

RAPPORT DU VOYAGE D'ÉTUDES 2014 DE L'IHEDATE AU ROYAUME-UNI
LES VILLES DU NORD, UN RENOUVEAU SOUS CONTRAINTES

MASTER STRATÉGIES TERRITORIALES ET URBAINES

EDOUARD CHAMBALU, HELOISE SABATIER, PAULINE SAINT CRICQ ET CLÉMENT SCHADEL

Tutorat : PAULINE PRAT, CEE.





Remerciements

Nous tenons à remercier notre tutrice, Pauline Prat, pour ses précieux conseils tout au long du projet.

Merci également à Philippe Estèbe et à Anne Oheix de nous avoir confié cette mission, ainsi qu'à l'équipe du master Stratégies Territoriales et Urbaines, en particulier à Brigitte Fouilland, Irène Mboumoua et Béatrice Susana-Delpech.

Enfin, un grand merci aux auditeurs de la promotion 2014, pour leur implication et leur gentillesse, ainsi qu'aux intervenants pour leur disponibilité et la richesse de leur propos.



INTERVENANTS :

(Par ordre alphabétique)

Derek Antrobus, responsable de l'aménagement au *City Council* de Salford.

Laurent Burin des Roziers, directeur de l'Institut français au Royaume-Uni.

Alan Clague, maire honorifique de Salford.

Ben Clifford, chercheur et maître de conférence à *University College London*.

Jon Corner, directeur général de *The Landing*.

Chris Findley, adjoint à l'aménagement au *City Council* de Salford.

Beatriz Garcia, chercheuse à l'Université de Liverpool.

Alan Harding, chercheur à l'université de Liverpool.

George Jones, professeur émérite à la *London School of Economics*.

Richard Leese (Sir), leader du *City Council* de Manchester.

Christopher Mullins-Silverstein, assistant parlementaire d'Angus Robertson et membre du Parti National écossais.

Paul Newman, directeur de la communication du groupe Peel.

Jon Parker, directeur de SpaceLabs à MediaCityUK.

Nik Puttnam, responsable du développement et de la régénération urbaine au *City Council* de Salford.

Marc Roche, journaliste et correspondant du journal *Le Monde* à Londres.

Ian Stewart, maire exécutif de Salford.

Bernie Vaudrey, *strategic manager* au *City Council* de Salford.

David Wade-Smith, président de *Downtown Liverpool*.

Alan Welby, directeur exécutif de la LEP de Liverpool.



Sommaire

<i>Liste des intervenants</i>	3
<i>Introduction</i>	5
I. DU COLBERTISME À L'ANGLAISE ?.....	7
1. Londres et le désert anglais.....	7
2. Des gouvernements autonomes mais contrôlés nationalement.....	9
3. Le réformisme permanent : “Beaucoup de bruit pour rien” ?.....	11
II. DES PARTICULARISMES BRITANNIQUES PERSISTANTS.....	15
1. Le travaillisme mayoral à l'épreuve néolibérale.....	15
2. Des autorités à la marge de manœuvre foncièrement limitée.....	17
3. La différenciation des régimes territoriaux, une spécificité intégrée par les acteurs.....	20
III. DE TROP GRANDES ESPÉRANCES ?.....	23
<i>Bibliographie indicative</i>	30

Introduction

« *Le gouvernement britannique, quelle que soit sa couleur politique, n'a jamais tenté de redresser le déséquilibre géographique du Royaume-Uni* » affirme, Alan Harding, professeur à l'université de Liverpool, lors de notre rencontre le 1^{er} avril 2014. En opposition avec « *l'égalité territoriale* », principe clé de la campagne présidentielle de 2012 en France, la vision britannique consacre les disparités entre le nord et le sud de l'Angleterre en un fait intégré et insolvable. Aucune véritable politique publique nationale de réduction des inégalités n'a été entreprise. Réduire les problèmes de chômage ou d'inadéquation du marché du travail, comme à Manchester, relève de la responsabilité des villes.

Nous avons initialement construit le voyage autour de la figure de marionnettiste de l'Etat, traditionnellement non-interventionniste mais ô combien régulateur, récompensant les bons élèves et freinant les moins disciplinés. A travers la rencontre d'acteurs publics et privés à différentes échelles et d'universitaires, notre objectif initial était de comprendre l'articulation des rapports entre l'échelon local et l'échelon national, mais aussi d'appréhender l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies politiques de villes en reconversion telles que Manchester et Liverpool. Cela passait en particulier par l'exposition du rôle des partenariats publics-privés, devenus un outil essentiel pour les villes et dont la figure de MediaCityUK, aux mains du groupe Peel, en présentait toute la complexité et l'importance. Alan Welby, *Executive Director* de

la *Local Entreprise Partnership*¹ de Liverpool, affirmait à ce propos durant le voyage d'études que Liverpool « *avait compté sur le secteur public pendant trop longtemps : il aurait fallu faire appel au secteur privé bien avant* », résumant à la fois cet intérêt grandissant pour le secteur privé et les attentes de plus en plus faibles à l'égard de l'Etat.

Nous tenterons à travers ce rapport, à mi-chemin entre l'étonnement et l'analyse, de comprendre la parole des intervenants au regard de l'expérience française. Le voyage, initialement construit autour de la problématique des stratégies des villes du nord de l'Angleterre, nous en a, en réalité, davantage appris sur le fonctionnement global du Royaume-Uni que sur les actions des villes. Plutôt que des projets présentés à l'aide d'un marketing urbain intensif, c'est surtout le cadre de contraintes au sein duquel s'élaborent les politiques britanniques, qui s'est avéré être l'élément transversal le plus riche.

¹ En Angleterre, les *Local Entreprise Partnerships* ont été créées en 2011 et consistent en un partenariat entre le secteur privé et les autorités locales. Se substituant aux *Regional development agencies*, elles déterminent les orientations du développement économique local. En 2014, trente-neuf sont en activité.

En cela, et au vu des acteurs rencontrés, il est légitime de se demander en quoi l'élaboration des stratégies politiques des villes du Nord, pourtant politiquement, économiquement et historiquement opposées à Londres, est révélatrice des particularismes du système territorial anglais et de l'importante régulation par l'Etat ?

Pour répondre à cette interrogation, notre argumentaire se déclinera en trois parties : la première questionnera l'existence d'un potentiel Etat colbertiste anglais, dont certains éléments tels que la place centrale de Londres ou le contrôle national des politiques locales permettent de tracer un parallèle avec le cas français.

Néanmoins, nous relativiserons ce parallèle dans une deuxième partie. Un cadre de contraintes propre à l'Etat britannique émerge dès lors que l'on s'intéresse aux particularismes du système administratif et politique local : la faible légitimité électorale et les pouvoirs des collectivités sont révélateurs d'une marge de manœuvre foncièrement limitée.

Enfin, la dernière partie apportera des éléments de réflexion sur les orientations actuelles des villes du Nord, à travers l'évaluation du modèle de développement de Manchester et Liverpool.



I – Du colbertisme à l’anglaise ?

1. LONDRES ET LE DÉSERT ANGLAIS

Les disparités culturelles et économiques entre la capitale et le reste du territoire britannique nous sont apparues encore plus fortes que dans le cas français. L’introduction, effectuée par le correspondant du *Monde* à Londres, Marc Roche, a brossé un portrait ponctué d’anecdotes, sur la manière dont Londres, « *jeune, riche et glamour* », première puissance économique européenne, célébrée pour son influence, sa modernité et la spécificité de son mode de vie, se distingue d’un Nord peu attractif. Ce dernier concentre les maux d’un territoire relégué, avec des indicateurs sociaux, sanitaires et scolaires au plus bas.

Le directeur de l’Institut Français de Londres, Laurent Burin des Rozières expose le peu d’attractivité des territoires du Nord. Si Londres regorge d’étudiants français, les échanges scolaires et la francophonie sont presque marginaux dans les villes du Nord, à l’exception de Manchester. Cependant, ces discours entendus à Londres renforcent l’idée d’un décalage entre l’expérience londonienne et la réalité septentrionale. Il est dès lors légitime de se demander si ces points de vue ne sont pas uniquement ceux d’expatriés français qui vivent au cœur de Londres et qui

la perçoivent comme une métropole globale plus que comme la capitale de son territoire.

Le consensus à l’égard de l’hégémonie londonienne est une des données communes à toutes les interventions du voyage. Les stratégies politiques des villes du Nord se sont construites par rapport et contre la ville-monde : Alan Welby explique qu’améliorer les infrastructures de transport à Liverpool (développement des lignes à haute vitesse) peut en réalité jouer en leur défaveur par rapport à Londres, accélérant le phénomène de fuite des talents. Le projet *Superport*, engagé par le groupe Peel à Liverpool, qui replace la dimension portuaire au centre de la stratégie économique, veut rééquilibrer la répartition des richesses sur le territoire britannique. Il en va de même pour le développement des clusters à Manchester, unités urbaines consacrées à une même activité, tel que MediaCityUK. Il s’agit de jouer sur les désavantages de Londres, parmi lesquels une crise immobilière et foncière telle qu’il est possible de vendre à 40% au dessus du prix du marché. De plus, les règles qui encadrent la planification sont très strictes à Londres car il est impossible de détenir définitivement la terre, le centre étant majoritairement aux

ains du Duc de Westminster et de la Couronne.

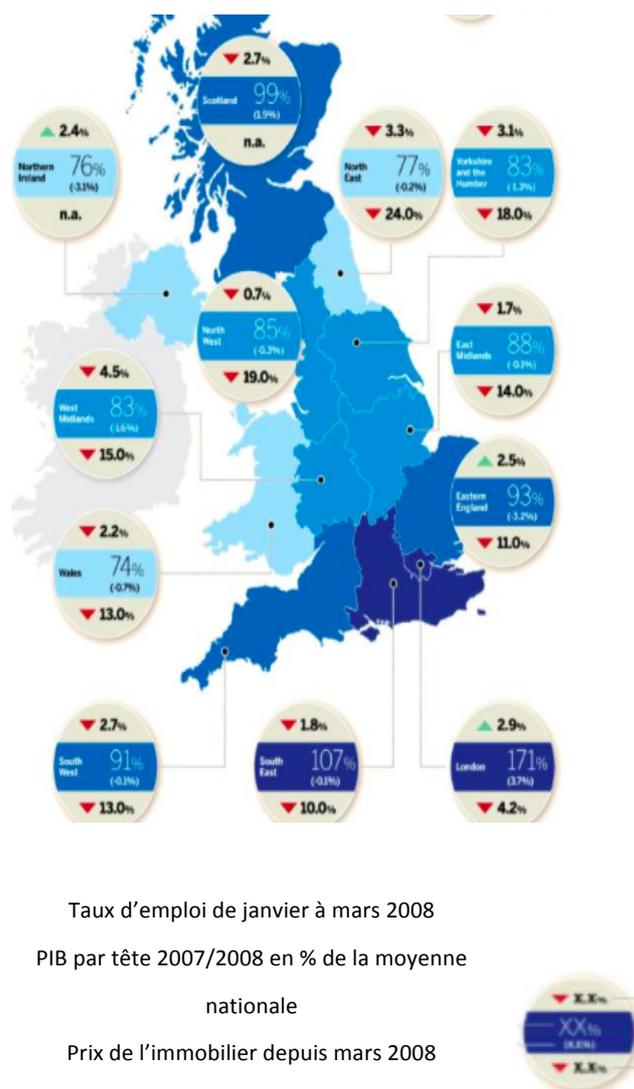
Marc Roche, reste toutefois sceptique « à l'égard de la possibilité qu'a aujourd'hui le Nord de devenir un contrepoids réel », décrivant « la passivité bienveillante du gouvernement à l'égard de l'hypertrophie de la capitale ». Bien que le Nord soit un territoire qui compte dans les discours car le pouvoir central a besoin du soutien de sa population, en réalité, l'Etat britannique ne finance que les projets les plus performants, en majorité situés au Sud. Le cas de la recherche est saisissant : Oxford, Cambridge et Londres captent l'ensemble des financements, assurant et consolidant la renommée internationale des universités.

Toutefois, les acteurs rencontrés à Manchester et Liverpool sont conscients de l'impossibilité de concurrencer Londres en tant que tel. Alan Harding, décrivant la situation économique des villes du Nord, présente la situation de la sorte : « Dans la pratique, Londres et sa région influencent et dépassent de loin le reste du pays. [...] Pourtant, il faut admettre qu'il existe une économie nationale en dehors de la capitale ».

Au-delà de cette dichotomie entre la capitale et le reste du territoire qui se manifeste par une centralisation des richesses (à elle seule,

Londres est responsable d'un tiers de la croissance britannique totale en 2014 !), il existe une captation institutionnelle de la part du gouvernement central, caractérisée par des contrôles fiscaux, l'évaluation des performances et l'emprise sur la planification. La centralisation des richesses s'accompagne en effet d'une centralisation politique.

Figure 1 – Disparités économiques et immobilières aux Royaume-Uni. Source : *Financial Times*, 2012.



La crise financière de 2008 a amplifié les disparités qui pouvaient déjà exister entre Londres et les régions situées plus au Nord. Alors que les prix de l'immobilier ont chuté d'environ 20% dans le Nord de l'Angleterre, ceux des régions du Sud et plus particulièrement de Londres n'ont baissé que de 4%. En Angleterre, seul Londres affiche une croissance de son PIB par tête sur la période 2007-2008. La capitale affiche également une croissance de 2,9% de son taux d'emploi depuis le premier trimestre 2008, alors qu'il a chuté dans la plupart des autres régions.

2. DES GOUVERNEMENTS LOCAUX AUTONOMES MAIS CONTRÔLÉS NATIONALEMENT

La question fiscale est essentielle et conditionne l'ensemble de l'action publique locale. Georges Jones, professeur émérite à la *London School of Economics*, décrit à ce propos les pouvoirs anglais comme étant « *les plus contrôlés d'Europe* ». Certains les dépeignent même comme des administrations déconcentrées au service d'intérêts dictés au niveau national. Le problème réside principalement dans leur dépendance financière : le seul impôt que les communes perçoivent ne représente en moyenne que 18% de leur budget, le reste provenant de versements étatiques. Le gel des impôts locaux acté dans le *Localism Act* de David Cameron en 2010 n'a fait qu'accroître les difficultés des localités à gérer leur budget.

Cette dépendance, presque « *une addiction* » selon Georges Jones, s'est faite fortement ressentir au moment des coupes budgétaires massives. Liverpool en a beaucoup souffert : ce sevrage, selon Alan Harding, implique que « *dans deux ou trois ans, les gouvernements ne pourront plus fournir de services dans le domaine de l'aide sociale* ». L'année du *Localism Act*, les premières victimes furent les *communities*, des groupes locaux visant à l'implication citoyenne dans divers domaines. En réaction, Liverpool fut retiré par ses dirigeants du programme *Big Society*², projet phare de David Cameron et pour lequel il avait été

² La *Big Society*, vise à confier plus de responsabilités et de capacité d'action dans la provision de services publics aux associations, aux organisations caritatives (*charities*), aux entreprises sociales et aux individus.

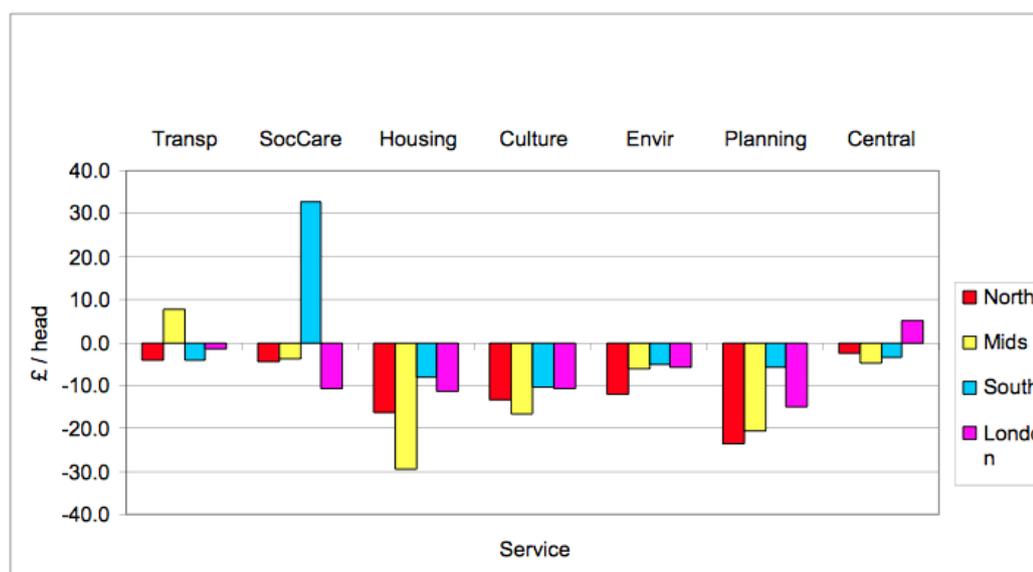
désigné terre d'expérimentation. Toutefois, d'après Claire McColgan, directrice de la culture à Liverpool, la ville ne peut plus être considérée aujourd'hui comme « *le vilain petit canard* ». A partir de la fin des années 1990, la ville a amorcé un redressement économique qui passe également par une coopération renforcée avec les autorités centrales.

Manchester se place davantage dans une posture de coopération. Évoquant sa relation avec l'Etat central, Sir Richard Leese, leader du City Council depuis 1996, affirme qu'on « *dirait de Manchester que c'est une ville avec laquelle il est facile de travailler* ». Cette logique s'inscrit dans celle d'une gestion publique sous la forme d'un gouvernement à distance³, où, en dépit de la relative autonomie politique des localités, seules celles qui se conforment aux orientations décidées par l'Etat central bénéficient des moyens financiers pour mener à bien leurs politiques. Cette dynamique se matérialise par le mécanisme du *duty to cooperate* : des inspecteurs viennent observer la conformité des mesures d'action publique et la bonne affectation des recettes et s'assurent que les politiques locales sont élaborées par l'ensemble des acteurs concernés.

³ Théorisé par Renaud Epstein en 2013 dans sa thèse sur la rénovation urbaine en France, le modèle de gestion publique de gouvernement à distance s'inscrit dans une typologie plus large quant aux relations entre l'Etat et ses territoires. Il s'agit pour ce dernier de renforcer son influence sur les décisions locales en dépit de son retrait progressif.

Figure 2 : les changements dans les dépenses en Angleterre par service et par region en 2010/2011

Source : CIPFA *Financial and General Statistics Estimates de 2010 à 2013*



Marc Roche souligne également que l'absence d'une haute fonction publique territoriale ne facilite pas la prise de pouvoir politique des collectivités septentrionales. Londres et la City drainent « *tous les esprits brillants* », ce qui limite une autonomie accrue des villes du Nord. Les dirigeants des villes sont peu enclins à admettre la concurrence existant entre les villes majeures du Nord. Sir Richard Leese affirme à ce propos qu'il s'agit « *d'un mythe, que les villes ont besoin d'autres villes qui réussissent pour réussir* ».

Toutefois, force est de constater que les logiques d'appel à projets et de sélectivité des financements de l'Etat britannique constituent des freins à une coopération qui pourrait s'avérer être une arme majeure au service de revendications d'autonomie politique. Même à des échelles plus locales, les mécanismes de

coopération entre des communes voisines sont souvent au point mort. C'est d'ailleurs le constat effectué par Alan Welby, lors de son arrivée à la LEP de Liverpool en 2011. Il décrit ainsi « *l'incapacité des autorités locales à voir au-delà de leur propre ville* ». C'est un constat partagé avec Derek Antrobus, adjoint au maire à la planification de Salford, ville moyenne de plus de 70 000 habitants : « *Par le passé l'erreur était de croire qu'on pouvait seulement travailler sur sa propre ville* ».

Ce repli des administrations locales s'est ressenti dans la difficulté de la plupart des villes du Nord à remporter les appels à projets au niveau national et communautaire. Liverpool et Manchester apparaissent toutefois comme une exception à ce sujet et l'importance croissante de l'échelon métropolitain dans le cas mancunien a joué dernièrement un

rôle essentiel dans la captation de ces fonds publics. Comparant les modèles français et anglais, Sir Richard Leese affirme qu'en Angleterre, « *Manchester est le vétéran de la coopération métropolitaine* ». La *Combined Authority* du *Greater Manchester*, créée en 2011, a répondu aux incitations étatiques de coopération et est apparue comme un outil efficace de rassemblement des talents administratifs à l'heure où les autres villes de même

envergure étaient encore en pleine phase de négociations avec les communes voisines.

Les difficultés des villes à s'émanciper des contraintes étatiques sont renforcées par l'instabilité de leur organisation et de leurs compétences. En effet, elles sont perpétuellement sous la menace des réformes de leur statut par l'Etat central.

3. LE RÉFORMISME PERMANENT : “BEAUCOUP DE BRUIT POUR RIEN”

Nous avons été confrontés à la problématique du changement continu des institutions locales et la recherche permanente de l'échelon stratégique le plus pertinent. Ben Clifford, universitaire spécialiste de la planification, rappelle que l'absence de constitution écrite empêche de pérenniser l'existence de certaines institutions. Le gouvernement central est ainsi libre de changer à sa guise la structure des pouvoirs locaux.

Le Royaume-Uni s'est historiquement construit avec des formes d'autorités locales de natures diverses en fonction des intérêts politiques locaux. En 1972, le *Local Government Act* a supprimé les différents arrangements administratifs qui existaient par le passé. Il s'agissait d'instituer un système uniforme, plus simple à appréhender et à financer. Le territoire fut divisé en comtés non-métropolitains et métropolitains, en fonction de leur population. La volonté de prendre en compte les particularités locales

et la prise de conscience que les villes ont des problématiques différentes de celles des espaces ruraux ont été consacrées. Les comtés non-métropolitains furent subdivisés en *districts* et les comtés métropolitains en *boroughs* ou *districts*. Par exemple, le comté métropolitain de Merseyside contient le district de Liverpool et les autres villes-districts autour de l'estuaire de la Mersey.

Toutefois, sous couvert d'une volonté de s'adapter à un monde qui change, ce réformisme permanent sert aussi les intérêts de l'Etat central. Ce dernier a ainsi la capacité d'affaiblir les pouvoirs locaux, en témoigne l'intervention du nationaliste écossais Christopher Mullins-Silverstein et son ressentiment à l'encontre du pouvoir de blocage que détient le gouvernement. Margaret Thatcher, avec le *Local Government Act* de 1985 et afin de contrebalancer la puissance politique du Nord et de Londres, avait ainsi aboli les conseils des comtés métropolitains et

orchestré la mise en place d'agences *ad hoc*, les *joint authorities*, responsables de la mise en place de services publics (pompiers, police, ramassage des ordures, transports en commun). Les autorités des villes du Nord se sont retrouvées privées d'une part importante de leurs compétences et des alliés politiques de Margaret Thatcher furent nommés à la tête de ces agences. Cet *act* a marqué le retour à une tradition d'arrangements locaux et de modification permanente justifiés par le fait que le *one size fits all* ne fonctionne pas. Le réformisme fut défendu et prôné par le gouvernement central comme un système vertueux qui avait le mérite de laisser beaucoup de marges de manœuvre aux autorités locales. Si les *civil servants* de la ville n'arrivaient pas à gérer de manière efficace un service public, ils pouvaient décider de déléguer la gestion à une agence créée dans ce but unique, dont les employés, choisis pour leurs compétences dans ce domaine, allaient mettre en œuvre les méthodes les plus efficaces. Cela illustre l'importance nouvelle dans les années 1980 du *New Public Management* dans les administrations publiques.

La possibilité de réformer et de s'adapter entraîne une impossible institutionnalisation de l'organisation administrative locale. Toute nouvelle entité voit ainsi sa légitimité limitée dès sa mise en place, en raison de son jeune âge et de la difficulté à estimer sa durée de vie. Si les Français sont attachés à leur département ou à leur commune et qu'il est dès lors difficile de les supprimer, les Britanniques semblent habitués à voir leurs institutions locales sans cesse modifiées. George Jones

nous a appris que les habitants ne s'identifient plus à leur municipalité ou à leur comté. Hormis au sein des *counties* historiques qui ont été conservés en dépit des réformes, les habitants peinent à se sentir impliqués par les problématiques locales.

Le changement permanent transparaît aussi au niveau des agences étatiques. Les *Regional Development Agencies* ont été créées en 1998 par le gouvernement Blair à des fins de développement économique, en affirmant que les autorités locales élues n'étaient pas forcément capables de l'assurer. Leur remplacement a été annoncé en 2010 par le gouvernement Cameron. Trente-neuf *Local Enterprise Partnerships* ont été mises en place avec une zone d'influence largement réduite. Si les RDA s'occupaient du rayonnement économique d'une des neuf régions britanniques, les LEP suivent schématiquement les limites d'une agglomération.

La réforme consacre ainsi l'échelon métropolitain au détriment de l'échelon régional. Toutefois, les limites d'une LEP ne sont pas fixées. En effet, il est permis à une autorité locale d'appartenir à une ou plusieurs de ces agences. Cela fait écho à la volonté gouvernementale d'autonomisation de l'échelon local. La mise en place d'une LEP procède uniquement du partenariat volontaire entre des autorités locales et des entreprises privées. Si elles ne sont pas capables de se mettre d'accord, il semble difficile pour une autorité locale d'orienter le développement économique du territoire.

Lors de l'élaboration du voyage, nous avons été confrontés au flou lié à ces changements permanents. Nous avons eu des difficultés à trouver quelle agence existait encore et jusqu'à quand. Par exemple, les *Local Development Agencies*, en Ecosse, qui faisaient l'objet de nombreux textes de recherche universitaire, n'existaient plus lorsque nous avons voulu les contacter. Les institutions sont donc

faiblement soutenues par l'Etat central et faiblement connues par les habitants. Pourtant ce sont elles qui sont responsables de la mise en place du développement économique du territoire car il n'y a pas de politique de planification économique nationale ou de réduction des inégalités. David Cameron a aboli les stratégies de planification spatiale nationales qui dataient de l'après-guerre.



Conférence de Claire McColgan à l'université de Liverpool le 2 avril 2014 sur le thème des politiques culturelles à Liverpool.

L'Etat britannique reste traditionnellement non-colbertiste : il n'y a pas d'organisation nationale ou de plan d'égalité des territoires, il n'y a pas non plus de volontarisme étatique de répartir les richesses équitablement. Cependant, l'Etat n'est aucunement absent du territoire. Il centralise les ressources et élabore depuis le Sud un cadre contraignant au sein duquel s'opèrent les politiques locales. Il limite les ressources politiques et administratives en maintenant la pression sur les autorités locales, avec de potentielles réformes institutionnelles et coupes budgétaires. L'Etat peut ainsi orienter les actions à l'échelle locale.

Le gouvernement central, en manque de ressources financières, gouverne à distance en imposant de lourdes contraintes organisationnelles et financières sur les autorités. Il trouve des ressources pour asseoir son pouvoir tant dans, selon Georges Jones, « *l'addiction* » aux dotations qu'il organise que dans la distribution de labels et de bons points. Les collectivités, dont la contrainte principale est de trouver des fonds, réagissent en suivant les modèles préconisés par le gouvernement central et abandonnent une partie de leur pouvoir de décision pour gagner en indépendance financière. Celles-ci doivent désormais se rapprocher des opérateurs privés et des groupes d'habitants pour codéfinir avec eux les stratégies de territoire.

Le colbertisme à l'anglaise se définit par l'apparente indépendance des autorités locales, à qui l'on confie la responsabilité du développement d'un territoire mais qui sont contraintes par un Etat fortement régulateur. Celui-ci laisse finalement peu de marge de manœuvre réelle. Cette régulation se



Entrée de Albert Dock à Liverpool

caractérise en particulier par un triple contrôle dans l'élaboration des projets, leur financement et les obligations de résultats qui en découlent. Cette relation entre l'Etat central et les collectivités locales s'explique par les particularités du système britannique.

II – Des particularismes britanniques persistants

1. LE TRAVAILLISME MAYORAL À L'ÉPREUVE NÉOLIBÉRALE

Un étonnement récurrent pendant le voyage fut la place, parfois presque à la marge, de l'élu local et le faible impact de la couleur politique dans les projets urbains. La fonction du maire est bien plus complexe en France qu'au Royaume-Uni. Nous avons pu rencontrer différents types de « maires » : Ian Stewart, *Executive mayor* de Salford, Alan Clague, *Ceremonial mayor* de Salford et Sir Richard Leese, *Leader du city council* de Manchester. Ces trois rencontres ont mis en exergue les différences avec la figure du maire à la française. Son poids et son pouvoir de décision importants sont justifiés par sa légitimité démocratique et la possibilité d'être présent à différentes échelles grâce au cumul des mandats. Ce dernier, qui constitue un outil indéniable d'influence du local sur le national en France, n'est pas légal outre-Manche pour les fonctions de présidence de l'exécutif local (maire, leader du *council*) et de parlementaire.⁴ Les maires peuvent tout de même assurer une activité de lobbying auprès du gouvernement central via la *National Association of Local Councils* qui regroupe 9000 Conseils d'habitants représentant des villes, des paroisses et même des *communities*. Cette puissante association représente les intérêts

locaux et peut pallier le manque d'influence du local sur le national. Par ailleurs, Sir Richard Leese, leader du Conseil d'une ville de 500 000 habitants, nous a accueilli seul et de manière décontractée, fait qui a suscité l'étonnement de plusieurs auditeurs. En France, une délégation étrangère venant visiter des villes telles que Toulouse ou Lyon, aurait certainement été accueillie plus solennellement.

Par ailleurs, Ian Stewart, maire exécutif de Salford, nous a parlé de manière très chaleureuse et nous a confié son passé de « *syndicaliste peu éduqué* ». Cela contraste avec la représentation sacralisée de la figure mayorale en France. Nous sommes loin du « mini-régime présidentialisé » où le maire peut imposer sa volonté à ses adjoints et au reste du conseil. Le maire exécutif semble incarner une sorte de « travailisme entrepreneurial ». Il « vend » sa ville littéralement : il nous a parlé de Salford comme du « *vrai berceau industriel de l'Angleterre* », de tous les investissements réalisés par le Conseil (achat des Docks et construction du théâtre Lowry) et par les investisseurs privés tels que Peel pour accueillir la BBC.

Quant à lui, le maire honorifique ne dispose d'aucun pouvoir réel. Tout le monde le sait... et lui en premier ! Cela ne pose donc pas de risque de prise du pouvoir

⁴ « Au Royaume-Uni, seuls 3% des élus de la Chambre des Communes ont un mandat d'élu local. » Source : « *LeMonde.fr*, 06/08/2012.

autoritaire. En effet, le Royaume-Uni est hanté par le risque de prise abusive du pouvoir depuis la République de Cromwell (1649-58). Il se cantonne à son rôle de représentant honorifique lors des cérémonies de « coupures de ruban » ou de discours d'ouverture, comme ce fut le cas pour la matinée que nous avons passée à Salford. Son costume d'apparat rappelle l'existence historique et culturelle des communes britanniques.

Le leader du conseil est réélu tous les ans. Il ne peut imposer sa volonté aux autres membres. Cette recherche d'égalité parfaite entre les membres peut ralentir la prise de décision ou brouiller la représentation politique. En effet, dissocier les fonctions de représentation et d'autorité limite la marge de manœuvre de chaque dépositaire. Le maire honorifique n'a pas de crédibilité en tant qu'homme de pouvoir et le leader manque de stabilité voire de légitimité car son mandat ne dure qu'un an. De plus, les Britanniques connaissent peu leurs représentants locaux (92% des gens ne savent pas nommer le leader du conseil municipal).

C'est dans cette optique que Tony Blair avait proposé lors du *Local Government Act* de 2000 de faire évoluer le système. Les villes pouvaient organiser un référendum pour passer d'un système collégial de décision à un système d'élection directe du maire, conseillé par un cabinet. Toutefois, depuis 2000, seules seize autorités (aux statuts aussi variés qu'autorités unitaires, districts métropolitains, quartiers de Londres) sur les cinquante référendums organisés ont décidé de se doter d'un maire directement élu. La

personnalisation du pouvoir local ne fait pas encore partie du paysage institutionnel anglais. Ce refus presque catégorique d'avoir un maire peut-il s'expliquer par un manque de signification de la couleur politique au niveau local ?

En effet, l'association du travaillisme local et des politiques néolibérales nationales qui intègrent de plus en plus le secteur privé peut sembler paradoxal. Pourtant, à Liverpool comme à Manchester, les deux semblent cohabiter en harmonie. Le Nord est traditionnellement dépeint comme acquis aux travaillistes. C'est ce que nous avons pu constater : les hommes politiques que nous avons rencontrés étaient tous travaillistes, sans compter Joe Anderson, l'actuel maire de Liverpool. Le Conseil de Manchester applique scrupuleusement les mesures d'austérité du gouvernement conservateur et a répondu avec beaucoup de succès aux appels à projets nationaux. Si nous n'avons pas véritablement entendu de critique de la politique nationale, cela est susceptible de s'expliquer par l'acceptation générale du cadre de contraintes. Elles manquent d'autonomie. Pour en obtenir davantage, elles doivent s'inscrire dans les chemins tous tracés par l'Etat et non se risquer à le contredire.

De plus, le fait de travailler avec des entreprises privées est parfaitement assumé par ces élus travaillistes. Ian Stewart affirme ainsi : « *J'ai beau être socialiste, je pense que le secteur privé peut être utilisé comme une ressource au nom des personnes pour qui nous travaillons* ». Comme nous l'avons vu précédemment, le gouvernement local anglais n'a pas un poids suffisant pour

imposer ses vues au gouvernement central. Il s'agit pour eux de trouver des alliés ailleurs, notamment au sein du secteur privé, pour entreprendre.

Les autorités locales se retrouvent généralement en charge de la coordination de fonds qu'elles vont chercher auprès d'investisseurs extérieurs (privé, Union Européenne...). Leur besoin de financement les associe souvent à un rôle d'animateur afin que le secteur privé, les universités ou les associations d'habitants communiquent et élaborent conjointement des solutions. Ian Stewart se console de ce rôle limité en affirmant que « *nous sommes au service du peuple, et si on partage des intérêts, du*

moment que nous collaborons pour les personnes que nous servons, nous nous servons nous-mêmes ». Les autorités tentent d'avoir un rôle d'impulsion et de coordination mais doivent pour cela accepter de nombreux compromis, quitte à abandonner une part de leur pouvoir et de leur autonomie.

En forçant le trait, les autorités locales sont contraintes d'une part par le contrôle d'un Etat tout-puissant et d'autre part par leur dépendance aux financements privés. Dès lors, quelle marge de manœuvre leur reste-t-il dans la gouvernance urbaine ?

« Dans les prochaines années, notre budget sera réduit par le gouvernement de deux tiers. Si nous ne réagissons pas, nous allons avoir de gros problèmes. Le Conseil n'aura plus d'emploi, plus de propriété. Tout échappera aux autorités publiques qui devront déléguer et nous devons privatiser. Je ne veux pas ça. »

Ian Stewart, maire exécutif de Salford

2. DES AUTORITÉS À LA MARGE DE MANŒUVRE FONCIÈREMENT LIMITÉE

Les grands projets de rénovation urbaine sont soutenus financièrement par de grands groupes privés. Ces derniers occupent un rôle particulièrement important dans les stratégies de développement urbain car ils sont force de proposition dans l'élaboration des plans de redynamisation des villes. En effet, une grande part du foncier britannique

est aux mains de sociétés immobilières comme Peel ou encore Grosvenor, entièrement sous contrôle du Duc de Westminster et de sa famille. Le *Crown Estate* (Domaine Royal), organisme en charge des actifs de la Couronne britannique, gère un portefeuille de plus de neuf milliards

d'euros de propriétés foncières dont une grande partie se trouve à Londres.

Ces considérations soulèvent le débat de la spéculation foncière et de « l'impossibilité de détenir de la terre » comme y fait allusion Marc Roche. On peut dès lors s'interroger sur le poids de ces groupes privés qui sont à la fois propriétaires fonciers et aménageurs, décideurs et développeurs. Le financement de MediaCityUK est représentatif du rôle majeur joué par le secteur privé. Avec comme principal investisseur le groupe Peel, la part d'investissement du secteur privé représente 95% du montant total investi dans ce projet. L'hégémonie du secteur privé est renforcée par le rôle central conféré à ce seul acteur. Bien que Paul Newman, Directeur de la communication du groupe Peel à MediaCityUK, a pris soin de nous rappeler le rôle qu'avait pu jouer le *Salford City Council* et la *North West Regional Development Agency*, on imagine aisément le rapport de force qui peut exister entre un groupe foncier au chiffre d'affaire de £6,6 milliards en 2011 et une ville dont le budget ne dépasse pas quelques dizaines de millions de livres. Seule la délivrance du permis de construire par la ville de Salford semble avoir permis de faire pression lors des négociations. Il est intéressant de noter que Peel reste ici à l'origine de la dynamique d'aménagement. Alors qu'il était propriétaire du terrain depuis de nombreuses années, le groupe avait auparavant préféré se concentrer sur ses opérations de Liverpool.

Pourtant, selon les dires de Ian Stewart, le déséquilibre entre le rôle joué par la ville et celui endossé par le groupe privé

n'est pas nécessairement au détriment de l'intérêt public. Au contraire, il a permis de soutenir un projet qui n'aurait jamais pu être réalisé sans un apport financier comme celui de Peel. « *Peu importe d'où viennent les idées* », c'est-à-dire issues du secteur privé, « *ce qui est important, c'est comment on les met en œuvre* ». Au-delà du projet lui-même, c'est une forte visibilité qui est offerte par cet intermédiaire à la ville qui a grandi dans l'ombre de Manchester. Seul événement permettant de tirer un premier bilan de cette attractivité retrouvée, l'installation de ITV, seconde chaîne britannique, témoigne du succès de MediaCityUK.



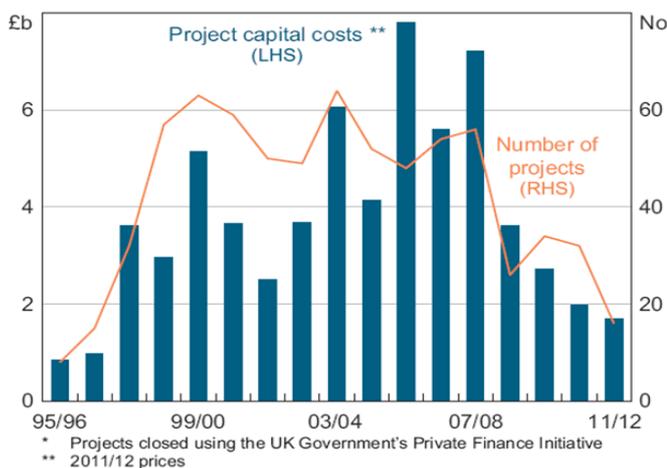


Figure 3 - Nombre de partenariats public-privé au Royaume-Uni entre 1995 et 2012.

Source : HM Treasury ; Infrastructure UK

Des organismes tels que la LEP ou *The Landing*, constituent des exemples concrets de cette forte coopération entre les acteurs publics et privés « *privilegiant l'échelon local sur le régional* » (Alan Welby). Concernant le financement par les autorités publiques de *The Landing*, pépinière d'entreprises soutenant les initiatives entrepreneuriales dans les domaines de l'innovation, quatre millions de livres proviennent du gouvernement, trois millions de la ville de Salford et un million de l'Union Européenne. Le rôle des autorités publiques reste donc décisif dans le financement de cet organisme.

Ceci nous amène à comparer les mécanismes de partenariat entre la France et le Royaume-Uni.

En matière de rénovation urbaine, les approches française et britannique diffèrent radicalement. En France, l'existence d'un « guichet unique » de la rénovation urbaine (ANRU) peut parfois réduire la marge de

manœuvre des acteurs locaux dans leurs choix de partenariats et de financements. Il n'existe pas au Royaume-Uni de véritable convention entre l'Etat et les autorités locales concernant la nature du projet de rénovation urbaine comme cela peut exister en France à travers le Plan National de Rénovation Urbaine. En Angleterre, le conseil de la ville établit un *masterplan* et sollicite les acteurs privés pouvant le réaliser. Si le pouvoir financier des villes reste très faible, les orientations qu'elles proposent demeurent essentielles.

Face à des projets défendus par des poids lourds de l'aménagement et de la construction, l'expérience des *communities*, que l'on retrouve à travers les dispositions du *New Deal for Communities*⁵, ne semble pas avoir permis l'intégration de tous les acteurs, notamment associatifs dans l'élaboration des projets urbains. Les projets réalisés et les transformations radicales du paysage ne furent pas sans conséquences pour les habitants des quartiers concernés. L'échange que certains des auditeurs ont pu avoir avec une habitante du quartier de Ancoats à Manchester lors de notre balade urbaine est venu confirmer cette impression de relégation des questions sociales dans la plupart des projets d'aménagement urbain.

Selon Alan Welby, « *l'investissement dans l'économie du savoir provient généralement de financements publics* », il faut voir à travers le projet de MediaCityUK la volonté commune du groupe Peel et des

⁵ Le *New Deal for Communities Programme* est un programme britannique de régénération des quartiers les plus défavorisés, lancé sous Tony Blair en 1998, dont le financement s'est achevé en 2011.

autorités locales de créer un cluster spécialisé dans les activités culturelles et les médias, avec pour point de départ la délocalisation de certains locaux de la BBC anciennement situés à Londres. L'idée sous-jacente, que l'on retrouve dans les travaux de Richard

Florida concernant les « classes créatives », est de favoriser le développement économique d'un quartier en attirant les élites urbaines employées dans les industries de l'innovation.

3. LA DIFFÉRENCIATION DES RÉGIMES TERRITORIAUX, UNE SPÉCIFICITÉ INTÉGRÉE PAR LES ACTEURS

Si des arrangements ont lieu avec le privé dans l'architecture des projets urbains, ils existent aussi dans le paysage institutionnel anglais. Les statuts des autorités locales sont en effet très variés. Le système apparaît complexe et le *one size fits all*⁶ peu adapté au vu de l'échec de la mise en place des régions sur l'ensemble du territoire britannique. Il s'agit de s'adapter à des réalités diverses (population, densité, spécialisation économique, indicateurs sanitaires et sociaux).

Il existe donc un fonctionnement « à la carte » de l'organisation territoriale britannique, beaucoup plus hétérogène qu'en France. Le domaine de compétences des *counties* comprend l'éducation, les services sociaux, les infrastructures routières et de transports, le traitement des déchets, l'aménagement du territoire, les services d'incendie ou encore la gestion des bibliothèques. Les *districts* s'occupent ensuite de l'aménagement urbain, du logement, de la collecte des ordures et surtout de la délivrance des permis de construire.

C'est donc cet échelon local qui peut entretenir un rapport de force avec les acteurs fonciers privés dans les projets d'aménagement urbain. Enfin les *parishes* (paroisses), dans les districts non-métropolitains, sont représentées par un *parish council* (conseil paroissial), équivalent approximatif de nos communes françaises. Ces conseils élus possèdent cependant moins de pouvoir que nos conseils municipaux puisque leurs tâches se limitent aux secteurs sportif, social, culturel, à la gestion des espaces verts et aux services à la communauté. Depuis le *Localism Act* du gouvernement Cameron, ces paroisses ont vu leur domaine de compétences s'agrandir. Opposées à ces administrations locales à deux niveaux (comtés/districts), on trouve les autorités unitaires qui disposent des compétences conjointes du comté et du *district*, mises en place en Angleterre ainsi qu'au Pays de Galles à travers le *Local Government Act* de 1992 et en Ecosse depuis 1994. Ces autorités bénéficient d'une autonomie particulière leur permettant de remplir certaines fonctions du gouvernement central, qu'elles négocient au cas par cas.

⁶ Cette expression désigne le fait qu'une configuration territoriale unique serait adaptée à tous les territoires.

La différenciation des régimes territoriaux passe également par une coopération au niveau métropolitain. Les

viles qui le souhaitent peuvent s'organiser en une autorité combinée et ainsi décider du niveau d'intégration qui leur convient. À la suite de l'entrée en vigueur du *Local Democracy, Economic and Construction Act* de 2009, le *Greater Manchester* est devenu, depuis avril 2011, une *Combined Authority*. Le chemin vers cette architecture administrative n'a abouti pour Liverpool qu'en avril 2014, après un regroupement difficile et contesté par les *boroughs* avoisinant.

Cette nouvelle entité a pour ambition de faciliter la coopération dans les domaines des transports, du développement économique ou même de la régénération urbaine. Dotée de telles compétences, la *Combined Authority* peut désormais exercer ces fonctions anciennement confiées par les conseils des *boroughs*. Au vu du faible enthousiasme suscité par les référendums sur l'élection des maires, cette procédure est encouragée puisqu'elle soutient la décentralisation des pouvoirs vers les villes.

Ces réformes de l'organisation administrative britannique viennent soutenir un nouveau mode de gestion des collectivités qui vise à désengager financièrement l'Etat mais aussi à « *assurer la rentabilité* » des services locaux. Le gouvernement blairiste n'a pas remis en cause l'héritage libéral thatchérien. La politique du *New Public Management*, généralisée sous Tony Blair, assumait clairement la définition néo-travailliste du rôle de l'Etat et encourageait une logique entrepreneuriale des collectivités.

Depuis les années 1980, les *local authorities* britanniques sont soumises à l'évaluation permanente de leurs performances avec une volonté assumée de *value for money* (en avoir pour son argent). Ce concept managérial entraîne la mise en place d'une série d'indicateurs de performance permettant d'évaluer les résultats d'une collectivité. Beatriz Garcia, chercheuse en politiques publiques l'évoquait concernant l'évaluation de l'événement *Liverpool 08*. Ces évaluations reposent moins sur l'analyse des *inputs* (ressources) et les *outputs* (produits) que sur l'étude des *outcomes* (impacts). Dans le cadre de Liverpool Capitale Européenne de la Culture, il s'agissait « *de reconnecter la ville avec son fleuve et de reconstruire le centre ville en rapport avec cela* ». Afin d'arriver aux résultats escomptés, la technique du *commissioning*, sorte de maîtrise d'ouvrage des services locaux, permet de définir les *outcomes* que l'autorité locale souhaite atteindre et le meilleur moyen d'y parvenir.

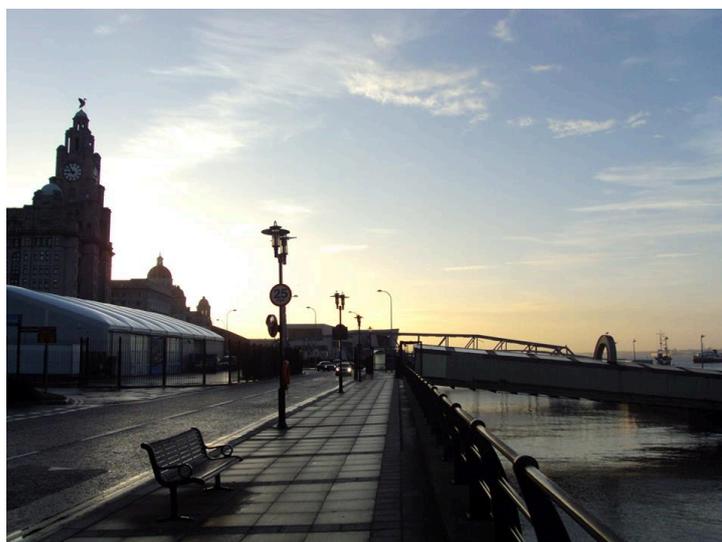
Ces évaluations publiques locales font écho au concept d'*accountability*. Ce dernier correspond au fait, pour les autorités locales, de devoir rendre des comptes très précis au Trésor et aux citoyens tant sur les financements que sur l'atteinte d'objectifs, souvent mesurée par des critères financiers. Ainsi, fin 2013, le ministre chargé des autorités locales, Ron Pickles a pris des mesures afin de rendre les comptes des autorités locales encore plus transparents tout en les soumettant à de fortes restrictions de moyens et de personnels. Les *Conseils* ont désormais l'obligation de rendre tous leurs comptes (livres de comptes, contrats,

factures, tickets...) accessibles aux habitants au moins vingt jours par an. Ils doivent rendre public le détail des fiches de paie de tous les employés et rendre compte au gouvernement central du détail de toutes leurs dépenses et recettes effectuées, lui fournir, tous les trois mois, un compte de résultat d'exécution du budget et délivrer une myriade d'informations censées aider à ajuster au mieux les dépenses de l'Etat envers les autorités locales. Parmi ces informations, on peut citer le nombre de caravanes par an, la ponctualité des bus locaux ou le nombre d'enfants avec des besoins d'éducation spéciaux (*Children with Statements of Special Educational Needs SEN2*).

Une telle logique institutionnelle permet aux autorités locales de s'adapter au jeu du marché et aux besoins locaux. Toutefois, cet élan entrepreneurial se voit ralenti par une logique d'austérité qui pousse les acteurs politiques à se tourner vers le secteur privé pour « *soutenir des projets* » d'envergure mais surtout « *pour créer des emplois* », comme l'admettent Sir Richard Leese et Ian Stewart. Dans ce

contexte, les collectivités adoptent une nouvelle culture de la rareté dans la gestion de l'action publique locale. Il s'agit désormais de privilégier le développement d'activités ciblées à l'instar de Liverpool, tournée vers son port et du *Greater Manchester*, préférant l'implantation de pôles technologiques spécialisés dans l'industrie de la connaissance.

Si les réformes territoriales qui se succèdent au Royaume-Uni ont pour ambition une meilleure intégration des territoires et une réduction des coûts des services publics, elles n'en sont pas moins à l'origine de sévères déséquilibres entre les villes. De ce fait, on peut légitimement s'interroger sur la durabilité des stratégies mises en place dans certains territoires. La ville de Liverpool peut-elle soutenir le rythme des travaux d'aménagement qu'elle annonce ? Qui plus est, ces projets s'inscrivent dans une situation économique nationale et globale qui fragilise dangereusement l'équilibre financier des budgets locaux.



Princes Parade à Liverpool

III – De trop Grandes Espérances ?

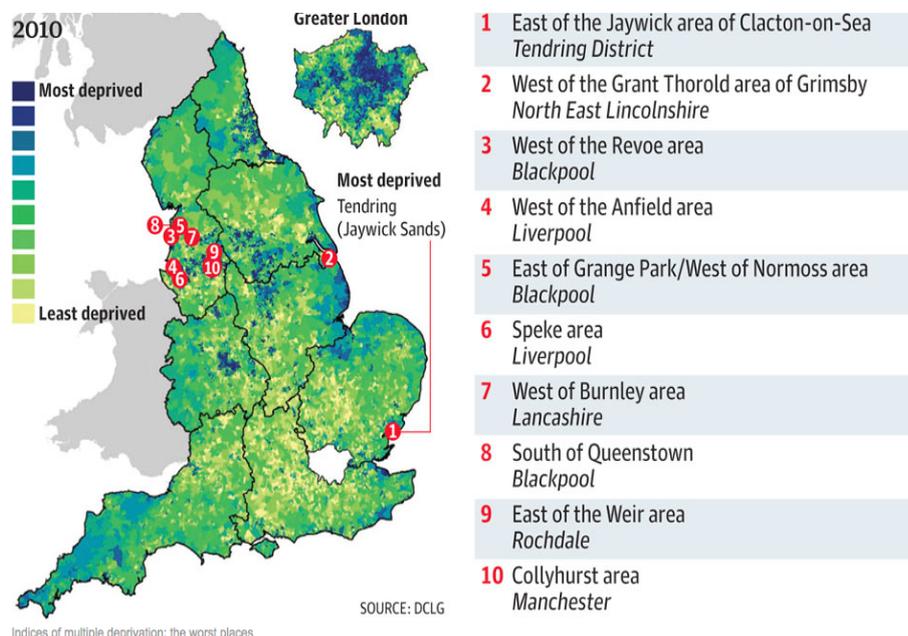
VERS LA CREATION D'UN NORD-OUEST À L'INSTAR D'UN SUD-EST DE L'ANGLETERRE ?

Comme Alan Harding l'a souligné lors de son intervention, « *Londres en Angleterre fait de l'ombre à l'ensemble de son territoire* ». Cela a modelé un clivage historique et discuté : le clivage Nord-Sud. Au Nord, se trouvent des villes anciennement industrielles dont une période de déclin puis des processus de régénération fondent une identité commune. Aujourd'hui, le Nord présente toujours des indicateurs socioéconomiques inférieurs à ceux du Sud. Si la nécessité de rééquilibrage économique s'est faite entendre en filigrane pendant le voyage, la

situation budgétaire actuelle des autorités locales ne semble permettre que la préservation d'un service public vacillant. Pourtant les gouvernements successifs britanniques disent vouloir résorber ce fossé qui perdure. De plus, les grands projets urbains manifestent une volonté septentrionale de s'affirmer comme un territoire majeur de l'économie britannique. Le Nord-Ouest peut-il espérer s'imposer comme un puissant territoire à l'instar du Sud-Est, sur le plan politique et économique ?

Figure 4 - Les zones les plus défavorisées d'Angleterre

Source : "Indices of Multiple Deprivation: find the poorest places in England", *The Guardian*, 2010



Le Nord-Ouest : une puissance politique entamée par l'échec du régionalisme

A partir des années 1990, la renaissance de Manchester et Liverpool participe à l'émergence du mouvement régionaliste du Nord. Il dénonce les inégalités économiques et la permanence des conservateurs à Westminster. Toutefois, la croissance économique des années 1990-2000 a considérablement amélioré la situation des régions septentrionales. L'arrivée du Labour, parti dominant au Nord, au gouvernement central a affaibli l'argument du déficit démocratique. Les partisans de ce mouvement, issus majoritairement d'une élite politique, ajoutent un discours historique, culturel et identitaire à l'argumentaire socio-économique qui insiste sur les particularismes régionaux.

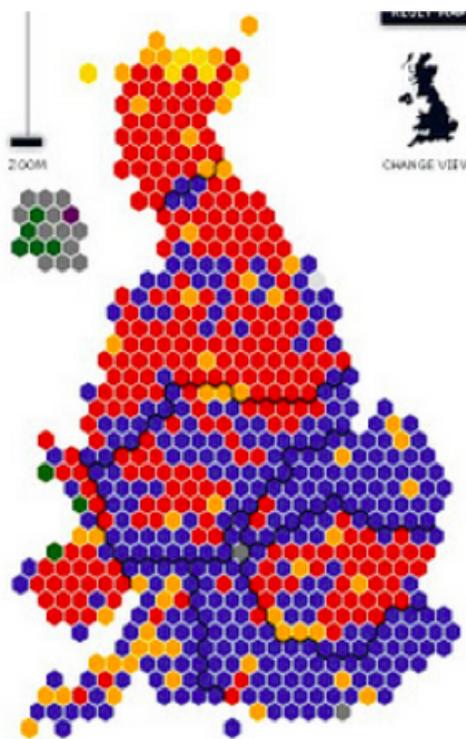
Le gouvernement Labour organise, à la fin des années 1990, la dévolution de certains pouvoirs en Écosse et au Pays de Galles. L'Angleterre devient alors la seule nation non-dévolue du Royaume-Uni. Le développement du discours régionaliste fait écho à cette nouvelle autonomie galloise et écossaise. Georges Jones a mis en exergue le fait que « *seul Londres, en Angleterre, bénéficie d'une assemblée régionale élue* ». Toutefois, le régionalisme politique ne suscite pas l'adhésion populaire. En effet, un référendum en 2004 posait la question de la création d'une assemblée régionale élue dotée de pouvoirs. Elle devait constituer l'étape suivante de la « décentralisation à l'anglaise » à géométrie variable. Mais, comme l'a évoqué Georges Jones, le « non »

au référendum de 2004 fragilise l'hypothèse de la construction d'un Nord-Ouest politique à l'instar du Grand Londres. Si l'on a cru à l'émergence politique d'un Nord de l'Angleterre, le « non » au référendum a limité toute avancée du régionalisme et consacré la puissance des villes.

Néanmoins, la longévité des élites politiques urbaines à Manchester et la domination électorale du parti travailliste au Nord ont consacré le poids politique septentrional sur le territoire anglais. Bien que Sir Richard Leese ne soit pas un maire élu, il demeure une figure politique connue des mancuniens et nationalement. Même si le Nord n'est pas une force politique instituée électoralement, sa renaissance économique peut-elle en constituer le socle ?

Figure 5 - Couleur politique par *district*.

Source : *The Guardian*, 2011.



Les pouvoirs publics à l'épreuve de l'investissement privé

Claire McColgan a révélé les contraintes que connaissent les villes du Nord : « *Le Maire dit: « Si on arrête [les grands projets et leurs financements], on perd, car les investissements ne viennent plus* ». En effet, les gouvernements locaux sont confrontés à un contexte économique difficile et à une volonté nationale de promotion du localisme.

L'arrivée du gouvernement Cameron en 2010 met un point final au régionalisme. Il promeut l'échelon local, notamment en matière de développement économique. Alan Welby affirmait à ce sujet sur les *Local Enterprise Partnerships*, qu'elles constituent une approche plus appropriée que les agences régionales supprimées par l'actuelle coalition gouvernementale. Le modèle économique des LEP est d'ailleurs révélateur de l'ambivalence du gouvernement central à l'égard des autorités locales, dont l'autonomie fonctionnelle se voit entamée par des budgets réduits. « *Notre modèle économique dépend de l'investissement du privé* » ajoute Alan Welby. Le financement étatique de ces agences, en particulier à Liverpool, est limité et le conseil d'administration est présidé par une entreprise. Le *Localism Act*, gèle les revenus que les villes peuvent tirer des taxes foncières prélevées sur leur territoire. L'adéquation entre les ressources transmises aux villes et les compétences qui leur sont transférées semble nécessiter l'intervention du privé. En effet, 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.

Ce modèle soulève la question de sa durabilité et de ses enjeux démocratiques. Quel rôle reste-t-il aux autorités locales lorsqu'elles peuvent au mieux impulser, au pire hypothéquer leurs biens ? L'existence d'une réelle démocratie est également questionnée lorsque des décisions d'intérêt public sont confiées à des entités privées et non-élues.

Les enjeux d'infrastructures et de transports renforcent le débat sur l'échelle pertinente de développement territorial. Face à l'absence d'un niveau régional puissant en Angleterre, le choix métropolitain apparaît légitime. Alan Clague réitère l'affirmation d'un besoin de coopération : « *J'ai toujours estimé qu'en terme de planification, il faut voir au delà de sa propre ville. Par le passé, l'erreur était de croire qu'on pouvait seulement travailler sur sa propre ville* ».

L'émergence des métropoles : coopération ou compétition ?

Liverpool et Manchester, villes industrielles du Nord en déclin jusque dans les années 1980, ont vécu une renaissance spectaculaire. Alors que le régionalisme politique peine à s'imposer et que les autorités septentrionales dépendent de l'investissement privé, peut-on espérer une affirmation du Nord-Ouest par la coopération métropolitaine ?

Aujourd'hui, Manchester a rattrapé son retard et tente de s'imposer comme la

deuxième ville d'Angleterre, place qu'elle dispute à Birmingham situé dans les *Midlands* de l'Angleterre. Manchester est présenté comme une ville particulièrement attractive grâce à sa place centrale. Elle se situe au centre d'un réseau de villes du Nord, entre Leeds, Sheffield, Liverpool et Blackpool, voire Glasgow. Quant à Liverpool, si sa productivité n'atteint pas encore les standards londoniens, la ville s'érige désormais en symbole de régénération. Elle mise notamment sur son port dont elle veut faire, à travers le projet *SuperPort*, une plaque tournante de l'économie britannique qui ferait concurrence au sud du royaume. Les deux villes septentrionales ont énormément investi dans l'économie du savoir, entre domaines digital, créatif et culturel. Les interventions à MediaCityUK et celles de Beatriz Garcia et Claire McColgan ont brossé un tableau probant quant à la prépondérance de cette économie tertiaire dans les deux collectivités. Ainsi ces atouts complémentaires pourraient conduire à une coopération accrue entre ces deux pôles urbains.

Si Manchester a été tant célébré comme modèle de réussite économique, c'est aussi grâce à sa capacité à organiser la coopération au sein de son aire métropolitaine composée de neuf autres villes. Le *Greater Manchester* tient sa force de la configuration monocentrique de l'aire métropolitaine. Alan Clague et Chris Findley nous ont respectivement rappelé que « *l'élément le plus important à propos de Salford c'est Manchester* » ou que « *les Salfordiens voient Manchester comme le centre légitime de leur ville* ». De plus, les

villes pauvres du nord de l'agglomération reconnaissent les opportunités de développement qu'offre la coopération avec des villes plus riches. Pour sa part, la coopération dans le comté de Merseyside se fait plus timide. Claire McColgan expliquait que l'implication de tous les *boroughs* dans le programme Capitale Européenne de la Culture en 2008 n'a pas brillé par son succès. Mais, comme l'évoquait Ben Clifford, en l'absence de stratégie nationale, les plans communs se raréfient, le *Greater Manchester* constituant une exception.

La gouvernance métropolitaine de ces deux agglomérations, plus ou moins bien rodée, influence l'action publique territoriale. L'accumulation de ressources et de compétences politico-administratives permet à ces villes de répondre à de nombreux appels à projets. A cela s'adosent des stratégies d'influence auprès du gouvernement central et de l'Union Européenne afin d'adopter de « bonnes pratiques ». Un exemple pour les deux villes est celui des *City Deals*⁷ avec le gouvernement national qui permet le reversement d'une partie des recettes fiscales. Ils représentent un instrument d'autonomisation, essentiel à la construction d'une puissance économique régionale au Nord.

⁷ Les *City Deals* sont des contrats, qui avaient pour objectif de rééquilibrer le développement économique entre le Nord et le Sud. Ils ont été accordés aux huit plus grandes villes du nord de l'Angleterre, dont Manchester en septembre 2012. Huit milliards de livres sont alloués au programme avec un objectif de créer 175 000 emplois sur une durée de 20 à 30 ans.

L'émergence d'une entité métropolitaine administrative, politique et économique repose donc essentiellement sur un volontarisme politique local, incité par le niveau national. Les interventions du voyage ont dans leur grande majorité nié l'existence d'une compétition entre Liverpool et Manchester. Seul Alan Welby a reconnu que cette compétition constante se révélait néfaste pour la collaboration économique dans la région. Certes, des investissements ont eu lieu dans les infrastructures de transports afin d'améliorer la connexion entre Liverpool et Manchester, mais les deux villes demeurent en compétition pour les appels à projets étatiques et européens, en témoigne le marketing urbain intensif des deux agglomérations.

La logique de concurrence qui prévaut, constitue un facteur de déstabilisation de la construction politique et économique d'un Nord-Ouest qui pourrait défier le Sud-Est du pays. D'ailleurs, les deux économies métropolitaines semblent toujours tourner leurs regards vers le Sud-Est, que ce soit vers le gouvernement central ou vers le Grand Londres. Le projet de ligne ferroviaire à grande vitesse entre Londres et Manchester incarne la direction de ce regard.

Il faut tout de même noter que les stratégies économiques de Liverpool et Manchester reposent sur un investissement dans les territoires où les bénéfices seront potentiellement les plus élevés. Les activités productrices de croissance se concentrent majoritairement dans et autour du centre-ville. L'absence d'une politique d'équilibrage des territoires questionne la durabilité d'un système dans lequel de fortes inégalités persistent.

Des inégalités territoriales et sociales : un appel au *Community Empowerment* ?

Le choix gouvernemental de concentrer ses efforts sur des métropoles au fort potentiel économique est justifié en France s'il se répercute par la suite sur l'ensemble du territoire. La concentration des subventions dans l'espace urbain peut s'expliquer par le fait qu'une large partie des habitants et des emplois se concentrent dans ces zones urbaines. Mais les politiques étatiques vis-à-vis des autorités locales, notamment les *City Deals*, ne semblent pas être conçues comme des stratégies nationales de mise en relation des grandes villes. Dès lors qu'en est-il de l'égalité territoriale ?

Si Liverpool et Manchester ont connu une croissance économique et démographique très honorable cette dernière décennie, l'IMD⁸ reste élevé. Alan Welby nous a avoué, sur ce point, que « *Liverpool contient de nombreuses zones très défavorisées* ». Il s'est montré très pessimiste quand à la résorption de ces inégalités. On retrouve, dans les deux métropoles, cette opposition entre centre et périphérie déjà observable à l'échelle nationale. Même si les indicateurs socioéconomiques s'améliorent considérablement depuis dix ans, les progrès ne sont homogènes ni au sein de la région Nord-Ouest ni à l'intérieur des espaces métropolitains. Ainsi, un rapport de 2009 du *National Health Service* compare la prévalence des cancers au sein du comté de

⁸ Index of Multiple Deprivation

Merseyside. La prévalence à North-Liverpool et dans le district de Knowsley est 20% plus élevée que dans le reste de la région⁹.

Au regard de la justice sociale, de la redistribution territoriale infra- et inter-métropolitaine et d'enjeux écologiques, le bilan demeure mitigé. Des mécanismes de marginalisation de certains groupes sociaux et minorités persistent.

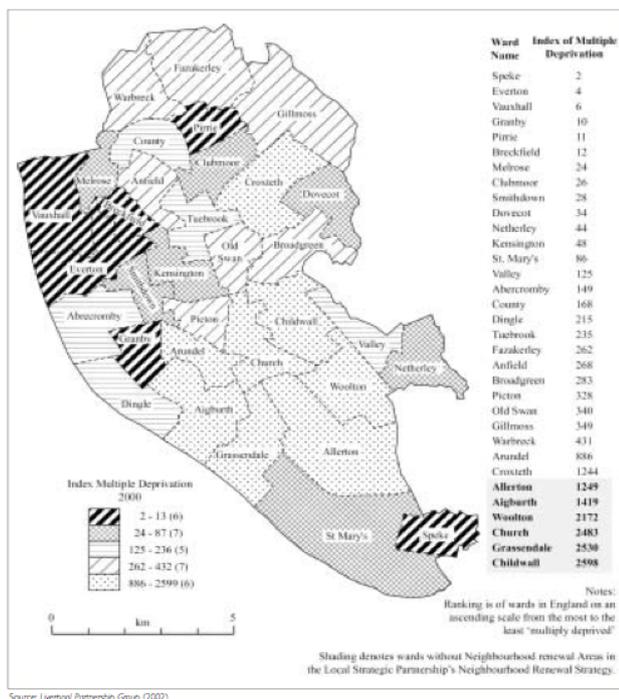


Figure 7 – Part de la population sans qualifications dans le Greater Manchester

Source : *The Guardian*, 2011

Les villes mettent en avant l'innovation et l'utilisation de technologies vertes ou digitales. Cela suppose une main-d'œuvre formée et flexible, adaptée à de nouvelles contraintes économiques. Or le Nord compte un nombre important de

⁹ « Reducing Health Inequalities through Improved Early Detection and Prevention of Cancer Merseyside and Cheshire Cancer Network », *National Health Service*, Mars 2009

chômeurs de troisième génération. Alors que le Nord se tourne toujours vers le Sud, la question d'un développement plus endogène des territoires septentrionaux reste en suspens.

Les coupes budgétaires du gouvernement Cameron fragilisent les autorités locales et génèrent de façon plus ou moins directe des inégalités, en empêchant la prise en charge publique de certains enjeux notamment sociaux, que le privé ne sera pas forcément enclin à assumer. A l'heure où le service public semble être emporté par une vague néo-libérale, peut-on parler d'Etat-providence délégué aux *communities* voire privatisé ? Dans le voyage, les inégalités, le modèle social ou la place du citoyen dans la gouvernance urbaine n'ont été évoqués que de manière anecdotique et ont suscité beaucoup d'interrogations de la part des auditeurs. La presse britannique ne cesse de rendre compte des difficultés rencontrées par les *charities* pour répondre aux besoins davantage prégnants des plus défavorisés.

Les poussées « dévolutionnaires » en Angleterre n'ont pas disparu mais elles ne sont plus axées sur les régions. Elles défendent l'idée d'un parlement anglais, d'une revitalisation des pouvoirs métropolitains et régionaux ou d'une dévolution des pouvoirs à un échelon infra-municipal, à travers les *communities*. Ce dernier point correspond à la volonté localiste du gouvernement Cameron et notamment au concept de *Big Society*. Une illustration en est le comité de planification composé de vingt et un volontaires à l'échelle d'un quartier dont nous avons parlé Ben Clifford. Georges Jones, très virulent à cet

égard, dénonce le fait que le gouvernement encourage le bénévolat qui laisse des habitants auto-désignés détruire le concept de la démocratie représentative et de service public au nom de la démocratie participative. D'autre part, les villes s'emparent des prérogatives de l'Etat-providence et notamment de la lutte contre l'exclusion sociale. Ainsi, en mars 2014, Liverpool a rejoint un réseau de villes du Nord pour lutter contre l'exclusion sociale (*National Social Inclusion Network*). Lors de la balade urbaine à Manchester, notre guide nous

racontait que la population devait entretenir le parc public et qu'il ne s'agissait pas d'un loisir. Le retrait des autorités publiques a donc responsabilisé parfois contre leur gré les habitants à travers les *communities*. La diffusion et la visibilité des *communities* qui prennent en charge des services anciennement assurés par le gouvernement local reste toutefois à relativiser, en témoigne notre difficulté à mobiliser des acteurs de cette échelle pour le voyage d'études.

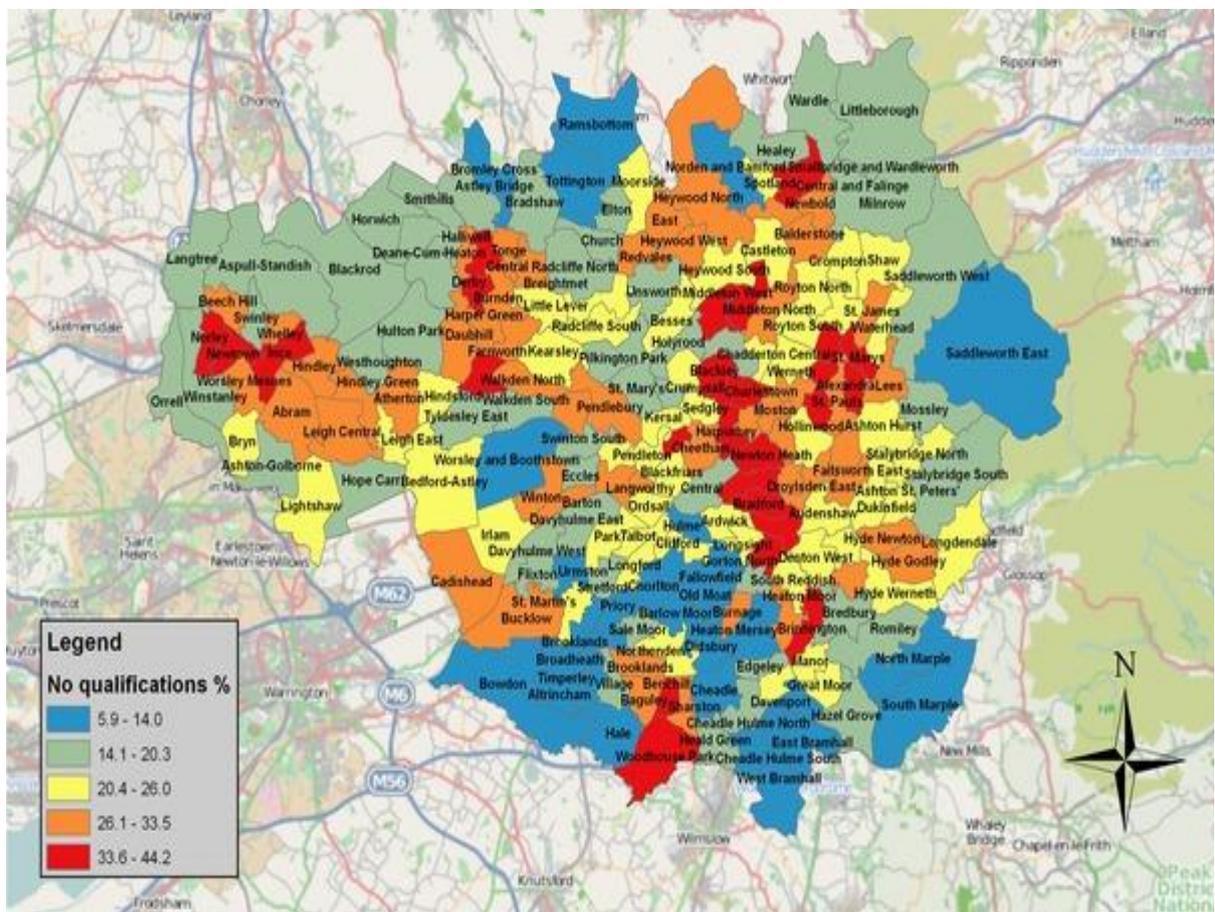


Figure 6 : Les circonscriptions de Liverpool selon l'indice de pauvreté.

Source : Federal Cultural Foundation, 2004.

Bibliographie indicative

Ouvrages

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

Cahill K., *Who Owns Britain?*, Canongate Books Ltd, 2001.

Masboungi A., *Faire la ville en partenariat : City renewal through partnership*, Collection "Projet Urbain", Éditions de la Villette, 2006.

Articles

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

Castex F., Bauby P., « Les collectivités anglaises ont-elles encore les moyens de leur performance ? Regard français sur une action publique locale en crise », Fondation Jean Jaures, Observatoire de l'action publique, 2013.

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

Jean-Philippe Fons J-P., « La redéfinition du rôle de l'État : une nouvelle identité britannique ? », *Observatoire de la société britannique*, 2008, 211-225.

Lakehal L., « L'articulation des volets social et urbain dans les projets locaux de rénovation en Angleterre », *CES-ANRU*, 2009.

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.