

PANEL INTERNATIONAL DES ORGANISATIONS AFFILIÉES

RAPPORT SUR LA SITUATION AU ROYAUME-UNI

1. La relation entre le gouvernement local et le gouvernement central au Royaume-Uni et les principaux services assurés par le gouvernement local

1.1 Au Royaume-Uni, la relation entre le gouvernement central et le gouvernement local (administration locale) a fait l'objet de grandes réformes, surtout pendant les deux dernières décennies, pour qu'elle s'apparente moins à une relation parent-enfant. Les gouvernements central et locaux sont maintenant perçus davantage comme des partenaires de la prestation de services publics, de la création et du soutien de communautés prospères et de l'amélioration des résultats pour les citoyens.

1.2 Les conseils locaux ont une large gamme de pouvoirs et de devoirs et sont responsables des affaires locales et de la prestation des services courants. Puisqu'ils modulent la prestation des services dans leur région et qu'ils en assument la direction, les conseils sont responsables du rendement des services ainsi que de la prospérité et du bien-être des communautés locales. Les conseils ont le droit de considérer les priorités exprimées par leur communauté à l'occasion des élections locales et ont la responsabilité d'assumer un leadership responsable et transparent qui est attentif aux besoins des communautés et la responsabilité de produire une amélioration.

1.3 Le gouvernement central a le droit d'établir des politiques nationales, de collaborer avec les régions urbaines pour les appuyer et, au besoin, d'intervenir afin d'éviter un rendement trop défaillant. Le gouvernement central propose la législation, sous réserve de l'approbation du parlement, servant à établir un cadre national de travail pour les gouvernements locaux. Il est responsable de consulter les autorités locales dans l'exercice de ces droits et de collaborer avec elles. Il a une responsabilité et un mandat démocratique pour agir dans l'intérêt national et son intérêt est prédominant dans les questions ayant trait à l'économie nationale, à l'amélioration de la fonction publique et de ses normes de rendement et à la fiscalité.

1.4 Le lien principal entre le gouvernement central et les autorités locales est assuré par le ministère des autorités locales, lequel est responsable de la politique nationale et du mode de fonctionnement des autorités locales, de la qualité de leur fonctionnement et de la manière dont elles sont financées. D'autres ministères du gouvernement central tiennent aussi un rôle en matière de politique nationale sur les services locaux.

1.5 Dans le passé, les pouvoirs d'agir des autorités locales du Royaume-Uni se limitaient à ce qui était permis par les délégations statutaires de pouvoirs, qui ont longtemps été jugées trop étroites pour les conseils qui voulaient agir dans l'intérêt de leurs commettants. Ces limites ont été supprimées par l'avènement d'une notion qualifiée de « pouvoir de bien-être » – un pouvoir accordé aux autorités locales de l'Angleterre et du Pays de Galles de promouvoir le bien-être économique, social et environnemental de leur région – et qui a été

remplacé ensuite par un « pouvoir général de compétence » donnant aux autorités locales une liberté d'action explicite dans l'intérêt de leurs commettants, sans être entravées par l'absence d'une loi spécifique qui aurait légitimé leurs gestes. Conformément à ce pouvoir, aucun acte, sauf la perception de taxes, pour laquelle il est nécessaire d'avoir l'approbation explicite du parlement, ne serait jugé « outrepasser les pouvoirs » d'un gouvernement local en Angleterre, à moins que celui-ci soit empêché d'agir de la sorte par le droit commun, une loi spécifique ou une directive statutaire.

1.6 Actuellement, on dénombre 407 conseils locaux en Grande-Bretagne (sans compter ceux d'Irlande du Nord) : 375 en Angleterre et au Pays de Galles et 32 en Écosse (ce chiffre ne tient pas compte des conseils des villages et des paroisses, dont les rôles sont très limités). Les conseils locaux sont composés de conseillers (leurs membres) qui sont élus par le public lors d'élections locales et d'un personnel rémunéré (les dirigeants locaux), qui donnent leur avis en matière de stratégie, de politique, d'obligations juridiques ainsi que sur le plan de la taille et de la structure de l'organisation; ils aident aussi à mettre en œuvre les politiques et facilitent le déroulement des services et des fonctions du conseil.

1.7 Pour traiter les priorités locales, les conseils collaborent avec des partenaires locaux, entre autres des organisations de bienfaisance, des entreprises commerciales et des fournisseurs de services publics, par exemple la police et le Service de santé national, ainsi qu'avec les résidents. Ils voient ainsi à fournir un éventail de services, soit directement par leurs moyens, soit en procédant par sous-traitance à des organisations et des entreprises externes.

1.8 Les autorités locales du Royaume-Uni fournissent au-delà de 700 services. La plupart sont imposés par la loi, certains étant soumis à un contrôle sévère du gouvernement central, de manière à en assurer l'uniformité à l'échelle du pays – par exemple, la protection des adultes vulnérables ou des enfants, le logement ou un service de bibliothèque de base – tandis que d'autres exigences imposées laissent aux conseils une certaine latitude quant à l'étendue ou au genre de service fourni. Il reste que les conseils ont un pouvoir général d'imposer des frais pour les services discrétionnaires dans la mesure où d'autres lois ne le leur interdisent pas. Dans certains cas, le gouvernement central a des pouvoirs lui permettant de veiller à ce que les autorités locales aient à respecter des normes identiques.

1.9 Dans l'ensemble du pays, les organismes gouvernementaux locaux sont organisés en systèmes administratifs à un ou deux niveaux. À certains endroits, d'habitude dans les zones plutôt rurales, il existe deux niveaux administratifs : un de comté et un de district ou d'arrondissement.

1.10 Dans d'autres endroits, en général dans les zones plutôt urbaines, une seule administration locale, et qu'on appelle autorité unitaire, est responsable de tous les services locaux. Ces autorités unitaires sont de trois types : celles des régions de comtés (*shire*); celles des arrondissements de Londres; celles des arrondissements métropolitains. À Londres, chacun des 33 arrondissements est une autorité unitaire, mais l'autorité du Grand Londres (le maire et l'assemblée) voit à l'administration de tout Londres et a des responsabilités spéciales en matière de services de police, d'incendie, de planification stratégique et de transport.

1.11 Dans certaines régions d'Angleterre, il y a aussi des conseils de village et de paroisse, dont on parle parfois comme du troisième niveau de gouvernement local. Ils ont la

responsabilité de services tels que le lotissement, les toilettes publiques, les parcs et étangs, les salles communautaires, etc. Hormis certaines questions de conduite et d'élections, les conseils de village et de paroisse n'ont pas à rendre compte aux conseils de district ou de comté.

1.12 Les conseils entretiennent actuellement des discussions permanentes au sujet de la dévolution de pouvoir avec le gouvernement en ce qui concerne les services assurés par les conseils ainsi que le financement du gouvernement local. Jusqu'à présent, huit ententes ont été conclues en matière de dévolution, et des discussions se poursuivent au sujet d'autres ententes partout au pays.

1.13 Les conseils choisissent la façon d'organiser leur fonctionnement selon leurs responsabilités. Voici les principaux services et responsabilités des autorités locales au Royaume-Uni :

- Services à l'enfance
- Services sociaux pour adultes
- Autoroutes, routes et transport
- Logement
- Planification et aménagement
- Assistance sociale
- Déchets, services environnementaux et réglementaires
- Parcs et loisirs
- Services culturels
- Services de protection (y compris service d'incendie et de sauvetage)
- Services centraux et autres (perception des taxes locales – droits et taxes d'affaires; administration des élections; planification des services d'urgence)

1.14 Les conseils de comté voient à assurer des services dans leur région, par exemple en santé publique, services à l'enfance, services sociaux pour adultes, transports publics et autoroutes. Les conseils de district s'occupent de régions plus petites dans les comtés et voient à fournir des services locaux tels que le logement, la planification locale, les déchets, les services environnementaux et réglementaires, les parcs, les loisirs et les services culturels. Ils peuvent parfois porter le nom de conseil d'arrondissement ou de conseil de ville. Pour leur part, les autorités unitaires sont constituées d'une seule administration responsable de tous les services locaux. Elles peuvent avoir le nom de conseil, conseil de ville ou conseil d'arrondissement. En Écosse et au Pays de Galles, toutes les autorités locales fonctionnent selon le mode d'un système unitaire. Toutes les parties du Royaume-Uni ont accès à des services d'incendie et de sauvetage relevant d'une autorité locale. Il peut s'agir de services d'incendie du comté; de services conjoints d'incendie et de protection contre le feu; dans le cas de Londres, il existe une autorité des services d'incendie et de la planification des services d'urgence.

2. Financement du gouvernement local au Royaume-Uni

2.1 Traditionnellement en Angleterre, le gouvernement local avait trois principales sources de revenus : les subventions gouvernementales, la taxe de conseil ou taxe d'habitation (*Council Tax*) et la taxe d'affaires ou commerciale. Cependant, ces sources varient beaucoup en proportion selon le genre de municipalité et la région géographique. Certaines autorités locales dépendent davantage des subventions gouvernementales, qui perçoivent plus de taxe d'habitation.

- Subventions gouvernementales : Ces subventions ont été données aux conseils locaux pour leur permettre d'assurer tous les services locaux nécessaires. Les sommes accordées à des conseils donnés visent à maintenir des services de calibre comparable partout au pays; en particulier les services statutaires que la loi oblige un conseil à fournir. La somme qu'un conseil reçoit est estimée chaque année dans le règlement financier à l'intention du gouvernement local. Le montant en est calculé à l'aide d'une formule basée sur la population et d'autres facteurs (p. ex. la demande de services, la pauvreté). La même méthode sert à établir l'équilibre du financement entre les niveaux de gouvernement local.
- Taxe de conseil ou d'habitation : Elle comble la plus grande partie de l'écart entre le budget établi par un conseil et son financement central. La taxe d'habitation est décidée localement et dépend de l'évolution de la valeur d'une propriété calculée au moment de la création de la taxe, au début des années 1990. En vertu du *Localism Act* de 2011, les conseils ont l'obligation de tenir un référendum sur l'augmentation de la taxe du conseil si elle dépasse un certain seuil déterminé par le gouvernement (actuellement 1,99 %). Les conseils ont une discrétion limitée quant aux réductions qu'ils peuvent consentir. Pour la première fois cette année, les conseils ont aussi été autorisés à ajouter à leur compte de taxes un prélèvement de 2 % consacré au financement des services sociaux. On y réfère par le nom de « précepte des services sociaux ». Bien que cette disposition soit facultative, la plupart des conseils du Royaume-Uni ont opté pour ce prélèvement.
- Taxe d'affaires ou commerciale : C'est le gouvernement central qui fixe les montants à payer. Le revenu produit ainsi était transmis au gouvernement dans un compte qu'il gère par l'entremise du ministère des communautés et autorités locales. Les fonds de ce compte étaient ensuite redistribués aux conseils selon le nombre d'habitants, dans le cadre du règlement de la subvention annuelle. À partir de 2013, on a permis aux conseils de conserver la moitié des taxes d'affaires supplémentaires reçues par suite de la croissance économique locale.

2.2 Cependant, le gouvernement a annoncé récemment que la subvention principale accordée aux conseils allait disparaître d'ici 2020. Pour la remplacer, le gouvernement suggère que les conseils trouveront une compensation dans la possibilité de conserver 100 % des taxes d'affaires perçues localement. Un mécanisme de redistribution quelconque sera probablement nécessaire étant donné la disparité, dans le pays, sur le plan des capacités du conseil à s'assurer un financement suffisant en comptant sur la taxe du conseil et la taxe d'affaires, car les régions où les besoins sociaux sont élevés et la croissance faible sont moins aptes à devenir autosuffisantes et à maintenir les services statutaires. Les détails ne sont pas encore réglés; ils feront l'objet d'une consultation à l'été 2016.

2.3 Les conseils tirent aussi un revenu du rendement des emprunts et investissements, des intérêts et rentrées de capitaux, des ventes, des charges ou loyers des logements sociaux construits et entretenus par le conseil.

3. Principales contraintes

3.1 Pour les autorités locales du Royaume-Uni, les cinq dernières années représentent la première phase d'une « ère d'austérité » qui semble destinée à se prolonger indéfiniment. Cette période a été marquée par de grands changements, dont le rythme s'accélère, dans tout le secteur.

3.2 Les préoccupations pour la viabilité financière à long terme de nombreux services publics conjuguées avec le besoin d'appliquer rapidement des réductions des coûts à grande échelle et d'instaurer plus d'efficacité ont accaparé la réflexion dans tout le secteur, et cela se comprend. Dans l'ensemble, les autorités locales du Royaume-Uni ont bien relevé ces défis. Étant donné qu'ils ont fait « dévier » la plus grande partie de l'effet des restrictions budgétaires de manière à ce que les services de première ligne n'en souffrent pas, les conseils ont vu augmenter la confiance du public dans leur capacité à bien gérer de tels changements.

3.3 Ce n'est pas une mince affaire quand on pense que, pendant la période de 2010 à 2015, la réduction moyenne du financement des conseils locaux par le gouvernement national a été de 37 % et que, en conséquence, les revenus des conseils ont fondu de 15 % à 40 % (ironiquement, ce sont les conseils des régions les plus pauvres qui ont vu leurs revenus amputés de 40 %).

3.4 Presque tous les domaines des services ont souffert de cette compression des dépenses, le logement et la planification étant les plus touchés. Les répercussions de ces changements dans le financement se sont aussi fait sentir sur d'autres services, par exemple, l'assistance sociale, les parcs et loisirs, les services culturels et les services de gestion des déchets, de l'environnement ainsi que les services réglementaires. Quoiqu'ils soient relativement indemnes (la croissance réelle du financement étant de 7 % durant cette période), les services à l'enfance ont aussi souffert à cause de l'augmentation de la demande et des attentes accrues du public et du gouvernement quant à l'étendue et à la qualité des services. En comparaison, les services sociaux aux adultes ont d'abord été protégés par les conseils étant donné qu'ils représentent la plus grande dépense d'un conseil (en réalité les économies de 40 % réalisées pendant les deux dernières années venaient de ce domaine malgré la demande du public de répondre aux besoins d'une population vieillissante).

3.5 Les économies attribuables au gain d'efficacité par les autorités locales se sont concentrées sur la réduction des services de soutien et l'élimination de strates administratives de la direction afin de réduire les coûts fixes et de protéger les services de première ligne, que le public juge plus importants. Malgré les directives d'augmenter les efforts dans tous les services en vue d'augmenter la productivité du personnel, les emplois du secteur public ont joui d'une protection relative de la part des conseils, mais la main-d'œuvre des autorités locales a tout de même diminué de plus 16 % et les salaires y sont gelés depuis cinq ans, de sorte que le personnel qui reste a subi une réelle perte de salaire. Dans beaucoup de cas aussi, des réductions ont été appliquées aux modalités et conditions de travail et aux pensions, qui étaient relativement généreuses. Les conseils s'inquiètent donc de la capacité de remplacer rapidement une main-d'œuvre qui vieillit rapidement.

4. Vecteurs et défis futurs

4.1 Si on pense à 2020 et 2025, l'avenir financier du gouvernement local au Royaume-Uni reste morose. Cependant, plus de la moitié des cadres supérieurs des conseils restent optimistes pour l'avenir du secteur municipal, et leur nombre a augmenté pendant les 12 derniers mois. En dépit de cette réalité, 80 % d'entre eux se préparent à des restrictions budgétaires encore plus draconiennes et la plupart d'entre eux prévoient que la prestation des services en souffrira encore plus cette fois, y compris dans des domaines tels que la santé publique, la sécurité communautaire et les transports et les routes.

4.2 Cette apparente contradiction trouve son explication dans la confiance de plus en plus forte des autorités locales du Royaume-Uni de tenir leur destinée entre leurs mains et, après avoir résisté à la tempête des premières réductions de financement, dans la résolution à renégocier leur relation avec le gouvernement national en lui arrachant des pouvoirs et du financement, puisque ce gouvernement est bien décidé à réduire continuellement la taille de l'État. (D'ici 2020, les dépenses du secteur public au Royaume-Uni, en pourcentage du PIB, auront diminué à ce qu'elles étaient en 1944. Il s'ensuivra d'ailleurs une inquiétude de plus en plus prononcée pour la justice sociale quant aux personnes qui sont les plus touchées, de sorte qu'on verra une polarisation économique accrue, un manque de mobilité sociale et un effritement de la cohésion sociale.

4.3 Sur le plan des services, les principales contraintes qu'affronteront les conseils locaux au Royaume-Uni dans les cinq prochaines années apparaîtront dans les secteurs suivants :

- Croissance économique et prospérité
- Offre de logement abordable
- Croissance de la demande de services sociaux pour adultes (et leur intégration avec les services de santé).

La nécessité de réduire les coûts et d'appliquer des mesures d'efficacité continuera néanmoins à se faire sentir.

4.4 La solution ne consistera pas à faire plus de tranches du même saucisson, mais plutôt à rechercher la latitude nécessaire pour réaménager les services publics locaux sous la forme la plus susceptible de produire des résultats efficaces pour les résidents locaux. Ce processus nécessitera une transformation systémique audacieuse accompagnée de nouveaux modèles de prestation de services, de nouvelles méthodes de travail et de nouveaux partenariats stratégiques et alliances marqués par la collaboration. La structure future du gouvernement local au Royaume-Uni restera toutefois un terrain contesté pour encore quelques années, car le modèle qui serait le meilleur n'est pas encore apparu.

5. Nos réponses

5.1 Les conseils du Royaume-Uni entreprennent actuellement une démolition en bloc des isolements professionnels et organisationnels qui ont été construits sur des dizaines d'années et ils cherchent à créer de nouvelles formes de services publics qui pourront soutenir les communautés locales et les rendre plus résilientes dans cette « ère d'austérité » soutenue. Une réévaluation radicale a cours afin de déterminer ce qui est réaliste en matière de prestation de service future à l'échelle locale et de rebâtir un concept des besoins de la société dans l'avenir.

5.2 Au Royaume-Uni, la plupart des gestionnaires des autorités locales voient le rôle de leur conseil croître plutôt que diminuer à mesure qu'une sorte de « localisme » devient plus attrayant. Dans cette optique, ils sont en train de refaçonner les lieux où vivent et travaillent les gens de façon à les adapter aux incertitudes et aux turbulences de la vie au 21^e siècle. Pour y parvenir, les conseils britanniques cherchent activement à devenir financièrement autosuffisants, en ayant plus de pouvoirs pour trouver de l'argent localement, et être libérés, d'ici 2020, de leur dépendance des subventions gouvernementales.

5.3 La plupart des cadres supérieurs des municipalités (76 %) croient que la principale priorité de l'avenir pour leur gouvernement local sera le déblocage et la stimulation économique locale. Ils sont bien conscients du lien certain entre la viabilité économique et celle des services publics locaux, surtout que le gouvernement national est en train de passer d'un mode de financement fondé sur les subventions proportionnelles aux besoins à un mode de financement qui dépendra de la rétention locale des taxes d'affaires et autres taxes locales.

5.4 C'est pourquoi la plupart des cadres supérieurs des conseils croient que les nouvelles « autorités combinées » constituent la meilleure organisation pour la sous-traitance et la prestation locale de l'ensemble des principaux services (quoiqu'ils pensent que la santé, le bien-être et l'éducation devraient plutôt relever d'un contrôle central du gouvernement national, un mouvement déjà commencé puisque toutes les écoles d'Angleterre vont être retirées du contrôle des autorités locales).

5.5 Les autorités combinées créeront une nouvelle entité occupant tout le champ de l'État local (correspondant en gros à la zone d'influence économique des régions urbaines) de manière à regrouper volontairement quelques conseils locaux d'une région ainsi que les services de santé, de police, d'incendie et de sauvetage et de justice criminelle, sous la direction d'un maire élu démocratiquement. L'intention du gouvernement national du Royaume-Uni est, par la suite, de céder à ces nouvelles entités plus de pouvoirs; la capacité de taxation locale qui leur permettra d'avoir plus de contrôle; les modes d'action nécessaires pour refaçonner les communautés recevant des services en permettant des économies d'échelle les aidant à y parvenir de manière plus rentable dans le système actuel d'isolement administratif.

5.6 Restructurer « d'un seul coup », dans une optique de collaboration, les autorités locales et autres services publics entraînera probablement un mouvement plus prononcé de transition vers la fusion de certains conseils locaux (une tendance déjà en cours depuis quelque temps dans les services ou l'administration en commun) qui aboutira à la formation de conseils unitaires plus grands voyant à tous les services, qui se substitueront à la structure actuelle à deux niveaux (conseil de district et conseil de comté). Tous ces nouveaux organismes et formes de gouvernance sont destinés à être les instruments de la grande transformation des services publics locaux.

5.7 Parallèlement, les conseils du Royaume-Uni voient la nécessité de s'engager plus profondément et plus « sincèrement » envers leurs communautés locales s'ils ne veulent pas sembler trop distants. Cette démarche tentera d'offrir plus de redevabilité démocratique et de transparence tout en redéfinissant le contrat entre le citoyen et l'État (local). Pour réaliser ce dernier aspect, il faudra « sevrer » le peuple des services publics dont il est devenu inutilement dépendant et diminuer la demande du public en adoptant des modes



axés davantage sur la coproduction et la coprestation dont le but sera de rendre les gens, les familles et les quartiers ou communautés plus résilients.

5.8 De la même façon, ce genre d'engagement redessinera la relation entre les conseils, le secteur privé et le secteur des organismes bénévoles ou communautaires pour faire en sorte qu'une plus grande participation de leur part amène un remaniement des services et de leur prestation en vue d'en accroître localement la « valeur sociale ».

5.9 Une innovation aussi radicale de la part des conseils locaux se traduira aussi par un changement rapide dans les domaines prioritaires suivants :

- Utilisation accrue de l'innovation numérique et de l'analyse des mégadonnées pour réorienter et mieux cibler la prestation de services;
- Production accrue de revenus locaux et de « commercialisation » (y compris des entreprises commerciales appartenant au conseil);
- Utilisation plus fréquente de budgets « communs » à plusieurs services et à différents conseils, en particulier pour les initiatives ou investissements stratégiques;
- Redéfinition radicale des services en procédant par leur intégration et « l'estompement » des limites organisationnelles;
- Mesures d'« investissement pour économiser » visant une meilleure prévention et une diminution de la demande du public de même que l'adoption des comportements souhaités;
- Meilleure gestion de tous les terrains et biens publics en vue de réduire les coûts de fonctionnement et d'établir des canaux de génération de revenus.

5.10 Ces principes clés sous-tendront toutes les nouvelles initiatives, mais, pour réussir, il est clair que les conseils auront besoin d'un leadership solide, audacieux, éthique (tant du point de vue politique qu'administratif) et qu'ils devront conserver un sentiment profond des valeurs ou de l'esprit du service à la population. En entrant dans la deuxième phase d'une « ère d'austérité » sans fin et en se préparant aux défis encore plus grands qu'apporteront les cinq à dix prochaines années, les conseils du Royaume-Uni savent qu'ils ne peuvent pas faillir à la tâche. En 2025, le gouvernement local ne sera plus celui que nous connaissions, mais nous saurons que, du point de vue local, notre avenir sera en mains sûres.

Produit par MC/KR, avril 2016