credit*) qui expliquent l'essentiel du renforcement des incitations à travailler, même si l'effet de ces réformes est un peu moindre qu'escompté compte tenu de l'étendue des coupes budgétaires, et que ces incitations restent plus fortes pour ceux qui n'ont pas d'enfants que pour ceux qui en ont.

L'efficacité de ces mesures semble vérifiée par l'analyse empirique, dès lors que l'on s'attache à l'amélioration du marché du travail. L'indicateur le plus pertinent, ici, n'est pas le taux de chômage, ni le nombre de personnes en emploi – même si celui-ci atteint un nombre record avec 28,91 millions de personnes en juillet-septembre 2013. En effet, l'amélioration semble à première vue peu significative si l'on compare le taux de chômage actuel avec celui de 8% atteint en 2010, peu avant l'arrivée au pouvoir de la coalition, lorsque le taux d'emploi a atteint son niveau le plus bas. Entre juin et août 2013, le taux de chômage s'élève à 7,6%, ce qui ne représente « que » 19 000 demandeurs d'emploi en moins<sup>125</sup>. En réalité, l'évolution la plus significative se situe du côté du taux d'activité, qui atteint son point le plus haut depuis le début des années 1990. Après avoir diminué en 2009, ce taux a fortement augmenté avec la croissance de l'emploi observée depuis la mi-2011. Sur cette

<sup>125</sup> L'évolution est un peu plus significative si l'on regarde l'embellie observée depuis le pic de chômage de 8,6% sur la période qui s'étend de septembre à novembre 2011. Entre juillet et septembre 2013, le chômage des 16-64 ans, ajusté des variations saisonnières, n'est « plus » que de 7,8%. C'est toutefois 2,6 points de plus que le point bas observé avant la crise (5,8% entre mars et mai 2008).

période, les trois quarts de l'amélioration du taux d'emploi (*working age employment rate*) proviennent de l'augmentation du taux d'activité, le quart restant résultant de la baisse du chômage. L'amélioration sur le marché de l'emploi est encore plus significative au troisième trimestre 2013 : le nombre de personnes en emploi s'améliore de 280 000 par rapport au trimestre précédent (450 000 sur un an), le taux de chômage diminue de 0,5 points pour s'établir à 7,1% et le taux d'activité croît de 0.1 point sur la même période. Au total, depuis l'arrivée au pouvoir de la coalition, la population en emploi s'est accrue de près d'1,2 million de personnes depuis mai 2010 ; dans le même temps, le nombre d'inactifs parmi les personnes en âge de travailler a diminué de 425 000.

	Moyenne 1997-2007	Avril-Juin 2010	Oct-Déc. 2013	Ecart 2013/2010
Nombre de personnes en emploi (en milliers)	27 959	28 975	30 146	1 172
Taux d'emploi	72,4%	70,4%	72,1%	1,7%
Nombre de chômeurs (en milliers)	1 616	2 471	2 342	-130
Taux de chômage	5,5%	7,9%	7,2%	-0,7%
Nombre d'inactifs (en milliers)*	8 854	9 358	8 932	-425
Taux d'inactivité*	23,4%	23,4%	22,1%	-1,3%

Source : Office for national statistics

	Moyenne 1999-2007	Mai 2010	Août 2013	Ecart 2013/2010
Bénéficiaires des principales prestations sociales (en milliers)				
Allocations chômage	930	1 447	1 326	-121
Allocations handicap et incapacité	2 726	2 613	2 441	-172
Allocations parents isolés	840	679	498	-182
Autres prestations sociales	171	192	144	-48
<b>Total</b>	<b>4 666</b>	<b>4 931</b>	<b>4 409</b>	<b>-522</b>
Bénéficiaires des principales prestations sociales (en %)				
Allocations chômage	2,5%	3,7%	3,3%	-0,4%
Allocations handicap et incapacité	7,3%	6,6%	6,1%	-0,5%
Allocations parents isolés	2,2%	1,7%	1,3%	-0,4%
Autres prestations sociales	0,4%	0,5%	0,4%	-0,1%
<b>Total</b>	<b>12,5%</b>	<b>12,5%</b>	<b>11,1%</b>	<b>-1,4%</b>

Source : Office for national statistics

Parmi les facteurs qui expliquent la chute du taux d'inactivité, le rôle des politiques de *workfare* est indéniable, de nombreux adultes s'étant vu contraints de retrouver un emploi pour continuer à toucher les allocations auxquelles ils pouvaient prétendre. L'efficacité de ces politiques de *workfare* a d'ailleurs été reconnue par le comité directeur de la Banque d'Angleterre en janvier<sup>126</sup>. Le gouvernement semble ainsi conforté dans sa lutte contre la culture de « l'assistanat » : le nombre de foyers dans lequel aucun adulte en âge d'occuper un emploi ne travaille (« *workless households* ») a chuté de 426 000 entre mai 2010 et mai 2013.

<sup>126</sup> "Minutes released by the Bank of England's Monetary Policy Committee said that the "tightening in the eligibility requirements for some state benefits might have led to an intensification of job search". Source : <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/conservative/10590933/In-Duncan-Smith-III-stop-Benefits-Street-Britain.html>

	1997	2007	2010	2011	2012	2013	1997-07	2010-13
«Workless households», en milliers	3 705	3 502	3 920	3 829	3 676	3 493	-203	-426
«Workless households», en %	19,8	17,5	19,2	18,7	17,9	17,1	-2	-2
Nombre d'enfants vivant dans un «workless household», en milliers	2 235	1 756	1 868	1 814	1 754	1 594	-479	-273
Nombre d'enfants vivant dans un «workless household», en %	18,6	15,3	16,1	15,6	15,1	13,6	-3,4	-2,5
Nombre d'enfants vivant dans un foyer dans lequel aucun des membres n'a jamais travaillé*, en milliers	174	308	259	294	241	187	134	-73
Nombre d'enfants vivant dans un foyer dans lequel aucun des membres n'a jamais travaillé*, en %	1,5	2,7	2,2	2,5	2,1	1,6	1,2	-0,6
Nombre d'adultes vivant dans un foyer dans lequel aucun des membres n'a jamais travaillé*, en milliers	187	372	374	402	353	335	184	-39
Nombre d'adultes vivant dans un foyer dans lequel aucun des membres n'a jamais travaillé*, en %	0,5	0,9	0,9	1,0	0,8	0,8	0,4	-0,1

Source : Office for National Statistics

Le nombre d'enfants vivant dans l'un de ces foyers a diminué de 273 000 sur la même période, et représente désormais le plus bas niveau enregistré depuis les premières statistiques comparables, en 1996.

Toutefois, le succès du *workfare* comporte une contrepartie sociale : comme l'observe la Joseph Rowntree Foundation dans son rapport sur la pauvreté et l'exclusion de 2013, le nombre de *workings poors* a dépassé celui des non-travailleurs au sein des pauvres<sup>127</sup> pour la première fois depuis que les statistiques existent sur ce sujet. Ainsi, en 2011-12, sur les 13 millions de pauvres que compte le Royaume-Uni, 6,7 millions appartiennent à un foyer dans lequel au moins une personne travaille. Certes, plusieurs éléments incitent à observer cette situation avec prudence. D'une part, parce qu'elle résulte de deux phénomènes distincts : une diminution de la pauvreté chez les inactifs en particuliers les retraités, qui ont vu leur situation relative s'améliorer compte tenu de la sanctuarisation du budget des retraites et de la santé, et une augmentation de la pauvreté chez les actifs, cette dernière s'inscrivant dans une tendance à la hausse qui débute en 2003-04, et donc en tant que telle non entièrement imputable au gouvernement conservateur. Par ailleurs, il faut tenir compte du décalage de près de deux ans qui existe entre la publication des statistiques sur la pauvreté et celles sur l'emploi : parce qu'elles sont collectées en 2010-11, les premières ne tiennent donc pas compte de l'embellie que traduisent les secondes. Enfin, alors que l'amélioration de l'emploi était portée à ses débuts par la hausse des emplois atypiques, la

	Moyenne 1997-2007	Avril-Juin 2010	Oct-Déc. 2013	Ecart 2013/2010
Personnes occupant un emploi à temps partiel, en milliers	7 093	7 832	8 069	237
Personnes occupant un emploi à temps partiel, en %	25,4%	27,0%	26,8%	-0,3%
Travailleurs indépendants, en milliers	3 485	3 924	4 368	445
Travailleurs indépendants, en %	12,5%	13,5%	14,5%	0,9%
Personnes cumulant deux emplois, en milliers	1 141	1 134	1 171	38
Personnes cumulant deux emplois, en %	4,1%	3,9%	3,9%	-0,0%

Source : Office for national statistics

<sup>127</sup> Définis ici comme les personnes touchant des revenus inférieurs à 60% du revenu médian.

majorité des emplois créés au troisième trimestre 2013 sont des emplois à temps complets, comme le relève l'Institute for Fiscal Studies.

Reste néanmoins que le retour à l'emploi ne s'est pas nécessairement traduit par une amélioration de la situation financière des ménages.

C'était justement là l'objectif de la mise en place de l'*Universal Credit* : au-delà de la simplification attendue du système d'allocations, et des économies générées sur les coûts de gestion et ceux liés à la fraude, la refonte radicale du système de prestations visait avant tout à encourager le retour à l'emploi tout en diminuant le non recours aux prestations pour leurs bénéficiaires. De nombreux ménages étaient ainsi censés voir leur situation s'améliorer du fait de sa mise en place progressive entre 2013 et 2017. De fait, l'objectif à court terme de cette réforme n'était pas de générer des économies, celles-ci ne devant se matérialiser qu'à moyen terme<sup>128</sup>.

La réforme a connu toutefois de nombreuses déconvenues. Celles-ci commencent avec la publication d'un rapport du National Audit Office (NAO)<sup>129</sup> en septembre 2013, censé évaluer les progrès de sa mise en place. Tout en soulignant les effets positifs attendus par la réforme, l'évaluateur public y émet une conclusion sévère : celle-ci n'aurait à ce stade pas généré de « *value for money* ». Le lancement du programme aurait été repoussé dans le temps, faute d'une maîtrise suffisante des délais et en raison d'un système informatique inefficace, malgré plus de 300 millions de livres investis. Le ministère y est aussi critiqué pour le peu de transparence affichée sur l'état d'avancement de la réforme.

Les annonces faites par Iain Duncan Smith en décembre, dans la foulée de la publication de l'Office for Budget Responsibility (OBR)<sup>130</sup>, attisent la controverse : le ministre des affaires sociales est ainsi contraint d'avouer que 700 000 bénéficiaires ne recevront pas l'*Universal Credit* en 2017 comme initialement prévu, compte tenu des obstacles rencontrés. Les surcoûts liés aux problèmes informatiques pourraient s'élever jusqu'à 130 millions de livres (40,1 déjà dépensés et 91 autres millions amortis sur les cinq années à venir). Le *Times* ironise alors dans son éditorial sur l'« *Universal Discredit* »<sup>131</sup>.

On ne peut s'empêcher de faire ici le parallèle avec la mise en place laborieuse de l'*Obama-care*, qui s'est heurtée elle aussi à un gigantesque bug informatique. Cette comparaison a toutefois ses limites, que rappelle Peter Osborne<sup>132</sup> :

---

**128** 38 milliards de livres en 12 ans jusqu'à 2022-23, puis 7 milliards de livres par an à partir de cette date ; toutefois ces montants incluent des économies « pour l'ensemble de la société » ; si l'on ne tient compte que des économies pour les finances publiques, ces montants s'élèvent respectivement à 10,2 milliards et 2,7 milliards de livres. A noter aussi que ces montants ont été fortement révisés entre 2011 et 2012.

**129** Le NAO réalise notamment des audits de « *Value for Money* (VFM) ».

**130** L'OBR est une entité publique dotée d'un rôle de conseil, indépendante des ministères, et qui fournit des prévisions économiques en amont de la préparation du budget du Royaume-Uni.

**131** Rachel Sylvester, « Whitehall must not hide its wasted millions », *The Times*, 10 décembre 2013.

**132** Peter Osborne, « *Universal Credit*: politicians always pay a price for trying to change the world », *The Telegraph*, 11 décembre 2013.

- Les premières évaluations menées sur l'Universal Credit auprès de ses (futurs) bénéficiaires montrent que le système est bien accepté par ceux auxquels il est destiné : dans les faits, ce dispositif simplifie les démarches des demandeurs d'emploi, qui en retour consacrent davantage de temps (27 heures par semaine, contre 13,5 heures dans l'ancien système) à chercher du travail.
- Si elle se montre critique sur sa mise en place, l'opposition n'est pas opposée sur le principe à la mise en œuvre de l'*Universal Credit*. Il existe un consensus bipartisan pour fusionner crédits d'impôts et prestations sociales, et exiger des demandeurs d'emploi de rechercher activement un travail.

La question de l'avenir de cette réforme reste néanmoins ouverte, son principal promoteur (Iain Duncan Smith) apparaissant aujourd'hui politiquement affaibli face à un chancelier qui, comme son administration (*Treasury*), n'y a jamais caché son hostilité.

## 8) Une réforme de santé à hauts risques ?

Après plus de quatorze mois de débats houleux, le gouvernement de coalition a réussi à faire voter en mars 2012 une réforme fondamentale mais extrêmement controversée, qui constitue un exemple de ce qu'est la nouvelle méthode de « *commissioning* ».

Le débat parlementaire a été difficile (plus de 1000 amendements ont été déposés dans les deux chambres) et les syndicats de médecins se sont montrés en grande majorité hostiles à la loi<sup>133</sup>, y compris après qu'elle a été votée, ce qui constitue en soi un échec de la part du gouvernement dont la philosophie générale impliquait d'obtenir le soutien des praticiens eux-mêmes, qui auront à appliquer la réforme sur le terrain et à devenir les principaux protagonistes de la gestion du NHS à l'avenir. Les principales critiques qui s'expriment à l'encontre de la réforme ne visent pas tant la réforme de la gouvernance en elle-même que la part accrue du secteur privé et de la concurrence au sein du fonctionnement du NHS et l'inégalité croissante de l'accès au soin. Dans un pays où selon une formule restée célèbre<sup>134</sup>, le NHS est l'équivalent d'une religion nationale, la part accrue accordée aux prestataires externes et à la concurrence au sein du fonctionnement du système de santé a pu ainsi être perçue par certains comme le signe d'une privatisation rampante, même si ce mouvement s'inscrivait dans celui des réformes passées. De ce fait, plusieurs des dispositifs initiaux ont été atténués, et la réforme s'appliquera de manière progressive, à rebours du big bang initialement annoncé.

L'entrée en vigueur du *Health and Social Care Act* a commencé en avril 2013. Le texte de loi, d'une extrême complexité, est trois fois plus long que celui qui a donné naissance au NHS à l'époque du gouvernement Attlee. Si la presse a noté le climat relativement apaisé dans

---

**133** 'Health reforms - where they stand', BBC, 16 mars 2012, section Health <<http://www.bbc.co.uk/news/uk-16954223>>.

**134** Celui de Nigel Lawson, chancelier de l'Échiquier entre 1983 et 1989.

l'opinion à propos de cette réforme au cours des mois qui ont précédé son adoption, les controverses ne se sont toutefois jamais complètement éteintes au niveau des publics les plus informés. Si certains affirment que la réforme est l'une des plus profondes jamais effectuées dans l'Etat providence britannique - le journal *The Independent* a ainsi décrit son entrée en vigueur comme « le plus important changement subi par le NHS tout au long de ses soixante-cinq ans d'histoire »<sup>135</sup> - et si elle bénéficie jusqu'ici dans l'opinion publique d'un consensus passif, sans doute attribuable à la complexité de la loi, peu se risquent à en prévoir les résultats, à moyen et long terme, et les implications politiques. A l'évidence, Cameron a placé une grande partie de son capital politique dans la réforme du NHS<sup>136</sup>, et son image a pu sérieusement pâtir du fait que cette réforme ne figurât pas dans le programme de la coalition, qui s'était engagée à mettre fin aux réorganisations incessantes dont le système de santé avait jusqu'ici fait l'objet<sup>137</sup>.

Le nouveau ministre en charge de la santé, Jeremy Hunt, a donné depuis de nouvelles orientations à la réforme du NHS, en s'inspirant notamment des principes présidant aux réformes éducatives. A la suite notamment de deux scandales qui avaient profondément choqué l'opinion publique<sup>138</sup>, celui-ci a choisi d'apparaître comme l'avocat des patients, en transférant le pouvoir des professionnels de santé vers ces derniers tout en affirmant sa volonté de faire du NHS le système le plus transparent du monde. Les patients seront désormais informés, via internet, de la durée moyenne d'attente par hôpital, des taux de mortalité pour chaque chirurgien, ou de la rémunération des médecins de famille, tandis que des audits ont été conduits dans les cabinets médicaux pour la première fois depuis soixante-cinq ans, avant d'être rendus publics. Le gouvernement a enfin introduit des « budgets personnels de santé » (*personal healthcare budgets*), qui devraient être généralisés en avril 2014. Grâce à ces derniers, les personnes en affection de longue durée se voient offrir une somme monétaire chaque année, qu'elles peuvent ensuite dépenser auprès du prestataire de leur choix.

---

**135** Editorial, 'This Could Be the Greatest Shake-up in the 65-year History of the NHS', *The Independent* <<http://www.independent.co.uk/voices/commentators/this-could-be-the-greatest-shakeup-in-the-65year-history-of-the-nhs-8555772.html>>.

**136** Comme le souligne Matthew D'Ancona, « The bill was frequently described as Cameron's poll tax : a monumental policy mistake that might yet do for him. But a closer parallel was the price Blair had paid domestically for Iraq, and what (Alastair) Campbell called this 'huge stuff about trust'. »

**137** Dans une interview accordée au *Yorkshire Post* en mai 2008, le futur Premier ministre britannique avait ainsi déclaré : "we will stop the top-down reorganizations and pointless structural upheavals that have done so much damage in the NHS".

**138** Celui de l'hôpital de l'Université de Morecambe Bay Foundation Trust, où plusieurs mères décédèrent avec leurs enfants, et celui de Mid Staffordshire Foundation Trust, où une enquête a montré que 300 patients étaient morts suite à une négligence du personnel soignant.



## UNE ÉVOLUTION SIGNIFICATIVE DU PÉRIMÈTRE DE L'ÉTAT ?

### 1) Une cure d'austérité sans précédent...

Selon l'OBR, la consolidation devrait s'élever au total à 11,1 points de PIB entre 2009-2010 et 2018-2019 – « *one of the largest deficit reduction among advanced economies in the post-war period* » ; cette politique d'austérité devrait reposer à hauteur de 80% environ (8,8 points de PIB) sur des baisses de dépenses (en tendancier), ces dernières devant passer de 47,1% du PIB en 2009-2010 à 38,2% du PIB en 2018-19.

✓ la dépense courante de l'Etat (« *day to day spending on public services and administration* » ; frais de fonctionnement et services publics de base) devrait diminuer de 7,8 points de PIB pour être ramenée à 14,2%. Les achats de biens et de services par la puissance publique s'inscriraient en baisse de 23,2% du PIB en 2009 à 16,1% du PIB (en 2019), soit le plus bas niveau enregistré depuis 1948.

✓ l'investissement public devrait quant à lui diminuer de 1,6 point de PIB pour être ramené à 1,9% en 2018-2019.

✓ les dépenses de sécurité sociale, enfin, devraient se réduire d'1 point de PIB pour s'établir à 10% du PIB en 2018-19 – soit néanmoins un niveau supérieur à celui constaté durant la période pré-crise.

Toutefois, il faut rappeler que cette consolidation est loin d'être achevée, comme l'illustre le tableau ci-dessous ; le déficit public reste très élevé, aussi bien par rapport à sa moyenne historique que comparé aux projections initiales du gouvernement.

Etat d'avancement de la consolidation budgétaire, en %									
	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
							(après la prochaine élection)		
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>27</b>	<b>40</b>	<b>46</b>	<b>57</b>	<b>65</b>	<b>80</b>	<b>90</b>	<b>100</b>
<b>Prélèvements obligatoires</b>	<b>0</b>	<b>64</b>	<b>79</b>	<b>84</b>	<b>80</b>	<b>79</b>	<b>104</b>	<b>102</b>	<b>100</b>
<b>Réduction des dépenses</b>	<b>4</b>	<b>21</b>	<b>34</b>	<b>40</b>	<b>53</b>	<b>63</b>	<b>76</b>	<b>88</b>	<b>100</b>
Investissements	23	94	107	90	83	96	99	100	100
Dépenses courantes	2	13	27	35	50	60	73	87	100
Transferts sociaux (benefits)	-8	11	35	58	77	87	95	99	100
Service de la dette	0	2	6	12	22	35	52	74	100
Autres dépenses courantes	5	18	31	36	51	60	74	88	100

Source: IFS Green Budget, février 2014

même révisé de 7 milliards de livres compte tenu de l'amélioration de la croissance, le déficit s'élèverait à 113 milliards de livres en 2013, soit 6,9% du PIB, ce qui en fait le 4ème déficit le plus élevé depuis l'après-guerre, et un déficit supérieur à n'importe quel déficit observé entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et la crise de 2008-09. Par ailleurs, ce déficit est de 60 milliards de livres supérieur à celui qu'envisageait Osborne lors de l'élaboration du budget de juin 2010.

## 2) ... sans inflexion sur la montée en puissance de l'Etat providence par rapport à l'Etat régalien ?

En faisant le choix de sanctuariser les budgets des retraites, de la santé et de l'éducation, le gouvernement de coalition assume implicitement qu'il n'infléchira pas l'évolution inéluctable qui conduit les dépenses sociales à prendre une place prépondérante au sein du total des dépenses publiques (cf. tableau et encadré ci-dessous).

### L'évolution de la composition de la dépense publique sur la législature

Source : HM Treasury, Analyse Institut de l'entreprise

Evolution des dépenses publiques (central gvt)								
	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	
Santé	24,3%	24,5%	24,3%	24,2%	24,3%	24,3%	24,6%	0,4%
Retraites	17,3%	17,4%	17,6%	18,6%	19,6%	19,6%	20,4%	3,1%
Protection sociale hors santé	18,3%	19,1%	18,8%	19,0%	19,2%	17,7%	17,4%	-0,9%
Enseignement*	6,7%	7,0%	7,2%	7,0%	7,4%	7,3%	7,1%	0,5%
<b>Total welfare</b>	<b>66,6%</b>	<b>68,1%</b>	<b>67,9%</b>	<b>68,8%</b>	<b>70,5%</b>	<b>68,9%</b>	<b>69,6%</b>	<b>3,0%</b>
Charge de la dette	6,9%	6,4%	9,2%	9,5%	9,2%	9,3%	9,6%	2,7%
Services régaliens (ordre, justice, défense, services généraux)	15,2%	14,6%	14,3%	13,8%	12,9%	13,3%	12,2%	-3,1%
Affaires économiques, logement et équipements collectifs	9,0%	8,5%	6,1%	5,5%	5,2%	6,2%	6,4%	-2,7%
Autres services (loisirs, culture, cultes, protection de l'environnement)	2,3%	2,4%	2,5%	2,4%	2,2%	2,3%	2,3%	-0,0%
<b>Total hors welfare</b>	<b>33,4%</b>	<b>31,9%</b>	<b>32,1%</b>	<b>31,2%</b>	<b>29,5%</b>	<b>31,1%</b>	<b>30,4%</b>	<b>-3,0%</b>
<b>Total dépenses publiques (central gvt)</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,0%</b>

\* A la suite de John Hills (London School of Economics) on comptabilise ici les dépenses éducatives au sein des dépenses de *welfare*

## L'évolution de la composition de la dépense publique sur l'ensemble de la période de consolidation

### Changes in components of spending, 2010–11 to 2018–19

(%)	2010-11 to 2015-16	Total real change: 2015-16 to 2018-19	2010-11 to 2018-19
<b>Total spending</b>	<b>-2,7</b>	<b>-1,1</b>	<b>-3,8</b>
Less:			
Debt interest	20,7	21,7	46,9
<b>Total less debt interest</b>	<b>-4,4</b>	<b>-3,1</b>	<b>-7,4</b>
Less:			
Social Security	3,7	4,6	8,5
Of which:			
Pensioner benefits (GB)	8,7	2,3	11,2
Other	-1,7	7,4	5,6
<b>Public service spending</b>	<b>-7,7</b>	<b>-6,7</b>	<b>-13,8</b>
Of which:			
Departmental (DEL)	-11,1	-10,5	-20,4
Other non-departmental	8,2	7,9	16,8
Of which:			
Public service pensions	114,9	21,1	160,3
Locally-financed spend by local authorities	2,4	7,7	10,3
Other	1,6	5,4	7,0

Source: The IFS Green Budget, février 2014

(Md£)	2010-11 to 2015-16	Total real change: 2015-16 to 2018-19	2010-11 to 2018-19
<b>Total spending</b>	<b>-20,2</b>	<b>-8,0</b>	<b>-28,3</b>
Less:			
Debt interest	9,9	12,6	22,5
<b>Total less debt interest</b>	<b>-30,1</b>	<b>-20,6</b>	<b>-50,8</b>
Less:			
Social Security	7,4	9,6	17,0
Of which:			
Pensioner benefits (GB)	9,0	2,6	11,7
Other	-1,7	7,0	5,4
<b>Public service spending</b>	<b>-37,5</b>	<b>-30,2</b>	<b>-67,8</b>
Of which:			
Departmental (DEL)	-44,7	-37,6	-82,3
Other non-departmental	7,1	7,4	14,6
Of which:			
Public service pensions	5,6	2,2	7,8
Locally-financed spend by local authorities	0,7	2,3	3,0
Other	0,8	2,9	3,7

Source: The IFS Green Budget, février 2014

De fait, comme le constate l'Institute for Fiscal Studies, l'apparente stabilité des dépenses publiques – selon les plans de la coalition, il ne s'agit que de ramener la taille de l'Etat à son niveau du début des années 2000 – masque une profonde recomposition de ces mêmes dépenses au sein desquelles les domaines gagnants sont la santé et les retraites<sup>139</sup>, l'éducation (hors enseignement supérieur) voyant son poids stabilisé et les domaines régaliens (au premier rang desquels la défense, mais aussi la justice et la sécurité) diminuent drastiquement.

Replacé dans le moyen terme, ce mouvement s'inscrit dans le prolongement de la période ouverte par Thatcher : entre 1979-80 et 2010-11, les dépenses de sécurité sociale (soit les

**139** Rappelons toutefois ici que le niveau des retraites publiques reste faible au Royaume-Uni, et explique pour l'essentiel l'écart (9,2 points de PIB en 2013 selon l'OCDE) qui existe entre les dépenses sociales de ce pays et le nôtre. La retraite représente un poste de dépenses relativement peu important au Royaume-Uni en comparaison à certains autres pays de l'Union européenne ; le gouvernement britannique consacre 6.6% du PIB aux dépenses liées à la retraite, contre 13% en France et 10% pour l'UE dans son ensemble. Au Royaume-Uni, le revenu des plus de 65 ans représente 81.2% des revenus de la population à la fin des années 2000, contre 97.2% en France. En outre, pour un retraité français, le montant moyen de la pension à taux plein versé par l'Etat s'élève à 1431€ par mois, contre 684€ pour un retraité britannique. Par ailleurs, il est intéressant de noter que dans les pays de l'OCDE, 61.2% des revenus des personnes âgées proviennent des transferts publics contre 49.9% seulement au Royaume-Uni. Ce chiffre paraît d'autant plus faible lorsqu'on le compare à celui de la France où il avoisine les 85.4%. Au Royaume-Uni, plus de la moitié des revenus des personnes âgées provient de sources privées. Il apparaît donc assez clairement que le système de retraites privé y occupe une place d'importance capitale.

retraites), de santé et d'éducation représentent près de deux tiers de la croissance des dépenses publiques.

Sur cette période, deux domaines majeurs de la dépense publique ont quasiment disparu : les dépenses directes de logement et celles de soutien à l'économie (« *supporting business* »). Les dépenses militaires ont vu elles aussi leur poids diminuer de manière radicale, de 9,6% à 5,7% du total des dépenses.

Les choix de la coalition au pouvoir prolongent cette tendance. L'armée est une nouvelle fois mise à contribution, avec des suppressions d'effectifs qui atteignaient environ 22 000 postes entre le deuxième trimestre 2010 et le troisième trimestre 2010, soit un ordre de grandeur comparable aux baisses d'effectifs constatées entre 1999 et 2010. Le Budget CLG *communities*, qui couvre notamment le logement social, est aussi l'un des plus touchés par les coupes budgétaires.

Au-delà, l'analyse des prévisions de dépenses publiques révèle bien des choix plus complexes que celui du simple recentrage sur les missions régaliennes. Si l'Etat s'est en très grande partie retiré du financement de l'enseignement supérieur, les dépenses de défense, de sécurité ou de justice ont été comprimées pour adapter la dépense publique à des besoins sociaux en forte croissance du fait du vieillissement de la population. Jusqu'à présent, cette compression des dépenses régaliennes s'est fait peu sentir. La criminalité a ainsi baissé de 8% en 2013, atteignant un creux historique sur les trente dernières années, malgré des effectifs policiers en baisse de 30 000 agents depuis 2010<sup>140</sup>.

Deux jugements opposés peuvent être émis ici :

- L'un plutôt optimiste, souligne que les différents gouvernements qui se sont succédés ont su modifier la composition de la dépense publique pour adapter celle-ci à des besoins sociaux en forte croissance.
- L'autre, plus pessimiste, souligne qu'à l'avenir il n'existera guère de marge de manœuvre pour dégager le surplus nécessaire destiné à financer retraites et dépenses de santé : les dépenses militaires, pour ne prendre qu'un exemple, ne sont pas susceptibles d'être réduites à l'infini. Le risque est alors de rogner sur la qualité des services publics de base<sup>141</sup>, ou de consentir à voir la part des dépenses globales augmenter à nouveau en proportion du revenu national.

---

**140** <http://www.theguardian.com/uk/2013/jan/24/surprise-8-percent-fall-crime>

**141** Au niveau local, certaines tensions commencent d'ores et déjà à se faire sentir. Certaines collectivités locales s'inquiètent de ne plus pouvoir fournir à leurs citoyens les services de base, comme le conseil de Birmingham, qui a déjà supprimé un tiers des postes entre 2010 et 2013. Ian Ward, le président du conseil a déclaré : "By the time we get to 2017-18, if we continue down this road we will struggle to continue to provide statutory services". En 2013, un fait-divers avait déjà mis en lumière des défaillances dans le service d'aide à l'enfance.

Face à ce constat, on peut s'interroger sur les ambitions de la *Big Society* : le pari de refouler les frontières de l'Etat pourra-t-il être tenu ?

En effet, l'intérêt de la *Big Society* est de décrire – positivement pourrait-on dire – ce que pourrait être une société caractérisée par le retrait de l'Etat. C'est bien sûr ce qui fait tout son intérêt, à l'heure où la plupart des gouvernements peinent à articuler un discours positif sur l'austérité.

Mais c'est aussi ce qui rend son ambition plus difficile à atteindre : il ne s'agit en effet pas seulement de réduire l'Etat, encore faut-il réduire en outre le *besoin* d'Etat.

Pour juger de cette ambition, il faut s'attacher aux mouvements de l'opinion. On dispose en la matière d'un instrument précieux, l'enquête annuelle sur les attitudes sociales des Britanniques (*British Social Attitudes survey*). A première vue, on peut constater que la prudence du gouvernement dans sa réforme du *welfare* – si près de 22 milliards de livres de coupes devraient affecter ce dernier, c'est principalement sur les prestations destinées aux adultes en âge de travailler – s'explique par le souci du gouvernement de suivre ces mouvements de l'opinion. Avant les élections, 43% des sondés approuvaient la nécessité de couper la dépense dans les services publics pour faire face au déficit, 44% étant en désaccord (sondage Ipsos Mori, 19-21 juin 2009). Parmi les services publics qui devaient être sanctuarisés, figurent aux yeux du public la santé (82%) et l'éducation (58%), au contraire de la police (35%), des prestations sociales<sup>142</sup> (8%) et des services publics locaux (6%). Sans surprise, les principales coupes budgétaires ont donc porté sur les dotations aux collectivités locales et aux *working age benefits*, soit les allocations bénéficiant aux personnes actives ou sans emploi n'ayant pas atteint l'âge de la retraite.

Pourquoi seulement ces dernières ? Parce que comme le montre l'ensemble des études d'opinion, l'attitude du public s'est durcie envers les bénéficiaires de l'aide sociale. Si en 1983, près de la moitié de l'opinion considérait que le niveau des allocations chômage était trop faible et susceptible d'entraîner des privations, ce point de vue a considérablement régressé, et n'est plus partagé aujourd'hui que par un peu plus d'une personne interrogée sur cinq (22%). Dans le même temps, même si par ailleurs les responsabilités de l'Etat n'ont foncièrement pas évolué dans la perception des personnes, la proportion de ceux qui estiment que l'Etat devrait fournir un niveau de vie décent aux chômeurs a diminué de près de 25 points, ce qui constitue une véritable rupture.

---

**142** Il s'agit ici des prestations sociales hors retraite - famille, logement, chômage, solidarité - soit les *working age benefits*

## L'ATTITUDE DES BRITANNIQUES VIS-À-VIS DE L'ETAT PROVIDENCE

En préambule, il convient de rappeler qu'il n'y a jamais eu de soutien massif à la mise en place d'un Etat providence au Royaume-Uni, même à l'époque de Beveridge. Dans une étude commandée par la BBC en 1956, et intitulée « Le déclin de la Grande-Bretagne », deux personnes sur cinq (39%) considéraient que le « *British way of life* » se détériorait, la raison principale en étant selon les sondés qu'« il y avait trop d'Etat Providence (*too much welfare state and care*) ».

Pour autant, le Royaume-Uni est-il moins « collectiviste » en 2013 qu'il ne l'était il y a trente ans ? L'attitude de l'opinion vis-à-vis de la fiscalité, la dépense publique et la protection sociale se situe au même niveau que 1983, selon la *British Social Survey*, même si elle a connu des mouvements cycliques sur la période.

En 1983, 54% des Britanniques souhaitaient maintenir les prélèvements obligatoires et les dépenses publiques à leur niveau, contre 32% qui souhaitaient les augmenter. Ce rapport a évolué par la suite : en 1991, les premiers passent à 65% - ils sont toujours 63% en 2002.

Lorsque la coalition arrive au pouvoir, le pays a connu près d'une décennie de hausse des dépenses publiques, et l'opinion publique les juge excessives. Ainsi, en 2010, seuls 31% des Britanniques souhaitent que les dépenses (et les impôts) continuent à augmenter : on retrouve le niveau de 1983. 56% des Britanniques se prononcent en faveur du statu-quo.

Depuis la mise en place des politiques d'austérité, l'attitude du public a légèrement évolué vers un accroissement de la dépense (34%), mais les pro-dépenses restent minoritaires et il est trop tôt pour savoir si l'on connaît effectivement un retournement de l'opinion.

Dans ses conclusion, l'étude sur les attitudes sociales des britanniques souligne que l'opinion publique a « réagi de manière thermostatique » aux changements de politiques budgétaires et fiscales plus qu'il n'a été influencée par des tendances sociales de plus long terme.

Toutefois, l'attitude du public s'est durcie envers les bénéficiaires de l'aide sociale. En 1983, près de la moitié de l'opinion considérait que le niveau des allocations chômage était trop faible, et susceptibles d'entraîner des privations (*hardship*). Cette proportion a augmenté au cours de la décennie qui a suivi, pour atteindre 55% en 1993.

Depuis, le poids ceux qui soutiennent ce point de vue ont considérablement diminué, puisqu'ils ne représentent plus qu'un peu plus d'une personne interrogée sur cinq (22%). Dans le même temps, même si par ailleurs les responsabilités de l'Etat n'ont foncièrement pas évolué dans la perception des gens, la proportion de ceux qui estiment que l'Etat devrait fournir un niveau de vie décent aux chômeurs est passé de 83% en 1989 à seulement 59% aujourd'hui.

Une explication possible à cette évolution de l'opinion tient aux transformations de l'Etat providence britannique. Comme l'expliquent Duncan O'Leary et David Goodhart dans leur contribution à l'ouvrage collectif *The Future of Welfare*, le système actuel a peu à voir avec celui qu'envisageait initialement Beveridge. Le principe de contributivité a quasiment disparu : les prestations contributives ne représentent plus que 5% des prestations destinées aux adultes en âge de

travailler (*working age benefits*)<sup>143</sup>. De plus, avec l'extension du principe de « *means testing* » (mise sous condition de ressources), le système a perdu de son caractère universel.

Cette situation est le résultat des politiques conduites au cours des trente dernières années. Le gouvernement Thatcher a ainsi supprimé l'*Earnings-related Supplement* (allocation chômage introduite en 1966, et dont le niveau dépendait des revenus antérieurs) en 1982. Le gouvernement Blair a quant à lui privilégié la mise en place et l'extension de crédit d'impôts conditionnés aux ressources dans les années 2000. Enfin, le gouvernement de coalition a décidé de réduire la part contributive de l'*Employment and Support Allowance* (allocation versée aux adultes qui ne peuvent travailler pour cause de maladie ou de handicap).

De ce fait, les personnes qui se trouvent au chômage reçoivent peu ou prou les mêmes allocations (71,7£ par semaine pour un adulte célibataire de plus de 25 ans avec le *Job Seekers Allowance* - JSA), quelle que soit leur contribution antérieure au système sociale. Le sentiment d'injustice qui peut en résulter est encore aggravé par le fait que ces allocations sont conditionnées aux ressources au bout de six mois (ainsi, ceux qui possèdent plus de 16 000£ d'économies sur leur(s) compte(s) bancaires ou dont le conjoint travaille se voient retirer le bénéfice du JSA).

Or les comparaisons internationales semblent démontrer que plus un système social est contributif, plus il bénéficie d'un soutien fort auprès de l'opinion.

Sources : Ipsos Mori Almanac, *British Social Attitudes Survey*, The future of *welfare*: a Theos collection (Theos *think tank*, février 2014)

Un développement spécifique doit être apporté concernant les jeunes générations et leur rapport à l'Etat providence.

D'après la dernière enquête sur les attitudes sociales des Britanniques (*British Social Attitudes survey*), si respectivement 70% des personnes appartenant à la génération d'avant-guerre et 61% des baby boomers considèrent la création de l'Etat providence comme l'une des plus grandes réalisations de la Grande-Bretagne, cet avis n'est partagé que par 30% des individus nés après 1979.

Il s'agit là d'une véritable rupture, dans la mesure où ce phénomène ne peut être attribué au seul âge des intéressés. Comme le rappelle *The Economist*, interrogés en 1987, les jeunes Britanniques âgés de 18 à 34 ans étaient moins enclins que les autres groupes à considérer que tailler dans les aides sociales aurait pour effet d'encourager leurs bénéficiaires à se prendre eux-mêmes davantage en charge ; aujourd'hui, ils forment le groupe le plus susceptible de souscrire à cette proposition.

Ces éléments tendent à montrer que « sevrés » de l'Etat providence, les jeunes Britanniques tendraient davantage à se passer de ce dernier. C'est là un enseignement de première importance si la promotion conjointe de la *Big Society* et des politiques d'austérité devait être maintenue.

<sup>143</sup> Cette diminution du principe de contributivité se retrouve dès lors qu'est considéré le système social britannique dans son ensemble. Alors que dans les années 60-70, les prestations contributives représentaient 70% des dépenses de sécurité sociale, ce taux n'est plus que de 43% en 2012-13.

## LES TRANSFORMATIONS DE L'ETAT PROVIDENCE BRITANNIQUE

### ***L'évolution des frontières de l'Etat, de Thatcher à la crise***

Les dépenses sociales<sup>144</sup> ont cru de manière continue durant les trente années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, pour atteindre environ un quart du revenu national au milieu des années 1970. Elles sont ensuite restées proches de ce niveau durant les vingt années qui ont suivi. Ainsi, à la fin du dernier mandat conservateur, en 1996-97, elles représentaient 25,1% du PIB, légèrement au dessus du niveau constaté en 1979-80.

La tentative de Margaret Thatcher de « refouler les frontières de l'Etat » (« *roll back the state* ») s'était heurtée aux pressions exercées du fait du vieillissement de la population, et les attentes nouvelles d'une société d'abondance qui voyait sa consommation se déplacer vers des services pour lesquels la puissance publique jouait un rôle majeur, comme l'éducation ou la santé.

Face à cette pression, la dépense publique globale n'avait pu être maîtrisée qu'en rognant sur certains secteurs régaliens comme la défense ; de ce fait, la part des dépenses sociales était passée d'un peu plus de 50% du total des dépenses publiques en 1979-80 à un peu plus de 60% en 1997-98.

Après une courte période durant laquelle ils avaient cherché à s'inscrire dans les pas de leur prédécesseur, les gouvernements *New Labour* ont ensuite laissé la dépense sociale filer après 1999-2000, jusqu'à ce que celle-ci atteigne 26,8% du PIB en 2007-08 (seulement un tiers environ de cette hausse étant à attribuer aux pressions exercées par le vieillissement démographique).

Les dépenses sociales sont de ce fait passées de 63% du total des dépenses publiques en 1996-97 à plus de 65% de ce même total en 2007-08. Ce sont principalement les dépenses de santé et dans une moindre mesure celles d'éducation qui expliquent cette hausse.

### ***Au-delà de cette évolution, comment l'équilibre public/privé a-t-il évolué ?***

L'économiste John Hills constate qu'il a toujours existé une « économie mixte » dans le domaine de la protection sociale, en termes d'équilibre entre public et privé en ce qui concerne la fourniture du service, son financement et son contrôle. L'évolution de cet équilibre s'est avérée plutôt lente, la croissance la plus forte constatée étant celle du « pur secteur privé » (entendu comme une fourniture du service, un financement et un contrôle entièrement privé), même si on a vu aussi croître le nombre de services financés par le public mais fournis par des opérateurs privés.

Entre 1979-80 et 1995-96, les dépenses sociales de bien-être – privées et publiques (*total welfare activity*) – ont augmenté de 64%, passant de 241 milliards de livres à 395 milliards de livres. En 2007-08, elles ont encore cru de 57% en termes réels, pour atteindre 620 milliards de livres.

---

<sup>144</sup> On y inclut les dépenses d'éducation, à la suite de John Hills.



En proportion du PIB, ces mêmes dépenses sont passées de 34% en 1979-80 à 40% en 1995-96 pour atteindre 42% en 2007-08.

On constate une diminution de la part du modèle 100% public dans les dépenses de bien-être, ce dernier passant de 52% en 1979-80 à 50% en 1995-96 et 48% en 2007-08. Dans le même temps, le modèle 100% privé passe de 24% à 27% puis à 31%.

### **Les plans de la coalition**

Ceux-ci peuvent être vus, au premier regard, comme un retour à une trajectoire « normale » des finances publiques, si l'on ne tenait compte toutefois du poids de la charge de la dette, qui exerce une pression sur les dépenses courantes de l'Etat.

L'analyse du budget initial montre bien que la composition de la dépense sociale change en profondeur, au bénéfice des dépenses de santé et de retraite. A cet égard, comme le souligne John Hills, *“the government’s ambitions may be more radical than those of Margaret Thatcher’s governments in the 1980s”*.

Ce dernier doute toutefois des chances de succès du gouvernement dans sa volonté de transformer en profondeur l'équilibre entre public et privé, pour les raisons suivantes :

- La maîtrise des dépenses sociales publiques n'a pas d'effet sur la croissance de ces mêmes dépenses considérées dans leur globalité, dès lors qu'il y a bien une demande sous-jacente (retraite, santé, éducation) comme l'ont montré les trente dernières années. Non fournis par la sphère publique, les services le seront par la sphère privée, avec le risque toutefois que la sphère publique finisse par les assumer à nouveau en finançant ces derniers.
- La tentative des précédents gouvernements de modifier la structure de L'Etat providence s'est jusqu'ici heurtée à un échec, comme l'illustre le bilan de l'introduction des « quasi-marchés » dans les années 1980. La croissance des modèles « mixtes » est faible comparée à celle des modèles 100% privés.

La recomposition des dépenses sociales risque plutôt selon Hills de conduire à une convergence avec le modèle américain d'Etat providence, ce dernier se caractérisant par un poids relatif important des dépenses de santé et de retraites, les autres dépenses sociales (« *working age benefits* ») étant à la fois plus résiduelles et plus critiquées, avec un effet moins redistributif qu'en Europe.

Source : The changing architecture of the UK **welfare** state, John Hills, Oxford Review of Economic Policy (Hiver 2011)



# 3

## Troisième Partie : Paradoxes, obstacles et portée de la *Big Society*

Les détracteurs de la *Big Society* tendent à en attribuer l'insuccès supposé au caractère jugé trop vague de son concept, à ses contradictions manifestes – la plus commune étant d'opposer le discours de soutien affiché du gouvernement au secteur caritatif, avec les restrictions que subirait ce dernier du fait des coupes budgétaires – ou encore au cynisme du gouvernement, qui se serait servi de la rhétorique de la *Big Society* pour mieux faire accepter sa politique d'austérité.

Si les obstacles à la mise en œuvre de la *Big Society* sont indéniables, et que le concept lui-même n'est pas exempt de paradoxes, il serait toutefois trompeur de réduire la *Big Society* aux critiques dont elle a pu parfois faire l'objet dans les médias ou auprès de l'opposition travailliste.

Comme le montre l'ampleur de la législation et des politiques qui peuvent lui être rattachées, la *Big Society* a acquis une consistance certaine dans l'agenda du gouvernement, au-delà de la simple rhétorique à laquelle certains souhaiteraient la résumer. Son ancrage intellectuel<sup>145</sup>, rappelé dans la première partie de cette note, ainsi que sa généalogie – dans le prolongement de la « *welfare society* » mise en avant par le Center for Social Justice puis David Cameron en 2007 – prouvent aussi qu'elle préexistait à la crise, même si les politiques d'austérité ont indéniablement conduit à en modifier les contours.

Un véritable bilan critique de la *Big Society* doit donc s'attacher dans un premier temps à prendre ce concept au sérieux, quitte à en faire ressortir les paradoxes, puis à faire la part de ce qui relève des contingences dans les obstacles à sa mise en œuvre, et enfin à remettre en perspective les premiers indicateurs qui permettent d'en mesurer les avancées avec l'horizon de temps nécessaire à son déploiement.

---

**145** Voir notamment les entretiens réalisés avec Phillip Blond, Jesse Norman, Peter Osborne ou Jeremy Jennings dans *Regards sur la Big Society*

## LES PARADOXES DE LA BIG SOCIETY

On a choisi ici d'appeler « paradoxes » les tensions qui peuvent naître du concept même de la *Big Society*, ou de sa mise en place, au regard des principes qui animent ses promoteurs. Ces paradoxes découlent des tensions suivantes :

**1) La première tension porte sur la conciliation entre les logiques *bottom up* qui sont plébiscitées, et le fait que ces dernières soient suscitées « d'en haut » par l'Etat, avec le risque d'une recentralisation excessive ou celui d'échouer à recréer des institutions irrémédiablement disparues.**

La *Big Society* implique de concilier les logiques *top down* et *bottom up*. Elle consiste en effet à faire le pari d'une révolution « par le bas », tout en suscitant celle-ci d'en haut. Certes, il s'agit moins d'une contradiction en soi que d'une tension inhérente à toute politique d'« *empowerment* ». Néanmoins, celle-ci prend une dimension plus aiguë pour le gouvernement en place, pour deux raisons.

La première est empirique : toute politique visant à transformer la société court le risque de centraliser le pouvoir de façon excessive, comme les années Thatcher l'ont montré<sup>146</sup> : pour libéraliser l'économie, le gouvernement avait dû à l'époque accroître la centralisation de la sphère publique. On retrouve ici une logique similaire avec la volonté de « libérer » l'école, dès lors que la supervision des *free schools* et des *academies* relève directement du ministère de l'éducation, quand les *comprehensive schools* relèvent quant à elles des autorités locales. On aboutit ici à un résultat paradoxal, par rapport aux principes généraux de la *Big Society* : l'affaiblissement du rôle des échelons administratifs intermédiaires et le renforcement d'une logique de face à face entre chaque établissement relevant des nouveaux statuts et le pouvoir central, qui détient seul le pouvoir discrétionnaire de choisir quels projets de *free schools* seront acceptés ou quelles écoles seront capables d'accéder au statut d'*academies*. Certes, l'actuel ministre de l'éducation a beau affirmer par boutade que le succès de son action implique à terme la suppression de son propre poste, il n'est pas dit que ses successeurs partagent son avis<sup>147</sup>.

La seconde raison est théorique : la tension est en effet plus aiguë pour une doctrine d'inspiration conservatrice, pour laquelle l'articulation avec le volontarisme politique est moins évidente. Si l'initiative fait défaut à la base, il n'est en effet pas certain que le sommet puisse y remédier, comme le remarquait déjà Tocqueville : « au cours du temps l'Etat détruit non seulement l'esprit communautaire et l'initiative individuelle, mais aussi les conditions même de leur renaissance ». Si l'on considère à la suite de Burke que la force des institutions inter-

---

<sup>146</sup> Cf. l'analyse de référence sur ce sujet développée par Simon Jenkins dans *Thatcher & sons*

<sup>147</sup> « *The present Secretary of State hasn't abused this power, but a future one might not be so benign.* » (Toby Young, dans *Regards sur la Big Society*).

médiatiques est justement de résulter d'une forme d'ordre spontané, d'être le réceptacle de coutumes ayant démontré leur supériorité dans le temps plutôt que d'une volonté ou d'un contrat explicite<sup>148</sup>, quel rôle pourrait avoir l'Etat pour faire renaître ces dernières ?

Deux exemples illustreront ici le propos. Le premier porte sur la controverse quant à l'existence de « déserts caritatifs », et aux inégalités qui ne manqueraient pas de résulter d'une politique ayant pourtant *a priori* pour ambition de résorber les fractures sociales. Les promoteurs de la *Big Society* se sont ainsi heurtés à une forte critique de la part de leurs opposants, selon laquelle la *Big Society* ne serait que la caution de l'accroissement des inégalités entre les territoires, certaines zones se caractérisant ainsi par un taux important de publics défavorisés – et donc dépendants de l'aide sociale – et un faible capital social mesuré par exemple par la présence d'organisations caritatives ou le taux de bénévolat. Dans le cadre de la *Big Society*, ces « déserts caritatifs » seraient doublement pénalisés par le retrait des financements publics et l'appel renforcé à la charité privée. Notons toutefois que la rhétorique de l'« effet pervers », conceptualisée par Albert Hirschman<sup>149</sup>, vaut ici dans les deux sens, dans la mesure où ces mêmes « déserts caritatifs » peuvent aussi être perçus comme résultant du poids écrasant de la puissance publique et de sa logique d'intervention sociale.

Le second exemple porte sur l'insistance du rôle renforcé des « communautés ». La *Big Society*, telle qu'elle est initialement pensée, repose sur une ambiguïté profonde quant au sens à donner à ces dernières. S'agit-il de communautés de choix ou de communautés héritées<sup>150</sup> ? Ici l'écart peut sembler manifester entre l'aspiration affichée – une forme de retour à la communauté idéalisée, celle de l'Angleterre rurale et de la *gentry* – et la sociologie réelle des acteurs de la *Big Society*, en majorité issus des grandes villes et de la classe moyenne. La *Tory England*<sup>151</sup> n'existe plus. Par ailleurs, si l'articulation entre cohésion sociale et cohésion locale ne soulève guère de questions dans le cas d'une société homogène culturellement et encore imprégnée de religion, comme l'était l'Angleterre de Burke ou encore l'Angleterre victorienne, elle est déjà plus problématique dans une société qui s'est diversifiée, est devenue mobile et est désormais profondément sécularisée. Une alternative consiste à mettre l'accent sur les « communautés de choix », plutôt que sur les « communautés de destin » - mais il reste à démontrer que leur impact en terme de capital social vaut celui des premières.

**148** Rappelons que la tradition conservatrice britannique, à la suite de Hume ou de Burke, est étrangère à la théorie du contrat social.

**149** Dans *Deux siècles de rhétorique réactionnaire* (Fayard, 1991), le sociologue américain, né à Berlin en 1915, démonte trois dispositifs rhétoriques utilisés par la pensée conservatrice pour discréditer les réformes « progressistes » : le premier repose sur la thèse de l'effet pervers et consiste à soutenir que les conséquences non voulues d'une réforme l'emportent généralement sur ses intentions, et peuvent même lui être contraires. Les deux autres reposent sur les thèses de l'inanité (*futility*) - même si ses effets sont défendables, la réforme considérée n'a aucun effet sur une situation qui résulte de lois intangibles de la nature humaine - et de la mise en péril (*jeopardy*) - la réforme en question remet en cause les acquis de précédentes réformes.

**150** Rappelons les trois fondements de la communauté selon Ferdinand Tönnies : celui du sang, celui du pays, et celui de l'esprit (ou encore : celui de la parenté, celui du voisinage et celui de l'amitié). Notons que ces trois fondements peuvent coexister au sein d'une même communauté – c'est le cas de la famille, même si c'est le premier qui en constitue l'essence.

**151** Cf. John Gray, « *The strange death of Tory England,* » Dissent, Automne 1995

## **2) La seconde tension dérive du souci de rapprocher l'Etat et le tiers secteur, au risque de la confusion de ces deux sphères et de l'instrumentalisation des institutions intermédiaires au service d'objectifs politiques.**

La proximité entre l'Etat et le tiers secteur prônée et favorisée par le gouvernement peut aboutir à une confusion croissante entre l'Etat et la société civile, alors même que le retour à une indépendance accrue pour cette dernière est à l'origine du projet de *Big Society*. C'est pourtant cette même confusion, entretenue par le *New Labour*, qui était auparavant dénoncée. Le risque n'est pas seulement la simple contradiction avec le programme initial, mais l'instrumentalisation des institutions intermédiaires au service d'objectifs politiques.- Le partenariat ne doit donc pas signifier l'amalgame entre les deux sphères<sup>152</sup>. Mais l'évolution du tiers secteur lui-même rend cette indépendance difficile, du fait de sa professionnalisation croissante, qui l'éloigne de la définition traditionnellement associée à la société civile. Si la vivacité de la société civile repose d'abord sur l'engagement, plus ou moins ponctuel, de tout citoyen dans des activités civiques en plus de ses activités professionnelles, l'évolution du tiers secteur sur les trente dernières années se caractérise par la montée en puissance de l'expertise et un recours croissant au salariat<sup>153</sup>. Deux visions du tiers secteur sont ici à l'œuvre, selon que l'on mette l'accent sur les 870 000 associations – formelles ou informelles – qui composaient en 2007 la société civile selon le NCVO, dans lesquelles on trouvera aussi bien clubs, associations paroissiales, sportives ou d'anciens élèves, qui participent au niveau le plus local de ce « capital social » mis en avant par Robert Putnam, ou selon que l'on insiste sur les seules *charities*, notamment les plus grandes qui sont aussi les plus professionnalisées d'entre elles<sup>154</sup>. Or si cette seconde acception n'est pas nécessairement synonyme de soutien de l'Etat, cette évolution rend plus probable les interactions avec celui-ci que dans le premier cas. En témoigne la très forte augmentation du financement public sous l'ère néotravailleuse<sup>155</sup>, qui a essentiellement profité aux grandes *charities*<sup>156</sup>. En 2007 déjà, un rapport du *think tank* Civitas<sup>157</sup> alertait sur le fait que certaines *charities* recevaient plus de 70% de leurs revenus de l'Etat et avaient de ce fait at-

---

**152** Cf. Frank Prochaska : "we should not assume that partnerships would reduce the role of government or encourage volunteering or voluntary donations. What we may be undergoing is a further stage in the perfection of the state monolith under the guise of partnership, a process that one charitable director calls 'a cultural takeover by stealth'".

**153** Sur ce point, voir notamment *The Politics of Expertise: How NGOs Shaped Modern Britain* de Matthew Hilton, James McKay, Nicholas Crowson et Jean-François Mouhot (Oxford University Press, 2013).

**154** Ajoutons que pour les promoteurs de la première vision, la défense des activités caritatives ne doit pas reposer uniquement sur les services qu'elles dispensent (on voit sinon le risque : toute activité qui ne bénéficierait pas directement aux plus démunis est alors considéré comme servant les intérêts des plus riches), mais aussi sur le fait que leur légitimité repose sur les mêmes fondements que la liberté d'expression. Réduire ces mêmes groupes aux méthodes qu'ils mettent en œuvre dans le service qu'ils délivrent, c'est aussi considérer implicitement que ces mêmes méthodes pourraient être dupliquées d'une manière ou d'une autre par une autre organisation, éventuellement publique. Or ces groupes se caractérisent aussi par des valeurs particulières. Ils ne fournissent pas seulement un service, ils expriment aussi un message, qui porte sur la manière de vivre et d'aider son prochain, et les raisons qui doivent conduire à aider ce dernier.

**155** En termes réels, celui-ci a augmenté de 56% entre 2000 et 2009 d'après le NCVO. En 1980, 10% du revenu des *charities* provenaient de la sphère publique; en 2010, ce taux avait atteint 37 %.

**156** Selon le NAO, les *charities* disposant d'un revenu annuel de plus de 10 millions de livres ont vu leurs revenus passer de 43% à 57% du total entre 1999 et 2011.

**157** *Who Cares*, Civitas, Nick Seddon, 2007.

teint un niveau de dépendance les assimilant davantage à la sphère publique qu'à la société civile. Parmi ces dernières, l'auteur relevait des institutions aussi établies que Barnardo's, National Children's Home, devenue en 2009 Action For Children ou Leonard Cheshire. L'auteur suggérerait que ces organisations devaient de ce fait se voir retirer le statut de *charity* afin d'assurer l'intégrité du secteur.

Notons toutefois que ce paradoxe n'en est surtout un que du point de vue des promoteurs de la *Big Society* eux-mêmes : pour leurs détracteurs, le risque réside plutôt dans une trop grande proximité entre le tiers secteur et le marché (cf. encadré ci-dessous).

### DEUX VISIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE OU LES AMBIGUÏTÉS DE LA VALORISATION DU TIERS SECTEUR

Si l'on cherche à délimiter le sens politique exact à donner à la valorisation du troisième secteur dans le programme de la *Big Society*, on se rend compte que celle-ci est porteuse d'une grande ambiguïté. Souhaite-t-on réellement au sein de la coalition valoriser la spécificité du mode de fonctionnement des associations faisant partie du troisième secteur ? Ou vise-t-on en réalité à en faire un instrument au service d'une politique économique qui s'inscrit dans un cadre inchangé ? Autrement dit, souhaite-t-on réellement renforcer le troisième secteur pour lui-même, ou bien l'utiliser avant tout contre l'Etat, comme un instrument permettant de réduire la sphère publique au profit de la sphère privée, sans le dire ouvertement, et en alignant peu à peu le troisième secteur sur le mode de fonctionnement du secteur marchand ?

Cette ambivalence du gouvernement Cameron à propos du rôle attribué au troisième secteur ne fait d'ailleurs que refléter la pluralité des conceptions politiques qui existent chez les acteurs du troisième secteur eux-mêmes. A cet égard, la notion d' « entreprise sociale » est exemplaire, comme le montrent les professeurs C. Pattie et R. Johnston<sup>158</sup> en rappelant que ce concept a été interprété en trois sens bien distincts au plan idéologique :

- l'entreprise sociale a été souvent conçue comme une alternative au capitalisme ; cette motivation « alternative » est d'ailleurs bien présente dans d'autres types d'organismes du troisième secteur, fortement politisés et empreints d'une culture de contestation et de mobilisation politique ;
- l'entreprise sociale a pu également être conçue comme un complément à l'Etat, capable d'agir pour certaines catégories de populations marginalisées, hors d'atteinte pour les organismes publics, afin de les inclure à nouveau dans la société et l'économie ;
- enfin, l'entreprise sociale est parfois conçue comme un moyen de fournir des services sociaux en dehors de l'Etat, en se fondant sur un mode de fonctionnement relevant du marché. L'entreprise sociale vient alors en remplacement de l'Etat.

La vision actuelle du gouvernement paraît plutôt privilégier dans les faits les deux dernières interprétations, ce qui ne laisse pas d'inquiéter certains membres de groupes du troisième

secteur s'inscrivant clairement dans la première acception de la notion d'entreprise sociale. Pour ces derniers, la question du rôle exact du troisième secteur est exacerbée par le contexte de coupes budgétaires : si l'on cherche avant tout des gains immédiats, mesurables en termes de coût, tout le discours des théoriciens de la *Big Society* sur la valorisation du local, du petit, du divers, de la qualité du service public fourni, tombe à l'eau : on aura en effet tendance à privilégier la solution la moins coûteuse à court terme, fournie par exemple par des entreprises privées d'une taille importante, permettant des économies d'échelle, ce qui est rarement le cas des associations qui constituent la trame du troisième secteur. La *Big Society* deviendrait alors une autre manière de poursuivre l'effet d'externalisation vers le privé de services autrefois pris en charge directement par l'Etat.

S'il peut trouver une illustration dans l'ouverture effective de certains services publics, comme celui du retour à l'emploi, un tel discours postule néanmoins une incompatibilité entre la logique du marché et celle du tiers secteur qui n'est pas nécessairement partagée par la tradition de pensée à laquelle appartient la majorité des promoteurs de la *Big Society*.

### **3) La dernière tension – sans doute la plus redoutable – tient aux difficultés que peut avoir la puissance publique de se retirer de tel ou tel domaine dès lors que cette présence est jugée non seulement légitime, mais aussi comme « acquise » par l'opinion et les institutions de la société civile elles-mêmes.**

Si les promoteurs de la *Big Society* dénoncent à juste titre l'essor conjoint de l'étatisme et de l'individualisme, l'un se nourrissant de l'autre, il convient de ne pas oublier le versant positif de ce phénomène. Si toute la dynamique des sociétés modernes repose en effet sur le couple individualisation/étatisme, c'est aussi parce que le développement de l'Etat providence est libérateur pour les individus qui, bénéficiant d'une protection personnelle, se trouvent déliés de leurs anciennes obligations envers des groupes de solidarité, comme la famille, qu'il fallait autrefois ménager coûte que coûte pour sa sécurité. L'une des implications en est que désormais, les individus se sont appropriés les ressources de l'Etat Providence comme instruments même de leur liberté<sup>159</sup>. Dès lors, même au nom de l'individu, l'abolition de l'Etat providence n'est guère envisageable. L'alternative qui se pose à tout gouvernement conservateur est donc la suivante : conserver l'Etat providence actuel, tout en amendant ce dernier pour le mettre au service d'objectifs « conservateurs » - renforcement de la famille, par exemple ; ou bien le réduire drastiquement au risque de réduire le nombre de ses soutiens, qui composent eux aussi et malgré tout l'une des nombreuses catégories bénéficiant de ce même Etat providence. C'est le « dilemme conservateur »<sup>160</sup>,

<sup>159</sup> Cf. François Ewald, « On peut constater que l'Etat Providence est devenu pour nous comme une seconde nature. Sa fonction va bien au-delà de nous protéger contre certains risques ; elle est de créer un état de sécurité tel que nous pouvons nous sentir affranchis du besoin [...] Notre état de nature, pour parler comme les philosophes, c'est désormais la sécurité sociale [...]. L'homme contemporain ressemble plus à celui d'Aristote qu'à celui de Hobbes ou de Rousseau : il conçoit sa nature à partir de ce qui le protège. Il est social. Son développement s'appuie sur tout un réseau de solidarités qui ne sont pas naturelles, mais sociales, politiques. Ceci veut dire en particulier les institutions de l'Etat-Providence, les droits sociaux, font désormais partie des ressources en fonction desquelles chacun définit ses stratégies » (« Société assurantielle et solidarité », entretien avec François Ewald, Revue Esprit, octobre 2002).

<sup>160</sup> L'expression – et l'analyse – est de Ross Douthat, chroniqueur au NewYork Times.



auquel a dû faire face avant Cameron l'administration Bush : avec son « conservatisme compassionnel », ce dernier a choisi la première approche, sans résultats véritablement convaincants. La comparaison ne s'arrête pas là. Comme le rappelle Ross Douthat<sup>161</sup>, de Richard Nixon à George W. Bush, en passant par Reagan, quasiment tous les présidents Républicains contemporains ont promis de décentraliser l'Etat et de responsabiliser (*empower*) les communautés locales<sup>162</sup>. Mais leurs succès ont été partiels, et certains de leurs échecs flagrants.

Si la *Big Society* de David Cameron semble bien mieux articulée que le « nouveau fédéralisme » de Nixon et la promesse de Georges W. Bush de mettre en place une « société de propriétaires » (*ownership society*), on ne peut exclure qu'elle subisse le même sort. Des deux termes de l'alternative, c'est le premier qui semble l'emporter. Si les coupes apportées aux prestations sociales sont importantes, le choix a été fait d'épargner les retraités de l'effort exigé de l'ensemble de la population dans le cadre des politiques d'austérité. La mise en place de programmes destinés à soutenir les familles (*troubled families*) traduit aussi la volonté d'instaurer de nouveaux principes qui président à la conception de l'action sociale, en promouvant une culture de la responsabilité. Toutefois, comme l'illustrent les conflits qui ont opposé à plusieurs reprises le ministre des affaires sociales au chancelier de l'échiquier et au Trésor, la réorientation de l'Etat providence selon ces mêmes principes est – au moins à court terme – potentiellement coûteuse elle aussi, ce qui constitue un obstacle en période d'austérité.

Une autre difficulté importante tient à la réticence des institutions de la société civile elles-mêmes à endosser le rôle attendu de ces dernières dans le cadre de la *Big Society*, dès lors que cet accroissement résulterait d'un retrait parallèle de l'Etat. En témoignent deux exemples : le premier tient aux vives critiques adressées par les représentants des Eglises catholiques en février 2014 aux réformes de l'Etat providence mises en oeuvre par le gouvernement, accusant ce dernier de détruire « le filet de sécurité sociale le plus rudimentaire »<sup>163</sup>. Ces critiques faisaient écho à des critiques antérieures de l'Eglise anglicane. Or traditionnellement, c'est à ces mêmes églises qu'était hier dévolu un rôle majeur en termes de secours auprès des plus nécessiteux, du fait de l'importance de leur action caritative. De la même manière, le développement des soupes populaires ou des banques alimentaires ne saurait être revendiqué auprès de l'opinion comme un succès de la *Big Society* même s'il en représente une illustration paradoxale. Au-delà de ces deux exemples extrêmes, se pose la question de la possibilité même pour l'Etat de se retirer d'un domaine où sa présence est désormais considérée comme acquise par l'opinion publique et les acteurs de la société civile eux-mêmes. Comme le souligne l'historien Frank Prochaska, spécialiste des œuvres sociales à l'époque victorienne, « nous avons atteint aujourd'hui un stade étrange dans l'évolution de la politique sociale, où l'Etat souhaite que les organisations cari-

<sup>161</sup> « The Tory Challenge », The New York Times, 18 avril 2010.

<sup>162</sup> Sur le conservatisme compassionnel aux Etats-Unis, voir notamment « The Eternal Return of Compassionate Conservatism », Steven M. Teles, National Affairs, Automne 2009.

<sup>163</sup> La critique est de l'archevêque de Westminster lui-même, qui est le plus haut dignitaire de l'Eglise catholique romaine outre-Manche.

tatives s'impliquent davantage, tandis que ces dernières souhaitent que ce soit l'Etat qui s'engage plus encore »<sup>164</sup>.

## LES OBSTACLES À LA MISE EN ŒUVRE

Au-delà des tensions internes qui traversent le concept de *Big Society*, la déclinaison politique de ce dernier a pu rencontrer certains obstacles dans sa mise en œuvre.

Indéniablement, la politique d'austérité a eu un impact sur la mise en œuvre de l'agenda de la *Big Society*. Celle-ci suppose la transition vers un nouveau modèle et comme toute transition, elle est susceptible d'entraîner un coût à court terme (cf. par exemple la mise en place de l'*Universal Credit*, ou la nécessité de soutenir financièrement – au moins dans un premier temps – le développement du tiers secteur). Dans ce cadre, ce n'est sans doute pas un hasard si les réformes éducatives constituent la plus incontestable des réussites au sein de la *Big Society*, dès lors que le budget éducatif avait été sanctuarisé par le gouvernement. Toutefois, l'austérité peut être aussi un catalyseur du changement, comme l'illustre le fait que certaines autorités locales, au-delà de celles qui bénéficient d'un financement dédié au travers du programme pilote « *Our Places* » décrit précédemment, aient pu apparaître comme de véritables laboratoires de la *Big Society*<sup>165</sup>.

Le soutien de la majorité au pouvoir s'est par ailleurs avéré inégal. Tout d'abord, le fait que le gouvernement soit issu d'une coalition a pu conduire à édulcorer la vision initiale du projet. Chez les Conservateurs eux-mêmes, le soutien est hétérogène. Le chancelier de l'Echiquier, issu de la droite libérale, n'est pas le plus fervent partisan de la *Big Society*, ce qui a pu conduire à des politiques contradictoires entre elles, par exemple l'agenda de croissance et le *localism*, ou les réformes dans le domaine de la protection sociale. D'autres *Tories*, attachés à un thatchérisme orthodoxe ou à une doctrine conservatrice plus traditionnelle, n'ont pas été sensibles au message de la *Big Society*, jugé trop centriste ou trop modernisateur. Enfin, la montée du UKIP ainsi que d'autres préoccupations chez les électeurs, comme la thématique du niveau de vie, a pu conduire à délaisser la *Big Society*, ainsi qu'à un manque de constance de la part du gouvernement dans la volonté de mettre en œuvre celle-ci. Autre signe révélateur, une relative défection et progressive de plusieurs des soutiens historiques de la *Big Society*. Bien que ces prises de distance aient des origines spécifiques et différentes, elles ont forcément fragilisé les bases du projet et de sa réalisation.

---

<sup>164</sup> « We have reached a curious stage in the evolution of social policy where the state wants the voluntary bodies to do more, while the leaders of the voluntary sector want the state to do more ». « The Age of Societies » : <http://www.wattsgallery.org.uk/sites/default/files/Assets/PDFs/The-Age-of-Societies-by-Frank-Prochaska.pdf>

<sup>165</sup> Cf. notamment le rapport *Catalyst Councils* publié par le *think tank* Localis en septembre 2012, ou le *Lambeth Council* évoqué plus haut.

Jesse Norman d'abord, même s'il soutient toujours l'idée de *Big Society*<sup>166</sup>, s'est souvent trouvé à la tête de frondes contre certaines décisions de Cameron, comme la réforme avortée de la chambre des Lords ou l'intervention militaire en Syrie.

Autre désaveu, celui de Phillip Blond, peu satisfait de la tournure prise par le projet, qui s'en est d'ailleurs alarmé, prenant publiquement ses distances par rapport à la politique du gouvernement en octobre 2012 : selon lui, « David Cameron a laissé passer sa chance de renouveler les *Tories* »<sup>167</sup>. Il aurait abandonné le conservatisme « *One Nation* » qu'il aurait pu incarner, aurait laissé tomber les « vertus progressistes de la tradition et du conservatisme social » et n'aurait pas poursuivi la mise en œuvre d'une nouvelle économie *Tory*, distributive de la propriété, de l'accès au marché et de l'éducation. Le cœur du problème tient, selon Blond, au trop grand pragmatisme de Cameron, qui a pensé pouvoir établir la *Big Society* à côté de l'ancien système dysfonctionnel, et non pour le remplacer. Le projet social de *Big Society* a du coup été abandonné au profit d'une approche classique et thatchérienne du déficit budgétaire ; le gouvernement s'est focalisé sur un programme uniquement négatif de réductions des dépenses publiques sans vision positive de l'avenir. Autrement dit, « la vieille économie a tué la nouvelle politique »<sup>168</sup>. Cameron, dans cette interprétation, aurait tergiversé entre les différents types de conservatismes et n'aurait pas su imposer le « *radicalisme Tory* » qui avait inspiré sa campagne électorale de 2010. Les réformes mises en œuvre au NHS, le *Work Programme* ou encore la politique européenne de Cameron seraient aux yeux de Blond insatisfaisantes, qui note comme un signe révélateur de l'échec politique de Cameron le départ en mars 2012 de son conseiller politique, Steve Hilton.

Dès mai 2011, par ailleurs, Nat Wei, conseiller du gouvernement pour la *Big Society*, annonçait son départ après seulement un an à ce poste, pour se consacrer à ses activités d'entrepreneur social. Passionné par la réforme sociale, l'un des plus jeunes membres de la Chambre des Lords, il œuvrait à l'*Office for Civil Society* au sein du Cabinet Office et conseillait le gouvernement sur l'approfondissement de la *Big Society*. Les raisons de son départ, plutôt obscures, ne sont pas forcément dues à un désaccord fondamental, mais force est de constater que Wei n'a pas souhaité poursuivre son engagement gouvernemental en faveur de la *Big Society*.

Ensuite, la politisation du concept de *Big Society* a conduit à dénigrer ce dernier alors même qu'il aurait pu faire l'objet d'un consensus. En effet, les Britanniques semblent globalement favorables aux grands principes qui sous-tendent la *Big Society*. Une tradition bien ancrée de bénévolat, la présence de nombreuses *charities* et un fort attachement à la philanthropie distinguent le Royaume-Uni du reste du continent. Parallèlement, le constat y était partagé avant les élections d'une « société brisée » (cf. encadré ci-dessous). Ces éléments montrent à quel point le thème de la *Big Society* n'était pas, initialement, partisan. Au-delà de cette politisation, ce sont les contradictions de la population elle-même qui peuvent ex-

<sup>166</sup> Cf. l'entretien avec Jesse Norman dans *Regards sur la Big Society*.

<sup>167</sup> Phillip Blond, « David Cameron Has Lost His Chance to Redefine the *Tories* », *The Guardian*, 3 octobre 2012, <[http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/oct/03/cameron-one-nation-u-turn-Tory-tragedy?CMP=twg\\_twt\\_gu](http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/oct/03/cameron-one-nation-u-turn-Tory-tragedy?CMP=twg_twt_gu)> [consulté le 13 mars 2013].

<sup>168</sup> *Ibid.* : en anglais, « old economics have killed new politics ».

plier l'adhésion inégale au projet de *Big Society* : comme l'explique Ben Page, directeur d'Ipsos Mori, les Britanniques souhaitent des services publics similaires à ceux de la Suède tout en s'acquittant de prélèvements obligatoires du niveau de ceux des Etats-Unis. Ils souhaitent aussi des services publics davantage personnalisés, tout en étant attachés à une certaine égalité devant ces derniers sur l'ensemble du territoire, notamment en matière de santé<sup>169</sup>. Or la mise en œuvre de la *Big Society*, et de l'approche décentralisatrice qui la sous-tend, implique nécessairement une logique de différenciation qui, si elle est comprise par ses promoteurs, n'est pas toujours assumée comme telle ni expliquée avec pédagogie devant l'opinion publique. Enfin, les réticences de l'opinion peuvent naître naturellement face à un changement de modèle qui concerne des services publics familiers, et auxquels l'attachement est fort, comme le NHS.

Toutefois, certains signes sont encourageants, comme le bénévolat pour prendre en charge certains services locaux comme les bibliothèques publiques, ou, plus ponctuellement, la mobilisation suscitée dans le cadre de la préparation des Jeux Olympiques. La participation du public est d'ailleurs plus aisément trouvée dès lors qu'il s'agit de gérer des services, plutôt que s'engager politiquement ou de participer à des consultations, ce qui tend à prouver la pertinence de l'engagement nouveau demandé aux individus dans le cadre de la *Big Society*. Certes, cette approche a ses limites : si l'on peut demander aux bénévoles de prendre en charge les bibliothèques municipales, d'autres services locaux restent trop complexes pour pouvoir être laissés entre les mains des individus. Mais comme le faisait remarquer Toby Young, fondateur de la *West London Free school*, il n'est pas nécessaire que la mobilisation de la population soit totale ni majoritaire : comme l'illustre l'exemple de l'éducation, dans certains domaines des minorités agissantes peuvent être suffisantes.

### LA BIG SOCIETY DEVANT L'OPINION : UN RENDEZ-VOUS MANQUÉ ?

Le discours sur la *Big Society*, censé permettre à David Cameron d'apporter une réponse à la triangulation électorale qui avait permis les victoires de Tony Blair, s'est rapidement heurté à une opinion publique indifférente voire méfiante. Les contours de la *Big Society* ne furent pas bien perçus et l'idée s'avéra au total bien difficile à vendre, comme on s'en rendit compte assez rapidement chez les Conservateurs.

Ce constat est d'autant plus paradoxal que dans ses grandes lignes, l'idée de *Big Society* avait tout pour séduire l'électorat britannique. Interrogés au moment des élections de 2010, les électeurs britanniques souscrivent ainsi largement au constat qui sous-tend la *Big Society*, et à certaines de ses politiques. Les deux tiers des sondés approuvaient le constat d'une « société brisée » (sondage Ipsos Mori, 12-14 septembre 2008), et plus des deux tiers considéraient

<sup>169</sup> Les deux tiers des sondés par Ipsos Mori en mai-juin 2010 considèrent que les caractéristiques (« standards ») des services publics doivent être les mêmes sur tout le territoire. Ce jugement ne varie que très peu selon les services considérés (par exemple, 81% pour la santé, 70% pour la collecte – « *recycling* »). L'idée qu'il existerait une disparité dans les services fournis ou les opportunités offertes selon le lieu où l'on habite serait une véritable obsession nationale : l'Institut Ipsos Mori relève ainsi sur la période précédant les élections 88 occurrences du terme « *postcode lottery* » dans le *Daily Mirror*, 96 occurrences dans le *Sun*, 136 items dans le *Guardian* et plus de 660 dans le *Daily mail* !

que l'Etat avait pris une place trop importante et que les individus devaient davantage prendre leurs responsabilités. Cette dernière perception restait toutefois à nuancer dans la mesure où la moitié des sondés s'inquiétaient de ce que l'Etat ne fasse pas assez pour soutenir les individus dans les années à venir (sondage Ipsos Mori, 13-19 mai 2010).

Le terme lui-même, cependant, n'est pas toujours connu ni compris : d'après Ipsos Mori, en mai 2010, seuls 42% des Britanniques avaient entendu parler de la *Big Society* (52% en juin, 45% en septembre). Ceux qui en ont entendu parler n'en ont pas retenu grand-chose (36%) ou sont incapables d'en dire un mot (33%). Les enquêtes menées en 2011 semblent indiquer que la compréhension de ce qu'est la *Big Society* n'a pas connu de grande amélioration par la suite.

Ainsi, lorsque la Chambre des Communes publia un premier rapport en décembre 2011 sur la *Big Society*, le constat était toujours le même quant à la confusion de l'opinion par rapport au sens à donner à la *Big Society* et ses implications. Dans un tel contexte, ce qui étonne souvent les observateurs, c'est que David Cameron ait contre vents et marées maintenu l'idée de *Big Society* au cœur de sa politique générale.

Une autre limite à la *Big Society* est à chercher du côté du tiers secteur. En janvier 2013, Sir Stephen Bubb, le dirigeant d'ACEVO (association qui représente plus de 2000 organisations du secteur), pourtant favorable en 2010 au projet de *Big Society* et critiqué pour cette raison par d'autres représentants du tiers secteur plus à gauche, a déclenché une polémique en prononçant publiquement l'acte de décès de la *Big Society*. Revenant ensuite sur cette déclaration, il a réitéré son soutien au projet lui-même, mais a estimé que le potentiel du tiers secteur pour réformer l'Etat et les services publics restait largement sous-utilisé. Sa critique ne portait pas tant sur les coupes budgétaires, qu'il suggérait toutefois de cibler davantage afin qu'elles ne touchent pas les plus démunis, que sur les modalités de la réforme des services publics, « glacialement lente », selon lui<sup>170</sup>. Bubb a réitéré ses critiques à plusieurs reprises, et tout récemment, dans une lettre à Cameron début mars 2014. Selon lui, l'ouverture des services publics par le gouvernement court le risque de mener au remplacement « des anciens monopoles du secteur public par de nouveaux oligopoles du secteur privé ». Evoquant notamment la réforme du NHS, il se plaint que les réformes mettent

**170** Sur cette polémique, lire Michael Savage, "The Big Society Is Dead, Charities Tell Cameron", *The Times* (London) 7 janvier 2013 <<http://www.thetimes.co.uk/tto/news/politics/article3649734.ece>>; "Big Society Progress "Too Slow", BBC, 7 janvier 2013 <<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-20931121>> [consulté le 6 mai 2013]; Peter Hetherington, "Is This the End of Cameron's Big Society?", *The Guardian*, 5 mars 2013 <<http://www.guardian.co.uk/society/2013/mar/05/end-david-camersons-big-society>> [consulté le 6 mai 2013].

On peut lire dans l'article de la BBC que Sir Stephen Bubb avait formulé trois propositions concrètes dans sa lettre au gouvernement en janvier :

- augmenter le nombre des employés du secteur privé qui donneraient au troisième secteur par prélèvement à la source sur le salaire ;
- offrir au troisième secteur un véritable rôle dans la réforme de la réinsertion des anciens délinquants à la sortie de prison ;
- introduire une procédure d'examen indépendant des coupes budgétaires les plus importantes, permettant de s'assurer qu'elles ne touchent pas les plus vulnérables.

trop souvent l'accent « sur des réductions de coûts à courte vue » au détriment de la valeur et de l'utilité sociale<sup>171</sup>.

L'absence ou la faiblesse du soutien du secteur privé, enfin, n'a pas été anodine. Alors que les entreprises auraient dû ou pu s'avérer un pilier essentiel à la mise en œuvre de la *Big Society*, aucune dynamique de la sorte n'a véritablement émergé<sup>172</sup>. La faute en incombe autant au gouvernement qu'au patronat. Dès le départ, aucune action particulière n'a été lancée en ce sens. Ensuite, si l'administration (notamment le Cabinet Office) a développé quelques initiatives, il était trop tard pour susciter une véritable dynamique, notamment parce qu'entre-temps, le thème s'était trop politisé, ce que les entreprises redoutent particulièrement. Les plus grandes d'entre elles ont pu aussi être échaudées par un projet valorisant à l'excès selon elles des formes alternatives d'organisations économiques, et dont les promoteurs étaient prompts à dénoncer les positions oligopolistiques prises par certains acteurs sur certains marchés. Des réflexions prometteuses existent cependant dans ce domaine, comme celle développée par la Royal Society of Arts, une organisation caritative doublée d'un *think tank* dirigée par Matthew Taylor. Dans un rapport intitulé *Business, Society, and Public Services*<sup>173</sup>, celle-ci propose de combler les lacunes de la *Big Society* en s'appuyant sur le concept de « productivité sociale ». Avec pour souci de dépasser le débat idéologique sur la taille de l'Etat, les auteurs du rapport cherchent à articuler à une échelle micro-économique centrée sur les acteurs économiques un modèle dans lequel les entreprises vont chercher la « richesse cachée » des citoyens-usagers en les faisant participer à la production. Il ne s'agit donc plus de permettre seulement aux usagers d'intervenir *a posteriori* en vérifiant et en comparant les performances, mais aussi de définir conjointement avec les entreprises et les autorités locales pertinentes les objectifs eux-mêmes. L'idée de « co-production » avec l'utilisateur repose sur la conviction que le service livré sera d'autant meilleur qu'il sera le fruit de la coopération entre les prestataires de service et les usagers. En outre, l'avantage intrinsèque de cette « co-production » est qu'elle génère de la cohésion sociale et qu'elle peut aussi contribuer à dégager un modèle économique soutenable à long terme, par un travail réflexif, en amont de la production, sur les comportements des citoyens - il s'agit de faire évoluer les nouvelles demandes, et l'on retrouve ici la théorie du *Nudge*.

Enfin, si la résistance de l'administration et des syndicats a pu constituer un obstacle à la mise en place du programme du gouvernement, celles-ci ont été surmontées. L'hostilité d'une partie de l'administration de l'éducation et des syndicats enseignants aux *free school*

---

**171** Cette lettre est citée par Sarah Neville dans le *Financial Times* : « Public services reform attacked », 3 mars 2014. S. Neville fait partie des personnes que nous avons interrogées pour cette étude. Son entretien est retranscrit dans *Regards sur la Big Society*.

**172** Il existe toutefois des initiatives, comme celle de Business In the Community (BITC), une organisation qui promeut la responsabilité des entreprises vis-à-vis de leur écosystème. L'organisation, basée à Londres, regroupe 330 dirigeants de grandes entreprises et a un statut de *charity*. Les entreprises membres de BITC mettent à disposition d'un quartier, à plein temps, certains de leurs salariés qui y apportent des compétences, les *Business Connectors*. L'objectif est de fournir des *Business Connectors* à 200 quartiers. BITC en était à 77 fin 2013. D'après The *Big Society* Audit 2013, ces derniers ont été actifs dans 53 zones défavorisées du pays, l'addition des dons et du temps bénévole consacré s'élevant au total à plus d'un million de livres.

**173** Henry Kippin, Heidi Hauf et Atif Shafique, *Business, Society and Public Services - a Social Productivity Framework*, 2012, « 2020 Public Services Hub », Royal Society of Arts.

était prévisible ; néanmoins, cela n'a pas empêché Michael Gove de s'attaquer au « Blob<sup>174</sup> » (l'équivalent de notre « Mammouth ») et d'appriivoiser ce dernier. L'adhésion des fonctionnaires a pu aussi être gagnée dès lors qu'elle était nourrie d'incitations : c'est le cas des mutuelles de services publics. Notons toutefois que les particularités de la fonction publique britannique doivent être ici prises en compte : les agents publics sont en effet régis par le droit commun du travail, tant en ce qui concerne les caractéristiques de leur contrat de travail que dans les litiges avec leur employeur, même s'ils sont aussi soumis à certaines obligations spécifiques qui les distinguent du secteur privé.

## LA PORTÉE DE L'EXPÉRIENCE BRITANNIQUE

La *Big Society* est donc traversée de tensions internes ; sans l'invalider pour autant, celles-ci en rendent la réalisation complexe à mettre en œuvre. Les politiques qui en découlent ont aussi du faire face à un certain nombre d'obstacles, dont l'expérience montre toutefois qu'aucun n'est insurmontable.

Au delà de ces tensions et difficultés, le concept même de *Big Society*, forgé lors des élections de 2010, suscite depuis le début le scepticisme d'une partie de la population – et surtout des médias. Trop vague pour certains, trop conceptuel pour d'autres, il est rapidement devenu pour ses détracteurs le cache-sexe d'une politique d'austérité conduite avec fermeté par la nouvelle coalition au pouvoir. D'autres, plus bienveillants, n'y ont jamais vu guère plus que l'idée sympathique – mais quelque peu utopique – de la constitution d'une armée de bénévoles venant prendre le relais des politiques publiques.

Politiquement, l'expression semble abandonnée – elle serait devenue « toxique ». Le terme de *Big Society* a ainsi disparu de l'agenda public : le premier ministre David Cameron lui-même a soigneusement évité de l'utiliser dans le discours phare qu'il a prononcé en octobre 2013 à l'occasion de la conférence annuelle du Parti Conservateur, et qui constitue pourtant un vibrant plaidoyer de son action depuis son accession au pouvoir. Le terme a toutefois fait un retour inattendu lors de son message de Noël.

On aurait tort néanmoins d'en rester là : le relatif discrédit de l'expression ne signifie pas celui des idées qu'elle recouvre, et encore moins les réformes qui s'en inspirent. Certes, comme on l'a vu, toutes ne sont pas couronnées d'un égal succès, et on ne peut se fonder que sur des conjectures pour en évaluer toute la portée, trois ans seulement après le lan-

---

**174** Le terme de « Blob » est entré dans le vocabulaire politique au milieu des années 1980s. Utilisé par William Bennett, chargé de l'éducation dans l'administration Reagan, et emprunté à un film de science-fiction mettant en scène un monstre à la croissance exponentielle et destructrice, il désigne la coalition d'une bureaucratie éducative hypertrophiée, des syndicats d'enseignants et du milieu de la recherche en éducation, qui selon Bennett n'avait cessé de s'opposer aux réformes scolaires. Le terme s'exporte au Royaume-Uni il y a une quinzaine d'années, repris par l'ancien directeur de l'Ofsted Chris Woodhead, avant d'être adopté par Michael Gove.



cement de la *Big Society*. Certains indicateurs sont à la hausse, sans qu'on ne puisse déterminer si la tendance est amenée à se poursuivre. Par ailleurs, nombre de réformes, si elles ont posé les premières bases, restent inachevées, ou demeurent au stade de l'expérimentation. La plupart ne verront leurs résultats confirmés que sur le long terme. Apprécier son bilan après seulement trois ans de mise en œuvre relève donc d'un exercice difficile.

Celui peut néanmoins être mis en perspective : à l'aube de son deuxième mandat, Margaret Thatcher pouvait se targuer d'avoir coupé dans les prélèvements obligatoires, privatisé l'une des premières entreprises énergétiques du pays et offert la possibilité à un million de locataires du secteur social de racheter leur logement. Néanmoins, les dépenses sociales continuaient à croître, l'Etat était loin d'avoir vu ses frontières refoulées puisque les dépenses publiques représentaient trois points de PIB de plus que sous ses prédécesseurs<sup>175</sup>. C'est surtout grâce à sa politique extérieure – la victoire aux Malouines ayant rendu sa fierté à un peuple britannique qui doutait depuis trop longtemps de lui-même – que la Dame de Fer fut réélue. Et pourtant, les premiers jalons de ce qui allait constituer la « Révolution Conservatrice » avaient été posés.

En trois ans, le Gouvernement de coalition élu en 2010 a engagé un effort de consolidation de grande ampleur, qui mené à son terme, devrait ramener les dépenses courantes de l'Etat – en proportion du PIB – à leur niveau de 1948. Il s'est attaqué à la réforme de l'ensemble des services publics – l'éducation, la santé, les services sociaux et celui du retour à l'emploi – quand Margaret Thatcher s'était refusé à reformer le NHS, et avait buté sur la réforme du système éducatif<sup>176</sup>. Menée à bout, l'introduction du Crédit Universel pourrait enfin s'inscrire comme la plus grande réforme de l'Etat Providence depuis Beveridge.

A l'heure où le retour de la croissance braque à nouveau les projecteurs sur le Royaume-Uni, tous les observateurs s'interrogent sur les recettes économiques de notre voisin britannique. L'écueil serait ici d'en rester là, et de passer à côté d'une autre révolution, plus structurelle, mais moins visible cette fois-ci. La généralisation des mécanismes de rémunération au résultat (*payment by results*) dans la fourniture des services publics, la conversion progressive de l'ensemble des écoles publiques en *academies*, l'expérimentation, au niveau le plus local, de nouveaux modèles de co-production du service public sont autant de transformations silencieuses de grande ampleur.

Dans ce cadre, la *Big Society* britannique peut-elle être une source d'inspiration pour des Etats européens en crise ? La question de savoir si le Royaume-Uni constitue aujourd'hui un

---

**175** Simon Jenkins, *Thatcher & Sons*, 2007, p. 88.

**176** Accusée de vouloir privatiser le NHS, Margaret Thatcher avait déclaré en 1983 : « *The National Health Service is safe in our hands* ». C'est seulement lors de son troisième mandat qu'interviendront les réformes les plus structurelles en domaine, avec l'introduction de marchés internes dans le système de santé. Elle ne s'attaqua véritablement au système éducatif qu'au cours de son second mandat : l'Education Reform Act 1988 introduit alors les *City Technology Colleges* (CTCs) et les *Grant-maintained schools*, qui échappent à la supervision des Local Education Authorities et bénéficient d'une large autonomie. Ces deux types d'établissements, qui ne sont pas sans rappeler les *academies* promues par Michael Gove, peineront toutefois à se développer. En 1998, année où les premières furent abolies, 3% des écoles primaires et 19% des écoles secondaires avaient adopté le statut de *Grant-maintained schools*, et l'on ne comptait que 15 CTCs.



« modèle » n'a selon nous guère de sens : le gouvernement britannique cherche encore sa voie dans le monde radicalement nouveau qui s'ouvre après la crise. Mais il le fait avec un temps d'avance – et c'est cela qui compte pour nous.

C'est donc comme laboratoire politique d'une sortie graduelle du modèle d'administration publique et d'Etat providence tels que nous les avons connu jusqu'ici que l'exemple britannique importe ; car si, comme le pensent certains, l'austérité est la nouvelle norme (« *austerity is the new normal* »), alors ce retrait est inéluctable, et nous avons autant à apprendre des échecs de nos voisins d'outre-Manche que de leurs succès.

Plusieurs éléments incitent à s'intéresser de près à l'idée de *Big Society*. Premièrement, sa réappropriation par une partie des travaillistes : au sein du courant *Blue Labour*, Maurice Glasman et Jon Cruddas - ce dernier étant en charge de l'élaboration du projet du parti -, n'ont jamais caché leur sympathie pour les idées de Phillip Blond. Dans une allocution remarquée, Jon Cruddas a ainsi déclaré qu'il incombait au *Labour* de formuler sa propre version de la *Big Society*<sup>177</sup>. Au-delà, la mise en avant de la *Big Society* durant la campagne de 2010 ne doit pas masquer le fait que tous les partis politiques au Royaume-Uni depuis Blair ont cherché à s'appuyer sur le dynamisme de la société civile britannique et à approfondir la décentralisation des pouvoirs par une promotion de l'engagement et de la participation des citoyens. Deuxièmement, l'idée n'est pas sans susciter des échos ailleurs en Europe, comme l'a montré à l'automne 2013 encore le discours prononcé au Pays-Bas par le roi Willem-Alexander à l'occasion de la présentation au Parlement du budget 2014. La promotion d'une « société de participation » censée succéder à « l'État providence classique de la deuxième moitié du vingtième siècle » et l'exhortation faite par le monarque néerlandais à chaque citoyen « de prendre ses responsabilités pour sa propre vie et pour son entourage » présentaient en effet de troublantes ressemblances avec la *Big Society*.

---

**177** "We in Labour need to build our own story of the Big Society. Cameron's version was too abstract." Conférence devant le Center for Social Justice, le 13 décembre 2012. Source : <http://www.newstatesman.com/politics/2012/12/jon-cruddass-lecture-role-state-good-society>



# 4

## Quatrième Partie : Royaume-Uni, l'autre modèle ? Les leçons pour la France

La *Big Society* de David Cameron peut-elle constituer une source d'inspiration pour la France ? Soulever cette question implique d'abord (i) de s'interroger constamment sur la pertinence d'une comparaison entre deux pays que séparent pourtant d'évidentes différences culturelles, ne serait-ce que dans la manière dont elles conçoivent les rapports respectifs de l'Etat, de l'individu et de la société civile (cf. encadré ci-dessous).

La vertu d'une comparaison dépasse néanmoins le seul cadre d'un comparatisme étroit, dans la mesure où elle ne nous permet d'interroger (ii) les principes sur lesquels reposent l'action publique et les formes de régulation du social, aujourd'hui profondément en crise en France.

### DIFFÉRENCES CULTURELLES ET L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE COMME FORME DE *BIG SOCIETY* : DEUX OBJECTIONS QUI NE RÉSISTENT PAS À L'ANALYSE

Avant toute chose, il convient donc de faire état des deux principales objections qui pourraient être émises à l'idée d'une éventuelle transposition de la *Big Society* dans le contexte français.

#### **Première objection : l'idée de *Big Society*, d'inspiration anglo-saxonne, ne serait-elle pas d'abord irréductible à notre culture républicaine ?**

Selon cette objection, alors que la culture politique britannique est pénétrée de l'idée que la société civile demeure le lieu privilégié d'épanouissement de l'individu – l'Etat étant en quelque sorte perçu comme une institution de second ordre – la culture politique française ferait au contraire de l'Etat l'instrument privilégié de l'émancipation de l'individu, cantonnant la société civile à un rôle marginal. Au-delà, c'est l'héritage séculaire d'un Etat fortement centralisé, dont la construction historique se confond avec celle de la nation, qui empêcherait ici le principe même d'une transposition.

Une analyse attentive de notre « modèle républicain français » montrerait toutefois que ce dernier n'est ni aussi figé ni aussi caricatural que certains de ses défenseurs – comme de

ses adversaires! – cherchent à nous en convaincre. Comme l'ont montré des historiens aussi divers que Pierre Rosavallon<sup>178</sup>, Mona Ozouf<sup>179</sup> ou Maurice Agulhon<sup>180</sup> - ce dernier s'insurgeant contre « le refrain banal de l'uniformité de nos penchants étatiques », l'histoire politique française peut tout aussi bien être vue comme celle d'un (lent) apprivoisement et amendement du jacobinisme<sup>181</sup>. La République n'a en outre pas toujours été sourde aux particularismes. Durkheim ou les solidaristes<sup>182</sup>, qui ont exercé une profonde influence sur ceux qui ont construit la III<sup>ème</sup> République, ont ainsi par exemple développé une école de pensée qui met en évidence le rôle de la société civile.

Sans nier par ailleurs tout ce qui nous sépare de nos voisins d'outre-Manche, ces différences ne sauraient être surestimées. Une puissante tradition libérale et l'idée du *self-government* ont beau caractériser la culture britannique, le Royaume-Uni n'en a pas moins connu une croissance de l'Etat après-guerre similaire à celle de la France – on pourrait aller jusqu'à considérer que le pays a connu une période plus « collectiviste » que la France avant Thatcher ! Il est à ce titre important de rappeler qu'en 1978, les dépenses publiques s'élevaient en effet à 46,2% du PIB au Royaume-Uni, contre 44,7% en France. Ce n'est qu'en 1984 que les dépenses publiques françaises dépasseront celles du Royaume-Uni, pour s'établir depuis sans discontinuité au dessus de ces dernières. Même après la période de libéralisation impulsée par Margaret Thatcher, et jamais remise en cause par ses successeurs, le tabou qui pèse encore sur toute remise en cause du NHS vient nous rappeler la parenté idéologique entre nos deux pays.

La Grande-Bretagne (ou plus particulièrement l'Angleterre, suite au processus de « *devolution* » qui n'a concerné que l'Ecosse et le Pays de Galles) se caractérise également par le caractère très centralisé de son administration – qui à certains égards rappelle la France d'avant la décentralisation, nonobstant le fait que nous avons déjà pour nous nos communes, un échelon de proximité qui fait défaut outre-Manche.

Enfin, la place de l'Etat en France doit être appréciée de deux manières différentes.

La première concerne l'importance historique de l'Etat, et de son administration. Le poids de cet héritage séculaire, constamment rappelé, se ressent certes fortement. Mais ce poids a longtemps davantage relevé du symbole que de la réalité. Pendant très longtemps, comme le faisait remarquer Michel Crozier, la société n'en était guère affectée, tout simple-

---

**178** *Le Modèle politique français : La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Seuil, 2006.

**179** Voir notamment la dernière partie de son dernier essai, *Composition française*, Gallimard, 2009.

**180** Voir notamment l'entrée sur « Le centre et la périphérie » dans *Les lieux de mémoire*, sous la direction de Pierre Nora, Gallimard, 1993.

**181** Comme le fait remarquer M. Agulhon, il conviendrait de distinguer Etat unitaire et Etat uniforme : « la République n'a pas toujours fait la guerre aux particularismes, où elle s'est montrée capable de renoncer lorsqu'une résistance était puissante ou prévisible ». En témoigne le statut particulier de l'Alsace et de la Lorraine, où les règles issues du Concordat prévalent toujours. De manière plus anecdotique, Agulhon met aussi en avant la loi de 1951 sur la taumachie, qui admet que les corridas sont licites là où la tradition en est attestée.

**182** Formulée notamment par Léon Bourgeois (1851-1925), parlementaire radical de la III<sup>e</sup> République, dans *Solidarité* (1896), le « solidarisme », se voulait une « synthèse » entre le libéralisme et le socialisme, mais qui leur serait « supérieure ».

ment parce que « dans le cadre d'une société encore largement dominée par les activités paysannes, artisanales et de petites entreprises, le poids de l'Etat était faible et son intervention limitée », et que la culture politique française, bien qu'imprégnée par les modes de gouvernements administratifs et le culte de l'Etat, n'a jamais représenté qu'un des aspects de la culture de la société française<sup>183</sup>.

Une autre manière d'aborder l'Etat, sans doute plus pertinente au regard de nos interrogations, consiste à s'interroger sur l'étendue de notre système de protection sociale, et plus largement sur le poids de l'Etat providence. C'est seulement avec l'essor de ce dernier que le poids de l'Etat s'est réellement fait sentir sur l'ensemble du corps social, renversant l'équilibre Etat-société. Or il s'agit en réalité d'une évolution historique récente – que la Grande-Bretagne partage du reste avec nous, malgré les différences substantielles de notre système de sécurité sociale avec l'Etat providence imaginé par Beveridge pendant la Seconde Guerre mondiale. C'est seulement avec l'essor de ce dernier que le poids de l'Etat s'est réellement fait sentir sur l'ensemble du corps social, renversant l'équilibre Etat-société. Au regard de la place prise aujourd'hui par notre système de protection sociale (plus d'un tiers du PIB de la France), la remise en question de son rôle peut sembler relever d'un exercice impossible. Mais, a contrario, on pourrait estimer qu'un rééquilibrage des pouvoirs entre société civile et Etat constituerait en France non seulement une nécessité budgétaire mais aussi un retour à une certaine tradition française de méfiance et d'autonomie des individus et de la société civile face à l'Etat.

#### **L'ETAT EN FRANCE ET AU ROYAUME-UNI**

« L'État en Grande-Bretagne est le résultat d'un processus d'institutionnalisation et de différenciation par rapport à la société civile bien plus atténué que dans le cas français, cas extrême d'autonomisation des institutions publiques. Outre-Manche, grâce à la précocité de l'unité nationale, symbolisée par la *common law*, et la faiblesse de l'institution féodale, la domination autoritaire des périphéries par le centre a été peu nécessaire. L'État anglais peut s'ouvrir sur la société civile sans risquer de se désagréger. Dès le douzième siècle, il se développe selon un schéma pluraliste, institutionnalise la représentation des élites territoriales et corporatives à la Chambre des Communes, et soumet l'action du gouvernement à leur étroit contrôle, empêchant ainsi l'autonomisation de l'État. Après les révolutions du dix-septième siècle, la suprématie du pouvoir législatif sur l'exécutif et l'administratif, la personnalisation du pouvoir, et le prestige de la *common law* se combinent pour faire obstacle à l'émergence d'un système élaboré de droit public. En France, le droit public scellera l'alliance entre État et souveraineté et verra progressivement en l'État une personne juridique dont la mission est la définition et la protection de l'intérêt public. En Grande-Bretagne, l'essence même de la rule of law réside dans son autonomie relative par rapport à l'État. L'État ne possède pas de personnalité juridique et apparaît en droit, selon l'expression célèbre d'Ernest Barker, comme « une collection d'officiels [...] unis seulement par une mystérieuse Couronne ». Les règles privatistes de la *common law* s'appliquent aux agents de l'État, renforçant la personnalisation de l'action politique et obscurcissant l'idée d'une responsabilité spéciale de l'État »

<sup>183</sup> *Etat modeste, Etat moderne*, Fayard, 1988

Extrait de : Cécile Laborde, « Penser l'Etat en Grande-Bretagne », *Serveurs de l'État, Une histoire politique de l'administration française (1875-1945)*, sous la direction de Vincent Duclert et Marc Olivier Baruch, La Découverte, 2000.

## **Deuxième objection : cette transposition ne serait-elle pas au contraire inutile, dès lors qu'un tel modèle existerait déjà en France à travers le développement de « l'économie sociale et solidaire » (ESS) ?**

S'appuyant notamment sur l'essor singulier du phénomène associatif depuis l'après-guerre<sup>184</sup> et surtout la place importante qu'ont prise les associations dans le secteur sanitaire et social<sup>185</sup>, ce discours consiste ici au contraire à vanter les mérites d'une *Big Society* à la française, qui n'aurait pas encore été formulée comme telle. Dès lors, il s'agirait moins d'acclimater des dispositifs étrangers que de chercher des moyens nouveaux pour soutenir le développement de cette économie sociale et solidaire, qui représente aujourd'hui plus d'un emploi sur dix et entre 6% et 7% du PIB<sup>186</sup>.

Un tel discours passe toutefois sous silence trois des caractéristiques structurelles du « tiers secteur » à la française : le fait que ce dernier vive largement sous tutelle, voire sous « perfusion » de la sphère publique, sa tendance à vouloir multiplier les instances de concertation (qui traduit au fond le fantasme de faire de la politique par d'autres moyens : la société civile à la française n'est en réalité guère « civile »<sup>187</sup>) et sa méfiance idéologique vis-à-vis du marché.

---

**184** Le nombre de créations d'associations est ainsi passé de 12 000 par an dans les années 1960 à 65 000 environ aujourd'hui, tandis que 45% des plus de 18 ans étaient membres d'au moins une association en 2010

**185** On y trouve désormais près d'une association sur six, avec un budget annuel cumulé de 22 à 23 milliards d'euros et surtout près de la moitié de l'emploi associatif en France. L'emploi y a même cru de 30% entre 2000 et 2010, contre 5,4% seulement dans le reste de l'économie sur la même période. Dans certains sous-secteurs, comme celui de l'action sociale, on compte plus d'emplois associatifs que d'emplois publics.

**186** Source : Observatoire National de l'ESS, pour l'emploi et Insee, *L'économie française*, édition 2013, pour le poids dans le PIB. En réalité, l'ESS n'emploie qu'environ 8,3% de la population active en 2011, et ce taux retombe à 7% si l'on ne comptabilise que les équivalents temps plein. Anne-Juliette Bessone, Sébastien Durier et Geoffrey Lefebvre de l'Insee estiment quant à eux le poids de l'économie sociale (ES) dans le PIB à 6% en estimant pour chaque secteur la valeur ajoutée ainsi que le poids de l'ES dans chacun de ces secteurs (action sociale, enseignement, activité financière, santé) et en multipliant ces deux chiffres. Parce qu'elle repose sur l'hypothèse que, dans une activité donnée, la part des rémunérations dans la valeur ajoutée est identique pour l'ES et pour le reste de l'économie, cette estimation doit être prise avec beaucoup de précautions.

**187** Comme le remarquait déjà en 1983 Yves Cannac, qui y voyait un héritage de 1968 et de la vague autogestionnaire. De ce dernier, voir *Le Juste Pouvoir*, Fayard, 1983 et « Yves Cannac et Pierre Rosanvallon : un échange », *Le Débat*, n°26, avril 1983.

Les discours iréniques sur l'ESS en France peinent en effet à masquer l'instrumentalisation de ses principales composantes – au premier rang desquelles l'association – par la puissance publique. Historiquement, celle-ci a toujours été vue comme l'auxiliaire de l'Etat<sup>188</sup>. De plus, la montée en puissance du fait associatif dans le domaine social traduit davantage l'extension du parapublic qu'une vitalité particulière de la société civile. Pour prendre le cas spécifique du secteur sanitaire et social, l'Etat reste un soutien financier très fort des associations qui y opèrent – ainsi, 67% des ressources de celles-ci sont issues de financements publics en 2006, contre 51% dans l'ensemble des associations. Encore ces chiffres ne tiennent-ils pas compte des aides « indirectes » attribuées par l'Etat au monde associatif, qui ont fortement augmenté ces dernières années, via notamment l'évolution du nombre d'emplois subventionnés ou de contrats de service civique. Enfin, si une part croissante de ces financements est obtenue par le biais de commandes, le modèle de contractualisation utilisé par la puissance publique ne laisse guère de marge de manœuvre quant aux méthodes qui peuvent être mises en œuvre. Le secteur associatif social et sanitaire se professionnalise donc en partie, ce qui se traduit par des différences de plus en plus fortes entre les associations exclusivement bénévoles et des associations qui deviennent de réelles « entreprises associatives » chargées de mettre en œuvre des politiques publiques. En témoigne le nombre fortement croissant d'employés au sein de ces organisations, dont les caractéristiques sociodémographiques sont d'ailleurs très proches de celles des employés du secteur public. Tous ces éléments conduisent à souligner l'institutionnalisation de la pratique associative en France et la porosité entre les mouvements associatifs et les milieux politiques et administratifs. Aussi est-il plus juste ici d'affirmer qu'en France, le tiers secteur vient compléter l'action de l'Etat plutôt que s'y substituer. Certes, d'un côté l'Etat se désengage d'une partie de ses responsabilités sur les associations ou les réseaux de proches, mais il reste omniprésent, « jouant tour à tour un rôle de contrôleur, d'animateur, de grand organisateur du social, de garant des droits et des devoirs des administrés »<sup>189</sup>. De fait, contrepartie de cette pesante tutelle, une partie du tiers-secteur peine en France à se définir autrement qu'à travers une grille de lecture politique. En témoigne la tendance à multiplier les instances de concertation, où ce dernier exige que les pouvoirs publics suivent ses avis. Or non seulement l'efficacité de ces instances de concertation est très relative, mais l'idée que les associations posséderaient un « droit » à élaborer des politiques publiques, sous prétexte qu'elles possèdent une expertise sociale, soulève inmanquablement un problème de légitimité. Cette situation explique que la question de la représentation du

**188** Dans *Le modèle politique français* (Le Seuil, 2004), Pierre Rosanvallon montre comment l'« intégration progressive du fait associatif et de la structure des corps intermédiaires dans la perspective même de la généralité », aux débuts de la III<sup>ème</sup> République, se traduit par le fait que les organisations associatives apparaissent d'abord comme « les relais politiques de la vision moniste républicaine » avant de devenir « les auxiliaires fonctionnels de l'Etat ». Le caractère auxiliaire de l'association ne peut se fonder lui-même que sur le constat d'une insuffisance ou d'une impuissance de l'Etat. Son intervention correspond à une temporalité propre : celle de l'expérimentation (celle-ci instaure un ordre singulier, qui s'oppose à la généralité de l'action publique).

**189** « La société civile en renfort de la solidarité », texte de présentation de Brigitte Frottié, dans *Où va la protection sociale ?* (sd) Anne-Marie Guillemard, PUF, 2007. Le jugement que portait hier Pierre Grémion conserve ici toute sa portée : « ce ne sont pas les associations qui manquent en France. Le problème est qu'elles n'arrivent jamais à sortir de trois schémas de pouvoir prédéterminés : l'absorption totale dans les mécanismes de pouvoir notabiliaire, le désamorçage de leurs innovations par le système bureaucratique-notabiliaire, le rejet des deux modalités précédentes dans la contestation radicale impuissante ».

tiers secteur domine entièrement toute réflexion sur le développement ou le rôle de ce dernier<sup>190</sup>.

Un détour historique permet aussi de mieux comprendre ce phénomène. En France, le renouveau de la réflexion sur la société civile remonte en très grande partie aux années 1970. Il trouve alors son origine dans la critique du phénomène totalitaire comme phénomène d'absorption de la société par l'Etat, et du privé par le public. Toutefois, dans le contexte contestataire de l'époque, la réflexion a pu rapidement glisser d'une réflexion sur la distinction classique entre la sphère de l'Etat et la sphère civile, à une réflexion à trois termes : l'Etat, la sphère économique – envisagée ici comme une autre sphère de la « contrainte légitime » et de la violence -, et la « vraie » société civile, domaine des relations libres à l'écart du rapport marchand. Cet héritage idéologique reste prégnant dans les discours tenus par ceux qui se posent en porte-paroles du secteur. Cette spécificité culturelle explique d'ailleurs les difficultés de la France à saisir la portée des évolutions en cours. L'innovation sociale telle que décrite plus haut, aujourd'hui, doit beaucoup à ce qui s'est joué du côté de la sphère « marchande », comme l'illustre le développement du *social business* ou du micro-crédit. Plus largement, l'apparition même d'un mouvement comme celui du « philanthrocapitalisme », quelles qu'en soient les limites, montre combien les frontières sont aujourd'hui devenues plus poreuses entre la sphère marchande et la sphère non marchande.

Au risque d'être provocateur, on peut ainsi mettre en avant deux éléments qui distinguent aujourd'hui en France ces deux sphères, alors qu'ils figurent en partage dans le monde anglo-saxon. Le premier tient au rôle du capital : tout comme la liberté de l'entreprise est assurée par ses fonds propres, l'autonomie de l'organisation non lucrative aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni repose sur sa dotation en capital – qu'il soit humain ou financier – son *endowment*, comme disent les Anglo-Saxons. Celle-ci lui assure sa liberté d'intervention, en lui permettant de ne pas voir son agenda dicté par la puissance publique, et d'investir pour anticiper les besoins des publics auxquels elle s'adresse. La seconde tient au marché, dans la mesure où les organisations lucratives comme non lucratives vivent dans un environnement de ressources rares, donc de concurrence, quelle que soit par ailleurs l'utilisation qui sera faite du résultat de ces ressources.

Toute la puissance des grandes *charities* anglo-saxonnes tient à la reconnaissance de ces deux éléments. L'importance accordée à la question d'un *endowment*, en particulier, explique par contrecoup la faiblesse congénitale du tiers secteur à la française. De la même manière que le capitalisme à la française a longtemps été critiqué comme un « capitalisme sans capital », la société civile, en France, dispose de ressources propres insuffisantes. La loi de 1901, si libérale à bien des égards, déniait dans le même temps aux associations le

---

<sup>190</sup> On en trouvera une illustration récente dans le rapport Démocratie et société civile publié par Terra Nova en juin 2013, sous la direction d'Agnès Martinel, Daniel Lebègue et Gaël Virloquet.



plein droit de propriété. Il faudra attendre 1987 pour que le statut juridique de fondation<sup>191</sup> soit créé en France ; ces dernières restent encore peu nombreuses, même si leur nombre augmente depuis la loi Aillagon de 2003, à l'initiative notamment des entreprises, qui contribueront alors à la « professionnalisation » du secteur associatif en important les approches fondées sur la notion d'impact social.

Ainsi, si les raisons culturelles que l'on pourrait opposer à l'adoption d'une approche de type *Big Society* en France sont sans doute moins fortes qu'on ne le dit, un véritable rééquilibrage entre l'Etat et la société civile ne serait possible qu'en renouvelant notre vision du tiers secteur. Une *Big Society* à la française pourrait certes s'appuyer sur le dynamisme de structures qu'on retrouve effectivement en France, mais elle supposerait de rompre avec la conception qui prévaut généralement de l'ESS, que celle-ci soit conçue à la manière d'une contre-société volontairement non marchande (bien qu'en concurrence indirecte avec le secteur privé), ou comme une « soupe de sécurité » pour un Etat providence et administratif en crise, au travers des contrats aidés.

## L'ACTION PUBLIQUE FRANÇAISE ET LA RÉGULATION DU SOCIAL À L'AUNE DU DIAGNOSTIC DE LA *BIG SOCIETY*

Au delà, les réformes menées dans le cadre de la *Big Society* ont quelque chose à nous enseigner, à condition qu'on cherche moins à transposer des politiques précises – toujours contingentes – mais des principes, dont la portée est bien plus grande.

Or le constat à l'origine de la *Big Society* peut être appliqué à notre pays de la façon suivante :

- premièrement, le développement à outrance, d'un côté, de l'Etat administratif et providence et de l'autre, de formes exacerbées d'individualisme vont de pair, comme en témoignent par exemple les comportements d'« optimisation » des services publics ou du système social ;
- deuxièmement, non seulement l'hypertrophie de l'Etat rend celui-ci impotent, mais elle étouffe aussi les initiatives de la société ;
- troisièmement enfin, à la « société brisée » dénoncée par les promoteurs de la *Big Society* au Royaume-Uni, fait écho la « société de défiance<sup>192</sup> » à la française. Dans les

<sup>191</sup> L'association donne un cadre institutionnel à l'action collective et permet de fédérer des personnes autour d'une cause. La fondation se distingue de l'association par le fait qu'elle ne résulte pas seulement de la volonté de plusieurs personnes d'œuvrer ensemble, mais d'un acte d'apport (biens, droits ou ressources) irrévocable de la part des fondateurs de la fondation.

<sup>192</sup> Cf. l'ouvrage de Yann Algan et Pierre Cahuc, *La société de défiance : Comment le modèle social français s'autodétruit ?*, CEPREMAP, Editions Rue D'Ulm, 2007.

deux cas, selon cette analyse, l'Etat ne peut être le remède à cette dérégulation de la société, puisque c'est lui-même qui la suscite.

Si l'on s'attache maintenant aux réponses données dans le cadre de la *Big Society*, on retiendra alors les principes suivants, qui peuvent utilement être transposés dans le cas français :

### **1) La modernisation des services publics passe par la transparence et le choix offert aux usagers, plutôt que par un système autoritaire qui impose d'en haut de nouvelles contraintes ;**

A de nombreux égards, la modernisation des services publics dans laquelle la France s'est engagée avec la RGPP, puis la MAP, s'inscrit dans le prolongement du *New Public Management*, décrié par les promoteurs de la *Big Society*. Si l'introduction de ces approches a pu un temps constituer un progrès dans le contexte français, force est de constater que les résultats ont été jusqu'à présent décevants, tant en ce qui concerne les économies réalisées que les ruptures introduites dans la gestion des services publics.

Au-delà, la portée de l'exemple britannique réside dans la rupture avec la culture du *reporting* « vers le haut » et la révolution décentralisatrice imposée aux services publics pour rendre ces derniers redevables vis-à-vis des citoyens. Les principes sur lesquels repose cette dernière pourraient être adaptés au cas français :

- réduire les contraintes liées à la bureaucratie et l'excès de contrôle pour permettre aux agents de se consacrer pleinement au service du public ;
- faire en sorte que ces agents rendent directement compte aux usagers ; le moyen, ici, est la transparence, avec la mise en ligne des résultats ;
- généraliser la notion de choix, tant du côté de l'utilisateur, entre les différents services publics qui lui sont proposés, en fonction de leurs résultats, que du côté des autorités gestionnaires de services publics, qui déterminent le type de prestataires dont elles ont besoin.

Ajoutons que la décentralisation et l'ouverture des services publics visent aussi à une plus grande personnalisation. Or non seulement celle-ci est attendue par nos concitoyens, mais si elle était mise en œuvre, la cohésion sociale en sortirait renforcée : d'après l'enquête conduite par le Credoc pour la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) en 2013, si 61% des Français considèrent que « les services publics fonctionnent très bien ou assez bien », seuls 3% leur accordent un véritable satisfecit. Mais surtout, une très grande majorité (71%) regrette le manque de personnalisation des services publics ou déplore (67%) des inégalités de traitement selon les citoyens. Or, d'après la même enquête, « avoir le sentiment que les services publics prennent suffisamment en compte la situation de chacun multiplie par 3,4 la probabilité de considérer que la cohésion sociale est forte ».

**2) Plus largement, le potentiel de la société civile – des groupes ou des habitants qui la composent – est aujourd'hui largement sous-exploité, surtout si l'on considère que la véritable société civile est plus large que celle qui s'autoproclame comme telle ; au-delà, l'idée est que c'est dans les ressources de la société elle-même que se trouvent les remèdes aux difficultés que connaît cette même société ;**

Il s'agit d'aller au-delà des principes précédents en concevant l'administration publique comme une sorte de plate-forme sur laquelle viendraient se greffer les initiatives des citoyens ; ces derniers pourraient aussi s'engager dans la co-production des services publics.

Comme l'explique Elisabeth Lulin<sup>193</sup>, l'une des principales vertus d'un service public « participatif » est de revenir à l'esprit d'origine de la République (*la res publica*, cette chose qui nous appartient à tous et dont nous sommes tous responsables), aux antipodes de la logique de consommation de droits acquis qui s'est peu à peu installée dans notre relation quotidienne, au profit d'une logique de responsabilisation des usagers du service public, par laquelle ceux-ci participent pleinement à la « fabrication » de ce dernier. Loin d'être une utopie, cette idée de « service public participatif » peut s'appuyer sur le vivier que constituent déjà aujourd'hui les personnes qui donnent de leur temps pour les autres. En matière de bénévolat, si la France se situe un peu en dessous du Royaume-Uni, le nombre de personnes concernées reste considérable, près de 40% de la population selon certaines estimations<sup>194</sup>. Si l'exemple britannique montre qu'il n'est pas aisé de mobiliser ces bénévoles, une réflexion nouvelle peut être conduite sur l'usage des nouvelles technologies dans ce contexte<sup>195</sup>. La question de la disponibilité des bénévoles étant cruciale, la France dispose aussi, paradoxalement, d'un fort atout en ce sens avec les 35 heures et son fort contingent de (jeunes) retraités. Dans tous les cas, si la défiance vis-à-vis de la participation politique est à son comble, ce nouveau type de « participation » a toutes les chances de trouver son succès car il s'agit de s'engager pour des projets concrets et touchant à la vie quotidienne.

Par ailleurs, c'est aussi le signe qu'une société qui s'« horizontalise » appelle une conception du pouvoir renouvelée, celle-ci pouvant donner un nouveau souffle à une décentralisation institutionnelle en perte de vitesse. Le *localism* du gouvernement Cameron n'est pas une décentralisation institutionnelle ; au contraire, la *Big Society* vise en partie à dessaisir les collectivités locales de leur pouvoir pour encourager des communautés différentes à s'affirmer en face d'elles. En termes de leviers, elle s'appuie sur l'*open data* et prône l'*empower-*

---

**193** *Service Public 2.0*, Institut de l'entreprise, juillet 2013

**194** Le nombre de bénévoles est estimé à 22 millions au Royaume-Uni (soit 35% de la population) contre 14 à 16 millions en France (environ 23% de la population), le nombre d'heures consacrées au bénévolat étant extrêmement dispersé autour d'une moyenne annuelle d'environ 74 heures au Royaume-Uni en 2010 et de 99 heures en France au début des années 2000. L'association France Bénévolat dresse un tableau précis de la situation française en 2013, en dénombant non seulement le nombre de personnes impliquées dans le bénévolat associatif (12,7 millions, soit 24,5% de la population), le bénévolat dans d'autres organismes (4,2 millions) et le bénévolat « informel » (9,7 millions) – ce dernier connaissant un essor important depuis quelques années (+31% de 2010 à 2013). Au total, cela représente 40,3% de la population (Etude IFOP-France Bénévolat-Crédit Mutuel, *La situation du bénévolat en France en 2013*, juin 2013)

**195** Certaines possibilités en sont développées dans la note d'Elisabeth Lulin pour l'Institut de l'entreprise précédemment citée.

ment des *communities*. On pourrait trouver là une idée nouvelle pour la troisième phase de décentralisation en France, qui aujourd'hui ne prend pas, car toujours conçue sur le modèle de la France des « notables » décrit hier par le sociologue Pierre Grémion, aujourd'hui menacé d'épuisement.

Cette plus grande implication des citoyens dans la production du service public, notamment au niveau de l'infralocal, aurait certainement des effets positifs sur le sentiment d'appartenance de chacun à la société.

### **3) L'uniformité dans les services publics n'est pas un gage d'égalité ; le recours à la diversité des offres et des prestataires doit être une réponse aux inégalités de fait générées par un système censé éviter ces dernières ;**

L'école en offre ici une illustration emblématique. L'un des points de départ des réformes éducatives britanniques – qu'il s'agisse de l'introduction des *free schools* par le gouvernement de coalition, ou celle des *academies* par le gouvernement de Tony Blair en 2002, consiste à prendre pour point de départ les problèmes qui se posent à l'école aujourd'hui, et d'en faire autant d'amorces de solution.

Ainsi, la diversification des élèves appellera celle des établissements – et surtout des méthodes et des conceptions du talent ou de l'excellence que ces derniers promeuvent – pour obtenir davantage de personnalisation ; l'interférence des parents qui souhaitent avoir leur mot à dire sur l'éducation de leurs enfants sera vue comme une opportunité et même encouragée dans la gestion des établissements ; enfin l'incapacité à planifier le système du fait de sa complexité croissante incitera à décentraliser ce dernier, selon la logique du choix scolaire.

Bien sûr, un tel système n'a pas manqué de susciter des critiques. La principale d'entre elles porte sur les inégalités que pourrait susciter un tel système. Pour obtenir de meilleurs résultats, les établissements ne seraient-ils pas tentés de sélectionner leurs élèves ? Inversement, l'introduction d'un choix accru pour les parents ne risque-t-il pas de favoriser les plus privilégiés d'entre eux ? Enfin, la diversité des établissements agréés ne risque-t-elle pas de porter préjudice à la garantie de qualité de l'éducation offerte à chacun ?

Ce que le premier argument ignore, c'est que la possibilité de choisir son école existe déjà largement aujourd'hui, du fait de l'existence d'un système privé, dont l'accessibilité dépend des moyens financiers de chacun. C'est justement la vertu des *free schools* que d'étendre la possibilité de choisir son école à tous, indépendamment de ses ressources financières ou de son niveau scolaire. Cette conception heurte sans doute les plus progressistes, dont la vision quelque peu déterministe a tendance à dénier aux classes populaires l'exercice même de leur libre arbitre, tant il est entendu que ces dernières ne sauraient en faire bon usage. L'implication des parents dans l'éducation scolaire, principe fondamental des *free schools*, nous rappelle que celle-ci ne s'arrête pas aux portes de l'école. Même si l'Etat orga-

nise le service public de l'instruction, l'éducation reste l'apanage, en premier lieu, des parents. L'école publique n'est là que pour les aider à exercer ce devoir et non s'en décharger sur l'Éducation nationale. On aurait tort dans ce cadre d'interpréter la question du choix de l'école sous une seule perspective consumériste : il s'agit avant tout de reconnaître aux parents la possibilité et le devoir de définir ce qui constitue pour eux une bonne éducation. Dénier cela aux classes populaires, ce serait leur dénier toute compétence morale.

Quant au risque de qualité, si celui-ci existe, nul ne saurait nier pour autant les disparités qui se cachent déjà sous la pseudo-uniformité du système public. En France comme au Royaume-Uni, l'égalité devant le service public en matière éducative est un leurre qui ne trompe personne : tout le monde sait bien qu'en fonction de son lieu d'habitation, on bénéficie déjà d'un traitement différencié (ce que les Britanniques appellent « *postcode lottery* »). Loin d'aggraver cet état de fait, la logique du choix scolaire peut permettre de le corriger : le pari est bien de s'appuyer sur le potentiel d'expérimentation qu'offrent des établissements autonomes, et leur capacité à s'adapter aux besoins de chacun. La promotion de la diversité – celles des approches, pas seulement celle des individus – y est donc faite dans le but de prévenir l'échec et susciter la créativité. Comment ne pas voir en effet que l'échec des élèves vient en partie de ce que l'on impose des modèles homogènes à une population scolaire désormais infiniment variée ?

À la lumière de ce constat, on voit combien notre pays est doublement coupable : en cantonnant l'expérimentation à la marge du système, nous réservons de fait les avancées possibles à une population privilégiée et informée.

#### **4) Une approche entrepreneuriale est possible – et surtout souhaitable – dans le domaine des politiques sociales, selon les principes suivants : ouverture des services et diversité des prestataires, logique d'expérimentation, évaluation et transparence ;**

La trop forte centralisation sur laquelle reposent les services publics français constitue un frein à l'innovation. Dans un système centralisé, non seulement l'incitation à agir à la base est faible, parce qu'elle n'est pas récompensée, mais elle est aussi découragée, pour les conséquences potentielles qu'elle implique au sommet – si une initiative de la base s'avère infructueuse, elle se solde par une sanction au sommet. La même peur de l'échec et de ses conséquences politiques incite les dirigeants des administrations centrales à ne pas agir. Au début comme à la fin de la chaîne de décision, c'est d'abord dans la sphère publique que le principe de précaution est à l'œuvre.

Or une meilleure efficacité de la sphère publique implique d'inscrire l'action de celle-ci dans une logique « d'essais et d'erreurs », qui n'est acceptable que s'il existe un droit à l'expérimentation et une diversité de prestataires, et si une évaluation rigoureuse et une véritable transparence permettent de mettre un terme aux expériences qui ne se montrent pas fructueuses.

Dans ce cadre, les Britanniques ont comme atout leur culture de l'évaluation, leurs centres de recherche « *what works* », leur avance en matière d'*open data* et leurs *think tanks* divers et de haut niveau, dont l'influence est forte aussi bien dans la sphère politique que médiatique<sup>196</sup>. En définitive, les Britanniques semblent produire davantage d'idées que d'idéologie et sont ensuite capables de les mettre au service de l'action, alors qu'en France l'idéologie est un frein à l'expérimentation. Renverser cette logique, en France, serait sans aucun doute d'une grande aide pour le renouvellement du service public.

Dans cette perspective, la volonté exprimée par le Président de la République d'élargir, dans le cadre de l'Acte III de décentralisation, le droit à l'expérimentation introduit pour les collectivités locales par la loi constitutionnelle de 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, constitue une possible opportunité.

Rappelons que cette loi contenait deux dispositions, de portée différente.

- La première visait à transférer de nouvelles compétences aux collectivités territoriales. Si cette disposition a donné lieu à de nombreuses applications, tous les domaines ouverts n'ont pas été exploités, et même dans le cadre des expérimentations « réussies », l'Etat a gardé la main en imposant des conditions restrictives aux collectivités locales.
- Le second dispositif visait quant à lui à expérimenter non pas de nouvelles compétences, mais de nouvelles règles d'exercice pour des compétences existantes. Comme le remarque Philippe Durance<sup>197</sup>, « le processus instauré est fermement encadré par l'Etat : c'est la loi qui décide non seulement de la possibilité ou non de déroger à l'expérimentation à une mesure donnée, mais aussi de l'échelle territoriale concernée ». Sans doute pour cette raison, cette disposition n'a pas donné lieu à des demandes spontanées de la part des acteurs locaux. Les expérimentations ont surtout été impulsées par le pouvoir central, notamment dans le cadre du RSA.

La décision de donner un nouveau souffle à la politique de décentralisation devrait permettre d'interroger à nouveau la portée de ce droit à l'expérimentation. Afin de départager ceux qui y voyaient un puissant moyen de moderniser l'Etat et de mieux définir les politiques publiques pour les adapter aux besoins des citoyens, et ceux pour qui cette faculté d'adaptation entraînait en contradiction avec le principe d'égalité, la loi de 2003 avait retenu une seule alternative possible à l'issue de la phase expérimentale : supprimer la disposition ou

---

**196** Il est intéressant à ce titre d'observer la trajectoire de certaines des personnes que nous avons interrogées (cf. *Regards sur la Big Society*) : Geoff Mulgan, directeur de Nesta, était *Head of Policy* au 10 Downing Street sous Tony Blair et *Director of the Prime Minister's Strategy Unit* ; Matthew Taylor, directeur de la RSA, était *Chief Adviser on Political Strategy* pour Tony Blair ; Ralph Michell, ancien *Director of Policy d'Acvo*, travaille désormais au sein de l'Office for Civil Society au Cabinet Office ; Jesse Norman, MP et inspirateur de la *Big Society*, était *Senior Fellow à Policy Exchange* avant son élection. Les deux premiers tiennent aujourd'hui des chroniques régulières dans d'importants médias.

**197** « L'expérimentation, une condition nécessaire de l'innovation », *Créativité et innovation dans les territoires*, rapport du CAE, 2010

la généraliser. Il n'était donc pas question de permettre aux territoires de sortir du cadre législatif ou réglementaire général.

Le droit à l'expérimentation à la française comporte toutefois deux limites. La première, c'est qu'en considérant que l'expérience doit s'étendre ou s'éteindre, elle ne conçoit d'intérêt pour celle-ci que comme modèle potentiellement duplicable. Or quel que soit le domaine d'action, la faculté qu'a une expérience à se développer dans sa propre singularité constitue la véritable clé de sa réussite. La seconde, c'est qu'elle ne conçoit d'expérimentations qu'entre les mains des collectivités locales, là où l'inspiration britannique pourrait conduire à ouvrir le droit à des collectivités d'individus d'expérimenter dans certains domaines, comme celui des services à la personne, sans que ce modèle ne soit « intermédié » par des associations ou des autorités institutionnelles.

Au-delà, la logique d'expérimentation dans le domaine social implique le développement d'un tiers secteur reposant davantage sur l'initiative entrepreneuriale. On gagnerait ici en France à disposer d'une autre vision du tiers secteur, moins idéologisé, moins dépendant de la sphère publique et plus attentif à la mesure de son impact social. Au Royaume-Uni, l'entrepreneuriat social se caractérise par un état d'esprit plutôt qu'un modèle. Il repose avant tout sur la volonté d'apporter une solution innovante à un problème social, les résultats obtenus (« l'impact social ») comptant plus que la structure juridique adoptée. Cette conception tranche avec la définition française de l'ESS, qui met historiquement l'accent sur l'aspect non lucratif de l'activité, à travers des statuts juridiques spécifiques. Elle implique aussi de reconnaître les vertus de la concurrence pour un secteur qui traditionnellement s'en méfie.

Enfin, la France ne doit pas rester à l'écart de la révolution qu'est le développement des *Social Impact Bonds*. La première étape consisterait à réaliser un inventaire des secteurs qui pourraient se prêter à l'adoption de cet outil, comme celui du retour à l'emploi, de l'hébergement d'urgence ou de l'aide à la réinsertion.

L'adoption de cet outil soulève toutefois certaines questions spécifiques dans le contexte français, notamment le fait que le financement d'enjeux sociaux soit assuré par le secteur privé, que des associations de droit privé ou des entreprises sociales puissent mettre place des innovations sociales afin de résoudre des enjeux sociaux, et enfin qu'un investisseur privé puisse réaliser un profit (jusqu'à 15 ou 20% de rendement) sur ces derniers.

Si la sphère publique semble prête à s'y convertir compte tenu de ses marges de manœuvre budgétaires de plus en plus faibles, l'obstacle semble davantage culturel, comme l'ont montré par le passé certaines initiatives conduites dans le cadre de la réinsertion des prisonniers. Enfin, la dernière objection n'est pas insurmontable, puisqu'il existe aujourd'hui en France des cliniques ou des Ephad privés (même si le financement y est encore à l'acte plutôt qu'au résultat), et que la rentabilité de ces secteurs peut être élevée.

Au-delà, toutefois, l'introduction de SIB repose sur une évaluation précise des résultats atteints – ces derniers, ainsi que la manière de les mesurer, étant fixés d'avance par contrat – et sur la quantification des économies réalisables pour la collectivité en fonction de ces résultats. Or si nous n'avons pas à rougir de notre capacité d'évaluation, elle n'atteint pas encore le niveau du Royaume-Uni.

Surtout, le développement de ces nouveaux outils (comme, plus généralement, de mécanismes du type *payment by results*) suppose avant tout dans un premier temps que l'administration soit au clair sur les objectifs qu'elle poursuit ; le bilan de la Lof, ici, ne plaide pas nécessairement en notre faveur.

**5) Enfin, on peut s'interroger sur l'efficacité actuelle de l'Etat providence français au regard de celle de la « société providence » qui lui préexistait. Si une telle « société providence » apparaît aujourd'hui comme un recours pour mettre un frein à l'expansion irrépensible de l'Etat providence, c'est parce qu'elle contient en elle les fondements d'une morale de la responsabilité, sans laquelle aucune politique de solidarité ne saurait être viable.**

La célébration du « modèle social français » repose sur un mythe politique, celui d'un Etat providence qui aurait été créé ex-nihilo dans le cadre du programme du Conseil National de la Résistance. Or, loin de valider la naissance d'une institution qui aurait créé *sui generis* de nouvelles protections, l'histoire sociale<sup>198</sup> décrit davantage un processus d'étatisation progressif et conflictuel, amorcé dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, des institutions qui traditionnellement portaient les risques, qu'il s'agisse de la famille, de la commune, des corporations, des entreprises, des syndicats ou des églises. Cette évolution a eu pour mérite de se substituer à des mécanismes partiels, couvrant inégalement la population et beaucoup plus risqués.

Néanmoins, on est aujourd'hui en droit de s'interroger sur les limites atteintes par ce système et sur le rapport coût/bénéfice de cette étatisation, qui s'accompagne, comme l'a montré François Ewald, « d'une grande individualisation, d'une grande privatisation parce que les droits se monnaient en argent plus qu'en services<sup>199</sup> ». Tandis que la relation de face-à-face qui allait de pair avec les solidarités anciennes entraînait avec elle un sentiment de réciprocité, qui générait lui-même un sentiment de devoir, celui-ci disparaît dès lors que le versement de prélèvements permet « d'acheter » des droits sociaux utilisés ensuite dans une logique consumériste. Ainsi ce fonctionnement peut-il se révéler doublement néfaste, sur le plan social comme économique. La solidarité financière mécanique risque de saper les fondements des autres formes de solidarité, pour une part gratuite, aggravant le besoin d'Etat au détriment des finances publiques et du lien social.

---

<sup>198</sup> *Du paupérisme à la sécurité sociale, 1850-1940*, Henri Hatzfeld, Armand Colin, 1971

<sup>199</sup> « Société assurantielle et solidarité », entretien avec François Ewald, Esprit, octobre 2002



Un exemple permet d'illustrer cette évolution : celui du rapport historique entretenu par les classes populaires vis-à-vis des assurances sociales et de l'assistance publique. Si le développement des sociétés de secours mutuel n'ont pas atteint en France l'ampleur qu'elles ont pu prendre au Royaume-Uni (les *friendly societies* comptent plus de six millions de membres à la veille du premier conflit mondial) – il connaît néanmoins un essor important au tournant du XX<sup>ème</sup> siècle. A la veille de la Grande Guerre, le ministère de l'Intérieur français dénombre 4,5 millions de mutualistes. Ils seront 8 millions à la veille de la Seconde Guerre mondiale. A l'époque, la perception du secours mutuel, particulièrement populaire chez les plus pauvres ou dans les classes ouvrières, contrastait avec la stigmatisation dont faisaient l'objet ceux qui acceptaient l'aide publique ou celle de la charité privée. C'est parce qu'il était fondé sur la réciprocité et que les bénéficiaires d'aujourd'hui étaient les potentiels donateurs de demain, et vice versa. L'histoire des sociétés de secours mutuel nous rappelle le pouvoir de la coopération humaine dans une société libre, à bien des égards plus efficace que l'action publique, qu'on l'observe sous un prisme économique ou financier. La solidarité n'a pas nécessairement besoin de l'Etat pour se déployer. Aujourd'hui, alors que la désagrégation des liens sociaux traditionnels touche en premier lieu les plus modestes, non seulement le recours à l'aide publique n'est plus stigmatisé, puisqu'il est constitutif d'un droit, mais il est même considéré comme un devoir impérieux par l'Etat qui lutte désormais contre le « non recours » aux prestations sociales<sup>200</sup>.

Or cette forme de redistribution, aussi juste soit-elle, ne saurait tenir lieu de lien social : c'est un des mérites de l'approche du « conservatisme compassionnel » de David Cameron que d'avoir souligné ce dernier point. A cette conception abstraite, bureaucratique et pendieuse de la « solidarité », on opposera des solidarités de proximité, plus efficaces et chaleureuses : que celles-ci passent par des réseaux de type familial, amical, local ou professionnel, qu'elles s'inscrivent ou non dans une logique marchande, elles offrent une grande souplesse d'adaptation dès lors qu'elles s'appuient sur des valeurs partagées, plus efficaces que les réglementations formelles. Elles ont aussi pour elles de pouvoir se nourrir d'une dimension relationnelle et affective, ce qui leur permet de traiter les risques sociaux les plus complexes comme la dépendance. Reste désormais à imaginer les institutions nouvelles qui pourront organiser cette solidarité civile.

Celle-ci ne pourrait voir le jour sans que la puissance publique, traditionnellement méfiante vis-à-vis des formes de sociabilité qu'elle ne contrôle pas, ne repense radicalement son rôle. Au nom de la « cohésion sociale », celle-ci voit sa mission dans la résolution des conflits – la vie civile n'étant pas capable d'engendrer autre chose selon une certaine conception républicaine française – plutôt que dans faculté à créer des incitations, à rendre capable. Il est temps d'imaginer aujourd'hui un nouvel équilibre qui mette pleinement la sphère publique au service de la société civile, afin que cette dernière voie enfin ses exigences reconnues et son autonomie respectée.

---

**200** En témoigne les conclusions surprenantes de Marisol Touraine à l'issue de la conférence nationale contre la pauvreté de 2012 : « Le problème des pauvres, ce n'est pas la fraude, c'est le non-recours aux droits ».



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Dans le cadre de son étude sur la *Big Society*, l'Institut de l'entreprise a mené une trentaine d'entretiens au Royaume-Uni au printemps 2013.

Une partie de ces entretiens, réalisés par Eudoxe Denis et Laetitia Strauch, ont été retranscrits dans le troisième volume qui accompagne de cette note (« *Regards sur la Big Society* »).

D'autres entretiens ont aussi été menés à Paris.

Dans ce cadre, les auteurs tiennent en particulier à remercier les personnes suivantes :

**Tim Bale**, Professor of Politics, Queen Mary University

**Phillip Blond**, Director, ResPublica; author of *Red Tory*

**Helen Disney**, Chief Executive, The Stockholm Network

**Tobby Eccles**, Development Director, Social Finance

**Jason Edwards**, Lecturer in Politics at Birkbeck, University of London ; editor of *Retrieving The Big Society*

**Catherine Fieschi**, Director, Counterpoint

**Olivier de Guerre**, Associé Président et gérant, PhiTrust Active Investors

**David Goodhart**, Director, Demos ; founder and former Editor of *Prospect* magazine

**Ben Hall**, World News Editor, *Financial Times* and former correspondent in Paris

**Stephen Howard**, Chief Executive, *Business In The Community*

**Tim Knox**, Director, Center for Policy Studies

**Jeremy Jennings**, (à l'époque de l'entretien) Director of the Centre for the Study of Political Thought at Queen Mary, University of London ; (désormais) Deputy Head of Department & Professor of Political Theory à King's College.

**Julian Le Grand**, Richard Titmuss Professor of Social Policy at the London School of Economics (LSE) ; Chair of Mutuals Taskforce

**John Loughlin**, Director, The Von Hügel Institute, Cambridge

**Nicolas Madelaine**, Correspondant des Echos à Londres

**Andrew Mawson**, Director, Andrew Mawson Partnerships

**Anne McElvoy**, Public Policy Editor, *the Economist*

**Ralph Michell**, (à l'époque de l'entretien) Director of Policy, Acevo ; (désormais) Head of New Markets, Office for Civil Society

**Geoff Mulgan**, Chief Executive, Nesta

**Sarah Neville**, Public Policy Editor, *Financial Times*

**Jesse Norman**, MP for Hereford and South Herefordshire

**Peter Osborne**, Chief Political Commentator, *Daily Telegraph*

**Ben Page**, Chief Executive, Ipsos MORI, with Anna Beckett, Research Director, Ipsos MORI

**Sophie Pedder**, Paris Bureau Chief, *The Economist*

**Matthew Taylor**, Chief executive, RSA

**Toby Young**, co-founder of the West London *Free School* ; Associate Editor, *The Spectator*

**Nigel Williams**, Statistician, Civitas

Les opinions exprimées dans le présent rapport n'engagent ni les personnes citées, ni les institutions qu'elles représentent.



# Bibliographie

## 1. Ouvrages généraux

Blond Phillip, *Red Tory: How the Left and Right Have Broken Britain and How We Can Fix It*, Faber & Faber, 2010

D'Ancona Matthew, *In it together. The inside story of the coalition government*, Penguin Books, 2013

Jenkins Simon, *Thatcher and Sons: A Revolution in Three Acts*, édition revue, Penguin Books, 2007

Jordan Bill, *Why the third way failed: economics, morality and the origins of the «Big Society»*, Bristol, Policy Press, 2010

Norman Jesse, *The Big Society: The Anatomy of the New Politics*, The University of Buckingham Press, 2010

Willetts David, *Modern Conservatism*, Penguin Books, 1992

## 2. Documents officiels

### Livres blancs, interim ou progress reports :

HM Government, *Spending Review 2010*, octobre 2010

- , *Spending Review 2013*, octobre 2013

- , *Open Public Services White Paper*, juillet 2011

- , *Open Public Services Update*, avril 2013

- , *Giving Green Paper*, décembre 2010

- , *Giving White Paper*, mai 2011

- , *Giving White Paper, One year on*, juin 2012

- , *Decentralisation: an assessment of progress*, décembre 2012

- , *Making it easier for civil society to work with the state, Progress update*, décembre 2012

- , *Growing the social investment market: a vision and strategy*, février 2011

- , *Growing the social investment market: 2013 progress update*, juin 2013

- , *The importance of teaching: the schools white paper 2010*, novembre 2010

### **Rapports d'évaluation :**

Cabinet Office : *State of the nation report, poverty, worklessness and welfare dependency in the UK*, mai 2010

Department for Work & Pensions, *Universal Credit impact assessment*, décembre 2012

House of Commons, Communities and Local Government Committee, *Localism, Third Report of Session 2010-12*, mai 2011

-, *Mutual and co-operative approaches to delivering local services*, novembre 2013

-, *Community Budgets, Third Report of Session 2013-14*, octobre 2013

House of Commons, Public Administration Select Committee, *The Big Society, Seventeenth Report of Session 2010-12*, décembre 2011

-, Public Administration Select Committee, *The Big Society: Further Report with the Government Response to the Committee's Seventeenth Report of Session 2010-12*, mai 2012

-, Public Administration Select Committee, *Implementing the transparency agenda, Tenth Report of Session 2012-13*, juillet 2012

National Audit Office, *National Health Service Landscape Review*, janvier 2011

-, *Reorganising central government bodies*, janvier 2012

-, *The introduction of the Work Programme*, janvier 2012

-, *Regulating charities: a landscape review*, juillet 2012

-, *Managing the expansion of the academies programme*, novembre 2012

-, *Capital funding for new school places*, mars 2013

-, *Managing the transition to the reformed health system*, juillet 2013

-, *Spinning-out MyCSP as a mutual joint venture*, septembre 2013

-, *Universal Credit: early progress*, septembre 2013

-, *Establishing Free Schools*, décembre 2013

-, *Police accountability: Landscape review*, janvier 2014

-, *Progress on public bodies reform*, février 2014

Social Mobility & Child Poverty Commission, *State of the Nation 2013: social mobility and child poverty in Great Britain*, novembre 2013

### **3. Rapports de think-tanks et de charities**

Acevo (Association of Chief Executives of Voluntary Organisations), *Powerful People, Responsible Society*, The report of the Commission on Big Society, mai 2011

Centre for Social Justice, *Breakdown Britain. Interim report on the state of the nation*, Social Justice Policy Group, décembre 2006

- , *Breakthrough Britain. Vol. 1: Family Breakdown*, Social Justice Policy Group, juillet 2007
- , *Dynamic Benefits: Towards Welfare That Works*, A Policy Report by the CSJ Economic Dependency Working Group, septembre 2009
- , *Forgotten Families? The vanishing agenda*, octobre 2012
- , *Signed On, Written Off: An inquiry into welfare dependency in Britain*, mai 2013
- , *Fractured Families: Why stability matters*, juin 2013
- , *Something's got to give: The state of Britain's voluntary and community sector*, décembre 2013
- , *Big Society Audit 2012*, mai 2012
- Civitas, *Who Cares ?*, Nick Seddon, février 2007
- , *On Fraternity: Politics Beyond Liberty and Equality*, Danny Kruger, mars 2007
- Demos, *Introducing Generation Citizen*, Jonathan Birdwell, Mona Bani, février 2014
- , *Service Generation, a step change in youth social action*, Jonathan Birdwell, Carl Miller
- , *Generation Strains, a Demos and Ipsos report on changing attitudes to welfare*, Duncan O'Leary, Bobby Duffy, Suzanne Hall, Sarah Pope, septembre 2013
- , *The state of the service nation*, Jonathan Birdwell, Rutger Birnie, juin 2013
- , *Civic Streets, the Big Society in action*, Max Wind-Cowie, juin 2010
- , *Leading from the Front*, Jonty Olliff-Cooper, Max Wind-Cowie, Jamie Bartlett, septembre 2009
- Institute of Economic Affairs, *Sock Puppets: How the government lobbies itself and why*, Christopher Snowdon, juin 2012
- Institute for fiscal studies, *The IFS Green Budget 2014*, Carl Emmerson, Paul Johnson and Helen Miller, février 2014
- , *Living Standards, Poverty and Inequality in the UK: 2013*, Cribb, Andrew Hood, Robert Joyce and David Phillips, juin 2013
- , *The changing composition of public spending*, Rowena Crawford and Paul Johnson, août 2011
- , *The IFS Green Budget 2011*, Mike Brewer, Carl Emmerson and Helen Miller (eds) février 2011
- Institute for Government, *Beyond Big Contracts, Commissioning public services for better outcomes*, janvier 2014
- , *Making Public Service Markets Work*, juillet 2013
- , *Choice and competition in public services, learning from history*, Tom Gash, Theo Roos, août 2012

- Institute for Public Policy Research (IPPR), *Many to many, how the relational state will transform the public services*, février 2014
- , *The Condition of Britain: Interim report*, décembre 2013
- Reform, *The State of the State 2013*, septembre 2013
- ResPublica, *The Ownership State, Phillip Blond*, octobre 2009
- , *Making it Mutual: The ownership revolution that Britain needs*, mars 2013
- Royal Society for the encouragement of Arts, Manufactures and Commerce (RSA), 2020 Public Services Trust at the RSA, *From social security to social productivity, a vision for 2020 Public Services*, The final report of the Commission on 2020 Public Services, septembre 2010
- , 2020 Public Services Hub at the RSA, *Business, Society and Public Services. A social productivity framework*, Henry Kippin, Heidi Hauf and Atif Shafique, mai 2012
- Policy Exchange, *Expanding Payment-by-Results: Strategic choices and recommendations*, Max Chambers, février 2013
- , *Smaller, Better, Faster, Stronger: Remaking government for the digital age*, Chris Yiu with Sarah Fink and a foreword by Rohan Silva, septembre 2013
- , *Compassionate Conservatism: what it is, why we need it*, Janan Ganesh and Jesse Norman, juin 2006
- Social Finance, *Social Impact Bonds : The One\* Service. One year on, Reducing reoffending among short sentenced male offenders from Peterborough prison*, novembre 2011
- , *A new tool for scaling impact: how Social Impact Bonds can mobilize private capital to advance social good*, février 2012
- Social Market Foundation, *Civic Conservatism*, David Willetts, 1994
- , *Risky Business: Social Impact Bonds and public services*, Nigel Keohane, Ian Mulheirn and Ryan Shorthouse, juillet 2013
- The King's Fund, *A high-performing NHS? A review of progress 1997-2010*, avril 2010
- Theos think tank, *The future of welfare: a Theos collection*, février 2014
- Von Hügel Institute, *The UK Government's 'Big Society' Programme and Catholic Social Teaching*, John Loughlin, Peter Allott, Richard Crellin, 2013
- Young Foundation, *Investing in social growth. Can the Big Society be more than a slogan?*, Geoff Mulgan, Phoebe Griffith, septembre 2010
- , *Social Impact Investment: the challenge and opportunity of Social Impact Bonds*, Geoff Mulgan, Neil Reeder, Mhairi Aylott & Luke Bo'sher, novembre 2010, révisé en mars 2011



#### 4. Littérature universitaire

Alexandre-Collier Agnès, *Les habits neufs de David Cameron : Les conservateurs britanniques (1990-2010)*, Les Presses de Sciences Po, 2010

Bale Tim, *The Conservative Party: From Thatcher to Cameron*, Polity Books, 2010

(sd) Edwards Jason, *Retrieving The Big Society*, Wiley-Blackwell, 2012

(sd) Fons, Jean-Philippe, « La nouvelle donne politique en Grande-Bretagne (2010-2012) », *Observatoire de la société britannique n° 12*, Octobre 2012

Fons, Jean-Philippe, « Good for me, good for my neighbour. Quelles politiques sociales pour les Conservateurs de David Cameron ? », *Observatoire de la société britannique n°4*, juin 2007

(sd) Hilton Matthew and McKay James, *The Ages of Voluntarism, How we got to the Big Society*, British Academy Original Paperbacks, Oxford University Press, 2011

Hickson Kevin, « The Localist Turn in British Politics and Its Critics », *Policy Studies* Volume 34, Issue 4, 2013

-, « The Ideology of the New Conservatism » ; texte disponible sur le site <http://www.britishpoliticsgroup.org/>

-, « Thatcherism, Poverty and Social Justice », *Journal of Poverty and Social Justice*, Volume 18, Number 2, June 2010

-, « Conservatism and the Poor: Conservative Party Attitudes to Poverty and Inequality since the 1970s », *British Politics*, 4, 341-62 (2009)

Cécile Laborde, « Penser l'Etat en Grande-Bretagne », *Serviteurs de l'État, Une histoire politique de l'administration française (1875-1945)*, sous la direction de Vincent Duclert et Marc Olivier Baruch, La Découverte, 2000

Prochaska Franck, *Christianity and Social Service in Modern Britain: The Disinherited Spirit*, Oxford University Press, 2008

# Annexe 1

## Un exemple de *Social Impact Bond* la réinsertion des prisonniers de Peterborough

Les *Social Impact Bond* (SIB ; aussi appelés *Pay for Success Bonds* ou *Social Benefits Bonds* aux Etats-Unis) sont des programmes permettant de lever des fonds privés afin de financer des projets sociaux ; ils illustrent la créativité des nouvelles possibilités de partenariat que l'on pourrait voir émerger entre l'Etat, le secteur privé et les organisations du tiers secteur

Le projet pilote de *Social Impact Bond* lancé en septembre 2010 par Social Finance et le ministère de la justice autour de la prison de Peterborough est emblématique de cette démarche. 17 investisseurs ont levé 5 millions de livres pour financer l'action de quatre organisations à but non lucratif : Ormiston Children, St Giles Trust, Sova et YMCA, regroupées au sein du programme The One\* Service. Ce dernier se concentre sur des délinquants condamnés à des peines de prison courtes (12 mois maximum), qui sont pris en charge avant et après leur sortie de prison. 3 000 prisonniers au total sont suivis sur six ans (chaque cohorte de 1 000 prisonniers l'étant en moyenne sur deux ans). Ces derniers se voient offrir un service sur-mesure tenant compte de l'ensemble de leurs besoins clés – avant et après leur sentence – qu'il s'agisse des questions liées au logement, à la santé, le soutien à la famille, l'emploi et la formation ou les conseils financiers. La qualité du service offert par le One\* Service provient notamment des données que collecte l'organisation, puisque l'ensemble des partenaires (la prison et les autres organisations) partagent leurs informations, ce qui est inhabituel.

Dans le cas où le programme parvenait à faire diminuer de 7,5 % ou plus le taux de récidive de ces derniers, l'Etat s'engage à reverser aux investisseurs une part des économies de long terme réalisées du fait de la diminution du taux de récidive, pouvant aller jusqu'à 13% de leur investissement initial sur huit ans. Afin d'éviter tout effet d' « écrémage », la mesure des résultats s'effectue sur l'ensemble des prisonniers, plutôt que sur les prisonniers considérés un à un. Les prestataires sont ainsi incités à traiter aussi les cas des prisonniers les plus à risque.

Si les résultats du SIB pilote de Peterborough ne seront connus qu'en avril 2014, des premières mesures sont d'ores et déjà disponibles : d'après les derniers chiffres communiqués par le ministère de la justice, le taux de récidive aurait diminué de 12 % depuis 2008 à Peterborough alors qu'il aurait augmenté de 11 % au niveau national.

On voit ici tout le potentiel associé à la généralisation de ces outils, quand on sait que le seul domaine de la récidive entraîne au Royaume-Uni un coût annuel estimé entre 9,5 et 13 milliards de livres. Au-delà, ce système est particulièrement adapté partout où le coût de l'intervention s'avère largement inférieur à l'économie projetée pour le secteur public : action de lutte contre le décrochage scolaire ou la toxicomanie, réduction du nombre de sans-logis, aide au maintien à domicile des personnes âgées, diminution du nombre d'enfants dépendants de l'aide sociale.

Une certaine prudence s'impose toutefois. Dans ce projet pilote, le *Social Impact Bond* a été réservé à des fondations d'utilité publique et des groupes spécialisés dans l'investissement social. Toutefois, un des concepteurs du projet, Sir Ronald Cohen, qui a ensuite pris la tête du *Big Society Capital*, estime que rien ne s'oppose à ce que d'autres catégories d'investisseurs privés soient invitées à participer à de tels programmes. Ces investisseurs devraient toutefois être prêts à attendre plusieurs années avant de percevoir le moindre retour sur investissement.

D'autre part, le nombre d'initiatives de ce type est encore limité (seuls 14 *Social Impact Bonds* ont été lancés à ce jour au Royaume-Uni) et toutes en sont encore à leur phase initiale. Or leur succès ne pourra être réellement évalué et mesurable qu'à moyen voire long terme.

# Annexe 2

## L'organisation territoriale au Royaume-Uni

Composé de quatre entités géographiques – l'Angleterre, l'Ecosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord – le Royaume-Uni présente une organisation territoriale inédite bien qu'il soit dirigé par un seul gouvernement national souverain.

Depuis toujours, le Royaume-Uni fait face un dilemme qui demeure encore sans réponse : la prise de décisions doit-elle être du ressort du gouvernement national ou du ressort du niveau local ?

### **Les collectivités locales au Royaume-Uni depuis les années 1970**

Le système actuel est fondé sur le *Local Government Act* de 1972 qui a restructuré l'organisation territoriale de l'époque, instaurant une architecture des collectivités locales à deux niveaux. Depuis les quarante dernières années, le statut des collectivités locales britanniques a été modifié à maintes reprises, au gré des différents gouvernements. L'autonomie locale représente depuis toujours un pilier fondamental de la liberté traditionnelle des Britanniques ; niveaux central et local sont voués à la cohabitation.

Dans les années 1970, le centre décide en consultation avec l'administration locale, et ces deux niveaux sont liés par un tissu de collusion et de complicité. L'administration locale ne s'apparente donc pas à un contre-pouvoir politique mais bel et bien à un exécutant administratif de la volonté étatique. Entre 1974 et 1979, sous un gouvernement travailliste, les collectivités locales poursuivent une politique de rigueur budgétaire, illustrant leur volonté de coopérer avec le centre en période de crise économique. A cette époque, le niveau local est perçu par le centre comme un instrument puissant et fonctionnel, mais subordonné.

L'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur de Margareth Thatcher en 1979 va entraîner un bouleversement radical dans les relations entre gouvernement central et collec-

tivités locales. Pionnier d'une politique centralisatrice, le gouvernement Thatcher fait peser une forte pression sur les collectivités locales. En effet, la stratégie conservatrice est dictée par une volonté de rendre le niveau local moins dépensier, plus efficace, plus responsable, mais surtout moins puissant. Aussi, la pression pour réduire les dépenses locales s'accroît de façon dramatique et les collectivités locales se voient interdites de fixer le taux de leurs propres impôts. La situation attire les foudres des milieux locaux qui accusent le centre de détruire la base même de l'autonomie traditionnelle des collectivités locales. En d'autres termes, sous le gouvernement Thatcher, le centre a eu de plus en plus recours à un système autoritaire pour imposer sa politique et a brutalement changé les règles du jeu ; les négociations ne sont plus à l'ordre du jour. Désormais le centre annonce sa politique et les collectivités locales l'appliquent sans pouvoir l'influencer. A la fin des années 1985, les rapports entre niveau central et local sont donc caractérisés par un climat de tension et de confrontation, détruisant les tissus de complicité qui liaient auparavant ces deux niveaux.

L'élection du gouvernement de Tony Blair en 1997 va à son tour totalement modifier le paysage institutionnel et territorial du Royaume-Uni. Dès sa prise de fonction, Blair lance une grande réforme décentralisatrice. De fait, un processus de « dévolution » est amorcé, octroyant à l'Ecosse, au pays de Galles et à l'Irlande du Nord une large autonomie institutionnelle liée à la décentralisation administrative. Depuis cette réforme, ces trois entités géographiques sont donc gouvernées localement et disposent de « ministères » chargés d'administrer des programmes conçus en fonction des priorités territoriales. Il est important de noter que l'Angleterre a été totalement exclue de cette réforme de décentralisation : administrée par le gouvernement central du Royaume-Uni, elle demeure la seule région dont le gouvernement est centralisé.

### **L'organisation territoriale actuelle**

Le Royaume-Uni présente une organisation territoriale hétérogène ainsi que des niveaux de subdivisions administratives à géométrie variable selon les régions.

L'Ecosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord ne connaissent qu'un seul niveau de subdivision administrative ; les *Unitary Authorities* en Ecosse ainsi qu'au pays de Galles et les *District Councils* en Irlande du Nord. L'Ecosse – qui est dirigée par un gouvernement écossais – possède 32 *Unitary Authorities* et, en parallèle, dispose d'un Parlement doté de pouvoirs législatifs dans de nombreux domaines tels que l'environnement, l'agriculture, le tourisme ou encore la police. Le pays de Galles possède 22 *Unitary Authorities* et dispose d'une assemblée régionale (sans pouvoirs législatifs) chargée de désigner l'exécutif gallois. L'Irlande du Nord, quant à elle, possède 26 *District Councils* et une assemblée régionale.

L'Angleterre présente une organisation tout à fait différente. En premier lieu, elle compte neuf régions administratives (*Government Office Regions*) : the North East, the North West, Yorkshire and the Humber, West Midlands, East Midlands, East of England, London, the South East et the South West. Jusqu'en 2011, ces régions étaient administrées par des

préfectures de régions (*Government Offices*). L'Angleterre connaît jusqu'à trois niveaux de collectivités locales. Les neuf régions administratives sont subdivisées soit en *Unitary Authorities* soit en *County Councils* (1<sup>er</sup> niveau) qui eux-mêmes sont divisés en *District Councils* (2<sup>ème</sup> niveau). Il arrive que certains de ces *District Councils* soient encore divisés en communes (*Parishes*) ou en *Town Councils* (3<sup>ème</sup> niveau).

Il existe un cas particulier en Angleterre : l'autorité du grand Londres (*Greater London Authority*), qui ne comporte qu'un seul niveau de subdivision à savoir les arrondissements (*Boroughs*) qui sont au nombre de 33. Londres constitue la seule autorité régionale élue au suffrage universel direct. Depuis les élections du 5 mai 2000, Londres est dotée d'un maire et d'une assemblée de 25 membres.

L'Angleterre dispose également d'autorités déconcentrées qui représentent les départements ministériels suivants : l'environnement, le commerce et l'industrie, l'emploi, les transports et le développement régional. Ces autorités déconcentrées représentent le pouvoir central au niveau local ; elles permettent au gouvernement de mener à bien politiques et programmes de façon plus efficace. Bien que déconcentrées, ces autorités font partie intégrante de l'administration centrale.

### **La répartition des compétences**

Le système de dévolution mis en place par Tony Blair a conduit à une réelle redistribution des compétences entre niveau central et local. De nombreuses compétences ont effectivement été transférées du gouvernement central vers les gouvernements locaux. Le gouvernement central conserve toutefois l'exclusivité des compétences dans les domaines régaliens ainsi que dans ceux qui impliquent une coopération nationale (affaires étrangères, défense, affaires intérieures, politiques macroéconomique, fiscale et monétaire, emploi, sécurité sociale...).

En Ecosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, l'accroissement des compétences dévolues aux autorités régionales a entraîné un renforcement des institutions politiques locales et donc une plus grande autonomie de ces régions. La dévolution demeure néanmoins un processus différencié, certaines régions ayant bénéficié de transferts de compétences plus importants que d'autres. L'Ecosse dispose ainsi de l'autonomie la plus importante et les compétences qui lui sont dévolues sont larges : certains domaines quasi-régaliens tels que la police et la justice, l'aménagement et la protection du territoire (agriculture, environnement, développement économique...) ainsi que des responsabilités d'aspects sociaux tels que l'éducation, la formation, la santé ou encore le sport. Les compétences dévolues galloises comprennent l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques en matière d'aménagement et de protection du territoire et d'affaires sociales, domaines dans lesquels légifère également l'assemblée d'Irlande du Nord.

A contrario, en Angleterre, la réforme décentralisatrice est allée dans le sens d'une réduction des pouvoirs locaux ; l'autonomie locale a été réduite, de même que l'autonomie de décision et l'autonomie financière. En pratique, jusqu'au vote du *Localism Act*, les autorités

locales n'ont pas de compétences générales : elles ne peuvent faire que ce qui leur est permis par la loi.

Cependant, il est important de noter que malgré la nouvelle répartition des compétences et le gain en autonomie de certaines régions permis par la réforme de Blair, les collectivités locales ne disposent d'aucune garantie constitutionnelle quant à leur pérennité. Par exemple, le Parlement de Westminster peut toujours légiférer dans un champ même si il a été dévolu au Parlement écossais. Il n'y a donc pas de « garantie » de la distribution des compétences.







## L'AUTEUR

**Eudoxe Denis** est directeur des études de l'Institut de l'entreprise.

Après un parcours dans le secteur financier, il a rejoint l'Institut de l'entreprise en 2008 en tant que chargé de mission auprès du délégué général. Dans ce cadre, il a notamment supervisé les travaux de l'Institut sur l'entreprise de l'après-crise, la compétitivité de l'économie française, le dualisme du marché du travail, le financement de l'enseignement supérieur et la fiscalité.

Il a aussi mis en place et animé la cellule de chiffrage des programmes présidentiels lors des élections de 2012.

Eudoxe Denis est diplômé de l'Essec

 [@eudoxe81](#)

Ancienne élève de l'Ecole normale supérieure de la rue d'Ulm, Laetitia Strauch est chargée d'études à l'Institut de l'entreprise.

 [@LaetitiaStrauch](#)



# INFOGRAPHIES

Il nous a semblé utile d'illustrer dans cette section les principaux éléments nécessaires à la compréhension de la *Big Society*.

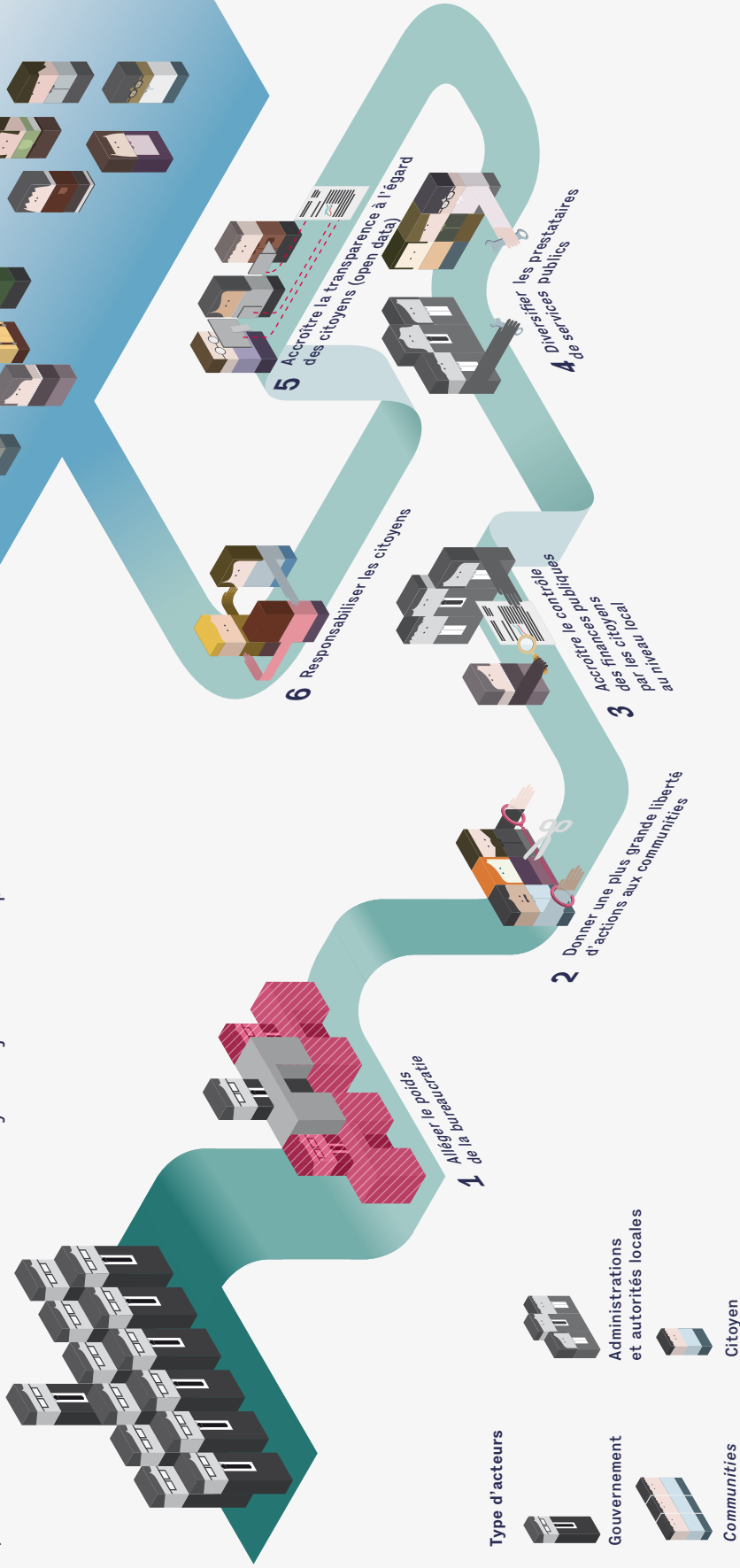
On trouvera donc dans les pages qui suivent :

- une description des étapes permettant le passage du *Big Government* à la *Big Society*;
- une illustration du fonctionnement du mécanisme de *payment by results* au travers d'un exemple emblématique, le *Work Programme*;
- l'explication du fonctionnement d'un *Social Impact Bond* (SIB) et la déclinaison de cet outil au travers de la réinsertion des prisonniers de Peterborough;
- un bilan illustré de la révolution que constitue la généralisation de l'autonomie dans le domaine scolaire;
- une comparaison du « *third sector* » (tiers secteur) britannique avec l'« économie sociale et solidaire » à la française, au travers de leur poids respectif dans l'économie et de leur financement;
- une mise en perspective, enfin, de la politique de redressement budgétaire mise en place par le gouvernement de David Cameron.

Toutes ces infographies ont été réalisées par Maxime Zoffoli

# 6 étapes vers la BIG SOCIETY

La Big Society est une vision de la société consistant à placer davantage de pouvoir entre les mains des individus, en favorisant un transfert massif de pouvoir du Gouvernement central vers les *communautés* locales. L'objectif est d'encourager les citoyens à jouer un rôle plus actif dans la société.



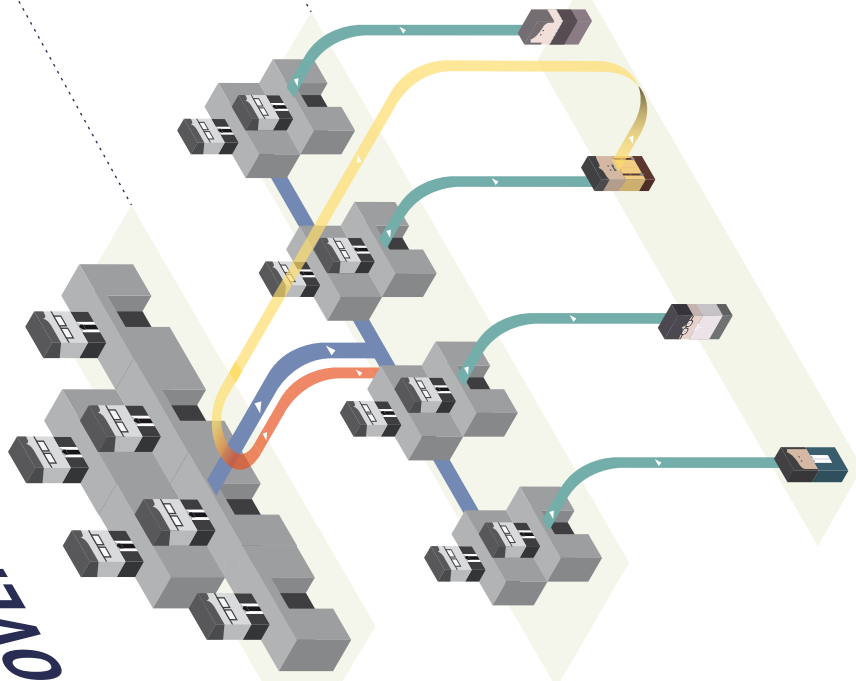
# Avant BIG GOUVERNEMENT

# Après BIG SOCIETY

ADMINISTRATIONS  
NATIONALES

ADMINISTRATIONS  
LOCALES

CITUYENS



Légende

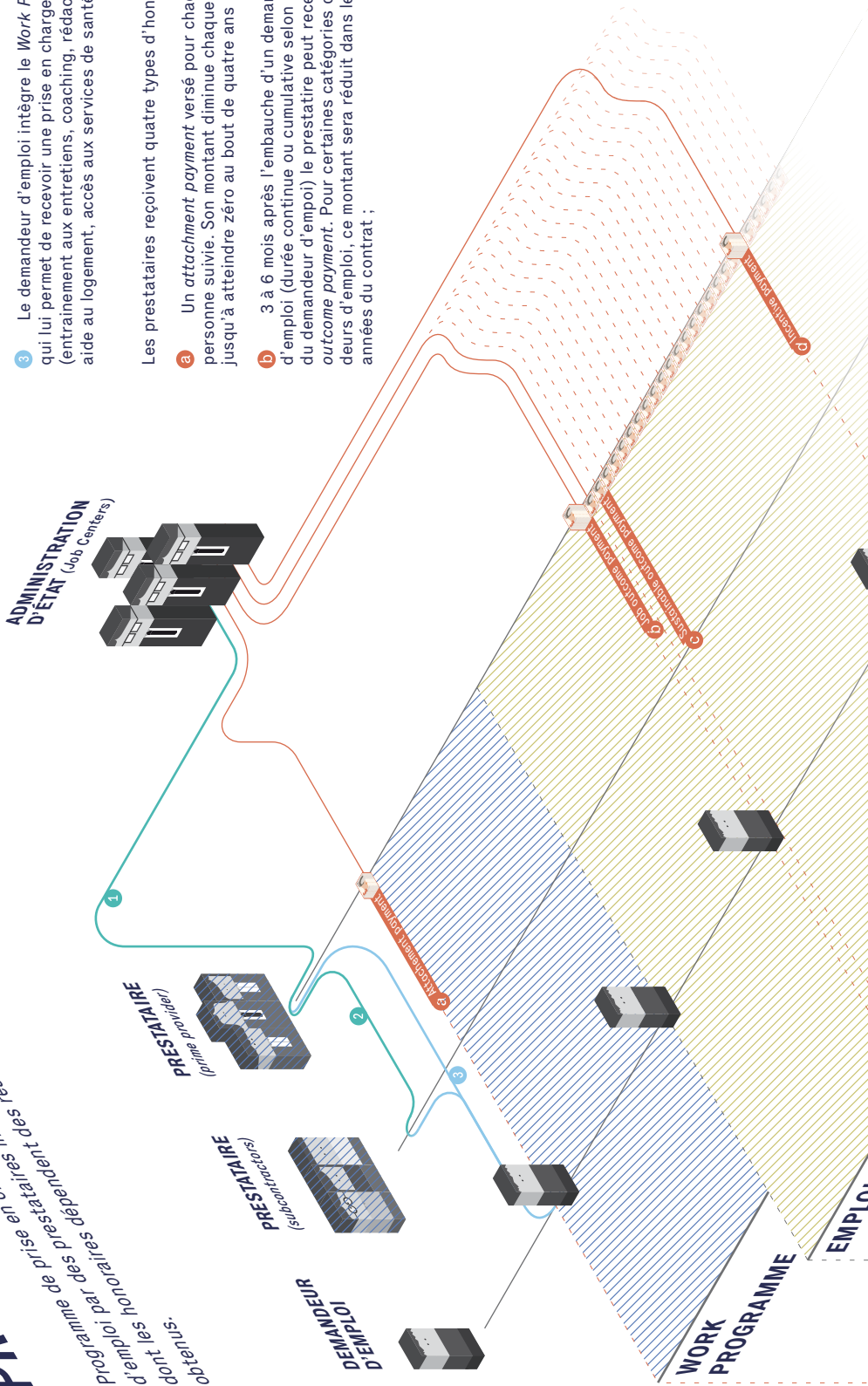
- instructions
- service au public
- participation
- remontée d'information du public
- service public personnalisé selon les besoins

# THE WORK PROGRAMME

- 1 L'État (Job Centres) fait appel à un prestataire extérieur.
- 2 Ce prestataire peut lui aussi faire appel à des sous-traitants pour des compétences spécifiques.
- 3 Le demandeur d'emploi intègre le Work Programme qui lui permet de recevoir une prise en charge spécifique (entraînement aux entretiens, coaching, rédaction de C.V., aide au logement, accès aux services de santé, etc.)

Les prestataires reçoivent quatre types d'honoraires :

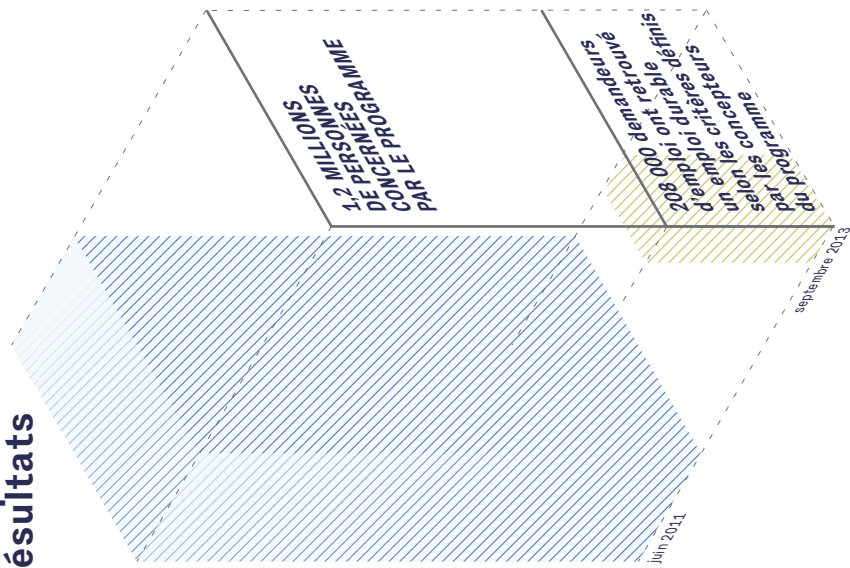
- a Un *attachment payment* versé pour chaque personne suivie. Son montant diminue chaque année jusqu'à atteindre zéro au bout de quatre ans ;
- b 3 à 6 mois après l'embauche d'un demandeur d'emploi (durée continue ou cumulative selon le profil du demandeur d'emploi) le prestataire peut recevoir le *job outcome payment*. Pour certaines catégories de demandeurs d'emploi, ce montant sera réduit dans les dernières années du contrat ;



**c** Un *sustainable outcome payment*, paiement complémentaire versé toutes les 4 semaines pour chaque personne maintenue en emploi pendant une période de un an à dix-huit mois et jusqu'à deux ans selon les profils. Plus l'insertion professionnelle est difficile, plus le *sustainable outcome payment* sera maintenu longtemps ;

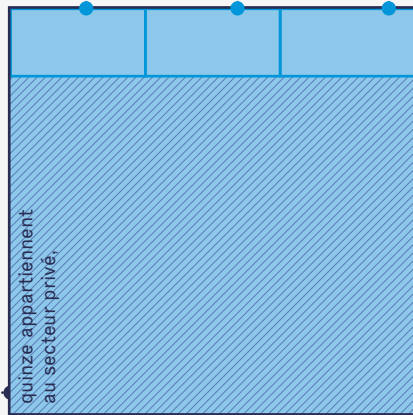
**d** Un *incentive payment*, à partir d'un niveau de retour à l'emploi supérieur de 30% à celui qui aurait été atteint en l'absence du programme.

## Les premiers résultats

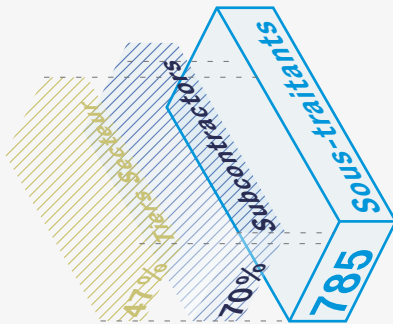


## Les sous-traitants

18 *prime providers* détiennent plus de 40 contrats liés au *Work Programme*



et un est une *joint venture* entre le tiers secteur et le secteur privé

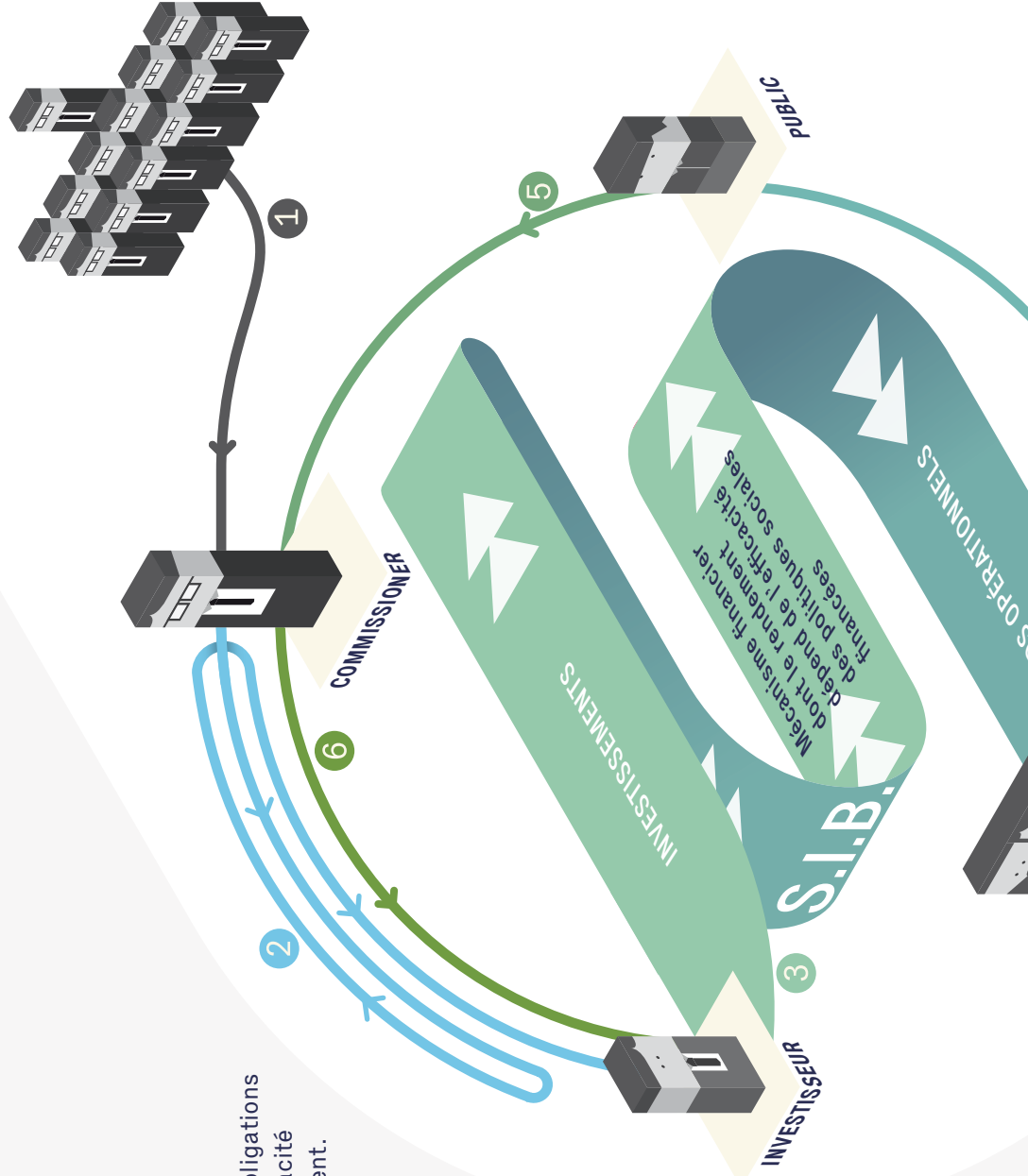


785 sous-traitants (en juillet 2012), dont 70% sont des sous-traitants de second rang. Près de la moitié (47%) des sous-traitants proviennent du tiers secteur.

# SOCIAL IMPACT BONDS

Les *Social Impact Bonds* sont des obligations dont le rendement dépend de l'efficacité des politiques sociales qu'ils financent.

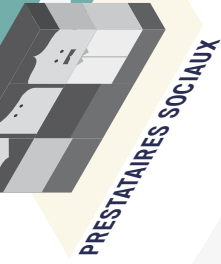
- 1 Le gouvernement nomme un *commissionner* et fixe des objectifs à atteindre ;
- 2 le *commissionner* trouve un investisseur et fixe avec lui les modalités d'évaluations du contrat ;
- 3 l'investisseur finance des *Social Impact Bonds* qui serviront à financer les prestataires de services sociaux ;
- 4 les prestataires interviennent auprès du public ciblé ;





5 la réussite de l'action des prestataires conduit à une économie pour l'État ;

6 le *commissioner* attribue à l'investisseur une partie des économies effectuées.

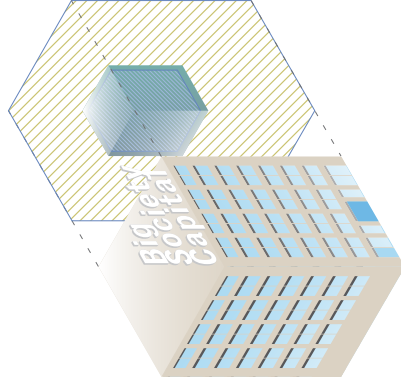


4

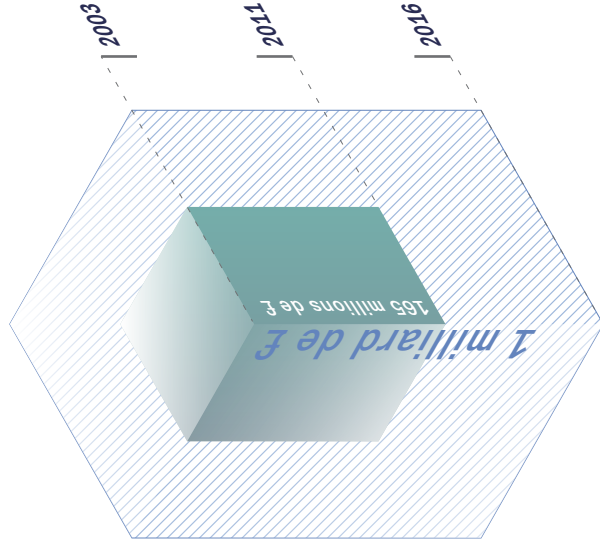
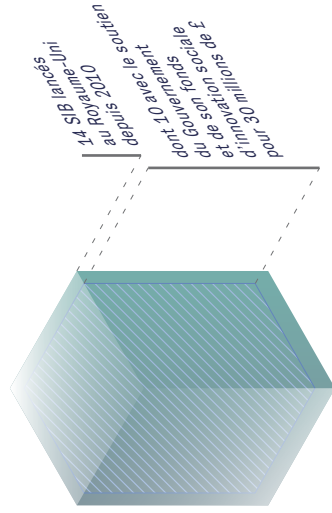
## LES SOCIAL BOND IMPACT BOND AU ROYAUME-UNI

### Progression de la demande

Alors que le marché de l'investissement social n'existait pas il y a 10 ans, il représentait en 2011, 165 millions de £. La demande potentielle pour des investissements de ce type est estimée à 1 milliard de £ en 2016.

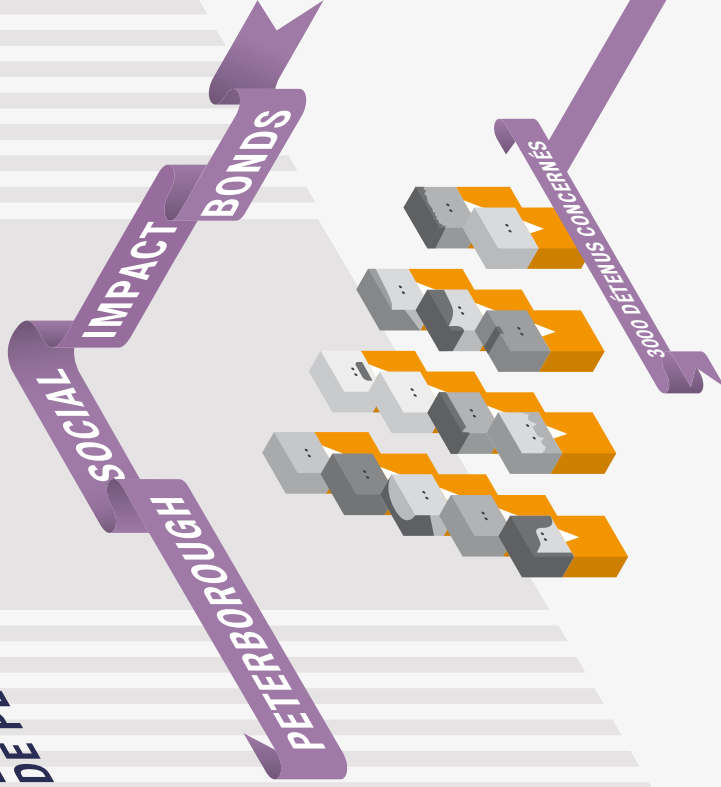


Mise en place en 2011 de la première institution dédiée au soutien de l'investissement social, la *Big Society Capital*, dotée de 600 millions de £ de budget.



1,4 milliard de £ au Royaume-Uni depuis le lancement de la première institution dédiée au soutien de l'investissement social, la *Big Society Capital*, dotée de 600 millions de £ de budget.

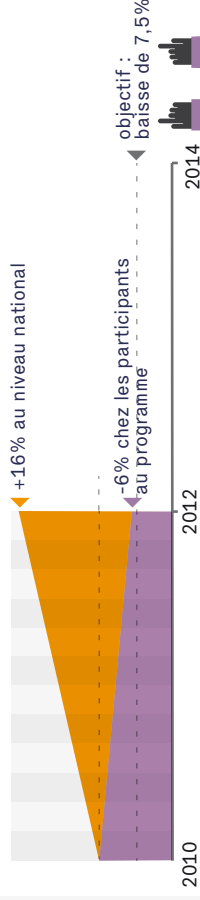
# L'EXEMPLE DE PETERBOROUGH



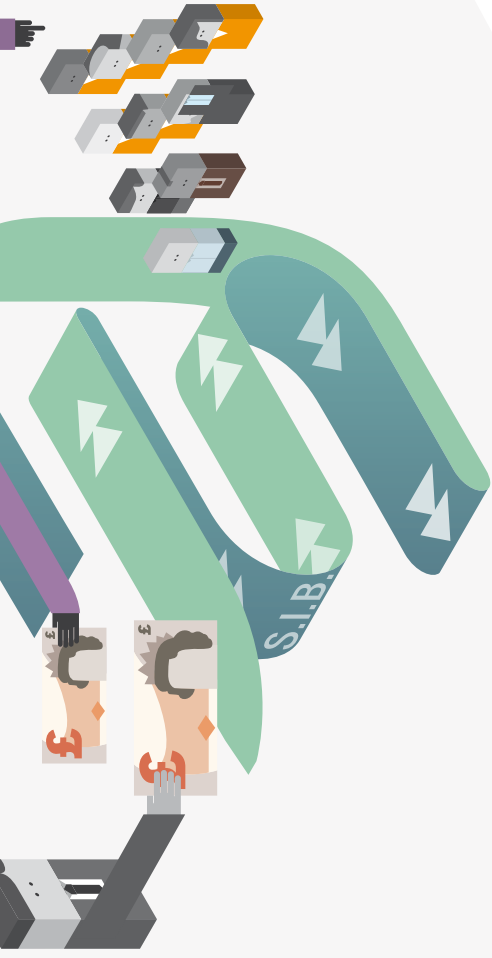
Le premier programme financé par *Social Impact Bonds* a été mis en place en septembre 2010 à la prison de Peterborough.

Suivant ce programme, des organisations du secteur social, (*St. Giles Trust*, *Ormiston Children and Families Trust*, *SOVA* et *YMCA*) offrent sur une période de six ans un soutien à 3 000 détenus condamnés à de très courtes peines.

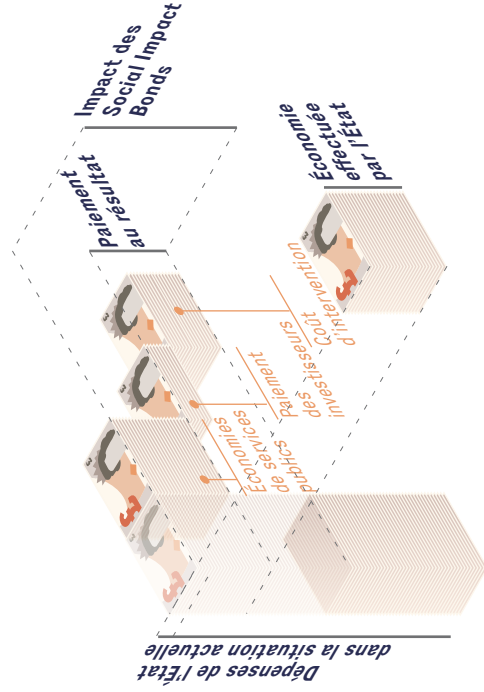
Évolution du taux de récidive entre 2010 et 2012 et projection en 2014



Si grâce à cette initiative, le taux de récidive diminue d'au moins 7,5%, les investisseurs recevront du gouvernement une partie des économies réalisées.



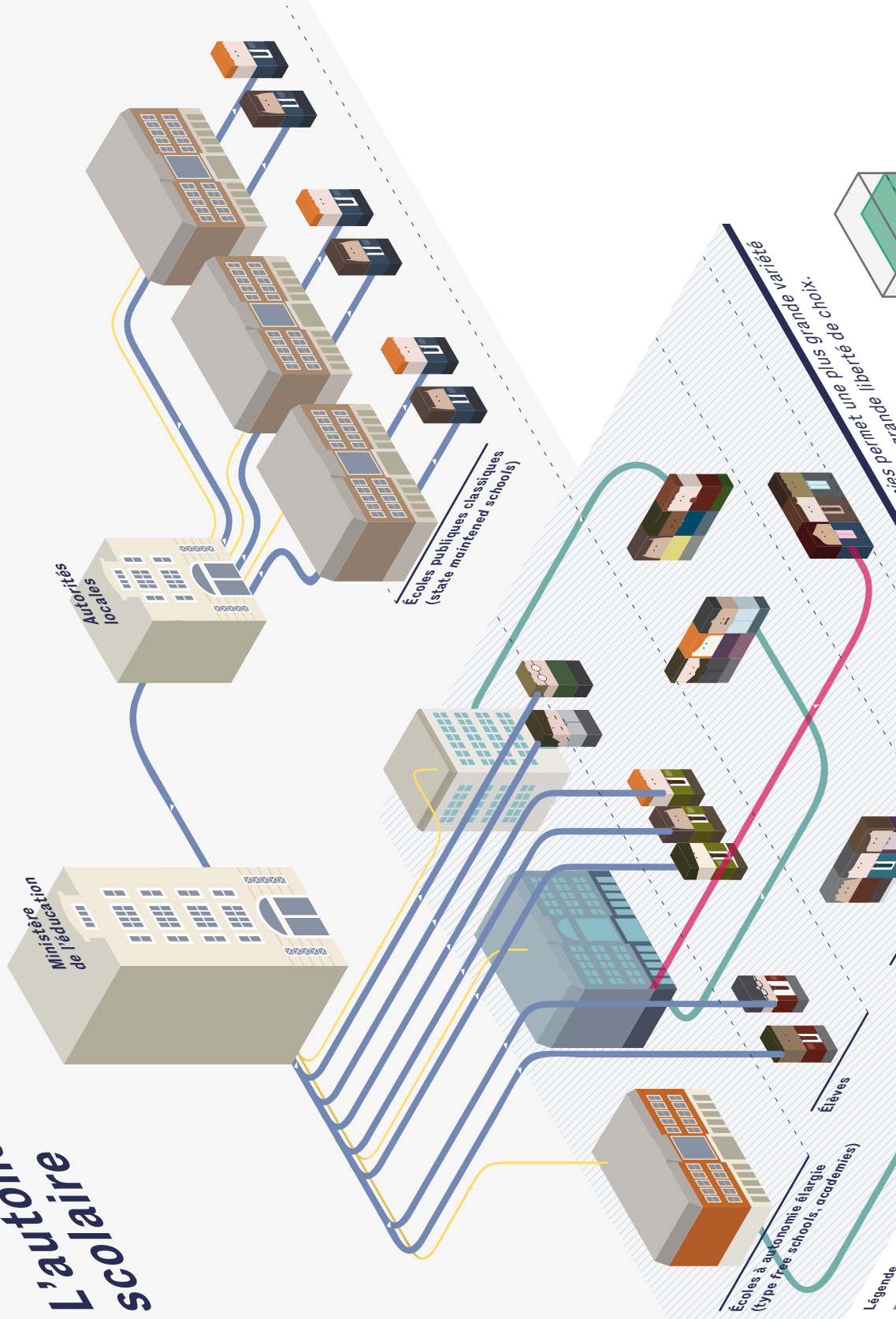
## Les économies potentielles pour l'État



## Social Impact Bonds potentiels et leurs applications

Populations vulnérables	Modèle d'intervention	Retour sur investissement
 Personnes sans-abri	Fourniture de logements permanents	Usage réduit de traitement médicaux, baisse du nombre d'abris d'urgence et du nombre d'incarcération
 Délinquants (adultes et jeunes)	Programmes de réinsertion et <i>Community based alternatives</i>	Dépense d'encadrement évitées et baisse du taux de récidive
 Séniors aux faibles revenus	Fourniture de logement adaptés	Réduction des soins à domicile

# L'autonomie L'écolaire





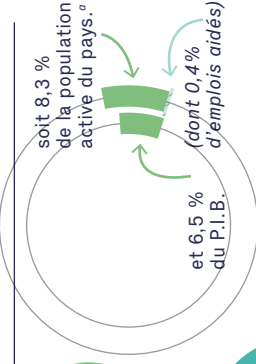
# Le Tiers secteur / France

## Le Tiers secteur / Royaume-Uni



### Le tiers secteur

### L'économie sociale et solidaire



1 705 700 (définition stricte)

2 868 600 (définition large)

—

Nombre de salariés

2 330 000

232 000

Nombre d'établissements

222 800

dont

charities\* / associations\*\*

174 200\*\*

soit 78%<sup>e</sup>

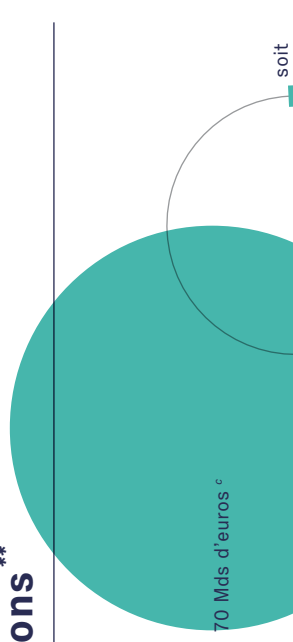
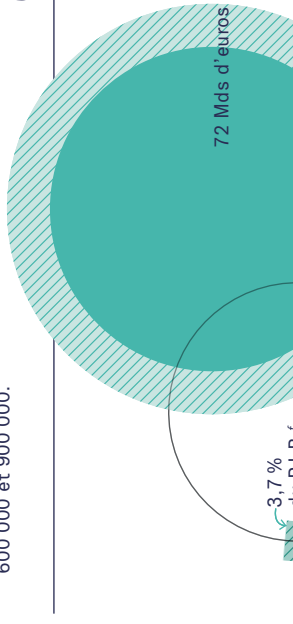
soit 69,8%

\* Ne sont pris en compte que les charities dont le chiffre d'affaire est supérieur à 5 000 £, le nombre total de community groups au sens large oscillant entre 600 000 et 900 000.

\*\* Associations employant au moins un salarié, il y a au total 1,3 million d'associations (loi 1901) en France.<sup>b</sup>

### Charities\*

### Associations\*\*



Revenus

3,7 % du P.I.B.

2,5 %  
du P.I.B.\*\*

45 Mds d'euros\*\*\*

3,5 %  
du P.I.B.

### Source des financements



11,2 Mds d'euros

Montant des dons individuels

4 Mds d'euros  
(hors legs)

Une semaine avant le sondage



76% des personnes interrogées avaient fait un don

24% des personnes interrogées avaient fait un don

Investissement personnel



72%

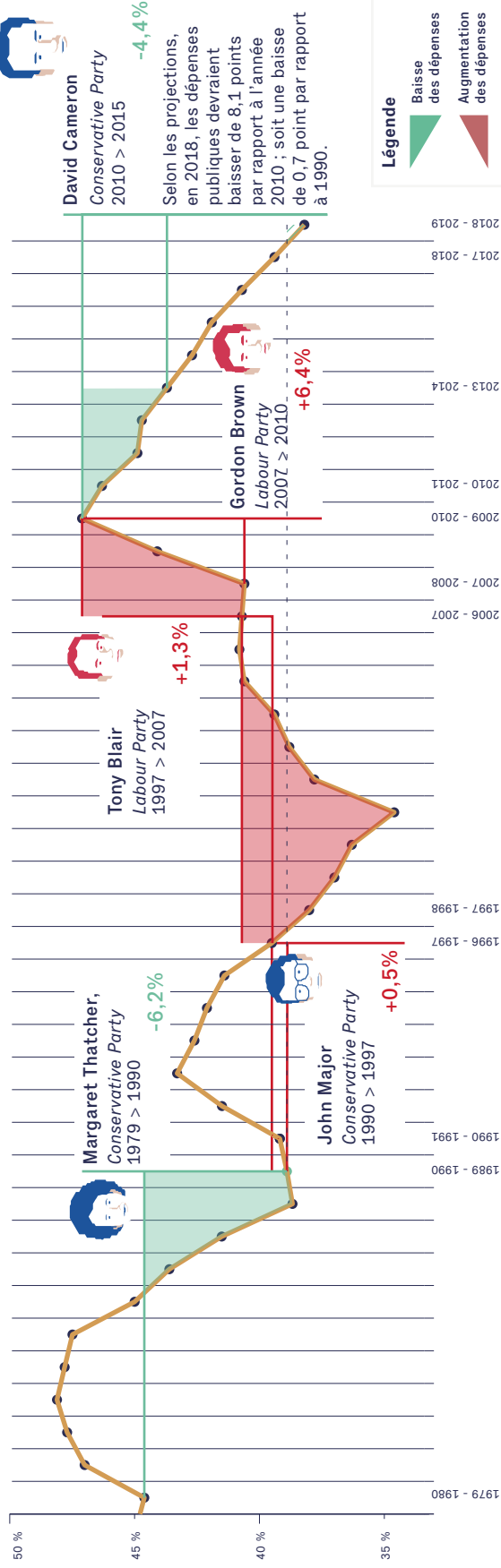
40%

Proportion de personnes (de + de 16 ans)  
faisant du bénévolat (formel ou informel)  
au moins une fois par an en 2012-2013

\*\*\* Chiffres issus d'un calcul plus strict, excluant les *charités* dépendantes institutionnellement de l'Etat.<sup>9</sup>

# Les finances publiques

## Évolution des dépenses publiques (en % du P.I.B.)



## Réorientation des dépenses publiques

### Légende

Baisse des dépenses

Augmentation des dépenses

9,9% Part dans le total des dépenses publiques

9,6% Part dans le total des dépenses publiques

## En Europe Dépenses publiques en % du P.I.B. par fonctions en 2011

1 Services généraux ; 2 Ordre, justice, défense ; 3 Affaires économiques, logement et équipements collectifs ; 4 Autres services (loisirs, culture, cultes, protection de l'environnement) ; 5 Santé ; 6 Protection sociale hors santé ; 7 Enseignement

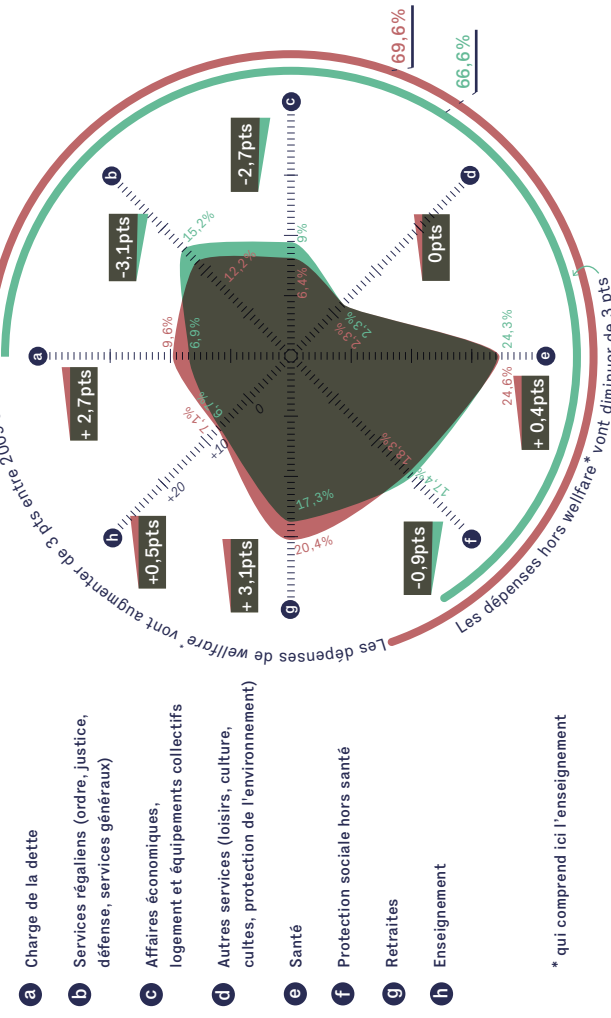
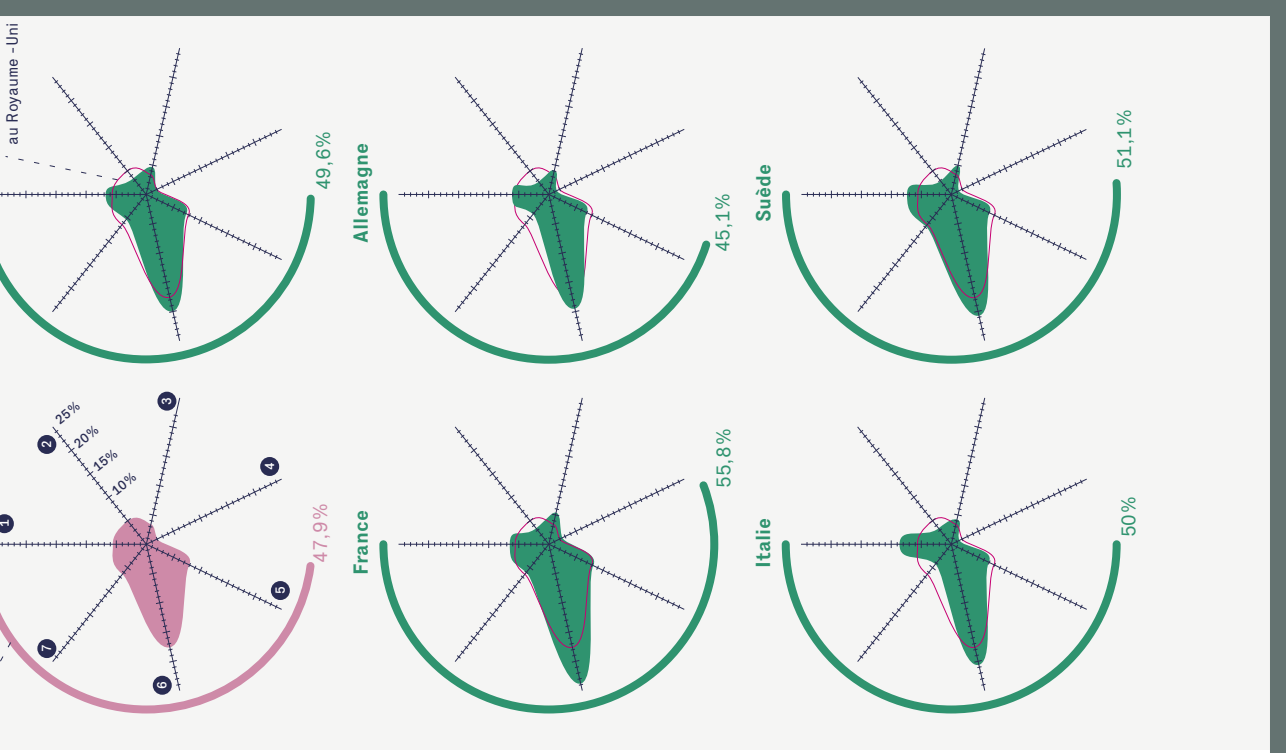
Royaume-Uni

UE 15

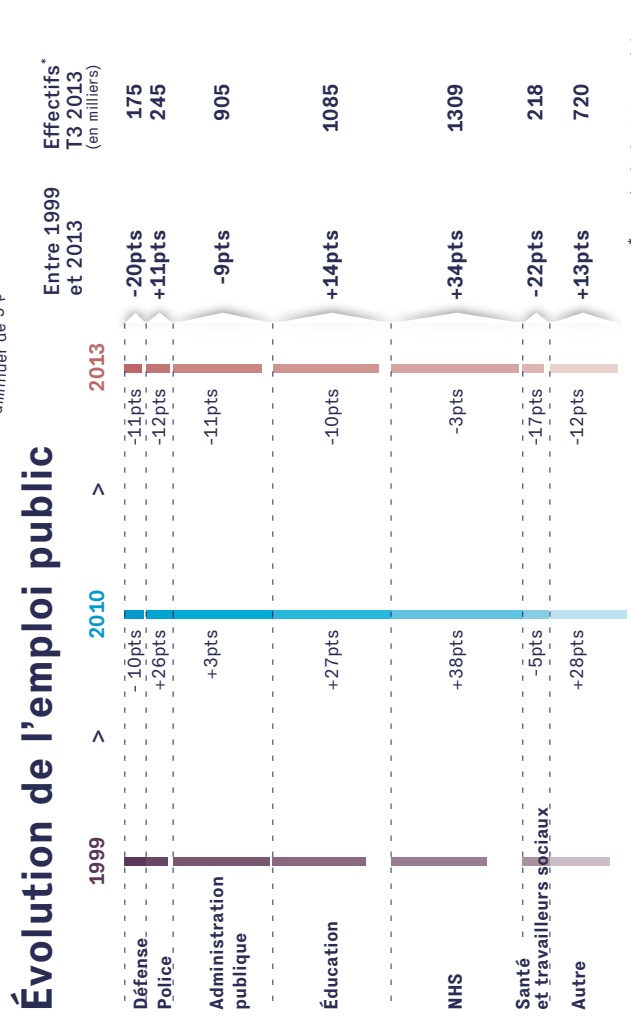
Total

Dépenses





\* qui comprend ici l'enseignement



\* en équivalent temps plein

**LES DERNIÈRES PUBLICATIONS  
DE L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE**

**Assurance chômage :  
six enjeux pour une négociation**

*Par Bruno Coquet (janvier 2014)*

**Smart Cities. Efficace, innovante, participative :  
comment rendre la ville plus intelligente ?**

*Par l'Institut de l'entreprise (novembre 2013)*

**Entreprises et territoires :  
pour en finir avec l'ignorance mutuelle**

*Par l'Institut de l'entreprise (octobre 2013)*

**Mettre enfin la fiscalité au service  
de la croissance**

*Par l'Institut de l'entreprise et l'Institut  
Montaigne (septembre 2013)*

**Réformer vraiment la formation professionnelle**

*Par Jacques Barthélémy et Gilbert Cette  
(septembre 2013)*

**Allemagne : miracle de l'emploi  
ou désastre social ?**

*Par Alain Fabre (septembre 2013)*

**Service public 2.0**

*Par Elisabeth Lulin (juillet 2013)*

**L'Italie de Mario Monti :  
la réforme au nom de l'Europe**

*Par Alain Fabre (février 2013)*

Toutes nos publications sont téléchargeables sur notre  
site internet : **[www.institut-entreprise.fr](http://www.institut-entreprise.fr)**

**PRÉSIDENT**

Xavier Huillard, président-directeur général de Vinci

**CONSEIL D'ORIENTATION**

Pierre BELLON, président du conseil d'administration de Sodexo

Alain BENICHOU, président de IBM France

Laurent BURELLE, président-directeur général de Plastic Omnium \*

Philippe CARLI, directeur général du Groupe Amaury

Henri de CASTRIES, président-directeur général d'AXA

Dominique CERUTTI, president and Deputy CEO at NYSE Euronext

Philippe CROUZET, président du directoire de Vallourec

Antoine FREROT, président-directeur général de Veolia Environnement

Pierre-Antoine GAILLY, président de la CCI Paris Ile de France

Françoise GRI, directrice générale du groupe Pierre et Vacances \*

Henri LACHMANN, vice-président administrateur référent de Schneider Electric \*

Bruno LAFONT, président-directeur général de Lafarge

Christophe de MAISTRE, président de Siemens France SA

Gérard MESTRALLET, président-directeur général de GDF SUEZ \*

Christian NIBOUREL, président de Accenture France

Henri PROGLIO, président-directeur général d'EDF

Baudouin PROT, président du conseil d'administration de BNP Paribas

Denis RANQUE, président du conseil d'administration d'EADS

Jacques RICHIER, président-directeur général d'Allianz France

Augustin de ROMANET de BEAUNE, président-directeur général de Aéroports de Paris

Frédéric SAINT-GEOURS, président de l'Union des Industries et Métiers de la Métallurgie \*

Pierre-Sébastien THILL, associé de CMS Bureau Francis Lefebvre

**DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL**

Frédéric Monlouis-Félicité

\* *Membres du Bureau*

# Royaume-Uni, l'autre modèle ?

## La *Big Society* de David Cameron et ses enseignements pour la France

La Grande-Bretagne a souvent été présentée comme un « laboratoire » de l'innovation politique. En 1979, l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher marqua le début de ce qu'on a appelé la « révolution conservatrice » ; près de vingt ans plus tard, Tony Blair tentait avec la « Troisième Voie » une synthèse entre économie de marché et solidarité. En 2010, c'est un gouvernement de coalition Tory-Lib Dem, dirigé par David Cameron, qui portait un discours nouveau sur le thème de la « Big Society », et s'engageait dans un programme radical de réformes parallèlement au redressement de ses finances publiques. L'objectif ? Transformer en profondeur le fonctionnement de la sphère publique, en prenant appui sur le potentiel que constitue la société civile, et réduire la dépendance des individus à l'Etat-Providence.

Près de quatre ans après, on peut s'essayer à en tirer un premier bilan. La généralisation des mécanismes de rémunération au résultat dans la fourniture des services publics, la conversion progressive de l'ensemble des écoles publiques en établissements autonomes, l'expérimentation, au niveau le plus local, de nouveaux modèles de co-production du service public ou les innovations apportées au financement du tiers secteur semblent autant de signes de transformations de grande ampleur. Le Royaume-Uni est-il à même de représenter encore une fois un nouveau modèle économique et politique ? Si tel est le cas, quelles leçons notre pays peut-il en tirer ?



29, rue de Lisbonne  
75008 Paris  
Tél. : +33 (0)1 53 23 05 40  
Fax : +33 (0)1 47 23 79 01  
[www.institut-entreprise.fr](http://www.institut-entreprise.fr)

