

L'EXPÉRIENCE DU LEVELLING UP AU ROYAUME-UNI

DÉCENTRALISATION, CONFIANCE
ET PARADIGME RELATIONNEL (2019-2024)



MARC LE CHEVALLIER
RAPPORT 31, MARS 2025



L'Institut Thomas More est un think tank libre et indépendant, basé à Bruxelles et Paris. Il est la fois un laboratoire de solutions innovantes, un centre d'expertise et un relais d'influence.

La démarche de l'Institut se fonde sur les valeurs proclamées dans sa Charte : la liberté et la responsabilité, le respect de la dignité de la personne, la subsidiarité, l'économie de marché, les valeurs universelles qui sont l'héritage commun des pays européens.

Paris

8, rue Monsigny
F-75 002 Paris
Tel : +33 (0)1 49 49 03 30

Bruxelles

Avenue Walkiers, 45
B-1160 Bruxelles
Tel : +32 (0)2 374 23 13

www.institut-thomas-more.org
info@institut-thomas-more.org

L'EXPÉRIENCE DU LEVELLING UP AU ROYAUME-UNI

DÉCENTRALISATION, CONFIANCE
ET PARADIGME RELATIONNEL (2019-2024)

Marc Le Chevallier est doctorant en philosophie politique au département des sciences politiques de l'UCL (*University College London*). Il rédige une thèse sur le paradigme relationnel comme levier de réforme en politique. Il est également chercheur en politique publique pour des think tanks au Royaume-Uni et en France. Il travaille actuellement au *UCL Policy Lab*, un think tank pluridisciplinaire promouvant des partenariats entre le monde politique et le milieu universitaire, où il mène des recherches sur les liens sociaux, le pouvoir relationnel et la cohésion sociale. Il a précédemment travaillé au *Centre for Inequality and Levelling Up* analysant les inégalités régionales au Royaume-Uni. En 2019-2020, il a été chargé de mission pour le programme « Municipales 2020 », de l'Institut Thomas More qui avait réalisé la cartographie de 183 initiatives locales et formulé 59 propositions d'action sur cinq thèmes clés du scrutin (revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, sécurité, solidarités, écologie locale, développement économique local). Ses travaux portent aujourd'hui sur les réformes de l'État, la subsidiarité, la société civile et les corps intermédiaires, ainsi que sur le rôle des relations humaines et de la confiance en politique •

Sommaire

Résumé	6
Paradigme étatique et paradigme relationnel : tableau synthétique	8
Introduction	9

Première partie. Les sources intellectuelles du *Levelling Up*

David Cameron et la <i>Big Society</i> (2010-2013)	12
<i>Red Tories, Blue Labour</i> et post-libéralisme : une réaction au néolibéralisme	13
Les principes clefs de la <i>Big Society</i> : le don, la responsabilité et le local	14
De l'échec de la <i>Big Society</i> au <i>Levelling Up Agenda</i> : une pensée conservatrice en formation	15

Deuxième partie. A quels défis le *Levelling Up* cherche-t-il à répondre ?

Un pays marqué par les divisions morales, sociales et géographiques	18
Un système politique trop centralisé	19
Une économie en difficulté	21
Un modèle social qui s'effondre	23

Troisième partie. Le *Levelling Up Agenda* : vision et propositions

Restaurer le tissu social au cœur de l'ambition du <i>Levelling Up Agenda</i>	26
Décentralisation et dévolution : répondre au déficit démocratique en donnant le pouvoir aux acteurs locaux	27
Redynamisation économique et approche régionale : enrayer le déclin par la confiance et l'initiative locale	32
Capital social, action collective et esprit collaboratif : réformer l'État-providence grâce au paradigme relationnel	34

Conclusion. Bilan du *Levelling Up* et enseignements pour la France

Un succès opérationnel décevant, une fécondité intellectuelle prometteuse	40
Quels enseignements pour la France ?	41

Bibliographie	46
----------------------	----



Résumé

- **Royaume-Uni 2019 : le *Levelling Up* comme réponse au *Brexit***

Lors des élections générales de juillet 2019, le Parti conservateur emporte une victoire historique contre le Labour sur la double promesse de « *get Brexit done* » (« achever le Brexit ») et de promouvoir le « *Levelling Up* » (littéralement « nivellement vers le haut »). Pour de nombreux électeurs, notamment issus de régions désindustrialisées et historiquement à gauche, le *Brexit* exprime une colère politique, mais aussi économique et sociale. Le *Levelling Up* est la réponse du Parti conservateur à cette colère, la promesse de revitaliser les « *left-behind places* » (les « territoires laissés pour compte »). Mais, à l'origine de ce programme d'action, on trouve un nouveau paradigme politique. C'est sa conception, sa substance et ses réalisations que le présent rapport entend explorer.

- **A l'origine du *Levelling Up*, la recherche d'un nouveau modèle**

Le *Levelling Up Agenda* s'inscrit dans un large mouvement intellectuel né il y a une quinzaine d'années. Un mouvement pluriel et trans-partisan puisque ses promoteurs se trouvent aussi bien chez les *Red Tories* qu'au *Blue Labour*. Un mouvement fidèle également à l'empirisme historique anglais, puisque ce sont bien des réponses opérationnelles aux défis économiques et sociaux du pays qu'il cherche à faire émerger. Décentralisation, réforme de l'État-providence, responsabilisation des citoyens, promotion de l'initiative locale, stratégies de croissance territorialisées : les réflexions sont diverses mais convergent vers l'idée qu'il faut inventer un nouveau modèle à la fois de participation politique, de développement économique et de reconnaissance sociale. Le « paradigme étatique », qui a émergé après 1945, et le « paradigme du marché », dominant dans le pays à partir des années 1980, sont épuisés.

- **Au cœur du *Levelling Up*, le « paradigme relationnel »**

Place donc au « paradigme relationnel ». Nous avons choisi d'employer cette locution pour unifier l'ensemble des notions et des concepts utilisés par les acteurs du *Levelling Up*, certains de gauche, d'autres de droite, certains intellectuels, d'autres praticiens (« *community power* », « *relational state* », « *enabling state* », « *social capitalism* », etc.). Partant de l'idée d'un citoyen acteur, capable de se responsabiliser et de contribuer au bien commun, il promeut l'action des corps intermédiaires, de la société civile et des acteurs locaux dans les champs économiques et sociaux. Trois principes, hérités de l'expérience de la *Big Society* (2010-2013), sous-tendent ce consensus « relationnel » : la contribution, la responsabilité et l'approche locale.

- **Le *Levelling Up Agenda* à l'œuvre : décentralisation, redynamisation économique, action sociale**

Contribution de chacun à la vie économique, sociale et plus largement au bien commun ; responsabilité personnelle et sociale de chacun ; approche locale comme cadre d'épanouissement de cette contribution et de cette responsabilité : tels sont donc les principes que le *Levelling Up Agenda* va

chercher à concrétiser. Prenant le contrepied de l'approche verticale (*top-down*) mise en œuvre jusqu'ici (**Focus 1, p. 8**), il va agir dans trois directions différentes. Tout d'abord, la décentralisation, avec le développement des « autorités combinées » et la mise en œuvre de la « double dévolution » qui renforce l'autonomie des communautés locales, pour répondre au déficit démocratique en donnant le pouvoir aux acteurs locaux. Ensuite, la redynamisation économique par l'approche régionale, avec de nouvelles compétences économiques confiées aux collectivités territoriales, la création de fonds de régénération ciblés (*UK Shared Prosperity Fund* et *Levelling Up Fund*) et la stimulation de projets locaux, pour enrayer le déclin des régions désindustrialisées. Enfin, la valorisation du capital social de chacun, à commencer par les plus fragiles, et une approche de terrain dans les politiques sociales, avec par exemple la démarche dite de « prescription sociale » dans les services sociaux ou l'expérimentation de nouvelles méthodes d'accompagnement et de responsabilisation des personnes fragiles ou précaires, en vue d'une réforme en profondeur de l'État-providence.

- **Bilan de l'expérience *Levelling Up***

Le bilan des cinq années de mise en œuvre du *Levelling Up* est contrasté. Il n'a pas constitué une révolution. Les effets économiques et sociaux du *Brexit* et de la crise du Covid ont mis à mal son agenda. Mais un certain nombre de réalisations concrètes, mentionnées au paragraphe précédent, sont à mettre à son crédit. Et, à la lumière des succès du mouvement post-libéral aux États-Unis comme au Royaume-Uni, sa fécondité intellectuelle est bien réelle. Le fait que le gouvernement travailliste, en place depuis le mois de juillet 2024, ait repris à son compte plusieurs de ses principes l'indique également. A tâtons, dans le foisonnement de ses conceptions et de ses expériences, le *Levelling Up* a eu le grand mérite de chercher une réponse à l'épuisement du modèle politique, économique et social du Royaume-Uni – épuisement qui touche tous les pays occidentaux, chacun à sa manière.

- **Quels enseignements pour la France ?**

Le Royaume-Uni a connu le *Brexit*, la France la crise des Gilets jaunes. Mais alors qu'outre-Manche, de la *Big Society* à l'expérience du *Levelling Up*, une pensée politique novatrice suivie d'un nouveau consensus politique ont émergé, rien de tel n'est observable en France, qui reste prisonnière de son « paradigme étatique ». A chaque crise, de quelque nature que ce soit, une nouvelle réponse de l'État est attendue. Chacun voit pourtant son épuisement et son insuffisance à répondre à la profonde crise, non seulement politique, économique et social, mais morale que traverse notre pays. Le *Levelling Up* prouve qu'une autre voie est possible, une voie fondée sur la confiance, l'autonomie et la responsabilité des citoyens. Il nous semble que le camp conservateur français, intellectuels et responsables politiques à la fois, aurait tout intérêt à initier une réflexion analogue à celle que son homologue britannique a su faire vivre depuis quinze ans.



Focus 1 • Paradigme étatique et paradigme relationnel : tableau synthétique

	Paradigme étatique	Paradigme relationnel
Rapport du citoyen au pouvoir	Citoyen usager	Citoyen acteur
Rapport de l'État aux citoyens	État décideur	État partenaire
Lieux du pouvoir	État : services publics, technocratie, administration	Relations sociales : collectivités territoriales, citoyens, associations, institutions intermédiaires, PME/ETI
Principes centraux	Dépendance, consommation, centralisation	Contribution, responsabilité, local
Modèle institutionnel	Concentration des pouvoirs Bureaucratisation et rapport de contrôle infantilisant avec les citoyens Autorités hiérarchiques, basées sur des règles bureaucratiques contraignantes et lourdes	Décentralisation et dévolution en faveur des collectivités, des associations et des citoyens Débureaucratisation <i>via</i> des institutions intermédiaires capables de construire un rapport de confiance avec les citoyens Autorités enracinées, basées sur la confiance et le respect des normes sociales
Approche tactique	État micro-gestionnaire, effets de silos, asymétrie d'information	Connaissance tacite des acteurs locaux de leur territoire, plus efficace, mieux coordonnée et innovante Projets portés par l'intérêt et l'envie directe des citoyens et des institutions locales d'améliorer la situation de leur territoire
Initiatives concrètes	<p><i>Single Regeneration Budget</i> (1994-2002) : programme de 5,7 milliards de livres (8,9 milliards d'euros), piloté par l'État, visant à accorder des fonds limités, à court terme et sous conditions à différentes initiatives lancées par des collectivités locales</p> <p>Agence régionale de développement économique (ARD) : neuf agences créées en 1998 par l'État pour réduire les inégalités régionales, n'ayant eu aucun impact tangible malgré 15 milliards de livres (22,6 milliards d'euros) investis. Leur action était entièrement dirigée par le haut (l'État désignait les directeurs des ARD, allouait le budget et fixait les objectifs à poursuivre), donc très peu enracinées dans leur contexte régional</p> <p>Programme <i>NHS Test and Trace</i> (2020-2022) : lancé par l'État, le programme a été créé pour suivre et aider à prévenir la propagation de la COVID-19. Il a coûté 37 milliards de livres (43,4 milliards d'euros) sur trois ans et est considéré comme un échec. L'État a contourné les institutions locales, s'appuyant excessivement sur des consultants privés et des hauts fonctionnaires</p>	<p>Programme <i>Big Local</i> : programme qui accorde à 150 communautés défavorisées 1,35 million d'euros sur quinze ans, avec très peu de conditions, dans le but de les rendre plus autonomes et résilientes (Focus 3, p. 29)</p> <p><i>Wigan Deal</i> : accord entre la mairie de Wigan (80 000 habitants, Grand Manchester) et ses habitants, visant à accorder des pouvoirs et des compétences aux citoyens et aux associations pour les rendre plus autonomes dans un contexte de coupes budgétaires massives pour la commune (Focus 5, p. 36)</p> <p>Approche dite de « prescription sociale » dans le secteur de la santé : approche visant à mettre en contact des patients avec des services locaux et associatifs indépendants de l'État. Un <i>NHS</i> local à Rotherham l'a mise en œuvre et a obtenu des résultats significatifs, avec une baisse de 21 % d'admissions aux urgences et 1,2 million d'euros économisé par an (Partie 3, pp. 26-38)</p>
Autres termes clés	Contrôle, dépendance, déracinement	Confiance, autonomie, identité locale



Introduction

« Alors que la force est la qualité naturelle d'un individu vu de manière isolée, le pouvoir surgit entre les hommes lorsqu'ils agissent ensemble et disparaît dès qu'ils se dispersent. »

Hannah Arendt, *La Condition de l'Homme Moderne*

Le 23 juillet 2019, le Parti conservateur emporte une victoire électorale écrasante contre les Travailleurs (66,1 % des suffrages) en promettant de « *get Brexit done* » (« achever le Brexit ») et de promouvoir le « *Levelling Up* » (littéralement « nivellement vers le haut »). Ces engagements ont permis aux *Tories* de conquérir de nombreux sièges traditionnellement détenus par la gauche dans les régions des Midlands et du nord de l'Angleterre ayant souffert de la mondialisation et de la désindustrialisation pendant plus de trente ans, connues sous le nom de « *Red Wall* ».

Pour ces électeurs, le *Brexit* constitue un cri d'exaspération, de rage, parfois de désespoir, contre une élite déconnectée de leurs préoccupations. Le *Levelling Up* est la réponse du Parti conservateur. À l'aide de ce slogan, le nouveau Premier ministre Boris Johnson promet de revitaliser politiquement, économiquement et socialement les « *left-behind places* » (littéralement « territoires laissés pour compte », équivalent de nos zones périphériques). Mais, pour certains acteurs politiques en tout cas, le *Levelling Up* est plus qu'un programme. Selon Michael Gove, ministre chargé de sa mise en œuvre, c'est l'âme et l'unité morale du pays qui sont en jeu : il faut permettre aux citoyens trop longtemps oubliés et aux régions reléguées de contribuer au « renouveau national » et leur donner l'opportunité de restaurer leur fierté et leur identité locale (« *pride in place* »). Cela ne sera possible, selon ses promoteurs, qu'avec le développement d'un nouveau paradigme politique.

Pour y atteindre, le *Levelling Up Agenda* s'inspire d'un mouvement de réflexion, large et transversale, né depuis plus d'une décennie au sein du monde académique et intellectuel britannique, des *Red Tories* au *Blue Labour*, ainsi que du mouvement intellectuel dit « post-libéral ». Discussions sur la décentralisation, expérimentations en faveur d'un État-providence plus « responsabilisant », stratégies de croissance économique axées sur l'enracinement et l'initiative locale : les idées et les propositions fleurissent et dessinent les contours intellectuels d'un nouveau modèle au Royaume-Uni. Après le « paradigme étatique » qui a eu cours des années 1945 aux années 1970, après le « paradigme du marché » dominant dans le pays des années 1980 aux années 2010, le pays voit émerger un nouveau paradigme : nous proposons de le baptiser « paradigme relationnel » (**Focus 2**).

Trois principes, hérités de l'expérience de la *Big Society* lorsque David Cameron était Premier ministre (2010-2013), sous-tendent ce consensus « relationnel » : la contribution, la responsabilité et le local. L'exploration des sources intellectuelles du *Levelling Up* permettra de mieux appréhender la richesse et la pluralité d'une pensée conservatrice en formation depuis une quinzaine d'années (**Partie 1**).

Ces réflexions, il faut le noter, ne sont pas exclusivement théoriques. Responsables politiques, *think tanks*, universitaires, acteurs engagés cherchent à apporter des réponses pragmatiques et opérationnelles aux divers défis auxquels est confronté le Royaume-Uni. Au-delà du rejet de l'Union européenne telle qu'elle est devenue, le *Brexit*, on l'a dit plus haut, constitue un *moment politique* critique pour un pays



Focus 2 • Le paradigme relationnel

Nous proposons l'expression « paradigme relationnel » pour unifier l'ensemble des notions et des concepts utilisés par les intellectuels qui, dans leur diversité, constatent l'épuisement des paradigmes de l'État et du marché et cherchent à dépasser leur dualisme. Les uns étant *Tories*, les autres *Labour*, les uns étant des intellectuels, les autres des praticiens, il est naturel que chacun ait développé des visions et un vocabulaire différents. On trouvera ainsi, dans la vaste littérature concernée (et disponible en bibliographie) les termes de « *community power* », « *relational state* », « *enabling state* », « *social capitalism* », etc. Nous avons retenu le mot « relationnel » pour insister sur l'idée que ce nouveau paradigme repose sur le développement de nouvelles relations sociales et des structures qui les animent (citoyens, associations, collectivités locales, petites et moyennes entreprises, société civile). Partant de l'idée d'un citoyen acteur, capable de se *responsabiliser* et de *contribuer* au bien commun, il promeut l'action des corps intermédiaires, de la société civile et des acteurs locaux sur le terrain dans les champs économiques et sociaux. Ils le font souvent avec succès et malgré les contraintes d'un État bureaucratique, lourd et tatillon et les pesanteurs d'un environnement normatif pesant. Dans cette vision, l'État doit connaître une profonde transformation et quitter sa fonction de décideur omniscient pour devenir un partenaire, agissant avec le citoyen plutôt qu'à sa place.

marqué par des divisions morales, sociales et géographiques, une économie et un modèle social à bout de souffle. Ce sont ces défis considérables que le *Levelling Up Agenda* entendait relever (**Partie 2**).

Décentralisation, dévolution de libertés nouvelles aux acteurs locaux, redynamisation économique et approche enracinée, confiance dans l'initiative locale, stimulation de l'action collective et de l'esprit collaboratif : l'ambition de restauration du tissu social, placée au cœur de l'ambition du *Levelling Up*, a donné lieu à une floraison de propositions, d'initiatives, d'expérimentations visant à donner sens et direction au nouveau « paradigme relationnel ». L'ambition de ce rapport est de donner à voir le plus justement possible la richesse de cette nébuleuse. Il le fera à l'aide d'une grille de lecture, composée de quatre critères (moral, institutionnel, tactique et stratégique), appliquée à chaque composant de cette nébuleuse. Cette approche, qui peut paraître un peu ésotérique à ce stade, permettra d'organiser et de clarifier les réflexions d'acteurs nombreux et différents et leurs arguments souvent dispersés. Elle facilitera ainsi la compréhension de la réalité foisonnante du *Levelling up* pour le lecteur (**Partie 3**).

On dressera enfin un bilan de l'expérience du *Levelling up* et on se demandera quels peuvent en être les enseignements pour la France. On notera tout d'abord les similitudes qui existent entre les deux pays. Le Royaume-Uni et la France sont exceptionnellement centralisés sur le plan politique. Ils sont également en déclin économique. Leur modèle social est à bout et le degré de fragmentation social y est élevé. Là où ils diffèrent, c'est dans leur rapport à l'État : alors que, on l'a dit, le Royaume-Uni ébauche un nouveau paradigme politique, la France reste prisonnière de son « paradigme étatique ». Les Britanniques, fidèles à leur empirisme historique, cherchent depuis une quinzaine d'années à développer des politiques publiques concrètes qui s'éloignent à la fois du tout-État et du tout-marché. Le Royaume-Uni affronte les mêmes crises que la France mais a commencé à forger des outils conceptuels nouveaux et différents des nôtres. Comprendre ces outils, leurs origines, leurs forces et leurs limites, c'est appréhender une autre manière de faire qui pourrait fonctionner en France. Au lecteur qui étouffe de l'étatisme français, de son « *absolutisme inefficace* » pour reprendre la formule de Jean-François Revel, et qui doute des solutions politiques par le seul marché, ce rapport apporte un bol d'air frais ! Il propose une esquisse de la manière dont un État peut apprendre à soutenir, et non à diriger, des citoyens libres et responsables (**Conclusion : bilan et enseignements**).

PREMIÈRE PARTIE.

**LES SOURCES INTELLECTUELLES
DU LEVELLING UP**



Entre septembre 2007 et décembre 2009, le gouvernement britannique dépense plus de 137 milliards de livres (162 milliards d'euros) pour sauver le système financier du pays. La crise mondiale affecte particulièrement le Royaume-Uni, leader de la finance, et amorce le déclin d'un consensus économique et politique, usuellement qualifié de « néolibéral », qui s'était établi depuis l'époque de Margaret Thatcher. Un consensus qui reposait sur un accord tacite entre le marché et l'État : tandis que le marché et les entreprises se concentraient sur la production de richesses, l'État-providence prenait les externalités négatives du processus à sa charge, telles que les inégalités ou la pollution par exemple (1).

David Cameron et la *Big Society* (2010-2013)

Cette répartition des tâches, qui s'observe tout autant en France, a été sérieusement fragilisé au Royaume-Uni lorsque David Cameron, nommé Premier ministre en mai 2010, a annoncé des mesures d'austérité draconiennes. Pour lui, l'État ne pouvait plus assumer seul la responsabilité de tous les problèmes sociaux du pays. Entre 2010 et 2013, le gouvernement a de fait réduit les dépenses publiques de 14,3 milliards de livres (17 milliards d'euros) par an par rapport à 2009-2010 (2). Le système social a été particulièrement affecté, avec par exemple une réduction de 31 % du budget pour les plus de 65 ans entre 2010 et 2018, malgré une population vieillissante (3).

Mais ne pas financer le système social ne signifie pas que les problèmes sociaux disparaissent. La purge financière et budgétaire entreprise par Cameron réclamait une nouvelle approche du problème social. Il fallait inventer un modèle alternatif au système beveridgien mis en place au sortir de la Seconde guerre mondiale, une solution sans le pilier du marché (dans le consensus de l'époque, le marché doit rester indifférent aux problèmes sociaux) et sans le pilier de l'État. Ce sera donc un troisième pilier : la communauté.

Le modèle promu a pour nom la *Big Society* et est ainsi décrit par le Premier ministre : « *La Big Society consiste en un changement radical du rapport aux services publics : notre but est de faire en sorte que les gens, dans leur vie quotidienne, dans leurs foyers, leurs quartiers et leur lieu de travail, ne se tournent pas toujours vers les responsables, les autorités locales ou le gouvernement central pour trouver des réponses aux problèmes auxquels ils sont confrontés. Mais au contraire, qu'ils se sentent à la fois libres et suffisamment puissants pour s'aider eux-mêmes et aider leurs propres communautés* » (4). Dans la vision de Cameron, la *Big Society* doit reposer sur trois axes :

- de nouveaux modes d'action sociale : « *Le gouvernement [...] doit encourager et soutenir une nouvelle culture de volontariat, de philanthropie, d'action sociale* » ;
- la réforme drastique des services publics : « *Nous devons nous débarrasser de la bureaucratie centralisée qui gaspille de l'argent et mine le moral* » ;

(1) Pabst, Adrian et Milbank, John, *The Politics of Virtue. Post-Liberalism and the Human Future*, Rowman & Littlefield, 2016 (traduction française : *La politique de la vertu. Post-libéralisme et avenir humain*, Desclée De Brouwer, 2018).

(2) Merrick, Rob, "Chancellor Philip Hammond accused of more 'failed austerity' after demanding extra spending cuts before the election", *The Independent*, 27 février 2017.

(3) Gelder, Sam, "How spending cuts have decimated public services since 2010, from libraries to youth clubs", *Big Issue*, 17 novembre 2022.

(4) Cameron, David, *Big Society Speech*, 19 juillet 2010.

- l'autonomisation du pouvoir local, sous le nom d'« empowerment » : « Nous devons créer des communautés dynamiques – des quartiers qui sont maîtres de leur propre destin, qui pensent que s'ils se regroupent et s'impliquent, ils peuvent façonner le monde qui les entoure » (1).

Red Tories, Blue Labour et post-libéralisme : une réaction au néolibéralisme

Ces idées ne sortent pas de nulle part. Dès le début de la campagne électorale qui le mènera à Downing Street, David Cameron a été influencé par des réflexions alors très vives à la fois chez les conservateurs (les *Red Tories*) et chez les travaillistes (les *Blue Labour*). Ces réflexions, menées à droite par des figures telles que Danny Kruger et Philip Blond et à gauche par Maurice Glasman et Marc Stears, ont toutes deux une influence considérable sur leurs partis respectifs. Un article du *Times*, intitulé « Cameron envouté par Philip Blond, l'assistant "atypique" du conservateur », montre l'influence que les *Red Tories* ont eu sur le Premier ministre. Inversement, Marc Stears était alors le principal stratège du Parti travailliste pendant l'ère Miliband (2010-2015).

Malgré des différences, les penseurs *Red Tory* et *Blue Labour* ont une vision philosophique et politique assez similaire. Ils partagent la même critique de l'anthropologie « néolibérale » et sa vision d'un individu isolé, déraciné et passif, mu par le seul désir de consommer, réduit à l'état d'*homo oeconomicus* (2). Selon eux, la fonction politique dans ce contexte se réduit à la plus juste et plus efficace distribution (par le marché) et redistribution (par l'État) des services (*utilities*) à chaque individu. En effet, contrairement à une idée répandue, ils affirment que l'émergence de l'État-providence ne fut pas une réaction contre le marché mais une extension de celui-ci, qu'il ne chercha pas seulement à compenser les dommages sociaux causés par le marché mais que son expansion reposa sur la dissolution des institutions intermédiaires au profit de ses bureaucraties centralisées et hiérarchisées. L'exemple le plus notable fut la création du NHS (*National Health Service*) en 1945, grâce auquel l'État a repris toutes les responsabilités qui étaient auparavant du ressort des entreprises et des organisations locales (3). Dans ce processus d'étatisation continue, une personne socialisée voit disparaître les structures sociales d'entraide et de réciprocité auxquelles elle était habituée et se retrouve individu isolé face à l'État et ses services.

Autrement dit, pour ces intellectuels, l'étatisme et l'individualisme vont de pair. Un individu isolé est aussi un individu qui souffre d'un déficit de sens commun, moins capable de comprendre les codes sociaux, de respecter les conventions et l'autorité des institutions. Dans ce cadre-là, seules les contraintes lourdes et infantilisantes de la bureaucratie d'État peuvent le guider (formulaires administratifs, normes juridiques, etc.).

(1) Watt, Nicholas, "Cameron promises power for the 'man and woman on the street'", *The Guardian*, 19 juillet 2010.

(2) Kruger, Danny, *Covenant. The New Politics of Home, Neighbourhood and Nation*, Forum, 2023 et Glasman, Maurice, *Blue Labour. The Politics of the Common Good*, Polity Press, 2024.

(3) *Ibid.*



Les principes clefs de la *Big Society* : le don, la responsabilité et le local

Contre le néolibéralisme, ces auteurs se placent sous la bannière du mouvement « communautarien » ou « post-libéral », qui voit le citoyen comme nécessairement intégré dans une communauté sociale concrète (la famille, le voisinage, les amis, les associations) **(1)**. Pour Maurice Glasman, principal théoricien du *Blue Labour*, nous sommes « *des êtres en quête de sens avec une tendance à l'attachement, aux relations et à la préoccupation mutuelle* » **(2)**. Les relations sociales sont donc prioritaires sur l'État et le marché et ces derniers doivent permettre l'épanouissement des relations sociales et adopter, autant que possible, ses principes centraux. On peut en déceler trois : le don (s'exprimant en différentes notions selon le contexte, tel que la contribution, l'entraide ou le devoir), la responsabilité et le local. Plutôt que la distribution et la redistribution des services (*utilities*), l'objectif doit être la création des conditions d'épanouissement de ces trois principes afin d'atteindre un bien commun. Mais que signifie exactement ces trois principes ?

Tout d'abord, le don. Une personne s'épanouit à partir de ce que sa famille, ses amis, sa région ou son pays lui donnent. Pour que ce système de soutien informel fonctionne, elle doit se sentir obligée de contribuer à son tour. La contribution est généralement perçue comme un besoin naturel de l'homme social, un outil de reconnaissance sociale **(3)**. Ce système dépend des liens de confiance qui se tissent entre les personnes au fil du temps. Pour donner ou contribuer, le citoyen doit se sentir responsable, *via* les liens sociaux ou l'éducation, de rendre la pareille.

Valoriser la responsabilité personnelle et sociale d'un citoyen est donc la seconde condition essentielle d'une communauté en bonne santé. Mais cette notion de responsabilité s'étend aux autres échelles de la société. Comme l'écrit le député conservateur Danny Kruger, « *le rôle du gouvernement en ce qui concerne le personnel et le social est de définir le cadre, de créer les conditions dans lesquelles les individus, les familles et les communautés peuvent le mieux s'auto-gouverner. En tant que société, nous devrions demander à l'État de garantir que personne ne sera délaissé mais exiger en général que les gens aient la capacité et l'obligation de répondre à leurs propres besoins et à ceux de leurs voisins avant de solliciter l'aide de l'Etat* » **(4)**.

Mais il est aussi essentiel de donner un cadre qui permette au don et à la responsabilité de développer leurs bienfaits. Ce ne peut être le cas que dans un espace fini et limité. D'où le troisième principe clef : le local **(5)**. Chez la plupart des penseurs de la *Big Society*, le local (« *place* » en anglais) est compris sous le prisme de l'identité, de l'attachement ou de l'enracinement dans un espace géographique spécifique **(6)**. Le citoyen ne peut nourrir un sentiment de responsabilité envers les autres que s'il a le sentiment d'appartenir à un groupe. Cela doit être entretenu par des relations concrètes avec sa famille, son village ou sa ville, puis étendu à sa région et à son pays.

(1) MacIntyre, Alasdair, *After Virtue. A Study in Moral Theory*, Bloomsbury Academic, 1981 (traduction française : *Après la vertu. Étude de théorie morale*, PUF, coll. « Quadrige », 2013) et Pabst, Adrian et Millbank, John, *op. cit.*

(2) Glasman, Maurice, *op. cit.*

(3) Collier, Paul, *The Future of Capitalism. Facing the New Anxieties*, Harper, 2018.

(4) Kruger, Danny, *op. cit.* et Glasman, Maurice, *op. cit.*

(5) Stears, Marc, *Everyday democracy. Taking centre-left politics beyond state and market*, IPPR, rapport, septembre 2011.

(6) Pabst, Adrian et Geary, Ian, *Blue Labour. Forging a New Politics*, I.B. Tauris, 2015.

Pour concrétiser ces trois principes et favoriser l'épanouissement des liens sociaux, ces penseurs mettent en avant différentes propositions. La décentralisation vers les collectivités locales et la dévolution des pouvoirs aux institutions intermédiaires est au cœur de leurs réflexions. C'est dans ces institutions que l'on peut mieux concilier les besoins humains de contribution, de responsabilité et du local (1). Cependant, une organisation qui n'a pas le pouvoir de faire une réelle différence est inutile : le pouvoir doit donc être partagé autant que possible entre ces institutions intermédiaires. Le principe de subsidiarité est essentiel à cette approche. Au centre de l'argument en faveur du principe de subsidiarité se trouve l'idée que les institutions intermédiaires peuvent améliorer la relation entre les citoyens et l'État, en agissant comme des « *institutions médiatrices* » entre eux (2). Pour reprendre les mots d'Edmund Burke, elles rendent le pouvoir « *doux* », l'obéissance « *libérale* » et l'autorité plus acceptable (3). Elles peuvent ainsi agir comme des instruments de débureaucratisation, en favorisant le respect civique et social des normes sociales ou des lois du gouvernement, évitant ainsi la nécessité de recourir à la logique de contrôle de la bureaucratie.

De l'échec de la *Big Society* au *Levelling Up Agenda* : une pensée conservatrice en formation

Cependant, la *Big Society* n'a réellement inspiré l'action du gouvernement que pendant trois petites années (2010-2013) et a échoué à provoquer un changement effectif dans la relation entre l'État et le marché. Malgré quelques réformes intéressantes – telles que le *Localism Act*, facilitant l'action des communautés locales (4), ou le *Social Value Act* (5), introduisant des critères sociaux dans la sélection des marchés publics –, Cameron semble abandonner assez vite l'idée. En tout cas, il n'utilise plus le terme après 2013. Cet échec est principalement dû à l'ambiguïté des objectifs assignés à la *Big Society* : s'agit-il d'une simple réduction du rôle et des dépenses de l'État, en continuité avec les principes thatchériens toujours dominants à l'époque, ou d'un changement radical du rapport de l'État avec le citoyen ? S'agit-il de laisser davantage encore libre-cours au marché ou de favoriser l'autonomie des personnes et l'épanouissement des liens sociaux ?

Malgré l'influence des penseurs *Red Tory* sur David Cameron, la réalité oblige à reconnaître que la fonction réelle de la *Big Society* de David Cameron est de servir de paravent aux coupes budgétaires drastiques qui furent décidées. En effet, les mesures d'austérité, prises hâtivement, visent principalement les piliers sur lesquels la *Big Society* devait s'appuyer : collectivités locales, centres pour jeunes, bibliothèques, etc. Entre 2010 et 2020, plus de 20 % des bibliothèques publiques (soit 773) ferment leurs portes. Dans le même temps, les collectivités locales subissent une réduction de 40 % de leur budget (6). En fait, il y a eu comme une erreur d'interprétation, volontaire ou involontaire, quant aux propositions réelles des penseurs *Red Tory*. Ils ne promeuvent pas par principe la baisse de la dépense publique et la

(1) Kruger, Danny, *On Fraternity. Politics beyond liberty and equality*, Civitas, 2007.

(2) Novak, Michael, Berger, Peter et Neuhaus, John Richard, *To Empower People. From State To Civil Society*, UNKNO, 1977.

(3) Burke, Edmund, *Reflections on the French Revolution* [1790], Penguin Books, 2015.

(4) Local Government Association, page "An introduction to the Localism Act", s.d.

(5) Public Services (Social Value) Act 2012, 8 mars 2012.

(6) Atkins, Graham et Hodinott, Stuart, *Local government funding in England*, Institute for Government, rapport, mars 2020.



réduction des services publics. Ils sont, en général, plutôt agnostiques sur la taille de l'État. Leur argument porte davantage sur sa nature et son rapport aux citoyens. La réduction de l'État peut être une conséquence logique, voire souhaitable, de ce changement de rapport, mais seulement si les conditions de l'épanouissement des relations humaines sont réunies. On peut dire que David Cameron a repris beaucoup des principes de ces penseurs sans partager leur objectif final.

Comme nous allons le voir, la *Big Society* a néanmoins engendré un mouvement politiquement et intellectuellement fécond, resté actif pendant les années 2010. Les collectivités locales, les organisations caritatives, les *think tanks* et les penseurs de droite ont continué à explorer les façons de proposer des politiques publiques cohérentes avec les principes de la *Big Society*. Les relations humaines sont restées pour eux non seulement un outil essentiel de résilience, utiles pour proposer de meilleures politiques publiques, mais également le fondement essentiel de notre bien-être individuel et collectif.

Il est important de comprendre le *Levelling Up* comme en partie héritier de la *Big Society*. Même si certains des objectifs diffèrent (faciliter l'austérité d'un côté, régénérer les zones périphériques de l'autre), beaucoup des principes sont les mêmes. On peut donc considérer la *Big Society* et le *Levelling Up* comme les fruits d'un même effort intellectuel conservateur visant à faire émerger un paradigme nouveau qui dépasse la dépendance à l'État centralisateur, notamment sur les questions sociales. De nombreuses propositions publiques utilisées par le gouvernement seront également tirées des succès de ce collectif qui est resté actif pendant la décennie 2010.

DEUXIÈME PARTIE.

**À QUELS DÉFIS LE LEVELLING UP
CHERCHE-T-IL À RÉPONDRE ?**



La situation au Royaume-Uni s'est aggravée depuis la *Big Society* de David Cameron. Le 24 juin 2016, la population britannique a voté en faveur d'une sortie de l'Union européenne. Le vote du *Brexit* a révélé une grave crise politique dans le pays, qu'il essaie toujours de résoudre. Cette crise, comme celle des Gilets Jaunes en France, était l'expression d'un grief historique d'une partie de la population britannique. La grande majorité des votes en faveur du *Brexit* proviennent de régions, rurales ou urbaines, qui ont été particulièrement touchées par les effets de la désindustrialisation depuis les années 1980 (1).

Un pays marqué par les divisions morales, sociales et géographiques

Ces régions sont économiquement appauvries et confrontées à un état de délitement social préoccupant. Mais par-dessus tout, leur souffrance est morale : elles se sentent moralement vaincues et abandonnées (« *left-behind* » en anglais) (2). Un sentiment d'abandon et de perte de contrôle sur leur destin les imprègne (d'où la popularité de l'expression « *Take back control* » pendant la campagne du *Brexit*).

Depuis quelques années, une expression est souvent utilisée par les figures politiques de droite et de gauche du Royaume-Uni pour décrire le ressentiment des habitants de ces régions : ils ont perdu leur « *pride in place* » (littéralement « fierté locale ») (3). On peut décrire ce sentiment comme l'impression de subir passivement les événements extérieurs, parfois humiliants (par exemple, la fermeture d'une usine décidée par son lointain propriétaire), de ne plus être capable d'être responsable de soi-même et de contribuer au bien-être de ses proches ou du pays, et donc d'en être fier – la formule « *pride in place* » prenant en compte à la fois l'autonomie personnelle et collective et la réalisation d'une activité socialement reconnue. À l'inverse, ces citoyens se regardent comme des bénéficiaires passifs de l'État-providence, dépendants des transferts sociaux.

A son arrivée au pouvoir en juillet 2019, Boris Johnson prend conscience de la nécessité de répondre à la crise du *Brexit* et de redonner un élan à un pays divisé. Il se fixe alors deux objectifs : clore le chapitre de l'Union européenne en menant à bout le *Brexit* et répondre au sentiment de désillusion d'une majorité de citoyens en promettant de restaurer la fierté locale, notamment en leur offrant les moyens de retrouver leur autonomie. C'est le *Levelling Up Agenda*. Mais les sources de ce marasme moral sont multiples. Les régions « *left-behind* » subissent un abandon à tous les niveaux : politique, économique et social.

(1) Goodhart, David, *The Road to Somewhere. The Populist Revolt and the Future of Politics*, C Hurst & Co Publishers, 2017.

(2) Martin, Ron, Gardiner, Ben, Pike, Andy, Sunley, Peter et Tyler, Peter, *Levelling Up Left Behind Places. The Scale and Nature of the Economic and Policy Challenge*, Regional Studies Policy Impact Books, Routledge, 2021.

(3) Shaw, Jack, Garling, Owen et Kenny, Michael, *Townscapes. Pride in Place*, Bennett Institute for Public Policy, rapport, août 2022.

Un système politique trop centralisé

Le Royaume-Uni est l'un des pays les plus centralisés de l'OCDE. En plus des fortes inégalités régionales, supérieures aux normes internationales, le système de décision du pays est parmi les plus centralisés et hiérarchisés du monde industrialisé (1). En 2018, le Royaume-Uni était le pays du G7 dans lequel la part des impôts collectée au niveau local ou régional était la plus faible : 7 % seulement, contre 12 % en Italie, 32 % en Allemagne et près de 50 % au Canada. Les sources de cette centralisation sont multiples.

Tout d'abord, il y a une dimension constitutionnelle. Contrairement aux États-Unis, où les États fédérés ont une reconnaissance constitutionnelle forte, les collectivités locales britanniques n'en n'ont pas : elles dépendent du bon vouloir du Premier ministre et de sa majorité parlementaire. Comme l'explique le *Bennet Institute for Public Policy*, « *Westminster détient un pouvoir absolu sur sa forme [celle des collectivités locales], ses pouvoirs et ses responsabilités et peut les modifier à sa guise* » (2). Le pouvoir des collectivités locales dépend donc des orientations de chaque majorité élue. Et les choix politiques, de 1945 à aujourd'hui, ont généralement favorisé la centralisation. Initialement motivée par des préoccupations d'efficacité, la centralisation a conduit à la reprise progressive de nombreuses compétences sociales, notamment avec la création de la *NHS*. Cet accent mis sur l'efficacité a nourri une culture de « *power hoarding* » (« thésaurisation du pouvoir ») parmi les hauts fonctionnaires (3). Depuis lors, la centralisation est devenue un réflexe profondément enraciné et perpétué par les comportements et les mentalités à la fois politiques et administratifs, ainsi que par la prééminence institutionnelle du Trésor (« *HM Treasury* »), qui conserve jalousement ses prérogatives budgétaires.

Mais la concentration des pouvoirs, initialement provoquée par la logique bureaucratique de l'État central, s'est paradoxalement accélérée à partir des années 1980 lorsque Margaret Thatcher a cherché à réduire le pouvoir de l'État. En effet, son objectif était non seulement de limiter l'ingérence de l'État dans le marché mais également celle de tout acteur public, y compris les collectivités locales. Concentrer le pouvoir facilitait la libéralisation sans contrainte de l'économie britannique (4). Très tôt, Margaret Thatcher fait voter des lois pour limiter l'autonomie fiscale des collectivités locales, les rendant dépendantes du financement du gouvernement central. En 1986, elle ira même jusqu'à abolir la mairie de Londres et six municipalités métropolitaines dans le nord. Ses plans de régénération locale étaient dirigés par l'État central (et des entreprises privées) en excluant souvent les collectivités concernées (5).

Cette concentration progressive des pouvoirs a eu de nombreuses conséquences. Elle est d'abord en partie responsable du sentiment de dépossession des citoyens : en l'absence de représentants locaux disposant de suffisamment de pouvoirs pour influencer, ne serait-ce que modérément, leur environnement immédiat ou être capables d'agir comme bouclier contre les interventions extérieures (gouvernementales ou privées), les électeurs des régions périphériques ont eu l'impression d'être impuissants. Cette impuissance s'est également traduite par une hostilité généralisée de ces populations

(1) McCann, Philip, "Levelling-up Economics", *IFS Deaton Review of Inequalities*, 2023.

(2) Kenny, Michael et Newman, Jack, *Devolving English government*, Bennett Institute for Public Policy, rapport, avril 2023.

(3) *Ibid.*

(4) Wolman, Harold, "Understanding recent trends in central-local relations: centralisation in Great Britain and decentralisation in the United States", *European Journal of Political Research*, Volume 16, Issue 4, juillet 1988.

(5) Carpenter, Juliet, "Regeneration and the Legacy of Thatcherism", *Metropolitiques*, 15 octobre 2014.



envers l'État central. Le taux de confiance dans le gouvernement au Royaume-Uni est l'un des plus bas parmi les pays de l'OCDE **(1)**.

Cette concentration a également contribué à un manque de développement institutionnel dans ces régions. Les différentes institutions intermédiaires et locales, qu'il s'agisse des collectivités locales ou d'acteurs de la société civile, disposent de moins en moins de moyens et de compétences pour faire face à des défis locaux complexes ou pour porter des projets majeurs **(2)**. Elles doivent donc solliciter l'aide de l'État central, ce qui, en retour, renforce davantage leurs contraintes en termes de ressources.

En conséquence, l'État prend beaucoup de responsabilités à sa charge, ce qui engendre de nombreux problèmes opérationnels et de micro-gestion : beaucoup des propositions portées par des collectivités ou des associations doivent être approuvées par des hauts fonctionnaires pour recevoir un financement **(3)**. On retrouve ici les conséquences de la culture de « *power hoarding* », évoquée plus haut : des hauts fonctionnaires de Londres finissent par s'immiscer dans tous les aspects de la vie locale et par décider de problèmes locaux qu'ils connaissent peu. Le terme d'« asymétrie d'information » est souvent utilisé par les experts britanniques pour décrire l'impossibilité de la tâche que s'assigne volontairement l'administration centrale **(4)**. Il est quasiment impossible pour un gouvernement central de détenir toutes les informations nécessaires pour intervenir efficacement sur des théâtres si variés. Tenter de compenser cette inévitable carence demande trop d'énergie à l'échelle nationale pour des tâches mineures et oblige l'État à prendre des décisions hâtives et de court terme.

L'État britannique a essayé de remédier à cela mais en menant des politiques « *géographiquement aveugles* », indifférentes aux caractéristiques spécifiques des régions **(5)**. En ignorant les singularités économiques et sociales des régions, cette méthode a contribué à accentuer les inégalités entre elles **(6)**. On sait en outre qu'au Royaume-Uni comme ailleurs les politiques publiques ont tendance à avantager les régions les plus proches sociologiquement des décideurs politiques **(7)**. Enfin, l'État souffre d'effets de silos entre ministères. La centralisation du pays en est en partie responsable. Avec un champ d'intervention trop vaste, il est difficile pour le gouvernement central et les différents organes publics de coordonner efficacement leurs interventions qui finissent par s'entremêler et se contredire. Et les principales victimes sont les collectivités locales et les citoyens eux-mêmes, pour qui il devient difficile de naviguer dans le labyrinthe des fonds et des interventions publiques : le représentant d'une collectivité locale au Royaume-Uni s'est par exemple plaint de devoir coordonner seize différents fonds publics lancés par plusieurs ministères **(8)**. Un dernier problème avec cette concentration excessive des

(1) OECD, "Trust in government", 2023.

(2) Newman, Jack, Warner, Sam, Kenny, Michael et Westwood, Andy, "Rebuilding local democracy: the accountability challenge in English devolution", The Productivity Institute, Productivity Insights Paper No. 028, mars 2024.

(3) Styles, Richard, "Parochialism Gone Mad: 'Why centralisation is leading to a failing state'", Evidence to the Housing, Communities and Local Govt select Cttee, UK Parliament, avril 2020.

(4) Cho, Myeonghwan, "Externality and information asymmetry in the production of local public goods", *International Journal of Economic Theory*, Vol. 9, Issue 2, juin 2013 pp. 177-201

(5) Wong, Cecilia, "Spatial thinking and policymaking in the UK: a spatial planning perspective", *Space and Polity*, 26(2), pp. 135-142.

(6) Fothergill, Steve, Gore, Tony et Wells, Peter, "Industrial strategy and the UK regions: sectorally narrow and spatially blind", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol 12, Issue 3, 2019.

(7) Pope, Thomas, Dalton, Grant et Coggins, Maelyne, *How can devolution deliver regional growth in England?*, Institute for Government, rapport, mai 2023.

(8) Le Chevallier, Marc et Atherton, Graeme, "When is a fund not a fund? Exploring the financial support for Levelling up", *Contemporary Social Science*, vol. 18(3-4), 2023.

pouvoirs est que les institutions locales dépendent d'un centre soumis à de fréquentes fluctuations politiques (1). Le succès d'un projet d'une collectivité locale peut être facilement ruiné par les choix imprévisibles et le court-termisme du gouvernement et du parlement. La rotation fréquente des ministres dédiés aux collectivités locales signifie des changements de politique publique difficiles à suivre pour ces collectivités. Le Royaume-Uni a été particulièrement victime de ces fluctuations ces dernières années, avec trois Premiers ministres en moins de trois mois à l'automne 2022. Selon une récente étude, les Premiers ministres britanniques remanient leur cabinet plus régulièrement que leurs homologues européens et nord-américains (à l'exception de la Norvège et de la Grèce) (2).

Le caractère centralisé du Royaume-Uni a *in fine* rendu l'État trop lourd et trop lent. En assumant un nombre excessif de responsabilités, il affaiblit sa capacité à conduire des politiques de grande ampleur. La centralisation des pouvoirs a paradoxalement affaibli le pouvoir central et alimenté les frustrations politiques du pays. De plus, comme nous allons le voir maintenant, la centralisation du pouvoir autour d'un État obèse alimente les inégalités régionales et aggrave les difficultés économiques du pays.

Une économie en difficulté

Dès le début du mandat de Boris Johnson à l'été 2019, le pays fait face à une situation économique difficile. Bien que certains indicateurs affichent des résultats encourageants (emploi, résilience du système financier, etc.), certains problèmes structurels demeurent (3). Entre 2008 et 2020, la productivité du travail n'a augmenté que de 0,4 % par an, contre une moyenne de 0,9 % parmi les vingt-cinq pays les plus riches de l'OCDE (4). Parallèlement, le Royaume-Uni est confronté à une grave crise du logement, marquée par une inflation immobilière sans précédent. Alors que 55 % des personnes nées entre 1956 et 1960 étaient propriétaires à l'âge de trente ans, seuls 27 % des personnes nées entre 1981 et 1985 peuvent en dire autant (5). Les chercheurs britanniques désignent trois causes principales pour expliquer les problèmes économiques du pays.

Tout d'abord, le niveau d'inégalité régionale au Royaume-Uni était et reste alarmant. La croissance économique est fortement concentrée à Londres et dans ses environs, où une part significative de la richesse s'accumule. La moitié de la population britannique vit dans des zones qui ne sont pas mieux loties que les parties les plus pauvres de l'ex-Allemagne de l'Est et qui sont plus pauvres que certaines régions d'Europe centrale et de l'Est (6). Cette inégalité régionale diffère de celle observée entre les métropoles et les régions périphériques que l'on peut trouver en France ou aux États-Unis. La gravité de ces inégalités se traduit par le fait que de grandes villes régionales, telles que Birmingham et Liverpool, comptent parmi les moins productives des pays de l'OCDE. Le Royaume-Uni est l'un des rares pays où

(1) UCL Policy Lab's, "Ordinary Hope: building a better future by working together", University of College London, en collaboration avec la Joseph Rowntree Foundation, septembre 2024.

(2) Alexiadou, Despina, "British prime ministers reshuffle more than other leaders – what the latest changes tell us about Rishi Sunak's government", The Conversation, 14 novembre 2023.

(3) PwC, "The Good, the Bad, and the Optimistic: PwC UK economic predictions for 2024", 28 décembre 2023.

(4) Fernard, John et Inklaar, Robert, "The UK Productivity "Puzzle" in an International Comparative Perspective", The Productivity Institute, Working Paper No.020, 2022.

(5) *Ibid.*

(6) McCann, Philip, *art. cit.*



le phénomène d'agglomération, qui explique la productivité supérieure des grandes villes, ne se produit pas. En retour, Londres est victime de son propre succès, souvent décrit comme en état de surchauffe, avec des logements et des transports surévalués et surchargés. Comme l'explique l'influent économiste Andy Haldane, « *les coûts des inégalités spatiales au Royaume-Uni sont à double tranchant. Ils se ressentent à la fois dans les régions périphériques, moins productives et plus pauvres, et dans les régions riches, trop chères et surpeuplées* » (1). Ces inégalités régionales se sont accrues au cours des trente dernières années en raison de la centralisation du pouvoir qu'on vient de décrire. Un État obèse capte les richesses produites dans les régions dynamiques pour les redistribuer massivement vers les régions plus pauvres. Cependant, cette redistribution n'a pas permis de réduire les inégalités : elle les a, au contraire, maintenu. La dépendance à cet État centralisé s'est renforcée (toujours notre « *power hoarding* »), lui laissant le pouvoir de dicter et d'imposer des mesures souvent inadaptées aux régions en difficulté, incapables de revitaliser de manière autonome et efficace leur économie.

Cette politique est ensuite marquée par un manque de coordination économique. Le marché fonctionne généralement suffisamment bien pour assurer une grande partie de la coordination des innombrables interactions et informations nécessaires à l'économie mais il a également besoin de structures institutionnelles extérieures pour créer les conditions de son bon fonctionnement (telles que l'apport d'une main-d'œuvre qualifiée et adaptée à la demande des entreprises ou une infrastructure connectant les différents espaces économiques) (2). En devenant une sorte de micro-gestionnaire en chef, l'État britannique se donne la mission impossible d'assurer seul cette coordination. Il manque de relais de terrain (3). Le *leadership* local, capable de travailler avec les entreprises, fait défaut pour répondre à leurs demandes et encourager leurs investissements.

La dernière explication est plus sociologique qu'économique. Le délitement social de la société britannique, illustré par exemple par des taux de solitude et de défiance sociale alarmants, est de plus en plus analysé comme un facteur prépondérant de la crise économique structurelle (4). Un manque de confiance sociale peut limiter la fécondation des idées et des interactions nécessaires à l'innovation et à l'investissement. Ce délitement cause l'érosion des institutions intermédiaires essentielles au développement durable de l'économie, telles que les syndicats et les organismes de formation, qui assurent la préservation des connaissances et des traditions essentielles au savoir-faire (5). Il contribue aussi à la diminution du sentiment d'appartenance à sa région, ce qui pourtant favorise un engagement plus sincère et à long terme pour le territoire (6). Mais ce délitement social a aussi contribué à rendre la société britannique malade.

(1) Haldane, Andrew G., *Levelling up. Sizing the prize, seizing the prize*, Royal Society of Arts, rapport, 2022.

(2) Rodrik, Dani et Hausmann, Ricardo, *Economic Development as Self-Discovery*, National Bureau of Economic Research, mars 2002.

(3) Hawksbee, Adam, *If we want faster growth, we'll need more devolution*, Conservative Home, 1er décembre 2022.

(4) Haldane, Andrew G., *Ideas and institutions. A growth story*, Bank of England, discours, 23 mai 2018.

(5) Haldane, Andrew G., "Common Good Economics, Seminar 3: A Vocational Economy", Common Good Foundation, 6 septembre 2019.

(6) O'Brien, Andrew et Sinclair, Imogen, *Social Capitalism. How a Community-powered economy drives growth*, NCSU, rapport, 2022.



Un modèle social qui s'effondre

Le modèle social britannique s'effondre. Depuis 2013, la liste d'attente pour le *NHS* a triplé et atteint 7,7 millions de cas en attente de traitement (1). Ce chiffre n'est pas près de diminuer avec plus de 500 000 personnes de moins de 35 ans qui ne travaillent plus à cause de maladies de longue durée, contre seulement 100 000 il y a deux ans (2). A ces problèmes de santé publique s'ajoutent des statistiques inquiétantes sur la montée de la pauvreté. En moins de quinze ans (2008-2022), le nombre de personnes recevant des colis alimentaires d'urgence des banques alimentaires *Trussell Trust* est passé de 25 000 à près de trois millions (3). En 2022, on compte plus de 3,8 millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, soit deux fois et demie de plus qu'en 2017 (4).

Quelles sont les causes de cet effondrement du système d'État-providence britannique ? Un facteur important, commun à tous les pays occidentaux, est lié à sa population vieillissante. Dans les vingt-cinq prochaines années, le nombre de personnes très âgées (plus de 85 ans) va doubler et passer à 2,6 millions (5). Cependant, avec près de quatre millions de pauvres, dont 60 % seulement ont un emploi, et un nombre croissant de malades incapables de travailler, on peut parler d'une défaillance spécifique au modèle britannique. L'austérité des années 2010 est un facteur évidemment pointé du doigt car elle a affaibli les principales institutions du système social, telles que les collectivités locales et le *NHS*. Le manque d'équipement ou de médecins s'est accru pendant cette période.

Il y a également un délitement massif du tissu social. Une notion souvent utilisée pour analyser ce délitement est celle de « capital social », qui n'est pas comprise outre-Manche à la manière de Pierre Bourdieu mais à celle du politologue américain Robert Putnam qui, dans son livre *Bowling Alone*, la définit comme « le degré de connexion et de confiance au sein d'une structure sociale donnée » (6). Le capital social au Royaume-Uni est en déclin depuis plusieurs décennies, en particulier dans les zones périphériques du pays (7) : en 2020, seul 10 % des Britanniques étaient membres d'un club ouvrier ou d'un club social et 6 % étaient membres d'une association de locataires, en nette baisse depuis 1993 (8). Et ce mouvement s'accroît chez les jeunes : Les 18-24 ans se méfient trois fois plus de leurs voisins que les personnes de plus de 65 ans (9). De nombreux travaux mettent en relief le rapport entre ces liens sociaux fragilisés et les difficultés sociales que subissent leurs lieux d'habitation (pauvreté, mortalité élevée, maladies à long terme) ainsi que, logiquement, leur dépendance excessive au système d'aide sociale (10).

(1) Maszalek, Kathryn, Co, Melissa, Gardner, Tim, Tracey, Freya et Tallack, Charles, *The NHS waiting list: when will it peak?*, The Health Foundation, 2023.

(2) De Hoog, Niels et Aguilar Garcia, Carmen, "More than 500,000 under-35s in UK out of work due to long-term illness", *The Guardian*, 24 décembre 2023.

(3) Pratt, Alison, *Food Banks in the UK*, House of Commons Library, rapport, 2023.

(4) Fitzpatrick, Suzanne, Bramley, Glen, Treanor, Morag et al., *Destitution in the UK 2023*, Joseph Roundtree Foundation, 2023.

(5) Raymond, Ann, Bazeer, Nuha, Barclay, Claudia et al., *Our ageing population: How ageing affects health and care need in England*, The Health Foundation, rapport, décembre 2021.

(6) Putman, Robert, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, 2000.

(7) Local Trust, page "'Left behind' neighbourhoods", s.d.

(8) Tanner, Will, O'Shaughnessy, James, Krasniqi, Fjolla et Blagden, James, *The State of Our Social Fabric*, Onward, rapport, septembre 2020. Institution typiquement britannique, le club ouvrier est un lieu de sociabilité historiquement ancrés dans les régions industrielles, associant buvette, activités locales (quilles, billard) et spectacles populaires.

(9) Stanley, Luke, Tanner, Will, Treadwell, Jenevieve et Blagden, James, *The Kids Aren't Alright*, Onward, rapport, septembre 2022.

(10) Par exemple Gregory, Dan, Hunter, Anna et Tanner, Will, *Communities of Trust. Why we must invest in the social infrastructure of left behind neighbourhoods*, Local Trust, All-Party-Parliamentary Groups, rapport, décembre 2020.



Pour un nombre croissant d'experts au Royaume-Uni, financer continuellement le système social actuel est voué à l'échec **(1)**. Le système social est à la fois trop hiérarchique, infantilisant et trop réactif. L'État-providence, soumis à ses rigidités fonctionnelles, s'impose artificiellement aux citoyens et aux communautés locales. Il ne cherche pas à s'adapter aux tissus sociaux locaux ni à canaliser leurs forces, mais plutôt à les contraindre selon le modèle technocratique optimal du moment. On en revient encore à ce biais de thésaurisation du pouvoir (« *power hoarding* ») dans lequel les services publics finissent par gérer chaque aspect de la vie sociale et politique. Cette approche micro-gestionnaire est aussi le résultat logique d'un manque de confiance à tous les niveaux de l'action publique : entre décideurs publics et acteurs de terrain et entre ces derniers et les citoyens. Sans relation de confiance, l'État dépend de la logique bureaucratique et de ses normes contraignantes pour assurer la bonne conduite de chaque partie prenante. Ainsi, comme le montrent les travaux de Hilary Cottam, une entrepreneuse sociale très suivie au Royaume-Uni, les travailleurs sociaux finissent par consacrer la majorité de leur temps à remplir des formulaires administratifs décidés par le haut plutôt que de s'adapter concrètement aux circonstances du bas. Dans l'une de ses études de cas, les travailleurs sociaux passaient plus de 86 % de leur temps à des tâches administratives et seulement 14 % sur le terrain **(Focus 5, p. 36)**.

Ce poids bureaucratique sur les structures sociales est facilité par les postulats infantilisants et individualistes de l'État-providence qui considère la personne comme un consommateur passif et isolé de services publics et ne prend pas en compte les facteurs qui pourraient l'aider à devenir autonome **(2)**. Cet individu infantilisé devient dépendant des services publics et s'attend naturellement à ce que l'État-providence soit la réponse à tous ses problèmes. Pour Hilary Cottam, l'État-providence a « *banalisé l'idée qu'il doit y avoir un service pour chaque problème. Et nos demandes sont insatiables* » **(3)**.

Cela nous amène au troisième problème de l'État-providence au Royaume-Uni : il est trop réactif **(4)**. Le système de protection sociale ne réponds aux problèmes qu'une fois qu'ils sont advenus. Ce travers empêche le plus souvent de traiter les problèmes de fond auxquels sont confrontés la personne ou les communautés nécessitant un soutien social **(5)**. Hilary Cottam écrit : « *il nous rattrape quand nous tombons mais ne peut pas nous aider à prendre notre envol* » **(6)**. Les réformes de ces trente dernières années n'ont fait que consolider ce modèle réactif, se contentant de chercher à optimiser et à rendre plus efficaces les réponses aux besoins sociaux **(7)**.

Par la conjugaison de ces trois facteurs, le système social britannique contribue à une déresponsabilisation du citoyen, tant en ce qui concerne sa personne que celles de ses proches, de ses voisins et ses concitoyens. Le citoyen subit les décisions prises par un fonctionnaire qui lui-même est contraint par des indices abstraits décidés par des hauts fonctionnaires. Ainsi, le citoyen renforce sa dépendance à l'État en sollicitant toujours ses services.

(1) Lent, Adam, Pollard, Grace et Studdert, Jessica, *A Community-Powered NHS*, New Local, rapport, juillet 2022.

(2) New Local, page "Community Power", s.d.

(3) Cottam, Hilary, *Radical Help. How we can remake the relationships between us and revolutionise the Welfare State*, Virago Press, 2018.

(4) The Kings Fund, "'Addiction to short-termism' put NHS future at risk, warn think tanks", communiqué de presse, 5 juillet 2023.

(5) Curtis, Polly, Glover, Ben et O'Brien, Andrew, *The Preventative State. Rebuilding our local, social and civic foundations*, Demos, rapport, avril 2023.

(6) Cottam, Hilary, *op. cit.*

(7) Baird, Beccy, "The radical reform that's been staring the NHS in the face", blog, The Kings Fund, 14 juin 2023.

TROISIÈME PARTIE.

**LE LEVELLING UP AGENDA :
VISION ET PROPOSITIONS**



Face à cette situation alarmante, le *Levelling Up Agenda* est une tentative de relancer le Royaume-Uni, un pays miné par les inégalités sociales et territoriales, un pays dans lequel « *if you want to get on, you need to get out* » (littéralement « il faut partir pour réussir »). Le *Levelling Up Agenda* a donc été conçu comme une « mission », comme l'expliquent deux de ses principaux concepteurs, Michael Gove, ministre du *Levelling Up*, et Andy Haldane, ancien économiste-en-chef de la Banque D'Angleterre : une mission « *à la fois économique, sociale et morale pour changer cela pour de bon* » (1).

Restaurer le tissu social au cœur de l'ambition du *Levelling Up Agenda*

Au centre de l'approche se trouve la notion de contribution. Pour Michael Gove, le *Levelling Up Agenda* doit placer « *la valeur innée de chaque citoyen au cœur de la prise de décision économique* » et refuser que « *les vies humaines, les communautés ou les régions ne puissent pas s'épanouir et contribuer à un renouveau national plus large* ». Pour Gove, le modèle de croissance tel qu'il existe, appelé « *trickle down economics* » (« économie du ruissellement »), qui cherche à redistribuer à chaque région une partie de la richesse produite dans les régions les plus riches *via* des transferts sociaux massifs, n'est pas soutenable : « *ces approches mettent une pression plus grande, tôt ou tard, sur les finances publiques et sont des affronts à la conscience qu'aucun gouvernement ne peut ignorer* ». Au cœur du *Levelling Up Agenda*, on trouve la même ambition que dans la *Big Society* (2010-2013) : sortir de la dépendance à l'État. Pour y parvenir, il faut créer les conditions permettant à chaque territoire, et sur chaque territoire à chaque citoyen, de prendre en main son propre destin économique et ainsi de contribuer à la croissance du pays. Gove résume : « *Une nation ne réussit que lorsqu'elle mobilise le talent et le potentiel de chaque citoyen* » (2).

Ce modèle économique fonctionne mieux, selon Gove et Haldane, car il s'appuie sur une compréhension réaliste des besoins sociaux du citoyen ordinaire. Pour eux, le citoyen est ancré dans son territoire et son bien-être dépend de la qualité de vie de son voisinage ainsi que des opportunités qui lui sont offertes. Une expression souvent utilisée est « *stay local, go far* » : la mobilité sociale ne devrait pas nécessairement impliquer une mobilité géographique. En plus de créer les conditions de garantie d'une mobilité sociale plus locale, le gouvernement se fixe également pour objectif de restaurer le tissu social des régions périphériques. Il est nécessaire de revitaliser les centres-villes, de lutter contre les incivilités ordinaires et de reconstruire, à travers la création d'espace de vie commune et des institutions intermédiaires, le sentiment d'appartenance à un lieu. *In fine*, il faut restaurer la fierté locale.

À l'argument social, s'ajoute l'argument moral. En régénérant économiquement les territoires fragiles et en reconstruisant un tissu social délabré au service des citoyens, le *Levelling Up Agenda* cherche à « *débloquer leur fierté et leurs desseins* ». Il s'agit d'une politique d'appartenance et d'épanouissement moral au service du bien commun. Comme le dit Lisa Nandy, longtemps ministre du *Levelling Up Agenda* dans le *Shadow cabinet* travailliste, ce dernier doit viser à « *s'appuyer sur le patriotisme discret à l'œuvre*

(1) Secretary of State for Levelling Up, *Levelling Up the United Kingdom*, policy paper, 2 février 2022.

(2) Gove, Michael, "Levelling Up Secretary's speech to the Convention of the North", Department for Levelling Up, Housing and Communities, 25 janvier 2023.

dans chaque communauté, qui inspire les gens à créer, défendre et construire des choses qui comptent ». Les individus sont « animés par une fierté et une croyance en ce que eux-mêmes, leur famille, leur communauté et leur pays peuvent devenir ». Le rôle moral du politique, selon elle, est de faire confiance aux citoyens en lui donnant les moyens de contribuer au bien de sa communauté locale et de son pays ; ce qui implique « un gouvernement actif et collaboratif qui considère nos communautés et ceux qui les servent comme des partenaires, travaillant ensemble pour changer le système » (1).

On retrouve donc dans le *Levelling Up* les trois mêmes principes – le don (ou la contribution), la responsabilité et le local — que dans la *Big Society*. Le paradigme relationnel, que le parti conservateur esquissait au début des années 2010 et réactive en 2019, vise à sortir de la dépendance à l'État central, en développant des politiques fondées sur les relations sociales qui sont au fondement de notre nature humaine.

Décentralisation et dévolution : répondre au déficit démocratique en donnant le pouvoir aux acteurs locaux

Début 2023, le *Financial Times* écrit : « Après une année 2022 tumultueuse, un rare consensus s'est dégagé entre les deux principaux partis politiques du Royaume-Uni : tant les conservateurs que le Parti travailliste font activement la promotion du potentiel de la décentralisation en Angleterre » (2). L'article précise que ce consensus est présent chez les experts, qui plaident tous en faveur du transfert de pouvoir vers les régions anglaises. Ce processus de décentralisation (amorcé en 2014 par le parti conservateur avec un premier accord conclu avec la région de Manchester) accélère l'engagement du gouvernement conservateur en faveur du *Levelling Up Agenda*. Début 2022, le livre blanc du gouvernement annonce « une révolution décentralisatrice » (3).

De 2022 à 2024, de nombreux accords de dévolution sont signés entre le gouvernement et de nouvelles structures institutionnelles locales appelées « *combined authorities* » (« autorités combinées »). Elles sont « combinées » car elles rassemblent différentes collectivités locales. Il existe aujourd'hui douze autorités combinées en Angleterre (4), dont neuf sont dirigées par un « maire métropolitain » élu au suffrage universel direct. La figure du maire (jusqu'ici largement symbolique) s'est enfin vue dotée d'un pouvoir politique effectif, chose assez nouvelle en Angleterre. La plupart des accords inclut la décentralisation des pouvoirs en matière d'éducation et de formation professionnelle, de soutien aux entreprises, de développement économique et de transport local (5). Le gouvernement accorde un budget supplémentaire à cette nouvelle structure – par exemple, l'autorité combinée du Nord-Est a reçu la promesse d'un

(1) Nandy, Lisa, *All In. The must-read manifesto for the future of Britain*, HarperNorth, 2022.

(2) Williams, Jennifer, "English devolution back on the political agenda", *The Financial Times*, 16 janvier 2023.

(3) Secretary of State for Levelling Up, *op. cit.*

(4) Cambridgeshire et Peterborough, région urbaine de Liverpool, Grand Manchester, Midlands-de-l'Est, Midlands de l'Ouest, Nord-Est, Ouest de l'Angleterre, Vallée de la Tees, Nord de la Tyne, York et Yorkshire du Nord, Yorkshire de l'Ouest, Yorkshire du Sud.

(5) Sandford, Mark, *Combined authorities*, House of Commons Library, rapport, juillet 2017.



investissement de 1,4 milliards de livres (1,7 milliard d'euros) sur trente ans **(1)**. Si la somme paraît modeste, il faut la voir comme un point de départ à partir duquel le gouvernement pourra accorder davantage de compétences une fois les institutions suffisamment établies. Manchester et Birmingham ont ainsi bénéficié d'une extension significative de leurs pouvoirs en 2023, notamment en matière d'autonomie fiscale **(2)**.

Mais outre la création de nouvelles collectivités locales, la décentralisation au Royaume-Uni a un autre visage : ce que les Anglais appellent la « *double devolution* » (« double dévolution ») **(3)**. En effet, les collectivités locales au Royaume-Uni sont généralement assez grandes, avec 170 000 habitants en moyenne, soit trois fois plus que la moyenne européenne **(4)**. Une politique de voisinage a donc été approfondie depuis 2010, avec l'idée que les communautés locales doivent « *disposer de plus d'influence et de contrôle sur les plans, les décisions et les services publics qui affectent leur vie* » **(5)**. Leur utilité politique est devenue apparente lorsque des milliers de groupes d'entraide mutuelle sont apparus pendant la crise du Covid, non seulement pour assister les autorités publiques mais souvent pour prendre seul la responsabilité de l'aide aux personnes les plus vulnérables dans les endroits défavorisés **(6)**. Le gouvernement a donc promis d'accroître son soutien à ces groupes, notamment avec la promesse d'un « *Community Wealth Fund* » pour octroyer des centaines de millions de livres à des communautés défavorisées au Royaume-Uni, leur conférant directement la responsabilité des financements. Ce plan est l'extension d'un récent programme qui a rencontré un succès considérable : le programme *Big Local* **(Focus 3, p. 29)**.

Mais quels sont les arguments pragmatiques en faveur de la décentralisation ? Pourquoi y a-t-il ce consensus parmi les experts et les décideurs politiques au Royaume-Uni ? Comme indiqué dans notre introduction, nous examinerons les arguments en faveur de la décentralisation à travers notre grille de lecture à quatre critères : moral, institutionnel, tactique et stratégique.

La décentralisation a d'abord une motivation morale : il s'agit de combler le déficit démocratique béant mis en exergue par le *Brexit*. Les habitants des zones périphériques éprouvent un sentiment de dépossession et de manque de contrôle **(7)**. Un sentiment d'autant plus fort que, les sondages le montrent, ces citoyens voudraient être responsables d'eux-mêmes et contribuer à la prospérité de leur famille, de leur territoire et même du pays **(8)**. Ils souhaitent retrouver une identité sociale et politique, et ressentir de la fierté locale. Décentraliser, c'est leur donner l'opportunité de reprendre le contrôle et la responsabilité de leur destin, grâce à la démocratie locale et l'action collective.

(1) North East Combined Authority, page "Working together for the North East", février 2024.

(2) Sandford, Mark, *Greater Manchester and West Midlands. Trailblazer devolution deals*, House of Commons Library, rapport, novembre 2023.

(3) Treadwell, Jenevieve, Tanner, Will Stanley, Luke et Krasniqi, Fjolla, *Double Devo. The Case for empowering neighbourhoods as well as regions*, Onward, rapport, décembre 2021

(4) Pope, Thomas, Dalton, Grant et Coggins, Maelyne, *Subnational government in England. An international comparison*, Institute for Government, rapport, décembre 2022.

(5) New Local, page "Community Power", s.d.

(6) McCabe, Angus, Wilson, Mandy et Macmillan, Rob, *Community responses to COVID-19: early research findings*, Local Trust, avril 2020.

(7) *Ibid.*

(8) Westerling, Josh et Craig, Jessica, *Levelling Up. Perspectives from the Community to the National Level*, Power to Change, rapport, 2023.

Focus 3 • Le programme *Big Local*

Initié en 2012, le programme *Big Local* cherche à rendre les communautés les plus pauvres plus autonomes et responsables en leur permettant de prendre leurs propres décisions vis-à-vis de ce qu'elles estiment être le mieux pour elles. Dotant 150 communautés défavorisées d'au moins 1,15 million de livres (1,35 millions d'euros), *Big Local* est financé par le « Fonds pour la communauté » de la Loterie nationale et géré par le *Local Trust* (1). Celui-ci fournit uniquement des conseils techniques aux communautés ayant reçu les fonds. Le programme *Big Local* a été créé dans l'idée de mettre un certain nombre de principes clés en œuvre :

- Le long terme, afin d'offrir prévisibilité et continuité des projets sur dix à quinze ans.
- Une direction assurée par les habitants, en travaillant directement avec des individus vivant, travaillant ou étudiant sur les territoires concernés (plutôt que par le biais d'organismes externes) et en cherchant à renforcer la confiance et les capacités de ceux qui veulent s'engager.
- Un soutien non prescriptif, en permettant aux habitants d'allouer les fonds aux projets qu'ils jugent les plus importants pour eux, selon leurs propres critères et à leur propre rythme.
- Un soutien patient et bienveillant, en donnant aux communautés le temps et l'opportunité d'apprendre, de commettre des erreurs, de résoudre les désaccords et de surmonter les défis par elles-mêmes.
- Un soutien flexible et réactif, pour aider les communautés à renforcer leur confiance et leurs compétences pour tirer le meilleur parti des opportunités qui s'offrent à elles, sans entraver leurs ambitions et leurs initiatives.

Cette approche a été conçue dans le but de garantir que le temps et l'énergie des habitants soient consacrés aux actions utiles et durables. La structure du programme maintient cette éthique de base tout en veillant à ce que des contrôles appropriés soient mis en place pour rendre compte du financement. Le programme a été un succès significatif, générant un bénéfice de près de 4 millions d'euros par communauté (2).

Cela nous amène à l'angle institutionnel. La décentralisation cherche à recréer ou à renforcer des institutions intermédiaires enracinées sur les territoires. Il s'agit d'abord de créer les conditions pour que des responsables locaux émergent ou, s'ils existent déjà, de leur donner les moyens réels de changer la donne (3). Il y a beaucoup d'exemples d'initiatives locales étouffées par l'État central (4). Une fois bien établies, ces institutions doivent devenir de plus en plus autonomes vis-à-vis de l'autorité centrale, capables de mener à bien des projets et de créer des partenariats innovants, d'égal à égal, avec des acteurs du secteur privé ou des organisations caritatives (5). Par exemple, la compagnie d'assurance *Legal & General* a annoncé en 2022 un investissement de 4 milliards de livres (4,7 milliards d'euros) en partenariat avec l'autorité combinée de la région de Birmingham (*West Midlands Combined Authority*) (6). À l'échelle locale, celle de la « *double devolution* », il existe aussi un grand nombre de cas où des citoyens eux-mêmes, *via* des associations, mènent des projets pour régénérer leur commune ou leur quartier de manière quasi autonome des institutions publiques (Focus 4, p. 30) (7). Ces institutions,

(1) Local Trust, page "Big Local", s.d.

(2) Local Trust, page "'Left behind' neighbourhoods", s.d.

(3) Hawksbee, Adam, *Give Back Control. Realising the Potential of England's Mayors*, Onward, rapport, juin 2022.

(4) Breach, Anthony et Bridgett, Stuart, *Centralisation Nation. Britain's system of local government and its impact on the national economy*, Centre for Cities, rapport, septembre 2022.

(5) Hawksbee, Adam, *Give Back Control. Realising the Potential of England's Mayors*, op. cit.

(6) Legal & General Group, page "Investing for Good", s.d.

(7) Lloyd, Toby, *No Place Left Behind. The Commission into Prosperity and Community Placemaking*, Create Streets Foundation, rapport, 2021.



Focus 4 • L'association Lawrence Big Weston (Bristol)

Lawrence Big Weston est une association basée dans le quartier le plus pauvre de Bristol, ayant reçu 1,15 million de livres (1,35 million d'euros) du programme *Big Local*. Grâce à sa connaissance des réalités locales, elle a identifié la précarité énergétique et l'isolation des logements comme l'une des principales préoccupations des habitants du quartier. Grâce à son autonomie financière (certes limitée), elle a pu établir des partenariats avec différents services publics et les collectivités locales concernées. En collaboration avec le conseil municipal de Bristol et des entreprises locales, elle a investi dans la construction d'une petite ferme solaire en 2016. Forts de ce succès et des revenus générés, elle a ensuite érigé la plus grande éolienne d'Angleterre, capable d'alimenter 3 500 foyers et générant un revenu annuel de 50 000 livres. Cette démarche a durablement renforcé son autonomie et sa capacité à financer de nouveaux projets locaux. Elle a ainsi massivement investi dans un centre communautaire florissant, rassemblant les personnes âgées, les enfants et les familles à travers des activités et des activités associatives.

ancrées dans les territoires, peuvent ainsi accroître la confiance directe avec le citoyen (car elles sont souvent dirigées par d'autres citoyens) et développer une forme d'autorité à la fois plus enracinée et mieux admise. Elles servent ensuite de ponts entre les citoyens et l'État. Ces institutions sont enfin de précieux instruments de débureaucratization, remplaçant les règles bureaucratiques par des rapports de confiance et le sens commun, plus flexibles et adaptés aux problèmes locaux.

L'intérêt tactique du mouvement de décentralisation enclenché est de chercher à résoudre l'asymétrie d'information à laquelle est confronté un État obèse. Il est presque impossible de gérer efficacement des milliers de projets à travers le pays. En revanche, les institutions locales possèdent une « *connaissance tacite* » des faiblesses et des forces de leurs territoires (1). Plus le pouvoir est décentralisé, mieux on peut exploiter ces connaissances tacites. En plus de cette connaissance, les institutions locales ont un intérêt plus direct à s'assurer de la réussite de leur territoire (2). Cet intérêt plus direct est souvent souligné par les responsables politiques britanniques, notamment à travers l'expression « *skin in the game* » (littéralement « jouer sa peau ») (3). Cela maximise la possibilité de réussite d'un projet local, car cela garantit plus d'investissement et d'énergie à la fois des institutions locales et des citoyens eux-mêmes – comme dans le cas de la ville de Wigan (Focus 5, p. 36). Selon un sondage de 2022, 73 % des Britanniques estiment que les responsables politiques devraient transférer le pouvoir directement aux associations locales, afin que les citoyens puissent agir pour le bien de leur communauté (4). De plus, ce parti pris et ces connaissances tacites permettent à ces institutions locales d'expérimenter des solutions nouvelles, à l'inverse de l'État central souvent trop lourd pour innover (5). Cela est nécessaire car, comme le dit l'économiste Paul Collier, il y a une « *incertitude radicale sur ce qui fonctionne* » dans la création de la prospérité locale et, donc, un besoin de flexibilité, d'expérimentation et « *de primauté des connaissances et des responsabilités locales* » (6). L'un des avantages des institutions intermédiaires

(1) Moloney, Joseph, "Opportunities for tacit knowledge transfer within a local government matrix type organisation", University of Limerick, 14 septembre 2014.

(2) Collier, Paul, *op. cit.*

(3) Daly, Patrick, "Labour will ensure local decisions taken by those 'with skin in the game'", *The Independent*, 3 juillet 2023.

(4) New Local, "New polling. Public back community-powered solutions to national crises", 9 mai 2022.

(5) Hawksbee, Adam, *Give Back Control. Realising the Potential of England's Mayors*, *op. cit.*

(6) Collier, Paul, *op. cit.*

est qu'elles peuvent (et souvent doivent) expérimenter et commettre des erreurs d'une manière que l'État ne peut pas (1). Enfin, comme le signale le livre blanc du *Levelling Up Agenda*, c'est à l'échelle locale que l'on peut le mieux limiter les effets de silos et coordonner les interventions de manière efficaces. Les équipes des collectivités locales sont plus petites, peuvent mieux travailler ensemble et mieux collaborer avec les associations locales et les citoyens (2). Cela est notamment important pour des domaines comme la sécurité et la santé, où différents aspects des politiques publiques doivent être en symbiose pour avoir un réel impact (associations, police, éducation, aide sociale, aide à l'emploi, pour n'en citer que quelques-uns en matière de sécurité). Une institution locale est mieux placée pour savoir quelles interventions coordonner pour répondre aux défis spécifiques de sa commune ou de son quartier (3).

En examinant la question de la décentralisation et la dévolution sous l'angle stratégique, quatrième axe de notre grille de lecture, on constate qu'elles apportent également des avantages à l'État central. Tandis que les institutions locales s'occupent du terrain, l'État peut abandonner sa casquette de micro-gestionnaire et endosser celle de stratège (4). Comme l'explique l'économiste Marianna Mazzucato, pour s'attaquer à des problèmes complexes, tels que les inégalités régionales, il est nécessaire de diviser l'élaboration des plans d'action en différentes étapes (5). Suivant cette approche, le gouvernement britannique a élaboré en 2022 douze missions pour élaborer, articuler et réaliser le *Levelling Up Agenda* : prenant en compte la multiplicité des facteurs causant les inégalités régionales, cette articulation devait permettre de donner une direction à la fois holistique et à long terme, afin d'échapper au court-termisme et à l'approche micro-gestionnaire de l'État (6). Le champ de ces douze missions était volontairement large et concentré sur les principes d'action et les objectifs, laissant aux acteurs locaux le soin de concevoir les moyens effectifs de les atteindre. L'État stratège devient ainsi un État partenaire. Il ne cherche plus à s'imposer aux acteurs locaux mais à leur faire confiance et à collaborer avec eux. Il ne cherche plus à faire *à la place* mais à faire *avec*. Il encourage l'acteur de terrain (collectivités, associations, citoyens) à être plus autonome en lui donnant davantage de responsabilités ou en facilitant la collaboration avec d'autres acteurs, y compris issus d'autres territoires (7). Pour résumer, l'État partenaire donne une direction et des objectifs à atteindre, tandis que les institutions locales expérimentent des solutions opérationnelles sur le terrain.

(1) Lloyd, Toby, *op. cit.*

(2) Secretary of State for Levelling Up, *op. cit.*

(3) Newman, Jack, "Can the silos be broken? Cross-government working for public health", Truud, février 2024.

(4) Kaye, Simon et Powell, Rachael, *Devolve by default. Decentralisation and a redefined Whitehall, Reform*, rapport, janvier 2024.

(5) Mazzucato, Mariana, *Mission Economy. A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, Allen Lane, 2021.

(6) Martin, Ron, Gardiner, Ben, Pike, Andy, Sunley, Peter et Tyler, Peter, *op. cit.*

(7) Mazzucato, Mariana, *op. cit.*



Redynamisation économique et approche régionale : enrayer le déclin par la confiance et l'initiative locale

Mais l'intérêt de la décentralisation n'est pas uniquement politique, il est presque tout autant économique (1). Le *Levelling Up Agenda* a créé un second consensus : les difficultés économiques du Royaume-Uni ont partie liée à l'obsession politique du « grand schéma » de croissance nationale, au détriment de la composante géographique et locale de l'économie. À l'inverse, comme l'écrit Boris Johnson alors Premier ministre, « si les endroits qui sous-performent actuellement commencent à fonctionner à plein régime, le PIB national augmentera de plusieurs dizaines de milliards chaque année » (2). Le *Levelling Up* se conçoit donc aussi comme une stratégie de croissance par l'approche géographique ou, pour reprendre l'expression d'Andy Haldane, comme « un plan industriel du bas vers le haut » (3).

Deux aspects peuvent être cités. D'abord, la décentralisation elle-même. La majorité des responsabilités dévolues aux « autorités combinées » sont en effet liées à l'économie : transport, formation, fiscalité, immobilier, etc. L'intérêt économique de la décentralisation est tellement reconnu que le maire de l'autorité combinée du Yorkshire du Sud, Oliver Coppard, affirme en 2023 que son principal rôle est de « générer de la croissance pour sa région ». Et les autorités combinées ont rapidement utilisé ces nouveaux pouvoirs. Depuis quelques années, chaque nouveau maire a défini une stratégie pour son territoire, plutôt avec succès : développement d'un cluster économique en partenariat avec des universités appelé « *Atom Valley* » à Manchester, partenariat innovant entre l'autorité combinée de Sheffield et les grandes et petites entreprises de la région, création de la plus grande usine d'énergie marémotrice au monde à Liverpool (4). Le problème du transport, défi majeur au Royaume-Uni, est également de plus en plus pris en charge par ces nouveaux maires. Les services de transport de Manchester, Sheffield et Bradford sont tous repassés sous régie au cours des dernières années et la qualité des transports locaux tend à s'améliorer.

Le second aspect repose sur la création de fonds de régénération ciblés. Plusieurs fonds ont été lancés entre 2019 et 2024, tels que le *UK Shared Prosperity Fund* (UKSPF) ou le *Levelling Up Fund* (LUF), pour investir dans les régions qui en ont le plus besoin. Dotés par l'État central, ces fonds sont ensuite pilotés par les collectivités locales elles-mêmes. Au total, 13 milliards de livres (15,4 milliards d'euros) ont été investis (5). Ce qui est notable, c'est qu'ils ne se concentrent pas uniquement sur les facteurs économiques conventionnels, tels que la productivité ou l'emploi : ils ont également pour objectif, et souvent pour priorité, de restaurer le tissu social et institutionnel des territoires (6). Le UKSPF et le LUF ont investi dans des projets de revitalisation des centres urbains et de reconstruction d'espaces de vie locale. D'autres fonds, comme les « *Investment Zones* » (« zones d'investissements »), ont cherché à créer des institutions intermédiaires durables et dotées de plus de pouvoirs en accordant des financements et en créant des zones franches (offrant une fiscalité avantageuse) à condition que les institutions locales –

(1) Williams, Jennifer, *art. cit.*

(2) Secretary of State for Levelling Up, *op. cit.*

(3) Phrase prononcée lors de la conférence "Inclusive Growth Conference 2023: Can Labour deliver fair growth?", organisée par le *Centre for Progressive Policy* le 28 novembre 2023 à la *Royal Society* de Londres.

(4) Barlow, Eleanor, "Multibillion-pound tidal energy scheme would see barrage built across Mersey", *The Independent*, 7 mars 2024.

(5) Le Chevallier, Marc et Atherton, Graeme, *op. cit.*

(6) Department for Levelling Up, Housing & Communities, "UK Shared Prosperity Fund: prospectus", 1er août 2022.

notamment les universités mais aussi les collectivités locales, les entreprises et les organisations caritatives – travaillent ensemble **(1)**.

Mais, une fois de plus, pourquoi le *Levelling Up Agenda* a-t-il mis en avant ces politiques publiques ? Quel raisonnement a conduit à l'émergence d'un plan économique « *du bas vers le haut* » ? Les arguments en faveur de la décentralisation dans le contexte économique sont similaires aux arguments politiques. Notre grille de lecture à quatre facteurs (moral, institutionnel, tactique et stratégique) va nous aider à mieux le comprendre. Moralement, les arguments en faveur d'une décentralisation économique s'inscrivent dans la lignée des principes de la *Big Society* (2010-2013) : les citoyens doivent avoir l'opportunité d'être autonomes et de contribuer à la prospérité de leur territoire et du pays de manière générale. Pour Michael Gove, le *Levelling Up Agenda* place « *la valeur innée de chaque citoyen au cœur de la prise de décision économique* » **(2)**. Dans bien des régions britanniques, comme dans la Ruhr allemande ou le Nord français, le passé industriel et la dimension économique et sociale de la vie commune sont des éléments fondamentaux de l'identité collective : 29 % des habitants du Nord-Est de l'Angleterre désignent ainsi « l'héritage industriel » comme l'une des trois principaux motifs de leur fierté locale **(3)**.

Du point de vue institutionnel, en décentralisant, on donne l'opportunité à des responsables locaux d'émerger et de mettre eux-mêmes en œuvre les outils de reconstruction de l'économie locale **(4)**. Cela peut favoriser la création d'un terreau favorable entre les institutions locales et les entreprises. L'exemple de Birmingham est significatif : avec une promesse d'investissement de 5 milliards de livres (5,9 milliards d'euros), l'assureur *Legal & General* et la collectivité locale travaillent ensemble pour redynamiser l'économie régionale. Pour les investisseurs, il est essentiel d'avoir un interlocuteur solide et compétent dans des projets importants.

Le facteur tactique prolonge les facteurs institutionnel et moral : un décideur enraciné, en partenariat avec des entrepreneurs, est mieux à même d'identifier ou de créer des opportunités locales. Il peut mieux coordonner les leviers de croissance qu'il a identifiés et exploiter les atouts de sa région. Avec ses partenaires locaux, il a un intérêt plus direct à contribuer à la prospérité de sa région et peut mettre en place des politiques publiques de long terme. De nombreuses études montrent, et c'est le bon sens, que les décideurs locaux ont tendance à être plus pragmatiques et moins idéologiques que les élus de niveau national **(5)**.

Il en va de même pour le facteur stratégique : tandis que les responsables locaux, publics ou privés, s'occupent du terrain, l'État peut mieux assurer son rôle de stratège. Il peut définir des missions à long terme afin de catalyser les investissements de manière cohérente, en priorisant les atouts économiques nationaux – dans le cas du Royaume-Uni, l'industrie pharmaceutique, la finance et les technologies. Il peut également mieux coordonner les acteurs et faciliter leur collaboration. Il peut, par exemple, agir comme un pont entre un investisseur international et une collectivité locale sérieuse et compétente.

(1) Department for Levelling Up, Housing & Communities, "Investment Zones", 6 mars 2024.

(2) Gove, Michael, "Levelling Up Secretary's speech to the Convention of the North", *op. cit.*

(3) Tomaney, John, Blackman, Maeve, Natarajan, Lucy et al., *Social Infrastructure and left behind places*, Routledge, 2024.

(4) Pope, Thomas, Dalton, Grant et Coggins, Maelyne, *How can devolution deliver regional growth in England?*, *op. cit.*

(5) Hawksbee, Adam, *Give Back Control. Realising the Potential of England's Mayors*, *op. cit.*



Un dernier argument en faveur de ces politiques publiques est lié à la dimension sociale de l'économie. Contrairement à la vision néolibérale, dans laquelle le social est un angle mort, les concepteurs du *Levelling Up Agenda*, dans le prolongement des penseurs de la *Big Society* (2010-2013), affirment qu'un terreau social riche et vivant est une condition primordiale du développement économique (1). Dans certaines régions du Royaume-Uni, et seule une analyse géographique permet de le constater, le tissu social est si délabré qu'il est devenu difficile de générer de la croissance (2). Dès 2018, celui qui deviendra l'un des architectes clés du *Levelling Up Agenda*, Andy Haldane, avait reconnu que « toute économie croît à partir d'institutions intermédiaires et d'un tissu social développé » (3). En ligne avec le paradigme relationnel émergent, le *Levelling Up Agenda* a donc été une tentative de reconstruire les différents facteurs sociaux essentiels à la croissance dans des régions qui en ont très peu.

Capital social, action collective et esprit collaboratif : réformer l'Etat-providence grâce au paradigme relationnel

En 2020, le Premier ministre Boris Johnson demande à l'un des principaux penseurs de la *Big Society*, Danny Kruger, de rédiger un rapport sur le rôle de la société civile et des communautés locales pour réaliser les objectifs du *Levelling Up Agenda* (4). L'objectif affiché de ce rapport est de déterminer comment maintenir l'esprit de solidarité que le pays a connu pendant la pandémie de Covid. Il a été en effet estimé que plus de 4 300 groupes d'entraide ont émergé spontanément pendant la crise, rassemblant plus de quatre millions de volontaires, sans que l'État ne le demande, ni ne l'encourage (5). Le maintien de cet esprit relationnel est placé au cœur du *Levelling Up Agenda* car celui-ci cherche à reconstruire le tissu social de plus en plus délabré dans certaines régions du pays. Les propositions présentées par Kruger s'inscrivent dans des réflexions en cours autour d'un modèle d'État réformé : l'État-providence « relationnel ». Selon l'entrepreneuse sociale Hilary Cottam, le but ultime de ce modèle est d'aider les citoyens à être autonomes et d'accroître le rapport de confiance entre les acteurs institutionnels (locaux et nationaux) et les citoyens (6). Trois approches soutiennent ce modèle.

D'abord, en résonance avec l'idée de « *pride in place* » (« fierté locale »), il convient de développer ou redévelopper le « capital social » du pays, par un investissement massif dans l'« *infrastructure sociale* » (7). Celui-ci peut être défini comme la gamme d'activités, d'organisations et d'infrastructures soutenant la formation, le développement et le maintien des relations sociales et civiques au sein d'une communauté ; mais aussi les endroits, structures, bâtiments, clubs et organisations qui permettent aux gens de se rassembler, de se rencontrer, de socialiser, de faire du bénévolat et de coopérer (8). Les autorités cherchent donc à reconstruire ce capital social en investissant dans des espaces de rencontre

(1) Local Trust, *Policy spotlight 1. How Social infrastructure improves outcomes*, rapport, janvier 2023.

(2) Local Trust, page "'Left behind' neighbourhoods", s.d.,

(3) Haldane, Andrew G., *Ideas and institutions. A growth story*, op. cit.

(4) *Levelling up our communities: proposals for a new social covenant*, rapport au gouvernement, septembre 2020.

(5) Power, Anne et Benton, Ellie, "Where next for Britain's 4,300 mutual aid groups?", LSE, 6 mai 2021.

(6) Cottam, Hilary, op. cit.

(7) Kruger, Danny, *Levelling up our communities: proposals for a new social covenant*, op. cit.

(8) Gregory, Dan, Hunter, Anna et Tanner, Will, op. cit.

tels que les pubs, les rues principales (« *high streets* »), les centres associatifs et les bâtiments religieux, ainsi que dans des associations locales telles que les clubs de sport, les organisations caritatives et les entreprises sociales. Les différents fonds de régénération (*UK Shared Prosperity Fund*, *Levelling Up Fund* ou *Towns Fund*), évoqués plus haut, sont directement utilisés pour soutenir ces projets **(1)**.

Cependant, investir dans le capital social du haut vers le bas est contradictoire avec les principes du paradigme relationnel. Si ces infrastructures sociales ne survivent que grâce au financement de l'État central, cela ne fait progresser ni la responsabilité, ni l'autonomie. La deuxième approche consiste donc en la recherche d'un renforcement de l'action collective (les penseurs du *Levelling Up* parlent de « *Community power* ») ou, pour utiliser un terme mentionné précédemment, de la « double dévolution ». Comme l'explique Danny Kruger, on doit rendre ces lieux utiles et pérennes de l'intérieur plutôt que par des interventions extérieures **(2)**. Les communautés et les institutions intermédiaires doivent, en partenariat avec le service public et le secteur privé, prendre la responsabilité de leur territoire. Deux politiques publiques sont mises en œuvre pour soutenir cette approche : tout d'abord le « *Community ownership fund* », doté de 150 millions de livres (178 millions d'euros), qui garantit des fonds à des associations locales pour racheter des biens locaux, tels que d'anciens bâtiments et autres **(3)**. Devenir propriétaire de biens locaux, plutôt que d'utiliser des espaces appartenant aux services publics ou privés, est une étape essentielle dans la poursuite d'une autonomie locale. Cependant, cette approche reste trop centralisatrice car les subventions sont limitées dans le temps et en quantité. Le biais de pouvoir est toujours en faveur du gouvernement. La deuxième politique publique vise à créer une version plus ambitieuse du programme *Big Local* **(Focus 3, p 29)**, appelée « *Community wealth fund* » **(4)**, qui affectera les financements directement aux institutions ancrées dans les communautés locales. L'organisation centrale fournira un soutien technique mais laissera chaque groupe local prendre ses propres décisions.

La troisième approche vise à approfondir les relations entre les citoyens et les institutions publiques en développant un sentiment de réciprocité et de responsabilité mutuelle. À l'échelle individuelle, il s'agit de prendre en compte les forces (sociales ou personnelles) d'une personne pour l'aider à prendre davantage le contrôle de sa vie. Pour Hilary Cottam, le principe de responsabilité – selon lequel les individus ont la capacité, avec l'aide appropriée, d'effectuer des changements positifs dans leur propre vie et dans celle des autres – doit être placé au cœur du système social **(5)**. À l'échelle locale, il faut encourager un sentiment de responsabilité partagée pour les éléments de la vie commune. Les citoyens ordinaires doivent, *via* des institutions locales, se sentir responsables des problèmes de leur territoire ; en retour, l'État doit faire confiance aux institutions intermédiaires en leur fournissant les ressources suffisantes pour être plus autonomes **(6)**. Comme l'explique Dan Honig, professeur à l'*University College de Londres* et théoricien de la « *relational state capacity* » (« capacité étatique relationnelle »), il convient d'accroître les « *relations réciproques de confiance et de responsabilité mutuelle* » **(7)**.

(1) Le Chevallier, Marc et Atherton, Graeme, *op. cit.*

(2) Kruger, Danny, *Levelling up our communities: proposals for a new social covenant*, *op. cit.*

(3) Department for Levelling Up, Housing & Communities, "Community Ownership Fund: prospectus", 15 juillet 2021.

(4) Community Wealth Fund, page "Our campaign calls for investment in the neighbourhoods that need it most", s.d.

(5) Cottam, Hilary, *op. cit.*

(6) Curtis, Polly, Glover, Ben et O'Brien, Andrew, *op. cit.*

(7) UCL, "Dr. Dan Honig wins ERC Starting Grant for 'Relational State Capacity' (RSC) project", 25 novembre 2022.



Dans les faits, l'État britannique investit de plus en plus dans des approches plus sociales et localisées pour traiter des problèmes sociaux, de santé par exemple. L'approche dite de « prescription sociale » est de plus en plus soutenue par les autorités (1). Elle vise à mettre en contact des patients avec des services locaux et associatifs indépendants de l'État. Un NHS local à Rotherham a adopté cette approche et a obtenu des résultats significatifs : les admissions hospitalières en général y ont diminué de 21 % en quelques années, celles aux urgences d'environ un cinquième tout comme les consultations externes. En cinq ans, on estime que le NHS local a économisé environ 1 million de livres (1,2 million d'euros) par an : soit un retour sur investissement de deux livres pour chaque livre dépensée dans le service (2).

De nombreuses collectivités locales, dont la responsabilité principale est l'aide sociale, ont adopté de tels modèles relationnels. Le meilleur exemple de cette approche, qui précède le *Levelling Up Agenda* de dix ans mais qui a inspiré de nombreuses collectivités locales depuis, est le *Wigan deal*, créé par la commune de Wigan (80 000 habitants), située dans le Grand Manchester (Focus 5).

Les résultats de ces approches novatrices peuvent être analysés à la lumière de notre grille de lecture à quatre facteurs (moral, institutionnel, tactique et stratégique). Moralement, il s'agit de reconnaître la prééminence de la communauté sur les structures abstraites et déracinées de l'État. Reconstruire ces liens sociaux, explique Danny Kruger dans son rapport, est une condition essentielle au succès du *Levelling Up*. Ainsi, au lieu d'adopter une approche infantilisante, il est nécessaire de reconnaître chez le citoyen sa capacité d'autonomie et de responsabilité. Le présupposé théorique est que chaque personne veut être responsable d'elle-même et, ce faisant, souhaite contribuer au bien de sa famille, de ses amis et de sa communauté. Une fois de plus, le rôle du politique, dans ce cadre, est de créer les conditions pour que chaque citoyen puisse contribuer et être responsable.

Focus 5 • Le Wigan Deal

La désindustrialisation rapide des années 1980 et 1990 a provoqué des ravages dans de nombreuses villes industrielles, affectant profondément leur tissu social. Wigan est devenue l'une de ces villes post-industrielles vivant massivement d'aides sociales et des transferts des régions riches du pays, Londres en particulier. En 2010, à l'heure de l'austérité, le conseil de Wigan subit une réduction de budget de 40 %. Contrairement à d'autres collectivités qui n'ont pas su réformer leur modèle à la nouvelle contrainte financière, la ville décide de changer la nature même de sa relation avec les citoyens et les associations locales. C'est ainsi que naît le *Wigan deal* : un accord local basé sur les principes de réciprocité et de responsabilité partagée, fondé sur la conviction que si Wigan peut survivre à l'austérité sans dommage, cela se fera grâce aux citoyens et aux institutions travaillant ensemble. Ainsi, le conseil municipal a radicalement changé son approche des services publics et des services sociaux. Au lieu d'interventions infantilisantes imposées aux citoyens, Wigan a décidé de confier davantage de responsabilités aux citoyens pour qu'ils soient plus autonomes. Par exemple, le conseil a fermé quatorze de ses centres sociaux et a réalloué une partie des économies réalisées dans un large éventail d'associations et d'institutions intermédiaires enracinées dans des quartiers défavorisés. Cela a facilité et encouragé le bénévolat des citoyens. Les résultats sont impressionnants : en 2016, 61 % des habitants sont satisfaits de la mairie de Wigan, contre 41 % en 2008 ; 83 % sont favorables aux principes même de l'accord ; entre 2011 et 2019, 141,5 millions de livres (168 millions d'euros) d'économies ont été réalisées.

(1) Buck, David et Ewbank, Leo, *What is social prescribing?*, The Kings Fund, rapport, novembre 2020.

(2) Voluntary Action Rotherham, page "Rotherham Social Prescribing Service", s.d.

Ensuite, les institutions intermédiaires sont un élément essentiel du succès des trois approches de l'État-providence relationnel : accroître le capital social, permettre l'action collective et faciliter la collaboration entre les citoyens et les institutions publiques. Au fond, le modèle relationnel consiste à réduire le besoin d'un système public d'aide sociale en premier lieu. Dans sa conception originelle, l'État-providence est réactif. Un modèle préventif véritablement efficace, réduisant la demande de services publics, consiste à investir directement dans les fondements sociaux de la « bonne vie », rendant les citoyens plus responsables et plus autonomes **(1)**. Le capital social, les institutions intermédiaires et les groupes informels d'entraide comme la famille et les amis, sont au fondement de ce modèle.

Cela nous amène une nouvelle fois à l'angle tactique. Dans son rapport, Danny Kruger emploie lui aussi le concept d'« asymétrie d'information ». Les décisions sur ce qui est fait localement devraient être prises par les personnes aussi proches du terrain que possible, car « *il est impossible pour n'importe quel acteur, y compris le gouvernement central, de voir toute l'action sur le terrain* » **(2)**. En raison de son biais hiérarchique, il est difficile pour l'État de comprendre la complexité et la diversité inhérente du tissu social d'une ville ou d'un village. Les institutions intermédiaires et les associations locales peuvent réagir plus promptement à la pluralité de défis sociaux auxquels fera face un territoire (pauvreté rurale dans un village, manque de logements dans une zone urbaine, etc.). Pour reprendre le terme consacré au Royaume-Uni, les citoyens actifs « *jouent leur peau* » (« *skin in the game* ») dans l'harmonie sociale de leur voisinage et le bien-être des habitants de leur territoire (comme l'ont montré les milliers de groupes d'entraides qui ont émergé pendant la pandémie).

Cet argument tactique peut être directement appliqué à chacun d'entre nous comme personne, ainsi qu'à notre environnement social proche. Selon Hilary Cottam, le citoyen, ainsi que sa famille ou ses amis, sont les mieux placés pour connaître ses aspirations et ses forces. Le rôle des structures d'aide sociale, qu'elles soient associatives ou publiques, doit être de l'aider à les atteindre en les responsabilisant. Les travaux de Cottam regorgent d'exemples de réussite mettant en avant l'entraide et le principe de responsabilité personnelle **(Focus 6, p. 38)**.

En confiant davantage de responsabilités aux acteurs locaux, les services publics peuvent, répétons-le, se concentrer sur leur rôle de stratège. Comme dans l'exemple de Wigan, ils peuvent fixer des objectifs à long terme pour revitaliser socialement des endroits délabrés, coordonner les interventions économiques et sociales et créer des opportunités de collaboration. Ce changement d'approche illustre concrètement l'approche du professeur Dan Honig et de sa « *relational state capacity* » (« capacité étatique relationnelle ») en ce que la puissance d'un État ne dépend pas, en fin de compte, de son pouvoir physique et matériel (infrastructures, recettes, etc.), mais de la qualité de ses rapports avec ses citoyens. Dans le modèle relationnel, avec les institutions intermédiaires qui servent de ponts, l'État peut approfondir et adoucir sa relation avec ses citoyens **(3)**. C'est grâce à ces relations réciproques que l'État peut mettre en place avec succès des politiques publiques. À l'inverse, sans autorité – et sans la confiance des citoyens –, il doit recourir à l'approche bureaucratique qui nécessite un éventail de règles juridiques et de contraintes bureaucratiques lourdes, et parfois répressives. Cela limite de fait sa capacité d'intervention et donc son pouvoir effectif.

(1) Curtis, Polly, Glover, Ben et O'Brien, Andrew, *op. cit.*

(2) Kruger, Danny, *Levelling up our communities: proposals for a new social covenant, op. cit.*

(3) Glasman, Maurice, *op. cit.*



Focus 6 • Ella

Ella n'avait jamais eu d'emploi de sa vie. Mère de trois enfants, dont tous présentaient des comportements asociaux, voire violents, sa famille s'était isolée du voisinage et avait un cercle social réduit. Ella et les siens recevaient le soutien cumulé de plus de 70 professionnels et de près de 20 services sociaux, pour un coût estimé à 250 000 livres (296 000 euros) par an. En analysant la situation d'Ella et de sa famille, Hilary Cottam et son équipe ont calculé que les fonctionnaires (travailleurs sociaux, policiers, infirmiers, etc.) qui l'aidaient consacraient 86 % de leur temps à « servir le système » (en rédigeant des rapports, des formulaires, etc.) et seulement 14 % à aider réellement la famille. Hilary Cottam obtient alors l'autorisation des services publics pour modifier le dispositif. Ils lui font confiance et accorde plus d'autonomie à son équipe. Celle-ci a d'abord inversé le temps consacré à chaque tâche : 20 % pour l'administratif, 80 % pour l'accompagnement. Elle dispose alors de plus de temps pour établir une relation de confiance avec la famille et lui donner plus de responsabilités quant à la façon d'améliorer sa vie. L'équipe, peu nombreuse, se positionne en soutien, et seulement en soutien, d'Ella et de sa famille. C'est à elles de se prendre en main pour devenir les acteurs de leur rétablissement social. C'est à elles d'établir un plan pour retrouver de l'autonomie, basé sur leurs aspirations et leurs capacités. C'est à elles d'organiser les activités pour retrouver le sens de la responsabilité : réparer des vitres brisées de la maison ou nettoyer le jardin depuis longtemps laissé à l'abandon. Hilary Cottam et son équipe ont pu identifier les voisins et les proches d'Ella et leur demander de l'aider dans la réalisation de ses objectifs. Ils donnent un coup de main dans activités décidées par Ella (comme le jardinage) et l'aident à trouver un emploi. Au cœur de cette approche sont placées les relations humaines, le principe du don qui lui sert de socle et l'aspiration naturelle d'une personne à devenir (ou redevenir quand elle a baissé les bras) responsable d'elle-même – même pour les choses les plus ordinaires telles que le jardinage. En l'espace d'un an, Ella a trouvé un emploi pour la première fois de sa vie. Grâce à la confiance retrouvée, ses voisins et ses gardent ses enfants pendant ce temps-là. La famille est redevenue responsable. En adoptant cette méthode plus relationnelle et responsabilisante, le coût pour la collectivité est passé de 250 000 à 19 000 livres (22 500 euros) par an **(1)**.

(1) Cottam, Hilary, *op. cit.*

CONCLUSION.

**BILAN DU LEVELLING UP
ET ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE**



Un succès opérationnel décevant, une fécondité intellectuelle prometteuse

Force est de reconnaître que l'expérience du *Levelling Up* n'a été qu'un succès partiel. Pendant ces quatre années, les inégalités régionales ont continué de se creuser, les collectivités locales de se fragiliser après une décennie d'austérité et la crise du coronavirus et le tissu social de se déliter (1). Malgré le consensus sur la décentralisation et une rhétorique aux principes réellement novateurs, l'État ne s'est pas défait de ses tendances centralisatrices, les responsables politiques n'ont pas abandonné leur désir d'être la réponse à tout, l'élite bureaucratique a maintenu son désir de contrôle. Les effets économiques et sociaux du *Brexit* et de la crise du Covid ont également mis à mal l'agenda du *Levelling Up*.

Mais le *Levelling Up*, tout comme la *Big Society* avant lui, n'est pas un échec pour autant. Il a contribué à faire émerger une nouvelle vision intellectuelle dans le paysage politique. Par exemple, le mouvement post-libéral (aujourd'hui influent aux États-Unis), qui s'appuie fortement sur le paradigme relationnel, s'est développé au cours de cette période. Lors de la parution du livre *Post-Liberal Politics* d'Adrian Pabst en 2021, Michael Gove a publié une critique très élogieuse, affirmant qu'il était « *l'un des penseurs les plus originaux et perspicaces d'aujourd'hui* » et que l'ouvrage était « *essentiel pour tous ceux concernés par nos mécontentements actuels* » (2). Et le *Levelling Up* n'est pas resté dans la seule sphère des chercheurs. On l'a vu tout au long de ce rapport, des réalisations sont à mettre à son crédit : développement des « autorités combinées », mise en œuvre de la « double dévolution » qui renforce l'autonomie des communautés locales, création de fonds de régénération ciblés (*UK Shared Prosperity Fund, Levelling Up Fund, Investment Zones*), approche dite de « prescription sociale » dans les services sociaux, expérimentation de nouvelles méthodes d'accompagnement et de responsabilisation des personnes fragiles ou précaires. Tout cela n'est pas négligeable.

Le *Levelling Up Agenda* a cherché à mettre en pratique des principes connus dans certains milieux intellectuels (tels que la doctrine sociale de l'Église ou le personnalisme) mais largement étrangers aux milieux politiques et technocratiques. A partir de 2010 et de l'arrivée au pouvoir des conservateurs, à différents niveaux d'intensité et selon les priorités du moment, les principes de responsabilité personnelle, de don (traduit dans le contexte britannique sous le terme de « contribution ») et de local (notamment d'identité local) se sont retrouvés dans des politiques publiques concrètes. Fidèles à leur empirisme historique, les Britanniques les ont appliqués, non seulement pour leur intérêt normatif, mais parce qu'ils se sont révélés des réponses pragmatiques aux défis économiques et sociaux du pays.

Ces principes se retrouvent aujourd'hui, peu ou prou, dans le programme du gouvernement travailliste élu l'été dernier. Tout d'abord, la promesse de décentralisation a été maintenue. Dix jours après son arrivée au pouvoir, le gouvernement a lui aussi annoncé sa « *révolution décentralisatrice* » avec le « *programme de décentralisation et de dévolution le plus ambitieux que ce pays n'ait jamais connu* » (3). Depuis, le gouvernement travaille sur un nouveau *England Devolution Bill* qui devrait déléguer de

(1) Taylor, Abigail, Green, Anne et Read, Hannes, "Levelling up is not working as promised – our research shows why", The Conversation, 14 mars 2024.

(2) Pabst, Adrien, *Postliberal Politics*, Polity Press, 2021.

(3) Rayner, Angela, "Deputy Prime Minister kickstarts new devolution revolution to boost local power", Ministry of Housing, Communities and Local Government, communiqué de presse, 16 juillet 2024.

nouveaux pouvoirs aux collectivités locales en matière de soutien à l'emploi, de transport, d'énergie, de lutte contre le changement climatique, de logement, de culture, de garde d'enfants, de fiscalité locale et d'investissements publics. Quatre nouveaux accords ont été signés avec de nouvelles autorités combinées et un nouveau *Council of the Nations and Regions* (conseil des nations et des régions) a été créé pour faciliter la collaboration entre les régions et les nations et le gouvernement.

Selon la chancelière de l'Échiquier Rachel Reeves, le principe directeur du gouvernement en matière de politique économique reste celui de la « *contribution* », avec une nation qui mobilise « *toutes les ressources nationales – le potentiel humain présent dans chaque ville – pour construire une économie plus forte* ». Pour elle, le but demeure de s'éloigner de l'État-providence keynésien en mettant davantage l'accent sur la « pré-distribution », afin de créer des emplois productifs qui offrent à chaque citoyen l'opportunité de réaliser ses ambitions et de contribuer au bien commun. À cet effet, le gouvernement prépare un plan industriel national qui s'appuiera « *sur les contenus des plans de croissance nationaux et locaux* » (1). Le Parti travailliste compte également sur le tiers secteur. Il a annoncé la création d'un « *Civil Society Covenant* » qui vise à reconstruire la relation entre la société civile et l'État. Le Premier ministre Keir Starmer annonce « *une nouvelle focalisation sur ceux qui construisent les liens qui nous unissent, les communautés qui nous nourrissent et les institutions locales qui nous soutiennent* ». Pour cela, il est nécessaire que l'État central apprenne à moins dicter et à mieux soutenir ceux « *qui servent* » (2).

On constate donc que les grands principes du *Levelling Up* et de la *Big Society* – contribution, responsabilisation et ancrage local – restent présents dans le programme travailliste. L'objectif de réduire la dépendance à l'État central est maintenu par le nouveau gouvernement. L'avenir dira s'il y parviendra.

Quels enseignements pour la France ?

Quelles leçons en tirer pour la France ? Nous espérons que le lecteur, s'il nous a suivi jusqu'ici, dispose déjà d'éléments de réponse à cette question. Nous espérons qu'il aura été frappé par l'intérêt des réflexions du *Levelling Up Agenda* pour analyser le contexte français. Comparaison n'est pas raison mais elle aide souvent à mieux voir et à mieux comprendre.

Tout comme le *Brexit* a servi de révélateur aux divisions internes du Royaume-Uni, les crises françaises, récentes ou lancinantes (manifestations des Gilets jaunes, émeutes de 2023, déficit budgétaire faramineux) ont clairement mis au jour les divisions françaises. Moralement, les travaux de Jérôme Fourquet l'ont suffisamment montré, le sentiment d'un destin partagé de la nation s'efface. Selon un récent sondage, 66 % des Français considèrent que ce qui divise les Français est plus fort que ce qui les rassemble (3). Comme le Royaume-Uni, la France est un pays marqué par des inégalités géographiques qui progressent – alors que l'un des principaux enseignements du *Levelling up Agenda* est que ces inégalités s'accroissent, non pas malgré, mais à cause des transferts de fonds massifs réalisés par l'État central (4).

(1) Reeves, Rachel, "A New Business Model for Britain, Building Economic Strength in an Age of Insecurity", Labour Together, 24 mai 2023.

(2) Starmer, Keir, "Speech to Civil Society Summit", Labour, 22 janvier 2024.

(3) Elabe, « Les Français partagent le constat d'une société fracturée », sondage pour BFMTV, 30 novembre 2023.

(4) Normand, Grégoire, « Inégalités territoriales : la France parmi les mauvais élèves des pays riches », *La Tribune*, 2 octobre 2023.



Il ne fait pas grand doute que cette leçon s'applique à la France, malade de sa tradition centralisatrice. Plus que dans aucun autre pays développé, y compris le Royaume-Uni, le pouvoir est y hautement concentré dans la pointe de la pyramide institutionnelle (avec un président aux pouvoirs démesurés et souvent affligé du syndrome napoléonien de la figure du « sauveur » qui s'occupe de tout et offre la réponse à tout) et administrative (avec une bureaucratie aux profondément hiérarchiques et technocratiques). L'État ne cesse d'endosser toujours plus de responsabilités, nourrissant continuellement une culture de thésaurisation du pouvoir et affaiblissant les corps intermédiaires et les structures sociales qui sont ceux qui pourtant encouragent la confiance mutuelle entre citoyens. L'extension sans fin du domaine de l'État s'exprime le plus significativement dans le trop fameux « modèle social français ». Certains ont parlé de « socialisme mental » (1). Enfermé dans son réflexe hiérarchique et interventionniste, l'État cherche toujours à plier la société à ses modèles technocratiques. La dépense sociale sans cesse croissante, et désormais exorbitante, infantilise et rend toujours plus dépendants des pans entiers de la société française, à commencer par les habitants des régions périphériques. En agissant ainsi, l'État ne fait que réagir aux problèmes sociaux et aux inégalités territoriales (et les amplifie en créant des structures de dépendance) et ne s'attaque jamais à leurs causes profondes.

Le Royaume-Uni et la France présentent donc, d'un point de vue empirique, des similitudes indéniables. Il n'en va pas de même sur le plan intellectuel. Ni sur le plan politique, où les deux pays semblent si différents. Alors qu'outre-Manche, de la *Big Society* à l'expérience du *Levelling Up*, une pensée politique novatrice et féconde suivie d'un nouveau consensus politique ont émergé ces quinze dernières années, rien de tel n'est observable en France, qui reste prisonnière de son « paradigme étatique ».

Il reste cependant des raisons d'être optimiste, et nous voudrions achever ce travail en proposant quelques pistes de réflexion qui le prouvent. La France compte 1,4 million d'associations actives et un Français sur quatre donne de son temps à une association (soit près de 13 millions de bénévoles). Elle a l'un des taux d'entreprises coopératives et d'emploi dans ces entreprises (4,8 %) les plus élevés au monde. Elle possède de fières cultures régionales et locales, que ce soit à travers sa gastronomie, ses paysages ou ses près de 35 000 communes. Il y a donc un attrait moral à promouvoir une vision plus relationnelle et sociale, axée sur nos besoins sociaux les plus fondamentaux et les plus ordinaires : la famille, les amis, notre village ou notre quartier, etc.

Mais ce nouveau paradigme relationnel ne serait pas seulement moralement désirable. Les réflexions autour du *Levelling Up Agenda* le montrent : il peut devenir, non sans difficultés mais non sans résultats non plus, une réponse concrète et pragmatique à la crise multiforme (politique, économique et sociale) que connaît la France. Bien appliqué, c'est-à-dire en partenariat avec les corps intermédiaires, les associations et les citoyens eux-mêmes, il peut contribuer à une amélioration du bien-être des citoyens, d'abord ceux des zones périphériques et des territoires oubliés, en les rendant plus autonomes et moins dépendants des services publics. Il peut contribuer à retisser les liens d'une nation archipelisée, en partant des rapports de confiance du bas, plutôt qu'en imposant artificiellement par le haut la cohésion sociale ou le « vivre ensemble ». Il peut enfin jouer son rôle dans la crise budgétaire et la crise de l'efficacité de l'État que connaît notre pays.

(1) Audras, Tristan, Dalmont, Cyrille, Delannoy, Enguerrand et Lesueur, Jean-Thomas, *La grande parade continue : socialisme mental et extension sans fin du domaine de l'État*, Institut Thomas More, novembre 2024.

Il nous semble donc que le camp conservateur français, intellectuels et responsables politiques à la fois, aurait tout intérêt à initier une réflexion analogue à celle que son homologue britannique a su faire vivre depuis quinze ans. Elle pourrait reprendre le modèle basé sur les trois principes du paradigme relationnel : la contribution, la responsabilité et le local. Utilisons une dernière fois la grille de lecture à quatre critères (moral, institutionnel, tactique et stratégique) pour en montrer la pertinence.

Le paradigme relationnel peut fournir des clés précieuses pour remédier à l'effondrement moral du pays. L'effritement des liens sociaux, et donc des principes qui y sont associés (comme la responsabilité, le local ou la contribution), est au cœur des divisions auxquelles notre pays est confronté. Les émeutes de 2023, par exemple, en sont le résultat. Des milliers de jeunes se sont mis à piller et détruire, en rupture totale avec les notions de responsabilité personnelle et citoyenne. A rebours, l'approche relationnel encourage l'envie d'être responsable de sa ville ou de son quartier et de contribuer à son épanouissement, plutôt qu'à sa destruction. La notion d'autorité, dont la perte était au centre des émeutes, se restaure par le respect et la confiance que des citoyens peuvent éprouver pour des institutions enracinées. Le primat du local pourrait également répondre aux épreuves que traverse la « France périphérique », victime depuis des années – sans la capacité de résister – de la mondialisation et la désindustrialisation. Le paradigme relationnel propose les instruments politiques pour que les citoyens de ces régions se sentent non plus humiliés mais fiers : fiers d'être autonomes, fiers de ce qu'ils accomplissent au travail et fiers de ce que collectivement ils accomplissent pour leur territoire.

Institutionnellement, le paradigme relationnel pourrait accélérer le processus de décentralisation et de dévolution en faveur des communes, des citoyens et des associations. L'État pourrait laisser la place à des milliers d'institutions locales et de collectifs formels ou informels d'habitants motivés par le désir d'améliorer la vie quotidienne et de créer des richesses et des emplois pour l'économie locale. Ce paradigme ne se limiterait pas à une simple déconcentration du pouvoir du centre vers d'autres entités étatiques (comme les préfetures, les agences régionales de santé ou les directions régionales des Affaires culturelles), mais impliquerait une véritable dévolution de libertés nouvelles aux collectivités territoriales, aux citoyens et aux associations **(1)**. Cela permettrait d'engager enfin la débureaucratiation du système français et de renouer le fil de la confiance entre citoyens actifs et institutions intermédiaires, apportant un peu de sérénité dans le rapport désormais souvent conflictuel entre l'État et le citoyen. Les corps intermédiaires peuvent être de précieux médiateurs entre les deux, approfondissant la confiance mutuelle et, pour suivre Burke, rendant l'autorité plus légitime et respectée.

Tactiquement, les institutions locales, qu'elles soient privées, publiques ou associatives, pourraient intervenir plus efficacement car plus proches des problèmes politiques ou de la création de richesse. Leur approche plus localisée pourrait également éviter les effets de silos et être plus holistique (par exemple, améliorer la santé moyenne d'un citoyen nécessite des interventions en matière de santé publique, d'urbanisation, de transport, etc.). Dotées de connaissances tacites et d'un intérêt direct pour le territoire, elles auraient plus d'énergie et de compétences pour mener à bien des projets locaux. Les citoyens ne seraient plus perçus comme des usagers isolés, mais comme des acteurs enracinés dans des structures sociales et locales (familles, associations, communes). Le but serait de rendre chaque citoyen plus autonome sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'État.

(1) Voir l'esquisse d'un tel programme dans Lesueur, Jean-Thomas, « Réforme de l'État, décentralisation et dévolution de libertés nouvelles, seules réponses à l'ankylose généralisée », in *Réformer pour libérer*, Contribuables Associés, mai 2020.



Sur le plan stratégique enfin, l'objectif serait de promouvoir un État moins tentaculaire et moins obèse mais plus stratège et plus efficace (ce qui aurait un impact favorable en matière budgétaire). Cela impliquerait de promouvoir une nouvelle manière d'agir au service d'une vision d'ensemble : les objectifs fixés par l'État seraient des principes suffisamment larges pour permettre aux institutions d'innover et d'être autonomes. Cet État jouerait un rôle de facilitateur, apprenant à suivre et à soutenir les acteurs de terrain. Il aurait à intervenir non pas en tant que décideur mais en tant que *partenaire*. Il travaillerait avec les corps intermédiaires et les citoyens, plutôt que d'agir à leur place. C'est ainsi qu'il deviendrait un État plus fort, concentré sur ses missions régaliennes.



Bibliographie

- Alexiadou, Despina, "British prime ministers reshuffle more than other leaders – what the latest changes tell us about Rishi Sunak's government", *The Conversation*, 14 novembre 2023, [disponible ici](#)
- Atkins, Graham et Hoddinott, Stuart, *Local government funding in England*, Institute for Government, rapport, mars 2020, [disponible ici](#)
- Audras, Tristan, Dalmont, Cyrille, Delannoy, Enguerrand et Lesueur, Jean-Thomas, *La grande parade continue : socialisme mental et extension sans fin du domaine de l'État*, Institut Thomas More, novembre 2024, [disponible ici](#)
- Baird, Beccy, "The radical reform that's been staring the NHS in the face", blog, *The Kings Fund*, 14 juin 2023, [disponible ici](#)
- Breach, Anthony et Bridgett, Stuart, *Centralisation Nation. Britain's system of local government and its impact on the national economy*, Centre for Cities, rapport, septembre 2022, [disponible ici](#)
- Buck, David et Ewbank, Leo, *What is social prescribing?*, *The Kings Fund*, rapport, novembre 2020, [disponible ici](#)
- Burke, Edmund, *Reflections on the French Revolution [1790]*, Penguin Books, 2015
- Cameron, David, *Big Society Speech*, 19 juillet 2010, [disponible ici](#)
- Carpenter, Juliet, "Regeneration and the Legacy of Thatcherism", *Metropolitiques*, 15 octobre 2014, [disponible ici](#)
- Cho, Myeonghwan, "Externality and information asymmetry in the production of local public goods", *International Journal of Economic Theory*, Vol. 9, Issue 2, juin 2013 pp. 177-201, [disponible ici](#)
- Collier, Paul, *The Future of Capitalism. Facing the New Anxieties*, Harper, 2018
- Community Wealth Fund, page "Our campaign calls for investment in the neighbourhoods that need it most", s.d., [disponible ici](#)
- Cottam, Hilary, *Radical Help. How we can remake the relationships between us and revolutionise the Welfare State*, Virago Press, 2018
- Curtis, Polly, Glover, Ben et O'Brien, Andrew, *The Preventative State. Rebuilding our local, social and civic foundations*, Demos, rapport, avril 2023, [disponible ici](#)
- Department for Levelling Up, Housing & Communities, "Community Ownership Fund: prospectus", 15 juillet 2021, [disponible ici](#)
- , "UK Shared Prosperity Fund: prospectus", 1^{er} août 2022, [disponible ici](#)
- , "Investment Zones", 6 mars 2024, [disponible ici](#)
- Elabe, « Les Français partagent le constat d'une société fracturée », sondage, 30 novembre 2023, [disponible ici](#)
- Fernard, John et Inklaar, Robert, "The UK Productivity "Puzzle" in an International Comparative Perspective", *The Productivity Institute*, Working Paper No.020, 2022, [disponible ici](#)
- Fitzpatrick, Suzanne, Bramley, Glen, Treanor, Morag et al., *Destitution in the UK 2023*, Joseph Roundtree Foundation, 2023, [disponible ici](#)
- Fothergill, Steve, Gore, Tony et Wells, Peter, "Industrial strategy and the UK regions: sectorally narrow and spatially blind", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol 12, Issue 3, 2019, [disponible ici](#)
- Gelder, Sam, "How spending cuts have decimated public services since 2010, from libraries to youth clubs", *Big Issue*, 17 novembre 2022, [disponible ici](#)
- Glasman, Maurice, *Blue Labour. The Politics of the Common Good*, Polity Press, 2024
- Goodhart, David, *The Road to Somewhere. The Populist Revolt and the Future of Politics*, C Hurst & Co Publishers, 2017
- Gove, Michael, "Levelling Up Secretary's speech to the Convention of the North", Department for Levelling Up, Housing and Communities, 25 janvier 2023, [disponible ici](#)
- Gregory, Dan, Hunter, Anna et Tanner, Will, *Communities of Trust. Why we must invest in the social infrastructure of left behind neighbourhoods*, Local Trust, All-Party-Parliamentary Groups, rapport, décembre 2020, [disponible ici](#)
- Haldane, Andrew G., *Ideas and institutions. A growth story*, Bank of England, discours, 23 mai 2018, [disponible ici](#)
- , "Common Good Economics, Seminar 3: A Vocational Economy", Common Good Foundation, 6 septembre 2019, [disponible ici](#)
- , *Levelling up. Sizing the prize, seizing the prize*, Royal Society of Arts, rapport, 2022, [disponible ici](#)
- Hawksbee, Adam, *Give Back Control. Realising the Potential of England's Mayors*, Onward, rapport, juin 2022, [disponible ici](#)
- , *If we want faster growth, we'll need more devolution*, Conservative Home, 1^{er} décembre 2022, [disponible ici](#)
- Kaye, Simon et Powell, Rachael, *Devolve by default. Decentralisation and a redefined Whitehall, Reform*, rapport, janvier 2024, [disponible ici](#)
- Kenny, Michael et Newman, Jack, *Devolving English government*, Bennett Institute for Public Policy, rapport, avril 2023, [disponible ici](#)
- Kruger, Danny, *On Fraternity. Politics beyond liberty and equality*, Civitas, 2007, [disponible ici](#)
- , *Levelling up our communities: proposals for a new social covenant*, rapport au gouvernement, septembre 2020, [disponible ici](#)
- , *Covenant. The New Politics of Home, Neighbourhood and Nation*, Forum, 2023



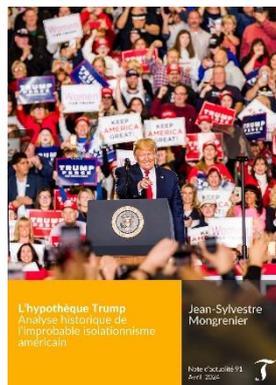
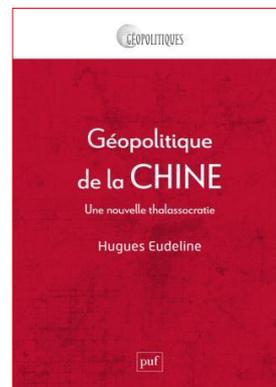
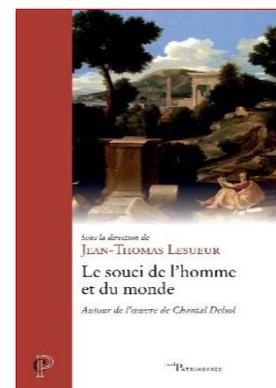
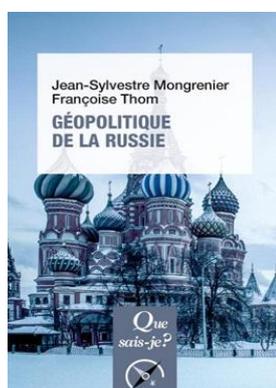
- Le Chevallier, Marc et Atherton, Graeme, "When is a fund not a fund? Exploring the financial support for Levelling up", *Contemporary Social Science*, vol. 18(3-4), 2023, [disponible ici](#)
- Legal & General Group, page "Investing for Good", s.d., [disponible ici](#)
- Lent, Adam et Studdert, Jessica, *The Community Paradigm. Why public services need radical change and how it can be achieved*, New Local, rapport, mars 2021, [disponible ici](#)
- , Pollard, Grace et Studdert, Jessica, *A Community-Powered NHS*, New Local, rapport, juillet 2022, [disponible ici](#)
- Lesueur, Jean-Thomas, « Réforme de l'État, décentralisation et dévolution de libertés nouvelles, seules réponses à l'ankylose généralisée », in *Réformer pour libérer*, Contribuables Associés, mai 2020, [disponible ici](#)
- Lloyd, Toby, *No Place Left Behind. The Commission into Prosperity and Community Placemaking*, Create Streets Foundation, rapport, 2021, [disponible ici](#)
- Local Government Association, page "An introduction to the Localism Act", s.d., [disponible ici](#)
- Local Trust, page "'Left behind' neighbourhoods", s.d., [disponible ici](#)
- , page "Big Local", s.d., [disponible ici](#)
- , *Policy spotlight 1. How Social infrastructure improves outcomes*, rapport, janvier 2023, [disponible ici](#)
- McCann, Philip, "Levelling-up Economics", *IFS Deaton Review of Inequalities*, 2023, [disponible ici](#)
- MacIntyre, Alasdair, *After Virtue. A Study in Moral Theory*, Bloomsbury Academic, 1981 (traduction française : *Après la vertu. Étude de théorie morale*, PUF, coll. « Quadrige », 2013)
- Martin, Ron, Gardiner, Ben, Pike, Andy, Sunley, Peter et Tyler, Peter, *Levelling Up Left Behind Places. The Scale and Nature of the Economic and Policy Challenge*, Regional Studies Policy Impact Books, Routledge, 2021
- Maszalek, Kathryn, Co, Melissa, Gardner, Tim, Tracey, Freya et Tallack, Charles, *The NHS waiting list: when will it peak?*, The Health Foundation, 2023, [disponible ici](#)
- Mazzucato, Mariana, *Mission Economy. A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, Allen Lane, 2021
- McCabe, Angus, Wilson, Mandy et Macmillan, Rob, *Community responses to COVID-19: early research findings*, Local Trust, avril 2020, [disponible ici](#)
- Moloney, Joseph, "Opportunities for tacit knowledge transfer within a local government matrix type organisation", University of Limerick, 14 septembre 2014, [disponible ici](#)
- Nandy, Lisa, *All In. The must-read manifesto for the future of Britain*, HarperNorth, 2022
- New Local, page "Community Power", s.d., [disponible ici](#)
- , "New polling. Public back community-powered solutions to national crises", 9 mai 2022, [disponible ici](#)
- Newman, Jack, "Can the silos be broken? Cross-government working for public health", Truud, février 2024, [disponible ici](#)
- , Warner, Sam, Kenny, Michael et Westwood, Andy, "Rebuilding local democracy: the accountability challenge in English devolution", The Productivity Institute, Productivity Insights Paper No. 028, mars 2024, [disponible ici](#)
- Normand, Grégoire, « Inégalités territoriales : la France parmi les mauvais élèves des pays riches », *La Tribune*, 2 octobre 2023, [disponible ici](#)
- North East Combined Authority, page "Working together for the North East", février 2024, [disponible ici](#)
- Novak, Michael, Berger, Peter et Neuhaus, John Richard, *To Empower People. From State To Civil Society*, UNKNO, 1977
- O'Brien, Andrew et Sinclair, Imogen, *Social Capitalism. How a Community-powered economy drives growth*, NCSU, rapport, 2022, [disponible ici](#)
- OECD, "Trust in government", 2023, [disponible ici](#)
- Pabst, Adrian et Geary, Ian, *Blue Labour. Forging a New Politics*, I.B. Tauris, 2015
- et Millbank, John, *The Politics of Virtue. Post-Liberalism and the Human Future*, Rowman & Littlefield, 2016 (traduction française : *La politique de la vertu. Post-libéralisme et avenir humain*, Desclée De Brouwer, 2018)
- , *Postliberal Politics*, Polity Press, 2021
- Pope, Thomas, Dalton, Grant et Coggins, Maelyne, *Subnational government in England. An international comparison*, Institute for Government, rapport, décembre 2022, [disponible ici](#)
- , *How can devolution deliver regional growth in England?*, Institute for Government, rapport, mai 2023, [disponible ici](#)
- Power, Anne et Benton, Ellie, "Where next for Britain's 4,300 mutual aid groups?", LSE, 6 mai 2021, [disponible ici](#)
- Pratt, Alison, *Food Banks in the UK*, House of Commons Library, rapport, 2023
- Public Services (Social Value) Act 2012, 8 mars 2012, [disponible ici](#)
- Putman, Robert, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, 2000
- PWC, "The Good, the Bad, and the Optimistic: PwC UK economic predictions for 2024", 28 décembre 2023, [disponible ici](#)
- Rajan, Raghuram, *The Third Pillar. The Revival of Community in a Polarised World*, William Collins, 2019
- Raymond, Ann, Bazeer, Nuha, Barclay, Claudia et al., *Our ageing population: How ageing affects health and care need in England*, The Health Foundation, rapport, décembre 2021, [disponible ici](#)



- Rayner, Angela, "Deputy Prime Minister kickstarts new devolution revolution to boost local power", Ministry of Housing, Communities and Local Government, communiqué de presse, 16 juillet 2024, [disponible ici](#)
- Reeves, Rachel, "A New Business Model for Britain, Building Economic Strength in an Age of Insecurity", Labour Together, 24 mai 2023, [disponible ici](#)
- Rodrik, Dani et Hausmann, Ricardo, *Economic Development as Self-Discovery*, National Bureau of Economic Research, mars 2002, [disponible ici](#)
- Sandford, Mark, *Combined authorities*, House of Commons Library, rapport, juillet 2017, [disponible ici](#)
- , *Greater Manchester and West Midlands. Trailblazer devolution deals*, House of Commons Library, rapport, novembre 2023, [disponible ici](#)
- Secretary of State for Levelling Up, *Levelling Up the United Kingdom*, policy paper, 2 février 2022, [disponible ici](#)
- Shaw, Jack, Garling, Owen et Kenny, Michael, *Townscapes. Pride in Place*, Bennett Institute for Public Policy, rapport, août 2022, [disponible ici](#)
- Stanley, Luke, Tanner, Will, Treadwell, Jenevieve et Blagden, James, *The Kids Aren't Alright*, Onward, rapport, septembre 2022, [disponible ici](#)
- Starmer, Keir, "Speech to Civil Society Summit", Labour, 22 janvier 2024, [disponible ici](#)
- Stears, Marc, *Everyday democracy. Taking centre-left politics beyond state and market*, IPPR, rapport, septembre 2011, [disponible ici](#)
- Styles, Richard, "Parochialism Gone Mad: 'Why centralisation is leading to a failing state'", Evidence to the Housing, Communities and Local Govt select Cttee, UK Parliament, avril 2020, [disponible ici](#)
- Tanner, Will, O'Shaughnessy, James, Krasniqi, Fjolla et Blagden, James, *The State of Our Social Fabric*, Onward, rapport, septembre 2020, [disponible ici](#)
- Taylor, Abigail, Green, Anne et Read, Hannes, "Levelling up is not working as promised – our research shows why", The Conversation, 14 mars 2024, [disponible ici](#)
- The Kings Fund, "'Addiction to short-termism' put NHS future at risk, warn think tanks", communiqué de presse, 5 juillet 2023, [disponible ici](#)
- Tomaney, John, Blackman, Maeve, Natarajan, Lucy et al., *Social Infrastructure and left behind places*, Routledge, 2024
- Treadwell, Jenevieve, Tanner, Will Stanley, Luke et Krasniqi, Fjolla, *Double Devo. The Case for empowering neighbourhoods as well as regions*, Onward, rapport, décembre 2021, [disponible ici](#)
- UCL, "Dr. Dan Honig wins ERC Starting Grant for 'Relational State Capacity' (RSC) project", 25 novembre 2022, [disponible ici](#)
- , Policy Lab's, "Ordinary Hope: building a better future by working together", University of College London, en collaboration avec la Joseph Rowntree Foundation, septembre 2024, [disponible ici](#)
- Voluntary Action Rotherham, page "Rotherham Social Prescribing Service", s.d., [disponible ici](#)
- Watt, Nicholas, "Cameron promises power for the 'man and woman on the street'", *The Guardian*, 19 juillet 2010, [disponible ici](#)
- Westerling, Josh et Craig, Jessica, *Levelling Up. Perspectives from the Community to the National Level*, Power to Change, rapport, 2023, [disponible ici](#)
- Williams, Jennifer, "English devolution back on the political agenda", *The Financial Times*, 16 janvier 2023, [disponible ici](#)
- Wolman, Harold, "Understanding recent trends in central-local relations: centralisation in Great Britain and decentralisation in the United States", *European Journal of Political Research*, Volume 16, Issue 4, juillet 1988, [disponible ici](#)
- Wong, Cecilia, "Spatial thinking and policymaking in the UK: a spatial planning perspective", *Space and Polity*, 26(2), pp. 135–142, [disponible ici](#)

Publications récentes

Retrouvez toutes nos publications (notes, rapports, livres) sur notre site





Programme Institutions et vie politique

Le Programme **Institutions et vie politique** est le laboratoire des solutions innovantes visant à répondre à la défiance croissante des peuples vis-à-vis de leurs institutions politiques. Il n'y aura de renouveau démocratique que par une approche authentiquement subsidiaire et un accroissement de la liberté et de l'autonomie des acteurs.

Ce document est la propriété de l'Institut Thomas More asbl. Les propos et opinions exprimés dans ce document n'engagent que la responsabilité de l'auteur. Sa reproduction, partielle ou totale, est autorisée à deux conditions : obtenir l'accord formel de l'Institut Thomas More asbl et en faire apparaître lisiblement la provenance.

