

L'expérience britannique : de l'évolution du contexte politique national à la redéfinition des stratégies des villes anglaises

Note introductive au voyage d'études 2014 de l'IHEDATE

Par Edouard Chambalu, Héloïse Sabatier, Pauline Saint Cricq et Clément Schaudel avec l'aide de Pauline Prat.
Projet Collectif du Master Stratégies Territoriales et Urbaines de Sciences Po.

Sommaire

Le Royaume désuni.....	4
Un État : quatre nations.....	4
Un clivage Nord / Sud au cœur de l'Angleterre.....	6
Une carte administrative confuse	10
 Du centralisme au localisme	12
L'ère thatchérienne : traumatisme des gouvernements locaux.....	13
Le moment Labour : le New Public Management pour un service public compétitif	14
David Cameron : « Responsabilisons les acteurs locaux ! ».....	15
 Manchester et Liverpool : « <i>Here comes the North !</i> »	20
Liverpool, capitale culturelle britannique ?	20
Manchester, le renouveau technologique.....	24
 Bibliographie sélective.....	28

Si l'on devait dépeindre le système territorial du Royaume-Uni en un mot, l'hétérogénéité ferait notre affaire : une multitude de nations, de gouvernements locaux, de systèmes politiques urbains... À une trentaine de kilomètres de la France, nous attendent un monde politique inconnu et une tradition de la non-uniformité territoriale propre à dérouter un Français.

L'État britannique semble en effet reposer sur une tension forte: il s'est construit entre unité et fédération. L'unité étatique trouve son origine dans la doctrine de la « souveraineté du Parlement ». Elle fonde la primauté du centre sur la périphérie, et de l'exécutif sur les assemblées locales. Parallèlement, il existe une tradition de gouvernements locaux dotés de pouvoirs importants. Mais les libertés locales sont limitées par le gouvernement central qui peut redéfinir les prérogatives d'une autorité locale : comme en France, les autorités locales n'ont pas « la compétence de leurs compétences ».



© Chris Killip, *Rocker et Rosie rentrent chez eux, Lynemouth, Northumberland, 1984*

C'est à ce point de rencontre entre l'affirmation d'un gouvernement central puissant et la tradition d'autorités locales indépendantes que l'on peut saisir le système britannique.

Le Royaume désuni

Un État : quatre nations.

Dans cette relation entre gouvernement central et autorités locales, l'intégration, au cours de l'histoire, de quatre peuples différents dans l'Union ne fut pas sans conséquence. Elle a créé des différences sociales, politiques et parfois d'ordre territorial.

L'Écosse fut intégrée à l'Union en 1707. Il fut entendu que les Écossais conserveraient leur identité nationale, leur église presbytérienne ainsi que leurs systèmes judiciaire et éducatif. L'Irlande fut unie à la Couronne en 1800. Ce mariage malheureux aboutit à la guerre civile et à la partition de l'Irlande en 1921. Le pays de Galles avait été rattaché à l'Angleterre beaucoup plus tôt, dès 1536, d'une manière plus complète que ne le furent les deux autres. Pour des raisons légales, il émergea de cette alliance un code de droit anglo-gallois scellant l'unité entre les deux peuples, et qui n'a été remis en question que depuis la fin des années 1990, par la « dévolution » (*cf encadré 1*) de certains pouvoirs au pays de Galles.

Cette alliance entre quatre peuples, chacun avec leur histoire, leur culture, et régis par des règles différentes, participe à la complexité de la relation de l'Etat central britannique face aux niveaux administratifs inférieurs, qui limite toute possibilité d'uniformisation des territoires : l'Etat britannique ne peut se prévaloir d'aucune recherche de standardisation, alors que chaque nation revendique sa spécificité. Le pays s'est d'ailleurs engagé dans une réforme décentralisatrice de grande ampleur, qui porte le nom de dévolution. Il s'agit d'un processus, entamé dès 1998 par le gouvernement travailliste, de transfert de pouvoirs à une assemblée élue selon des critères géographiques et de fonctions. Les aspirations régionalistes des Écossais, des Gallois et des Irlandais ont conduit à cette régionalisation inclassable, que certains observateurs décrivent comme un système au bord du fédéralisme.

1. La dévolution

En mai 1997, le gouvernement travailliste est élu en faisant la promesse de créer des institutions dévolues en Ecosse et au Pays de Galles. L'Angleterre est la seule nation du Royaume-Uni ne possédant pas d'institution dévolue.

Ecosse

La même année, un référendum est organisé. Une majorité d'Écossais vote en faveur de la dévolution. En 1998, à travers le *Scotland Act*, le Parlement écossais est créé et possède les pouvoirs législatifs pour certains domaines et certains pouvoirs d'imposition. En terme de compétences, l'exécutif et le Parlement écossais légifèrent dans des domaines divers et variés tels que la santé et les services sociaux, l'éducation, le logement, l'agriculture, l'environnement, le sport, les transports ou même le développement

économique. A juste titre, l'Écosse est considérée comme la nation la plus dévolue.

Pays de Galles

À l'instar du cas écossais, le référendum est un succès. L'assemblée nationale de Galles est créée par le *Government of Wales Act* de 1998 et possède le pouvoir de déterminer la façon dont le budget gallois est dépensé et administré. En 2006, le gouvernement gallois en tant que corps exécutif est créé.

Approuvés par un nouveau référendum en 2010, les pouvoirs de l'Assemblée s'étendent à des domaines tels que la culture et monuments, le développement économique, l'environnement, le logement, etc.

Irlande du Nord

En Irlande du Nord, l'Assemblée dévolue est créée en 1998 (Accord du Vendredi Saint) dans le but de réunir les communautés catholiques et protestantes. En raison de la rupture du processus de paix et des perturbations de 2002, l'accord est suspendu mais restauré en 2006.

Le Royaume-Uni a adopté un modèle de dévolution asymétrique. L'Écosse possède désormais le pouvoir législatif et une compétence générale d'administration (*cf encadré 2*). La législation écossaise peut donc être amenée à modifier des lois britanniques pour une application en Écosse. Mais les dotations de l'État nécessaires à ces nouvelles compétences restent décidées à Westminster par l'État central. Le Pays de Galles a obtenu le pouvoir réglementaire. La commission exécutive du Parlement gallois est comparable au bureau d'un Conseil général français. Les pouvoirs transférés au Pays de Galles, peu nombreux aujourd'hui, se veulent l'ébauche d'une dévolution progressive.

2. Une Écosse indépendante ? “Sept mois pour sauver le pays le plus extraordinaire de l'histoire” - David Cameron, 2014

En Écosse, la question centrale est de savoir si la dévolution est une étape vers l'indépendance ou un accord constitutionnel final. Tony Blair prévoyait en 1997 qu'une dose d'autonomie affaiblirait les indépendantistes. Pourtant, un référendum sur l'indépendance de l'Écosse aura lieu en septembre 2014 et celui-ci constitue aujourd'hui un débat brûlant dans l'actualité.

David Cameron avec la campagne *Better Together* se bat avec acharnement pour « préserver l'Union » allant jusqu'à promettre aux Écossais une dévolution du pouvoir fiscal s'ils votent contre l'indépendance. Il a également insisté sur le fait qu'une union monétaire avec une Écosse indépendante se révélera impossible, inquiétant ainsi les financiers d'Édimbourg, déjà préoccupés par la situation budgétaire écossaise.

Alors qu'Alex Salmon, Premier Ministre écossais du Parti Nationaliste Écossais milite avec ferveur pour l'indépendance, les tensions s'aggravent à l'intérieur du parti travailliste, entre les partisans de la « Devo Max », une dévolution de plus de pouvoir, les indépendantistes et les « unionistes ».

Le cas de l'Angleterre reste le plus problématique comparé aux autres nations du Royaume-Uni. Pendant la campagne électorale de 1997, le Parti travailliste évoqua la création d'assemblées régionales en Angleterre. En novembre 1998, le gouvernement annonça la création de huit agences régionales de développement (*Regional Development Agencies*). Souvent dépeintes comme des agences déconcentrées semi-autonomes plus que comme des assemblées directement élues, ces agences régionales devaient représenter les intérêts économiques régionaux. En effet,

des chefs d'entreprise y occupaient au moins la moitié des sièges, laissant les administrations locales, les syndicats et les associations de bénévoles se battre pour les places restantes. Comme pour les *Welsh* ou *Scottish Offices* de la période pré-dévolution, leur légitimité reposait sur leur hypothétique

transformation en assemblées régionales élues. Ces agences ressemblent fort aux comités de développement économique régionaux (CODER) créés en France en 1964, qui constituent la matrice des Conseils régionaux d'aujourd'hui. Mais les agences régionales de développement furent supprimées par le gouvernement Cameron en 2010, sonnant le glas de la brève existence d'un niveau intermédiaire régional en Angleterre.

Un clivage Nord / Sud au cœur de l'Angleterre



© Chris Killip, Huddersfield, 1974.

La dévolution à géométrie variable qui répond aux revendications nationales galloises et écossaises et à la situation politique en Irlande du Nord a bouleversé la géopolitique interne du Royaume-Uni. Alors que le Pays de Galles, l'Irlande du Nord et l'Écosse bénéficient de nouvelles institutions élues, l'Angleterre demeure le seul territoire du Royaume-Uni qui n'a connu aucune forme de transfert de pouvoirs et de compétences, le Grand Londres mis à part.

Le contrecoup de la dévolution en Angleterre a été double. D'une part, la montée du nationalisme écossais et gallois a rappelé aux anglais leur « anglicité », qu'ils avaient auparavant tendance à confondre avec « britannicité ». Ces quinze dernières années furent ainsi marquées par un renouveau nationaliste chez les Anglais. D'autre part, le processus de dévolution a fait émerger un mouvement régionaliste défendant l'idée d'une certaine forme de décentralisation des pouvoirs en Angleterre. L'idée n'est certes pas nouvelle, mais les élus du Nord de l'Angleterre craignent que la nouvelle autonomie de Cardiff ou Glasgow ne leur fournisse des armes pour attirer des investisseurs ou pour influencer les politiques de Londres et de Bruxelles.

En outre, la crise financière et économique de 2008, ainsi que l'arrivée du gouvernement Cameron-Clegg en 2010 marquent une rupture après treize ans de néotravailisme. Cette rupture est fortement ressentie dans le nord de l'Angleterre, historiquement travailliste et plus dépendant du secteur public, aujourd'hui soumis aux coupes budgétaires drastiques.

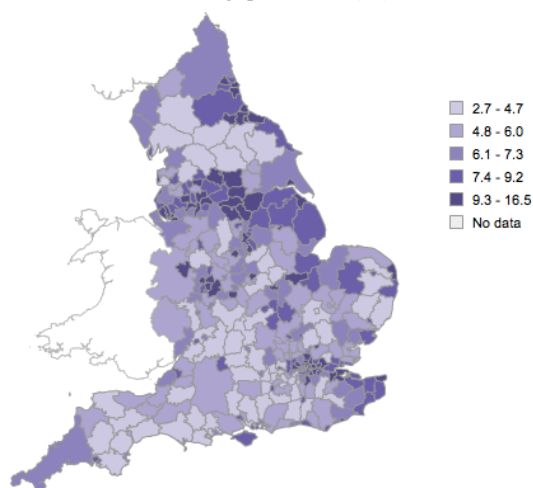
Le nord : un espace économique à part ?

Actuellement, le clivage Nord/Sud demeure le modèle utilisé pour décrire l'organisation territoriale et les dynamiques économiques de l'Angleterre. Il oppose un centre (le Sud) tertiaire à une périphérie (le Nord) post-industrielle. Mais les mutations économiques récentes de la Grande-Bretagne,

ne remettent-elles pas en question la pertinence de cette lecture?

La crise de 2008 a certainement eu des répercussions sociales très lourdes sur le Nord de l'Angleterre qui, malgré sa reconversion, conserve un tissu économique particulièrement fragile. Le chômage semble d'ailleurs plus persistant dans les agglomérations du Nord, que dans les territoires du Sud. Les conséquences de la récession, telles que les coupes budgétaires (*cf encadré 8*) dans les dépenses publiques d'aménagement du territoire et de politique sociale, sont extrêmement visibles au Nord de l'Angleterre.

Carte 1 : taux de chômage par district (%), ONS, UK, 2011



Néanmoins, l'estimation des disparités territoriales reste complexe et diffère selon les études, parfois contradictoires. Certains travaux dépeignent le clivage Nord/Sud comme grave (*cf cartes 1 et 3*) et voué à se creuser dans les prochaines années. D'autres, notamment les études publiées par le gouvernement, montrent que le fossé se réduit.

Plusieurs géographes découpent différemment l'Angleterre: entre la « métropole mondiale de Londres » et l'« archipel provincial » plutôt que par un clivage Nord/Sud. En réalité, plus qu'un territoire clairement défini, le Nord est surtout une notion qui n'est pas sans importance dans l'élaboration des politiques publiques, nationales, régionales et électorales.

3.1 L'attractivité londonienne

En 2014, la capitale anglaise détrône Paris en devenant la ville la plus visitée du monde. Avec plus de 16 millions de visiteurs en un an, Londres peut s'enorgueillir d'une nouvelle première place en plus de celle de première place financière mondiale.

Longtemps nommée « the Great Wen » (« la tumeur de l'Angleterre ») du fait de son industrie, de sa pollution et du chaos ambiant, Londres est désormais qualifiée de « Great Magnet » (le « grand aimant ») puisque la ville attire sans cesse de nouveaux arrivants et capitaux, à un rythme plus rapide que toutes les autres villes d'Europe. Un récent rapport prévoit une augmentation de la population de près de 750 000 personnes en moins de 15 ans.

Certains y verront la conséquence des Jeux Olympiques organisés dans la capitale en 2012. D'ailleurs si la « tradition » veut qu'une ville organisatrice subisse une baisse de sa fréquentation l'année post-olympique, c'est tout le contraire à Londres puisque la capitale a vu sa fréquentation augmenter de 8% au premier semestre 2013 et 11% au suivant. Londres, comme Manchester et Liverpool, a bien compris l'importance d'une politique fondée sur l'événementiel. On y retrouve en 2013 des expositions consacrées à Paul Klee (Tate Gallery), à David Bowie (V&A), à Pompéi (British Museum), ou encore aux 150 ans du métro, des événements sportifs (Wimbledon, courses entre universités sur la Tamise..) et d'autres événements festifs (Trooping the Colour, Carnaval de Notting Hill, etc).

3.2 Banques d'investissement et de gestion privée

Londres s'affiche également comme une place financière mondiale majeure. La capitale est dotée d'un fort pouvoir d'attraction des capitaux étrangers. Si aujourd'hui les banques suisses subissent de nombreux retraits d'argent de la part de leurs clients étrangers obligés par leur pays d'origine de régulariser leur situation, elles sont désormais nombreuses à s'établir à Londres. Signataire d'un accord de type Rubik, le Royaume-Uni est un des rares pays européens à proposer une telle souplesse fiscale. Le pouvoir d'attraction londonien passe également par le statut de résident non-domicilié au Royaume-Uni qui permet à un contribuable d'origine étrangère vivant au Royaume-Uni de ne pas se voir imposer en-dehors de son territoire.

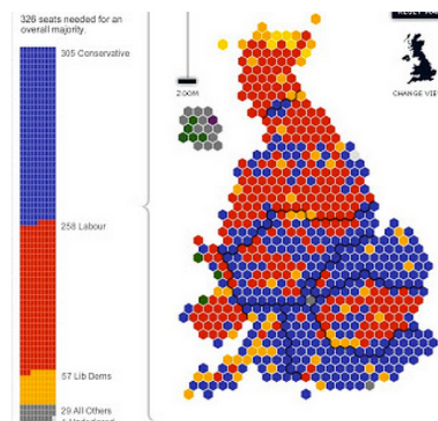
Le Nord, un territoire politique en construction



© Bill Brandt, *Factories and chimneys in Middlesbrough, 1940s.*

Le clivage Nord/Sud est véritablement devenu une question politique au cours des années 1980 avec la fracture idéologique entre Margaret Thatcher, néo-libérale, et les territoires travaillistes du Nord de l'Angleterre. Les discours des élus du Nord se sont construits en opposition aux réformes thatchériennes et à la progression du chômage dans les régions industrielles en crise. Ceci a creusé plus profondément le clivage Nord/Sud.

Du fait de la géographie économique et politique de l'Angleterre, les décisions de fermer les usines du Nord sont venues des ministères basés à Londres, dans le Sud. Les ressentiments du Nord face à un Sud jugé trop libéral, en ont été davantage exacerbés. Ces ressentiments ont conduit progressivement à une territorialisation des grands partis avec un Nord majoritairement travailliste et un Sud plutôt conservateur (*cf carte 2*). Cette géographie électorale très marquée est une particularité britannique que l'on retrouve de façon bien moins nette dans les autres pays européens.



Carte 2 : couleur politique par district, *The Guardian*, 2010

4. Historique du clivage Nord-Sud

La Révolution industrielle catalyse le clivage Nord/Sud au début du XIX^{ème} siècle. Dans le Nord s'installent les grandes unités de production près des exploitations minières, pendant que les activités tertiaires s'implantent autour de Londres, alors première place commerciale mondiale.

Le Nord rencontre ses premières difficultés dans les années 1920, auxquelles l'État répond avec les premières aides régionales dans les années 1930 : le clivage est devenu économique.

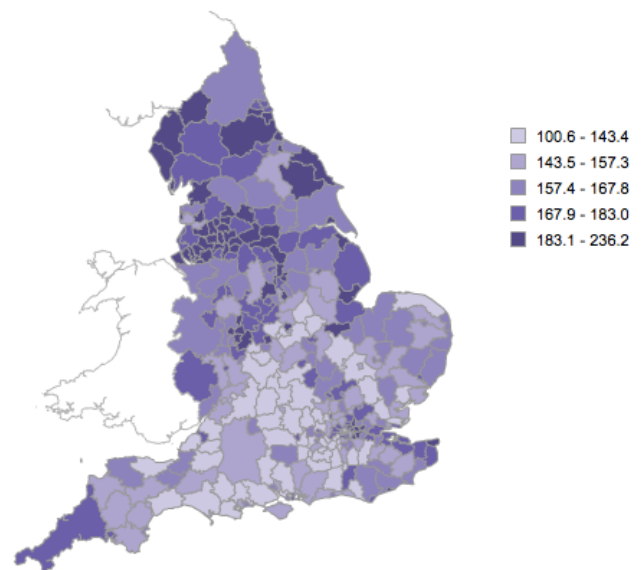
Après la Seconde Guerre mondiale, la situation s'aggrave, les activités industrielles traditionnelles du Nord se révélant définitivement obsolètes. De cette période à la fin des années 1970, les différents gouvernements, à travers des nationalisations et des subventions, cherchent à sauvegarder les industries et les mines. Cette politique n'encourage pas l'implantation d'activités de substitution et ancre les territoires septentrionaux dans des problèmes économiques structurels.

Dans les années 1980, le clivage devient un problème social alarmant. Thatcher se désengage des industries lourdes et des mines subventionnées à perte. Le nombre d'emplois total baisse de 1,3 million dans le Nord entre 1979 et 1987, alors que parallèlement il augmente de 66 000 dans le Sud.

Aujourd'hui, le clivage Nord/Sud oppose un Nord post-industriel, encore sujet à des difficultés économiques et sociales, à un Sud tertiaire, Londres en particulier, riche et puissant.

Carte 3 : Taux de maladie cardio-vasculaire pour 100 000 habitants, ONS, UK, 2008.

Pour les régionalistes, la question d'évaluer objectivement les disparités territoriales en Angleterre importe peu. L'essentiel est de montrer voire d'exagérer les différences entre le Nord et le Sud, pour réclamer une autonomie politique et une décentralisation régionale. En développant l'idée de disparités régionales depuis les années 1990s, les partisans d'une plus grande autonomie septentrionale ont peu à peu bâti leur discours sur les représentations identitaires.



L'image du clivage Nord/Sud exagère sans doute les disparités régionales. D'ailleurs, selon beaucoup d'indices statistiques, le différentiel économique entre l'Île-de-France et la Corse serait plus important que celui entre le Sud-Est et le Nord-Est anglais. Toutefois, ce clivage dépasse les aspects socioéconomiques : il comprend les disparités culturelles, électorales et identitaires en Angleterre. Par l'instrumentalisation politique de ces disparités, le Nord se construit comme un nouveau territoire politique. L'objectif des régionalistes et de nombreux élus locaux est la mise en place d'institutions élues et puissantes dans le Nord. L'idée de décentraliser les pouvoirs vers les régions ou vers des agglomérations en Angleterre est considérée par beaucoup comme une poursuite logique de la « dévolution à géométrie variable ».

Comment le clivage Nord-Sud est-il pris en compte dans les politiques territoriales anglaises ? Le Nord tente de se construire comme une entité politique à part entière et de représenter ses intérêts à Londres. Toutefois cette volonté est freinée par l'hétérogénéité des autorités locales et la complexité de la carte administrative anglaise.

Une carte administrative confuse

Si les Anglais ne connaissent pas les difficultés du « mille-feuille territorial français », ils sont confrontés à une autre difficulté : l'absence d'uniformité entre les différentes autorités locales. La structure résulte de rationalisations successives de l'administration locale en fonction de réalités locales, politiques, démographiques. Il en résulte un système peu lisible pour les Anglais.

Si l'intégration dans l'Europe a obligé l'Angleterre à se doter de régions administratives, ces dernières n'ont aucun pouvoir. En deçà, il existe en général un niveau d'administration pour les grandes agglomérations urbaines (sauf Londres *cf encadré 5*) et souvent deux pour les zones rurales et les petites villes. Les six plus grandes agglomérations du pays (Liverpool, Manchester, Sheffield, Birmingham, Leeds et Newcastle) ont le statut de comtés métropolitains. Chaque ville (*borough*) gère ses affaires propres et l'agglomération ne peut coordonner que certains services et infrastructures. Ce transfert de compétences est différent selon chaque agglomération. On trouve aussi des *unitary authorities*, ou unités territoriales uniques qui couvrent d'importantes agglomérations urbaines comme Southampton. Le reste de l'Angleterre, plus rural, est divisé en comtés (non métropolitains), eux-mêmes subdivisés en districts.

La plupart des villes sont intégrées au sein des districts et ne possèdent pas d'administration spécifique. Ces districts sont gérés par un Conseil, sous la direction d'un leader élu par les conseillers. Pour éviter la constitution de pouvoir personnel, les leaders sont choisis parmi les élus locaux pour un an. Le poste peut alterner entre les différents membres de l'exécutif. Enfin, les *Parish Councils* (conseils paroissiaux) gèrent depuis des siècles des services de proximité. Leur pouvoir se limite au secteur social, sportif et culturel : les services à la communauté. Les membres des *Parish Councils* sont souvent bénévoles.

De manière générale, les comtés gèrent la culture, l'éducation, les services sociaux, la police, les transports et la planification stratégique. Les districts sont responsables du logement, du développement économique, de la collecte des déchets, de l'environnement et de la planification locale.

5. Le Grand Londres

L'aire métropolitaine de Londres, le Grand Londres, constitue une des neuf régions anglaises. Cette région est dirigée par l'Autorité du Grand Londres (*Greater London Authority*) depuis 2000 et vise à améliorer la coordination des autorités locales au sein de la région.

Le GLA réunit un maire élu au suffrage universel direct et 25 membres élus pour quatre ans qui composent l'Assemblée de Londres. L'Assemblée examine les actions et décisions du maire, le conservateur Boris Johnson depuis 2008, qui est responsable devant elle. Le rôle de maire est de constituer le représentant unique de la ville. Il propose à l'Assemblée la politique et le budget du GLA. Les compétences du GLA comprennent les transports, le développement économique, la police et les pompiers de Londres.

Le GLA partage les pouvoirs de gouvernement local avec les conseils des 32 districts (*boroughs*) de Londres et la *Corporation* de la *City* de Londres. Les districts n'ont pas de compétence limitée et fournissent la majorité des services locaux. Ils gèrent les ordures, les routes, les services sociaux, l'éducation mais aussi peuvent mener leur propre politique de planification, en parallèle de celle de la GLA.

La *Corporation* est l'administration élue qui gouverne la *City of London*, le centre historique de Londres, qui contient surtout le secteur financier du Royaume-Uni. Elle dispose des mêmes pouvoirs que les districts en matière de planification et de fourniture des services.

Les membres de la *Corporation* sont élus tant par les résidents que par les entreprises présentes sur le territoire. La *Corporation* doit soutenir et représenter les intérêts des entreprises. La constitution de la *Corporation* n'a quasiment pas changé depuis le Moyen-Âge et dispose de très grands privilèges en raison de son rôle de banquier de la Couronne.

Du centralisme au localisme

1974 - 1976	1976 - 1979	1979 - 1990	1990 - 1997	1997 - 2007	2007 - 2010	Depuis 2010
Harold Wilson	James Callaghan	Margaret Thatcher	John Major	Tony Blair	Gordon Brown	David Cameron
						Nick Clegg (Vice-Premier ministre)
1974 : mise en place de trois catégories distinctes de gouvernement local : le Grand Londres, les comtés Shire et les comtés métropolitains.	1985 : suppression du Conseil du Grand Londres et autogestion des Boroughs et de la City. Fusion des districts et des comtés métropolitains en 36 districts métropolitains.	1994 : création de 10 régions administratives, services déconcentrés de l'Etat.	1998 : fusion de deux régions pour porter leur nombre total à 9.			2011 : les Parishes Councils se voient confier davantage de responsabilités et de liberté dans le but de responsabiliser les acteurs locaux.

	Conservateur
	Travilliste
	Libéral-démocrate

L'alternance politique à Westminster

L'État britannique n'est pas traditionnellement planificateur. Les gouvernements locaux, stables, bureaucratisés et peu politisés administrent leur zone d'influence indépendamment des uns des autres et de l'État. Le centralisme britannique prend forme lors de la période de reconstruction après la Seconde Guerre mondiale. Il faut reconstruire le pays et permettre l'émergence de l'État-Providence. L'État se charge d'organiser le territoire afin de faciliter le redémarrage et l'adaptation de l'économie à un nouveau contexte : sortie de l'économie de guerre et avènement de la société de consommation. Ainsi, la première vague de *Town and Country Planning* propose, d'une part, de décentraliser la population des villes vers les villes nouvelles afin de maîtriser l'étalement urbain et, d'autre part, d'équilibrer le développement du territoire national. Mais ces deux politiques demeurent déconnectées l'une de l'autre : la *Regional policy* s'intéresse au développement économique équilibré sur le territoire national, tandis que le *Strategic Planning* se concentre sur la gestion de la population des grandes villes et des régions urbaines. Il s'agit davantage de planification spatiale.

Cette politique de planification prend son essor dans la décennie 1970 et identifie des zones de croissance, fondées en partie sur les villes nouvelles. La deuxième vague de planification souhaite faire concorder davantage planification économique et spatiale.

L'ère thatchérienne : traumatisme des gouvernements locaux



© Chris Killip, *Le mur du grand amour*, 1975.

La période Thatchérienne de 1979 à 1990 eut un impact considérable pour les autorités locales, notamment pour celle du nord en raison de l'avènement du néo-libéralisme. Cette ère est marquée par une vague centralisatrice via une diminution drastique des compétences et des fonds alloués aux gouvernements locaux.

Des coupes massives sont effectuées dans les budgets d'assistance régionale et conditionnent les dotations de l'État à des obligations de comptes équilibrés ou excédentaires. Westminster plafonne les impôts locaux.

Thatcher supprime le Conseil du Grand Londres afin de casser son autorité. La planification économique pour un développement équilibré des territoires s'accorde peu au néo-libéralisme : l'État préfère la circonscrire à la stricte gestion de l'occupation des sols. Le rôle du gouvernement devait se réduire à créer de bonnes conditions pour attirer les investisseurs et les laisser redynamiser l'économie. Ainsi, de multiples expérimentations sont réalisées pendant le mandat conservateur : les *industrial and services development certificates*, les *Entreprises initiatives* et *Training and Enterprise councils*.

Les gouvernements locaux gérant les docks de Londres et Merseyside à Liverpool se voient retirer leurs compétences et des *development corporations* sont constituées de force, avec à leur tête des bureaucrates proches de Margaret Thatcher. Des *Enterprise zones* exemptent les entreprises de taxe si elles s'y installent.

La mise en avant des valeurs libérales a profondément déstabilisé les gouvernements locaux. Leur légitimité et leur capacité d'action sont remises en cause par des privatisations de leur domaine de compétences et par des subventions étatiques directement distribuées aux projets. Ainsi, durant la décennie 1980, le gouvernement central et les gouvernements locaux, en particulier les travaillistes, se trouvent en

6. Le New Public Management

Le New Public Management naît dans les années 1980 et est systématisé par le gouvernement thatchérien. Il promeut des notions telles que l'évaluation, l'incitation à la concurrence et la rationalisation de la dépense publique. La création du *National Audit Office* (contrôle des dépenses publiques qui doivent être engagées dans un rapport coût / efficacité), le lancement de la *Financial Management Initiative* (pour généraliser les indicateurs de performance dans les services publics) et le programme *Next Steps* (une centaine d'agences se sont substituées à des pans entiers de l'administration souvent accusés d'incompétence et d'archaïsme) ne sont que quelques illustrations de ce type de politique. Ce NPM est inséparable d'une politique d'affaiblissement des corps intermédiaires, particulièrement des syndicats.

opposition frontale. Cette opposition s'est renforcée lorsque Margaret Thatcher a voulu réformer le système d'imposition, considérant que le revenu était trop taxé. Pour compenser cela, a été mis en place un nouveau système : l'impôt dit *Poll Tax* qui taxait chaque personne en fonction des services consommés de la commune, et non du prix du foncier.

Cet impôt a suscité tant de protestations et de violentes manifestations qu'il provoqua la chute politique de Margaret Thatcher. Le conservateur John Major, qui devient Premier Ministre à la suite de Thatcher, abolit la *Poll Tax* en 1990. En 1997, Tony Blair, un travailliste, est élu.

Le moment Labour : le New Public Management pour un service public compétitif

Depuis les années 90, le parti travailliste est porté par de jeunes politiciens sociaux-démocrates. Ils affichent un projet de changement social tout en poursuivant les buts classiques des travaillistes : permettre la croissance économique afin de soutenir l'emploi, investir dans les services publics et organiser un agenda sociétal progressiste. Toutefois, cela est accompagné par la « modernisation » de l'État et de l'action publique en général. Dans un contexte d'économie mondialisée, Tony Blair affirme qu'il faut adapter le pays à cette nouvelle configuration. La modernisation du pays passe donc par l'utilisation des nouvelles technologies, l'adaptation permanente, la flexibilisation du marché de l'emploi... Ces mesures sont qualifiées par les Travaillistes eux-mêmes de « Troisième voie » au début du mandat Blair, c'est à dire à mi chemin entre les idées néo-libérales et sociales-démocrates.

L'État se modernise et applique systématiquement le *New Public Management*. En effet, les travaillistes ont hérité d'une Grande-Bretagne profondément transformée, où il est acquis que les difficultés économiques doivent être résolues par les mécanismes de marché et où le secteur public est considéré par essence comme peu performant. Le retour en arrière est impossible selon eux. Le renforcement et la centralisation de l'État, initiés par les conservateurs, sont accentués par les travaillistes. Dans cette optique, l'État doit désormais se rapprocher des individus, des communautés et leur rendre des comptes en dépassant les corps intermédiaires. Les services déconcentrés sont remplacés par des agences. Des mécanismes de sanction-incitation financière sont mis en place pour modifier les comportements des autorités locales.

Les nouveaux principes de management appliqués à l'administration britannique se traduisent par un intérêt nouveau pour l'Union européenne. Tony Blair encourage les autorités locales à répondre à des appels à projets afin de toucher de très nombreux fonds et la bureaucratie anglaise à s'adapter à l'Europe.

Par ailleurs, le projet de « renouveau de la société » s'appuie sur une société de classes moyennes, organisée autour des valeurs du travail, des « gagnants », de la consommation et du succès matériel. Les entrepreneurs sont valorisés et les réseaux militants ouvriers traditionnels sont laissés de côté au profit de la recherche des soutiens des associations de parents d'élèves, des groupes religieux et des communautés locales. Blair réforme la Chambre des Lords (chambre haute du Parlement Britannique).

La majorité des membres est désormais nommée par le monarque sur proposition du Premier Ministre et ne peuvent plus hériter de la charge de père en fils. Les travaillistes s'assurent donc d'un soutien plus large de cette chambre traditionnellement réactionnaire.

Au moment de son élection, Tony Blair bénéficiait du large soutien des autorités locales, en particulier celles du Nord, majoritairement travaillistes et échaudées par les politiques des Conservateurs. Il annonce vouloir moderniser l'organisation de l'État Britannique : il s'attaque au chantier de la dévolution, crée des agences régionales de développement responsables d'organiser la planification économique et autorise la recréation d'un gouvernement métropolitain à Londres. De nombreuses réformes sont mises en place après des consultations et l'organisation de débats avec les autorités et la population. Toutefois, cet activisme s'est avéré n'être qu'une façade car aucune des réformes proposées n'a été véritablement menée à bien.

Une loi a été votée pour permettre à certaines localités de choisir le mode de désignation de l'exécutif et d'élire un maire au suffrage universel direct. Elle n'est que peu suivie. Un gouvernement régional élu tente d'être créé dans le Nord. La politique de la *Northern Way* entend mobiliser des ressources, des investissements, des stratégies pour le Nord. Mais le projet, qui n'est pas vraiment soutenu par le gouvernement, dispose de peu de budget. Il est rapidement enterré. La création de *city regions*, gouvernement métropolitain avec un statut légal, est aussi encouragée, mais ces entités ne disposent d'aucun moyen ni de compétence propre. Elles sont méconnues de la population et rapidement abandonnées par le changement de majorité de 2010. Manchester est la seule exception depuis 2010.

Si les réformes du gouvernement local sont hésitantes, le recours à la méthode d'évaluation sur les résultats est en revanche systématique. De nombreux indicateurs sont mis en places. Le principe d'*earned autonomy* en est une illustration : si une autorité témoigne de bons résultats dans le sens des orientations de l'État, elle bénéficiera de davantage d'autonomie et de moyens. Les "mauvais élèves" voient leurs ressources diminuées et soumises à un contrôle strict de l'État.

Il n'est pas question de donner davantage de pouvoirs aux gouvernements locaux, mais de promouvoir l'autonomie budgétaire d'autres corps publics (écoles, hôpitaux) et de compter sur la compétition, régulée par l'État, entre fournisseurs pour assurer le meilleur service public possible. L'agenda territorial des travaillistes a donc introduit des modifications de fond, mais le manque d'intérêt et de conviction de la part du gouvernement envers les questions locales laisse un goût d'inachevé et rien n'a été véritablement fait pour les collectivités anglaises.

David Cameron : « Responsabilisons les acteurs locaux ! »

Les élections « sans vainqueur » de 2010 aboutissent à une coalition entre conservateurs et libéraux-démocrates et annoncent un tournant, du moins d'après les discours de David Cameron. Sa politique affirme la mise en valeur de l'échelon local. Celui-ci reste largement impopulaire (92% des gens ne savent pas nommer le leader du conseil municipal). Il n'a aussi quasiment aucune

indépendance financière : les trois quarts de ses revenus proviennent des dotations de l'État. Les villes britanniques, du Nord notamment, font figure d'« éternelles assistées ». L'État affirme vouloir les laisser gérer et opérer leur développement.

7. Big Society: "You are free!"

La *Big Society*, projet phare du mandat Cameron, vise à confier plus de responsabilité et de capacité d'action dans la provision de services publics aux associations, aux organisations caritatives (*charities*), aux entreprises sociales et aux individus. S'opposant au *Big Government*, la *Big Society* s'appuie sur les « *countless little actions* » (myriade de petites actions quotidiennes) de chacun, envers ses voisins, dont la somme doit réaliser une grande société responsable de son destin.

Ce projet est financé par la *Big Society Capital*, une banque à objectif social qui prête à des entreprises sociales et des *charities* pour mettre en place des plans de long terme. Le BSC dispose de 600 millions de livre constitués d'argent de comptes dormants, et de 200 millions apportés par les banques Barclays, Lloyds, HSBC... Les prêts remboursés permettront d'alimenter le fond à l'infini. Par ailleurs, les prêts accordés encouragent les partenariats avec d'autres bailleurs de fond puisque pour chaque livre prêtée par le BSC, trois doivent être trouvées ailleurs.

C'est justement cette orientation qui est critiquée dans le concept de *Big Society*. En effet, il est reproché au gouvernement de se désengager de son rôle redistributif. Il semble n'y avoir aucune cohérence entre la politique du Trésor, multipliant les coupes budgétaires (arrêt des allègements de taxe lors de dons à des *charities*...) et la mise en place de la *Big Society*, qui nécessite des fonds. De nombreux observateurs y décèlent une volonté gouvernementale de confier la mise en œuvre de l'État providence à des associations et organisations caritatives dans un contexte de service public défaillant.

Par ailleurs, les bénévoles et associations se trouvent majoritairement dans les quartiers de classe moyenne et aisée. En effet, au sein des catégories populaires, on trouve beaucoup moins de bénévoles par manque de temps et de disponibilité des habitants. De plus, les entreprises ont tendance à investir de l'argent dans une zone proche de leur implantation. Or celles-ci sont rarement situées dans des zones de quartier populaire. Ainsi, les quartiers défavorisés, les plus durement touchés par les coupes budgétaires de l'État sont aussi ceux qui sont le moins pourvus en associations caritatives, mettant en cause le système de répartition de la solidarité prôné par la *Big Society*.

L'entreprenariat social se voit remis en cause par la difficulté à s'autofinancer par manque de subventions publiques. Les nouvelles entreprises sociales périclitent et disparaissent. Les autres associations refusent de se charger de la provision de services sociaux en indiquant qu'elles seraient soumises à de trop gros risques. Le BSC fait pale figure à côté du milliard de subventions données par l'État aux associations tous les ans. Par ailleurs, ses fonds ne sont pas directement confiés aux organisations caritatives mais via une chaîne d'intermédiaires. Son capital est géré par un fond d'investissement du Liechtenstein, ce qui rentre en contradiction avec la volonté d'éthique sociale et de solidarité nationale, affichée par la *Big Society*.

En janvier 2013, le porte-parole d'un regroupement de plus de 2000 *charities* a annoncé la mort de la *Big Society*. Pourtant, David Cameron en a reparlé lors de son message de Noël 2013. Cette politique ne semble donc pas encore enterrée par le gouvernement.

Cette volonté décentralisatrice s'est exprimée à travers le concept avorté de *Big Society* (cf encadré 7), par la poursuite de la dévolution, puis par le *Localism Act* (cf encadré 9) en 2011. La politique de *Big Society* définit la société comme une mise en interaction d'acteurs locaux qui partagent des valeurs identiques ainsi qu'un même sens de la responsabilité collective. Ce projet phare du gouvernement Cameron, circonscrit à l'Angleterre, allie la vision néolibérale thatchérienne de la concurrence, la vision travailliste de la qualité du service public, géré comme une entreprise ainsi que la tradition de l'implication citoyenne (les *communities*). La *Big Society* a tout de suite été très critiquée. Pour certains, elle

constitue un écran de fumée masquant les coupes budgétaires. Elle traduit surtout une conception fondamentalement différente du rôle de l'État : moins protecteur et plus régulateur du jeu d'acteurs des membres de la société civile. En effet, dès 2010, le gouvernement Cameron annonce un plan d'austérité destiné à réduire le déficit du RU qui atteint alors 186 milliards d'euros.

8. Le plan d'austérité de Cameron

En 2010, Cameron annonce un plan d'austérité pour le Royaume-Uni considéré comme « le plus sévère depuis l'après-guerre ». Il s'agit de trouver 83 milliards de livres en cinq ans. À ces coupes budgétaires drastiques s'ajoutent 30 milliards de hausse d'impôts. Le but affiché : faire tomber le déficit public à 1,1% du PIB d'ici 2015.

Parmi les mesures annoncées :

- Augmentation à 66 ans de l'âge du départ à la retraite dès 2020
- Suppression de 490.000 emplois de fonctionnaires (sur 6 millions)
- Augmentations de la TVA de 17,5% à 20% (devant rapporter 13 milliards de livres par an à l'Etat)
- Introduction d'une taxe sur le chiffre d'affaire
- Augmentation de l'impôt sur les plus-values (passant de 18% à 28%)
- Abandon de certains grands projets lancés par le Labour
- Baisse des dépenses des ministères de 25% sur 4 ans
- Gel des salaires des fonctionnaires les mieux payés
- Réduction des allocations familiales et avantages de réduction d'impôts en cas de maternité, jugés « complètement hors de contrôle »
- Réduction du budget de la Maison royale de 14%.

En 2011, les émeutes urbaines témoignent des mécontentements provoqués par ces mesures d'austérité. Les effets à court terme de ce plan d'austérité ne sont pas à l'avantage de la popularité de Cameron. Les travaillistes dénoncent une politique « injuste », allant jusqu'à parler de « masochisme économique ».

Malgré des résultats économiques marqués par la récession en 2012, Cameron se targue d'avoir réussi à faire baisser les dépenses publiques sans réduire l'offre de service. Mais la réalité est parfois très éloignée des discours, et les services socio-administratifs qui travaillent au plus près du public ont beaucoup souffert. L'éducation a vu ses effectifs diminuer de 40% et les services de santé, bien que dotés de 5000 nouveaux docteurs, ont vu la suppression de 23000 emplois dans leur administration.

En 2013, on observe un net sursaut de l'économie avec un taux de croissance du PIB en hausse. Le gouvernement n'adoucit pas pour autant ses mesures d'austérité. Pour Cameron, cette politique « commence à payer ». Les grands perdants de ces coupes budgétaires restent les gouvernements locaux qui ont connu une baisse de plus de 15% dans leurs budgets.

Il s'agit de supprimer en cinq ans la quasi-totalité du déficit budgétaire, de supprimer 490.000 postes dans la fonction publique, d'effectuer des coupes budgétaires dans l'État Providence. Les transferts de compétences vers les autorités locales, y compris le processus de dévolution, ont été introduits au Royaume-Uni avec une rhétorique de renouveau démocratique et d'engagement actif des gouvernements locaux. Ceux-ci se confrontent toutefois à la baisse de budget et aux performances divergentes entre le Nord et le Sud du Royaume-Uni. Certains observateurs mettent l'accent sur le fossé grandissant entre Sud et Nord. Ce dernier, notamment l'Ecosse, se caractérise par la forte dépendance aux emplois du secteur public, un niveau de diplômes et d'emplois moindre, et des niveaux de revenu inférieurs.

Renforçant ce fossé, le *Localism Act* du gouvernement Cameron en 2011 entame le gel des revenus que les villes peuvent tirer des taxes foncières prélevées sur leur territoire. Cela se révèle problématique au vu des compétences transférées. En quarante ans, les transferts financiers de l'Etat ont baissé de 25% alors que les responsabilités et les charges assurées par les villes, notamment sociales, ont considérablement augmenté.

9. Localism Act 2011

Alors que les collectivités territoriales souffrent des coupes budgétaires, l'Angleterre a décidé d'adopter en novembre 2010, le *Localism Act*, nouveau pari sur l'implication de la société civile.

Les éléments principaux de cette réforme :

1. Plus de liberté et de flexibilité pour les gouvernements locaux :

- Compétence générale des gouvernements locaux
- Plus de liberté des gouvernements locaux pour offrir des avantages fiscaux afin d'améliorer leur attractivité
- Référendums pour l'élection directe des maire : responsabiliser et légitimer les maires, permettre de réaliser des stratégies de long-terme
- Renforcer les compétences du maire de Londres (concernant plus particulièrement le logement et les politiques de régénération urbaine)
- Transfert de fonctions depuis le gouvernement central aux autorités locales

2. De nouveaux droits et pouvoirs pour les communautés et les individus.

- Donner aux communautés locales plus de temps pour regrouper les fonds nécessaires pour se porter acquéreur d'un bien
- Donner le droit aux autorités locales de mettre son veto sur des augmentations excessives de taxes

3. Rendre le système de planification plus démocratique et efficace

- Abolition des stratégies régionales au profit d'une meilleure coopération entre les autorités locales et les autres corps publics afin de partager leurs intérêts et opportunités
- Planification de voisinage
- Les communautés d'habitants pourront avancer des propositions de développement
- Consultation des communautés dans l'application de certains plans

4. S'assurer que les questions de logement sont traitées au niveau local.

Combinée à une réduction drastique des dépenses publiques, cette réforme affiche aujourd'hui un bilan très mitigé. Seules Liverpool et Bristol ont voté pour l'élection du maire par exemple. L'échelon local n'étant pas incarné politiquement, on lui accorde peu de confiance.

De plus, la transmission des pouvoirs ne s'est pas aussi bien opérée qu'on l'espérait. Londres, par exemple, dépend encore à 95% des dotations du gouvernement central concernant ses dépenses, là où New-York n'est dépendant qu'à 67% et Paris à 83%.

Pourtant, les villes, depuis une dizaine d'années, sont considérées au Royaume Uni comme l'échelle pertinente de développement territorial : les hommes politiques de droite comme de gauche se sont lancés à l'assaut du pouvoir des villes. En 2011, par exemple, les *Cities Policy Unit* sont créées pour favoriser la coopération entre l'Etat central et les élus locaux. Il s'agit de dynamiser le développement économique des métropoles, à travers de nouveaux contrats-Etats très médiatisés, les *City Deals*. Ces

contrats, qui avaient pour objectif de rééquilibrer le développement économique entre le Nord et le Sud, ont été accordés aux huit plus grandes villes du nord de l'Angleterre, dont Manchester en septembre 2012. Huit milliards de livres sont allouées au programme avec un objectif de créer 175 000 emplois sur une durée de 20 à 30 ans.

L'État semble moins interventionniste. Il demeure néanmoins très régulateur à travers un système de sanctions et récompense et d'appel à projet. Il n'est pas absent de ses territoires mais oriente les comportements des acteurs vers un modèle néo-libéral en s'appuyant sur le localisme. L'État impose de ce fait une méthode plus qu'un contenu aux autorités locales.

Comment les pouvoirs locaux s'emparent de la marge de manœuvre que ce positionnement de l'État implique ? Comment les villes, dans un contexte économique difficile s'adaptent à la logique de concurrence ? Comment d'autres acteurs, qu'ils soient privés, associatifs, individuels, émergent dans les politiques de développement territorial ?



© Martin Parr, Manchester, 1987.

Manchester et Liverpool : « *Here comes the North !* »

Liverpool, capitale culturelle britannique ?

Carte d'identité

Population : 445 000 habitants

Région : Nord-Ouest.

Population de l'aire urbaine : 1 103 000 habitants

Maire de Liverpool : Joe Anderson

Taux d'emploi de la population en âge de travailler : 60,1% (Angleterre : 70,2%)

Une puissance politique issue de l'industrie portuaire.

Alors qu'au XVIème, Liverpool n'est qu'un petit village de 400 habitants, elle est parvenue à devenir la place forte du commerce maritime britannique au XIXème. Elle voit passer, grâce à son port, près de 40% du commerce mondial. C'est en particulier la traite des esclaves avec les Antilles qui est à l'origine du développement et de la richesse de Liverpool.



© Intbay, 2012

Sur les anciens docks, les “Trois Grâces”, siège pharaonique d'une compagnie d'assurance, d'une compagnie maritime et de l'ancienne administration du port, témoignent de cette opulence passée. Autour des années 1880, le Premier Ministre Benjamin Disraeli la désigne comme « seconde ville de l'Empire ». Elle devient même quelque temps plus riche que la ville de Londres : le bureau des douanes était le plus grand contribuable de l'Empire. Liverpool et Manchester sont les premières villes britanniques à être reliées par une voie ferrée. La richesse de Liverpool en a fait une terre d'accueil. Elle abrite la plus ancienne communauté noire de Grande-Bretagne qui est installée depuis les années 1730. Pendant la grande famine d'Irlande, Liverpool accueille deux millions d'Irlandais. La communauté chinoise y est aussi la plus ancienne d'Europe. Liverpool a souvent eu un rôle politique important, comme en témoignent les intenses bombardements qu'elle a subis pendant la Seconde Guerre mondiale ou le fait que la bataille de l'Atlantique y ait été planifiée.

Cependant, la crise industrielle des années 1970 a entraîné Liverpool vers le déclin. La ville a en effet eu du mal à faire face à la crise du textile (touchant particulièrement le comté de Lancashire) et aux profonds changements de la gestion portuaire (baisse des besoins en main d'œuvre). Enfin, le port a subi la concurrence du développement d'autres ports plus près de Londres : Southampton et

Felixstowe. La ville se vide alors de sa population. Dans les années 1980, la population est moitié moindre qu'en 1930. Le port de Liverpool occupe toujours une place importante à l'échelle du Royaume-Uni et reste l'objet de nombreux projets d'aménagement, bien qu'il soit entièrement géré par une société privée le groupe Peel (*cf encadré 10*). Le projet Liverpool Waters vise à créer 17 000 emplois à travers l'investissement de 5,5 milliards de livres en cinquante ans. Le Port de Liverpool peut-il retrouver une place de premier rang et redynamiser la région de Liverpool ? Comment une société privée peut-elle accorder l'intérêt général à ses intérêts privés ? Les pouvoirs publics peuvent-ils imposer leurs vues à une telle société ?

10. Le groupe Peel

Peel Group est une société privée d'investissement immobilier qui s'est diversifiée dans les médias et les infrastructures de transport. Cette compagnie, qui détient une multitude de sociétés enregistrées au Royaume-Uni, appartient à un trust privé, le *Billown Trust*, enregistré à l'île de Man. Les $\frac{3}{4}$ des parts sont détenues par John Whittaker, 71 ans, et ses enfants, le reste des parts étant détenues par le *Saudi Olayan Group*.

Quand l'immense centre commercial de Trafford à Manchester fût inauguré par Monsieur Whittaker en 1998, ce dernier fit, comme à son habitude, une entrée remarquée. Habillé d'un bel uniforme de la marine blanc surmonté d'épaulettes dorées, il effectua une descente en rappel à l'intérieur même du centre commercial. Son prochain projet, *Gateway Ocean*, concerne la transformation de 50 miles de terres industrielles entre le port de Liverpool et les docks de Salford (dans le *Greater Manchester*) pour un total de 50 milliards de livres.

Face à cette démesure, les opposants sont nombreux. Une enquête du *Salford Star* sur les dépenses officielles du conseil de Salford pour les douze mois allant de septembre 2012 à août 2013 montre que les 5 principales compagnies du groupe Peel ont touché un total de 12.939.247 de livres d'aides de la part du conseil.

Peter Kilfoyle, un ancien ministre travailliste du cabinet, fait campagne pour une meilleure transparence du groupe Peel concernant ses affaires sur Merseyside. Il s'inquiète de l'influence du groupe sur les plans locaux et pointe du doigt le rôle qu'a pu avoir Robert Hough, un des directeurs du groupe Peel dans l'attribution de ces financements. Anciennement membre de l'agence de développement régional du Nord-Ouest, il siège actuellement dans l'agence qui l'a remplacée, le *Liverpool City Region Local Enterprise Partnership*.

Le groupe Peel fait également face aux critiques du Comité des comptes publics de la Chambre des communes qui explique : «La compagnie dans son ensemble paye un maximum de 10% d'impôts sur les sociétés. (...) Ils ne payent pas une part équitable d'impôt sur les sociétés». Certains se demandent même si le groupe Peel n'est pas devenu une véritable « autorité locale ».

Peel Group s'est toujours défendu de ces allégations et confirme agir dans la légalité tout en payant le juste niveau d'impôt sur les sociétés. Cependant, cette défense est une nouvelle fois mise à mal par les accusations personnelles à l'encontre du milliardaire John Whittaker qui s'est « exilé » sur l'île de Man. Ses détracteurs lui reprochent de « coloniser » les terres du Nord de l'Angleterre à l'aide de stratégies commerciales agressives.

Redynamiser la ville par la culture

La ville s'est relevée progressivement au cours des années 1990 en misant sur le développement du tourisme et la culture. La ville opère aussi un virage vers les emplois des services et de l'économie de la connaissance. Ces mesures portent leurs fruits puisque le chômage diminue de façon conséquente et la croissance de la ville est supérieure à la moyenne britannique.



© Anthony Barnett, 2012.

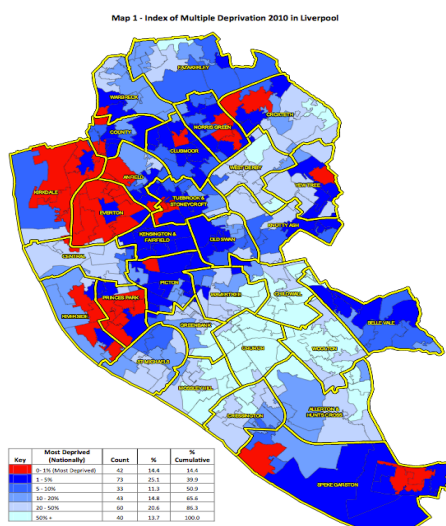
Son GVA (somme du PIB et des subventions publiques moins les taxes) affiche une hausse de 71,8% entre 1995 et 2006, et son taux d'emploi une augmentation de 12% entre 1998 et 2006. La ville est nommée Capitale Européenne de la Culture en 2008, un tremplin pour cette ville à l'architecture variée qui peut se vanter d'être la seconde ville la plus filmée du Royaume-Uni.

Les docks de Liverpool constituent une des grandes attractions de la ville. Ils accueillent le musée des Beatles et ont pu être refaits à neuf grâce au statut de Capitale Européenne de la Culture. Liverpool regorge aussi de nombreux musées et galeries d'art, dont le *National Museum Liverpool* qui constitue la plus grande collection nationale non basée à Londres. Elle revendique être la ville qui abrite le plus de musiciens ayant écrits des titres numéro un au hit-parade !

Quels succès peut-on espérer sur le long terme pour ces différentes politiques dans la régénération urbaine, l'inclusion des classes défavorisées ?

A quoi sert un maire ?

En février 2008, le conseil municipal est évalué par l'Etat central comme étant celui ayant les pires performances du pays. On lui reproche un mauvais usage des fonds publics et un déficit de 20 millions de livres dans les comptes du service culturel de la mairie.



Liverpool, au contraire de Manchester, a récemment fait le choix d'avoir un maire, ce qui apporte une autre lecture des décisions politiques municipales. En effet, la ville se dote d'un exécutif à un seul visage dont la mission est légitimée par l'élection directe.

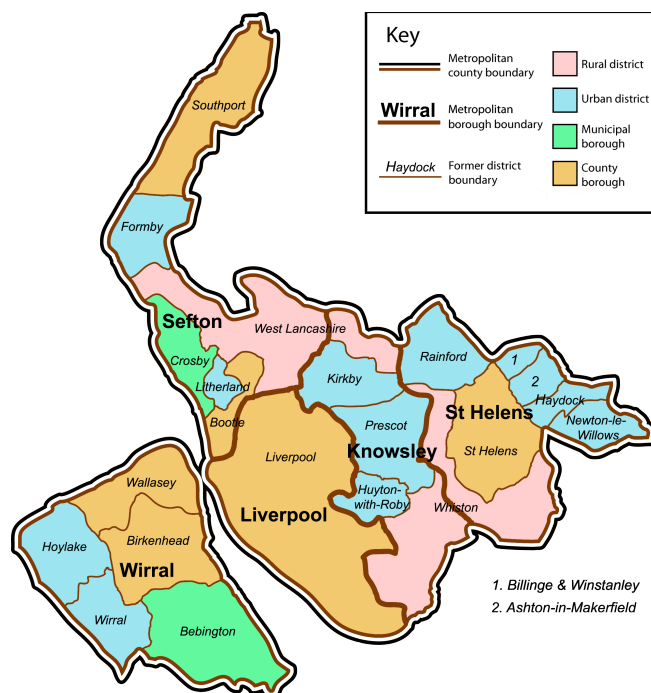
Carte 4 : répartition de la pauvreté à Liverpool

Il peut faciliter la représentation de la ville, la coordination entre différentes autorités locales et lutter contre la désaffection envers les autorités locales.

La ville constitue ainsi un formidable terrain d'analyse des mécanismes de promotion de l'échelon local, dans le contexte d'une ville sévèrement touchée par les coupes budgétaires drastiques du gouvernement Cameron.

La ville est désormais dirigée par Joe Anderson, maire travailliste, succédant à deux leaders libéraux-démocrates. Récemment terre d'expérimentation de la *Big Society*, elle s'est retirée après deux semaines car les associations locales venaient de perdre 100 millions d'aide étatique.

Que peut faire ce nouveau maire ? Peut-il améliorer la coordination entre les différents *boroughs* de Liverpool ? Peut-il faire baisser les taux d'abstention très hauts des élections locales ? Si ce mandat s'avère être un succès, le débat sur l'opportunité d'avoir un maire élu directement pourra être réouvert. Par ailleurs, Liverpool a commencé à s'organiser à l'échelon métropolitain en prenant exemple sur Manchester. Que peut-elle espérer de ce nouveau système de gouvernement urbain ?



Carte 5 : découpage administratif du metropolitan county de Merseyside

Manchester, le renouveau technologique

Carte d'identité

Population : 500 000 habitants

Région : Nord-Ouest.

Population de l'aire urbaine : plus de 2,5 Millions d'habitants, ce qui en fait la seconde aire urbaine après Londres.

Villes du Greater Manchester : Bolton, Bury, Rochdale, Oldham, Tameside, Stockport, Manchester, Trafford, Salford, Wigan.

Taux d'emploi de la population en âge de travailler : 58,7% (Angleterre : 70,2%)

Cottonopolis : Ce que Manchester fait aujourd'hui, le reste du monde le fera demain !

En 1835, Manchester est qualifiée de « ville la plus industrialisée du monde ». L'industrie du coton est présente depuis le XIV^{ème} siècle. Elle connaît une accélération extrêmement rapide au XVIII-XIX siècle. Manchester devient un carrefour commercial pour tous les produits issus du coton. Des industries de plus en plus nombreuses s'installent et tirent partie des améliorations techniques issues de l'industrie cotonnière (processus chimiques, mécaniques...)



© City Council, la mairie de Manchester.

Manchester est le théâtre de nombreuses émeutes urbaines et manifestations de la classe ouvrière. En effet, si la ville s'enrichit, la population ouvrière ne bénéficie pas de cet afflux de richesse. La misère de la classe laborieuse mancunienne est connue dans tout le Royaume-Uni. Elle constitue le sujet du livre de Friedrich Engels *La situation de la classe laborieuse en Angleterre*. Le premier congrès syndicaliste ouvrier y a lieu en 1868.

Durant la Seconde Guerre mondiale, la ville est le siège de l'industrie lourde britannique : les moteurs d'avions Rolls-Royce, les bombardiers et le caoutchouc Dunlop sont tous d'origine mancunienne. Elle a subi de larges bombardements allemands notamment pendant le Christmas Blitz de 1943 qui détruit de larges parties du centre-ville.

Après la guerre, la désindustrialisation conduit à la fermeture des très nombreuses usines et laisse la ville et la population exsangues.

Madchester

Dans les années 1980, la scène culturelle rock foisonnante de Manchester se produit dans le

club La Hacienda. Les Smiths, Buzzcocks, Joy Division et Oasis construisent le mythe de Manchester : capitale culturelle aux nuits folles ! Manchester concentre de nombreux musées, salles de théâtre et de concert. Le quotidien *The Guardian* y a été fondé et le siège s'y trouve encore. Elle se distingue par sa variété architecturale qui mélange bâtiments victoriens, bâtiments industriels réhabilités et vieilles usines qui rouillent aux abords du centre-ville.

Manchester is back !

Après une difficile désindustrialisation, deux événements signent la renaissance de Manchester. Le 15 juin 1996, des membres de l'IRA commettent un attentat en plein centre-ville. C'est la plus grosse bombe qui ait jamais éclaté sur le territoire britannique, de nombreux bâtiments du centre-ville sont détruits.



© Mediacity UK, Night shop 3, 2010.

Il en coûte 400 millions de livres pour rénover les bâtiments. Ce traumatisme durable parmi les habitants les conduit à se sentir liés par un destin commun et à une volonté de redonner une image positive à la ville.

Manchester est ensuite désignée pour organiser les jeux du *Commonwealth* en 2002. De gros investissements sont réalisés dans le centre pour rénover les anciens bâtiments industriels. La ville parvient à se mobiliser. Le succès de l'organisation est éclatant et préfigure le renouveau économique de la ville.

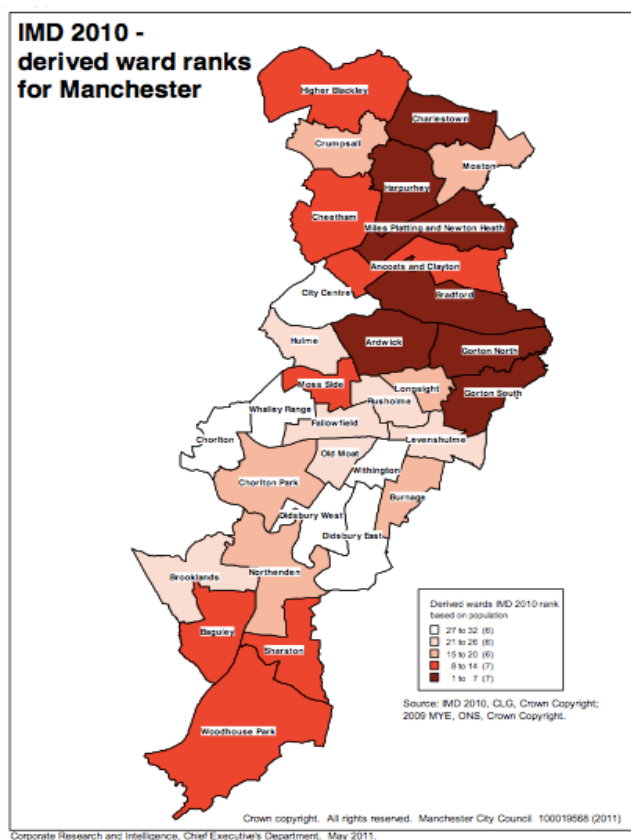


Carte 6 : Les villes du Greater Manchester

Véritable symbole de la réussite urbaine néolibérale et de la reconversion post-industrielle,

Manchester est parvenue à changer son image à l'aide de politiques de marketing urbain et de *branding* très intensives. Elle est passée de la ville au déclin industriel inéluctable à ce qu'appelle la presse aujourd'hui « l'un des pôles digitaux du nord de l'Europe ». Manchester s'est inscrite dans une logique de compétition en réunissant les experts nécessaires pour remporter les appels à projets et attirer des fonds divers et variés (UE, public, privé), notamment grâce à l'échelon métropolitain (« *the Association of Greater Manchester Authorities* »), souvent présenté comme un succès. Manchester est la seule ville britannique à s'être dotée d'un gouvernement métropolitain aux compétences légalement transférées : *The Greater Manchester Combined Authority* (GMCA).

Toutefois, en dépit de cette très belle reconversion et de la réussite des projets entrepris depuis presque vingt ans, Manchester va-t-elle si bien ? Manchester apparaît comme une ville très segmentée. La modernité ostentatoire de certains bâtiments contraste avec des zones non-rénovées. Les nouveaux bureaux, tout de verre et d'acier, n'ont pas résolu le problème récurrent du chômage qui touche une partie de la population. Le renouvellement tertiaire et technologique de Manchester convient-il vraiment à sa population ?



Carte 5 : Indices d'inégalités sociales dans les quartiers de Manchester, 2010.

Le *Greater Manchester* qui affiche de belles réussites, avec par exemple MediaCityUK, peut-il s'inscrire sur le long terme ? Les villes fonctionnent-elles si bien toutes ensemble ? Le virage de spécialisation peut-il perdurer dans le temps ? La régénération des quartiers en mauvais état conduit-elle à une éviction de la population ? Comment intégrer la population peu qualifiée dans le renouveau économique de Manchester alors qu'elle souhaite renvoyer une image de capitale technologique de pointe ?

Dans une ville comme Manchester qui parvient à rassembler firmes et investisseurs puissants, les autorités locales disposent-elles encore d'un pouvoir autre que théorique ?

Les processus de reconversion de ces deux villes du Nord s'inscrivent de façon emblématique dans les relations ambiguës qu'entretiennent en Angleterre les autorités locales avec le gouvernement central. Les stratégies de développement que mettent en place Liverpool et Manchester révèlent ainsi la marge de manœuvre des acteurs locaux. D'une part, ces villes cherchent à survivre dans un contexte économique néo-libéral de concurrence accrue. D'autre part, il leur faut déployer des stratégies afin d'exercer leurs compétences renforcées malgré un budget réduit. Le voyage sera l'occasion d'observer cette oscillation constante entre autonomie et contrôle, caractéristique de l'Etat britannique.



© Dezo Hoffman, *The Beatles on Euston Road*, 1963

Bibliographie sélective

Ouvrages

Breuillard M., *L'Administration locale en Grande-Bretagne, entre centralisation et régionalisation*, Paris : L'Harmattan, 2000.

Deacon, R., & Sandry, A., *Devolution in the United Kingdom*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2012.

Faucher - King F. & Le Galès P., *Les Gouvernements New Labour - Le bilan de Tony Blair et de Gordon Brown*, Presses de Sciences Po, 2010.

Garcia, B. *The Olympic games and cultural policy*. New York: Routledge, 2012.

Articles

Cole A., « La territorialisation de l'action publique au Royaume-Uni », *Revue française d'administration publique*, Vol. 121-122, 2007/1, p. 131-144.

Colomb C., « Le new labour et le discours de la « Renaissance urbaine » au Royaume-Uni. », *Sociétés contemporaines*, Vol. 63, 2006/3, p. 15-37.

Couch, C., & Dennemann, A., « Urban regeneration and sustainable development in Britain: The example of the Liverpool Ropewalks Partnership », *Cities*, 17(2), 2000, p.137-147.

Bailoni M., « La Northern Way et les city-regions : vers une nouvelle approche politique du territoire régional en Angleterre ? », *Géocarrefour*, Vol. 83/2, 2008.

Bailoni M., « Les effets du thatchérisme dans les villes du Nord de l'Angleterre », *Métropolitiques*, 07/02/2014.

Gutiérrez Romero R., « Dans quelle mesure la privation affecte-t-elle le travail des autorités locales anglaises ? », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 76, 2010/1, p. 147-182

Harding, A., Harloe, M., & Rees, J. « Manchester's bust regime? » *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 34, 2010, p. 981-991.

Jeffery, C., « Devolution and local government », *Publius: the journal of federalism*, Vol. 36(1), 2006, p. 57-73.

Sykes O., « La planification spatiale régionale en Angleterre : un pari gagné ou une ambition irréalisable? », *L'Information géographique*, Vol. 74, 2010/4, p. 91-115.

Wilks-Heeg, S. *The widespread rejection of elected city mayors is a spanner in the works for the government's localism agenda*. British Politics and Policy at LSE, 05/05/2012.