

Mission d'étude de l'IHEDATE – 2019



Projet collectif 2018-2019

Master Stratégies Territoriales et Urbaines

Rapport final

# **Brexit et fractures territoriales en Angleterre : les leçons d'un système inégalitaire**

Gautier Stevens    Javier Morales-Lopez  
Basile Richefort    Louis Lhomme

Tutoré par Christophe Scheidhauer

**SciencesPo**  
ÉCOLE URBAINE

# Sommaire

<b>Remerciements</b>	<b>p.3</b>
<b>Préface</b>	<b>p.4</b>
<b>Résumé</b>	<b>p.6</b>
<b>Introduction</b>	<b>p.7</b>
<b>I. Dans les pratiques observées, une action publique inspirée du marché</b>	<b>p.13</b>
a. La place de la compétition territoriale dans les rapports de force entre territoires	<b>p.13</b>
b. L'entrepreneurialisme comme mode de gouvernement local	<b>p.18</b>
c. L'influence du privé dans la définition des objectifs des stratégies territoriales	<b>p.24</b>
<b>II. Inégalités de moyens, inégalités de traitement: le Brexit, symptôme d'un système fragilisé</b>	<b>p.32</b>
a. Des moyens inégaux dans la maîtrise de la croissance économique	<b>p.34</b>
b. Métropoles et villes moyennes : des rapports inégaux au gouvernement central	<b>p.42</b>
<b>Conclusion</b>	<b>p.47</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>p.51</b>

## Remerciements

Nous tenons tout d'abord à remercier Sandra Moatti, Nathalie Leroux et Anne Mattioli pour l'accueil chaleureux que nous avons reçu au sein de l'IHEDATE. Nous sommes particulièrement touchés par la confiance qu'elles nous ont accordé dans l'organisation de la mission d'étude, et par la disponibilité dont elles ont fait preuve à notre égard.

Nous voulons aussi remercier notre tuteur, Christophe Scheidhauer, pour l'aide précieuse qu'il nous a apportée tant en matière de méthode et de posture que de problématisation. Son expertise et son accueil au sein de Paris Ile-de-France Capitale Economique nous ont permis, toute l'année, de progresser et de structurer notre projet.

Merci à tous ceux qui, au début, nous ont aidés à approcher un pays complexe, et une période délicate : Patrick Le Galès, Claire Collomb et Florence Faucher-King. Leur connaissance fine du Royaume-Uni et leurs nombreux contacts ont été déterminants dans l'organisation de la mission d'étude et dans la recherche d'intervenants.

Nous remercions également tous nos intervenants, sans qui rien n'aurait été possible : leur accueil, la richesse et la variété du contenu qu'ils ont transmis ont été en tous points remarquables. Nous resterons marqués par leur disponibilité et leur bonne volonté, et ce avant, pendant et après la mission d'étude.

Nous tenons à remercier tout particulièrement Howard Bernstein et Pat Bartoli pour leur rôle crucial dans les conférences de Manchester.

Merci aux traductrices qui nous ont accompagnés, et qui ont rendu possible des échanges riches et fluides entre intervenants et auditeurs.

Merci aux auditrices et aux auditeurs de l'IHEDATE pour leur curiosité, leur bonne volonté et leur accueil chaleureux. Echanger avec chacun d'entre eux fut un plaisir, et nous nous souviendrons de leur bienveillance et de leur énergie.

Enfin, nous remercions l'équipe de l'Ecole Urbaine, et tout particulièrement Brigitte Fouilland, Irène Mboumoua et Sandrine Boisard, pour l'encadrement et les ressources qu'elles nous ont transmises tout au long de cette année.

## Préface

Ce rapport présente les conclusions des travaux effectués lors de notre projet collectif au sein de l'Institut des Hautes Etudes d'Aménagement des Territoires (IHEDATE). Cette participation de dix mois, et qui constitue une partie intégrante de notre première année de master Stratégies Territoriales et Urbaines, s'est axée autour d'une mission principale : l'organisation de la mission d'étude au Royaume-Uni, inscrite dans un cycle annuel de conférences et d'ateliers centré sur le thème des "géographies de l'argent".

Cette mission de cinq jours s'est déroulée du 8 au 12 avril à Londres, Manchester et Stoke-on-Trent, et avait pour thème "Après le Brexit, recoudre le territoire". Une approche complexe compte tenu de la situation politique britannique actuelle. Cependant, notre approche ne se concentrait pas tant dans la compréhension du processus de sortie de l'Union européenne, mais plutôt dans l'analyse des fractures qu'il a révélées.

Pour cette raison, la variété dans le choix des lieux de la mission d'étude semblait centrale. Les fractures territoriales étant les plus visibles et les plus sensibles, compte tenu de la géographie du vote *leave*, nous avons dès novembre fait le choix, avec l'équipe de l'IHEDATE, de construire le voyage autour de trois étapes. Londres d'abord, la capitale insérée dans la mondialisation, dynamique et croissante. Manchester ensuite, ancienne ville industrielle aujourd'hui reconvertie, elle aussi dynamique. Stoke-on-Trent enfin, ville moyenne du Staffordshire, qui souffre de l'austérité et d'un contexte économique difficile.

Ce premier temps d'élaboration s'est basé sur un vaste travail de recherche, et ce dans de nombreux domaines : histoire politique et économique du Royaume-Uni, structure des services publics, évolution de la carte territoriale et des compétences dévolues, effets de la Grande Récession de 2008 et des politiques d'austérité des gouvernements conservateurs depuis 2010.

Dans un second temps, et sur la base de nos recherches, nous avons élaboré un programme préliminaire. Cette première structuration de la mission d'étude s'est accompagnée de la prise de contact de nombreux intervenants, et a abouti, en janvier, à un voyage de préfiguration de quatre jours qui nous a permis de renforcer le nombre de potentiels

intervenants, et d'articuler le programme de manière plus fine. Enfin, de janvier à la fin du mois de mars, nous nous sommes concentrés sur le renforcement du programme et l'ajout constant de nouveaux intervenants.

Une fois sur place lors de la mission d'étude, nous avons travaillé en coordination avec l'équipe de l'IHEDATE pour les trajets des auditeurs, la mise en place du matériel audio pour les traductions, pour accueillir les conférenciers. Il s'agissait surtout de logistique et d'organisation pour rendre le voyage le plus clair et agréable possible aux auditeurs. A chaque conférence ou marche urbaine, l'un de nous prenait des notes, qui ont été essentielles pour la rédaction du rapport final.

Chaque jour également, l'un de nous présentait aux auditeurs les activités de la journée, et au début de chaque conférence nous introduisions les chercheurs et acteurs territoriaux présents avant qu'ils ne s'adressent aux auditeurs. Cette semaine a été très enrichissante et formatrice. Nous avons beaucoup appris sur plusieurs plans. Du point de vue des problématiques et des grands enjeux territoriaux au Royaume-Uni en premier lieu à travers les propos de l'ensemble des intervenants. Mais aussi du point de vue professionnalisant, la mission d'étude nous a permis d'avoir un rôle important dans la réalisation même de l'ensemble des activités, dans la gestion des groupes de personnes et des conférenciers.

## Résumé

A la demande de l'IHEDATE, quatre étudiants du master stratégies territoriales et urbaines ont réalisé une mission d'étude au Royaume-Uni en avril 2019, ponctuée de visites et de conférences. L'équipe apporte une première réponse concernant le lien entre les deux thèmes qui ont guidé la mission d'études : « Après le Brexit, recoudre le territoire », le thème de la mission, et les « géographies de l'argent », le thème du cycle annuel.

En partant de l'analyse historique de l'action publique britannique établie dans la note introductive, et en la confrontant au contenu de la mission d'études, le groupe tente aussi d'identifier les caractéristiques fondamentales de l'action publique britannique actuelle : compétitivité territoriale, entrepreneurialisme municipal, influence du privé dans la définition des politiques publiques. Or, la mission d'étude, renforcée par des lectures supplémentaires permet d'avancer que ces particularités sont la source de fractures considérables, et d'inégalités d'opportunités criantes entre collectivités.

Fractures donc, aux conséquences profondes : les territoires où la fragilisation de l'action publique n'a pas été contrebalancée par la croissance économique, concentrée dans les grandes métropoles, furent les bastions du *leave* lors du référendum de 2016. La concentration des compétences et des flux financiers, favorisés par un système inégalitaire, ont mené à l'une des grandes crises politiques de l'après-guerre au Royaume-Uni.

## **Introduction : Le Brexit, catalyseur des fractures britanniques**

Au lendemain d'un nouveau refus d'accord sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, on peut se demander quelles perspectives s'offrent aux britanniques, et quel diagnostic on peut faire à partir du Brexit sur le modèle de gouvernance territorial anglais. Beaucoup y ont vu la dissolution du système de développement britannique, tant sur le plan politique que social ou même sur le plan économique.

Historiquement, il est important de noter que le rapport du Royaume-Uni à l'Europe a été toujours particulier du fait de sa condition d'île géographique et politique. En effet, le pays n'intègre la C.E.E. qu'en 1973, plus de vingt ans après la création de la C.E.C.A. Mais même après son adhésion, le rôle du Royaume-Uni dans la construction du projet européen a toujours fait l'objet de débats au sein du pays. À la suite d'un premier référendum sur la question en 1975, l'appartenance à la C.E.E. va être contestée à gauche et à droite.

D'un côté, les conservateurs y voient une entité régulatrice supranationale antithétique à la pensée néolibérale qu'ils adoptent sous le mandat de Thatcher (1979-1990). De l'autre, certains secteurs du travaillisme anglais y voient le triomphe du libre-marché, une entente commerciale au service du capitalisme financier qui subordonne la volonté des classes ouvrières à la haute bourgeoisie européenne. Ce n'est que l'intervention de Jacques Delors lors de la Conférence de Bournemouth, qui promet faire de la protection sociale des travailleurs un des piliers du projet européen, qui réconcilie les travaillistes avec l'Europe. Cette tendance est consolidée par Tony Blair avec la fondation du néo-travaillisme, ouvertement europhile.

Toutefois, les conservateurs demeurent sceptiques face aux ambitions fédéralistes des leaders européens. Lors de la signature du Traité de Maastricht (1992), le gouvernement conservateur de John Major obtient donc une exemption pour le Royaume-Uni à l'exigence d'intégrer l'union monétaire. En 2004, le gouvernement Blair ouvre le marché du travail britannique aux ressortissants des dix nouveaux États-membres de l'Union. Cette décision, qui mène à une augmentation considérable des flux migratoires en provenance de l'Europe de l'Est (de 53 000 en 2004 à

112 000 en 2007<sup>1</sup>), va être instrumentalisée par les partis europhobes en tant qu'argument contre la libre circulation des personnes.

Ainsi, au nom du contrôle des frontières et de la limitation de l'immigration économique, les conservateurs et l'UKIP (*United Kingdom Independence Party*) attisent une campagne politique contre l'Union européenne désormais axée sur la question de la souveraineté nationale. Dans le contexte de la vague eurosceptique qui parcourt l'Europe, le Premier ministre conservateur David Cameron promet de tenir un référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne, qui ne se matérialise qu'en 2016.

Néanmoins, une analyse du vote du Brexit révèle que le support des britanniques au projet européen est avant tout une question territoriale : tandis que le Grand Londres (59,9%), l'Écosse (62%) et les grandes villes du Nord (Manchester 60,4% ; Liverpool 58,2%) ont voté majoritairement pour que le Royaume-Uni reste dans l'Union européenne, le Pays de Galles (52,3%), le nord-est (69,9%) et une partie du sud-ouest de l'Angleterre ont opté pour le *leave*.

Cette répartition du vote europhobe s'aligne parfaitement avec la géographie économique des régions en détresse, au moins en Angleterre. D'un côté, les grandes villes anglaises, des métropoles mondialisées ayant réussi leur reconversion au tertiaire dans les années 90' et parfaitement intégrées au commerce et la finance globales. C'est notamment le cas de Londres, première place financière mondiale, cœur de l'économie britannique et qui, en 2016, représentait à elle seule 22% du P.I.B<sup>2</sup>. De l'autre, les *left-behind*, le Pays de Galles et le Nord de l'Angleterre, deux régions ayant raté le train de la globalisation et où persistent des poches de pauvreté majeures<sup>3</sup>.

Ainsi, la victoire serrée (51,9%) du *leave* lors du référendum de 2016 est le résultat d'une alliance hétéroclite entre d'un côté, les classes populaires anglaises paupérisées par la répartition inégalitaire de l'activité économique issue de la globalisation, et de l'autre, les élites économiques ultralibérales traditionnellement liées à la haute finance, allergiques à toute forme de régulation et souhaitant rétablir la *Global Britain* de l'ère victorienne. Si ces deux factions se retrouvent sur la question de la

---

<sup>1</sup> SOPEMI Report of the United Kingdom, OCDE, 2015.

<sup>2</sup> Regional gross value added (balanced), UK: 1998 to 2016, Office for National Statistics, 2017.

<sup>3</sup> Living standards, poverty and inequality in the UK: 2017-18 to 2021-22, Andrew Hood et Tom Waters, Institute for Fiscal Studies, 2017.

souveraineté, elles le font pour des raisons diamétralement opposées : les uns, pour revenir au protectionnisme commercial et social de l'après-guerre ; les autres, pour échapper à l'interventionnisme économique de Bruxelles.

L'objet de la mission d'étude était d'étudier, à travers le Brexit, les disparités économiques et territoriales britanniques, dans un pays où les inégalités sont profondément ancrées, à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, il est intéressant de noter la manière dont les inégalités de compétences entre territoires sont institutionnalisées en Angleterre. Il y existe toute une gamme d'autorités locales prévues par la loi qui administrent de manière décentralisée le territoire en fonction des caractéristiques de celui-ci. Les autorités locales de base sont les *shire counties*, qui sont chargés du gouvernement de territoires ruraux et de petites villes. Les villes plus importantes telles Leeds ou Birmingham/Coventry peuvent être pour leur part administrées par une *metropolitan authority*, une *unitary authority* voire une *combined authority*, comme le Grand Manchester. Enfin le Grand Londres est un cas particulier, dans la mesure où les compétences sont réparties entre la *Greater London Authority* et son maire directement élu Sadiq Khan d'une part, et d'autre part les trente-deux boroughs (trente-trois si on compte la City).

Mais cette variété de statuts s'accompagne de la possibilité pour les autorités locales de négocier des transferts de compétences au gouvernement central à travers les *devolution deals*, prévus depuis 2014 à la suite du référendum écossais. Cette sorte de droit à la différenciation institutionnalise l'acceptation du principe d'inégalité de compétences entre différentes autorités locales pour mieux s'adapter à un contexte local. Toutefois, les pouvoirs locaux désireux de bénéficier de tels transferts de compétence se trouvent eux-mêmes dans une situation d'inégalité face à la possibilité de passer ces contrats. Seules des collectivités disposant suffisamment d'un pouvoir de négociation important comme le Grand Manchester peuvent être audibles et obtenir ce qu'ils veulent.

Une commune comme Stoke-on-Trent en revanche, bien que centre d'une agglomération de quatre cent mille habitants, a une probabilité beaucoup plus faible d'obtenir des transferts de compétences nationales. C'est donc une situation dans laquelle des communautés qui auraient le plus besoin d'outils pour revigorer leur développement économique passent derrière d'autres territoires déjà puissantes et dynamiques.

D'autre part, le Royaume-Uni semble également réputé par une tolérance ancienne aux inégalités de patrimoine (Hills, 2013). Alors que l'action sociale avait été sous Thatcher concentrée sur la lutte contre l'extrême pauvreté, les inégalités de revenu augmentant beaucoup pendant cette période, celles-ci ont cependant eu tendance à reculer depuis une douzaine d'années<sup>4</sup>, avec l'instauration d'un revenu minimum sous Tony Blair. Celui-ci est régulièrement augmenté depuis jusqu'à un montant de £8,21 par heure aujourd'hui pour les personnes âgées de vingt-cinq ans et plus. Mais les inégalités aujourd'hui se retrouvent plutôt dans la question éducative, la problématique du logement et de l'accès aux soins. On a ainsi un manque de moyens dans l'hôpital public, des investissements insuffisants dans la construction de logements neufs, et un système universitaire devenu payant, en partie compensé par un système de prêt auprès de l'Etat. On note également une réduction des inégalités de patrimoine depuis les années 1990 en termes relatifs, principalement due au boom de l'immobilier (Hills, 2013).

On peut considérer que cette relative indifférence aux inégalités de revenus et de patrimoine est assez ancienne, et les Conservateurs se sont toujours battus contre une taxation du patrimoine, défendant l'idée de Locke selon laquelle « [individuals should have] perfect freedom to order their actions as they dispose of their possessions as they think fit ». Mais c'est également un héritage de la victoire idéologique du néolibéralisme au Royaume-Uni depuis Margaret Thatcher. Daniel Flynn, directeur de la YMCA North Staffordshire, nous interpellait ainsi de cette manière : « En France, vous continuez d'avoir ce débat que nous avons perdu en Angleterre en 1979 ». Cette considération concorde avec l'idée qu'à partir de la période thatchérienne, les partis politiques n'ont pas remis en cause le capitalisme, le *New Labour* ayant une ligne économique beaucoup plus libérale que la ligne traditionnelle du Parti travailliste, émanation des syndicats de travailleurs et d'inspiration marxiste. La fin de la compétition entre partis sous la forme d'idéologies concurrentes était d'ailleurs un thème récurrent dans le discours de Tony Blair (Adonis & Pollard, 1997).

Cela est à mettre en relation avec la vision que les élites politiques avaient du pays dans les années 1990, c'est-à-dire un pays sans classe, dans lequel l'idée de lutte des classes serait une idée archaïque et absurde. Cette vision de la société accompagne la conquête de la représentation politique par ce qu'Adonis et Pollard appellent la

---

<sup>4</sup> Vincent Collen, « Au Royaume-Uni, les inégalités reculent mais restent élevées », *Les Echos*, 20/07/2017

*professional class*, c'est-à-dire la classe moyenne travailleuse. Ainsi, les deux partis structurants du paysage politique britannique ont, au cours du XX<sup>ème</sup> siècle, connu au niveau national une transformation dans leur composition sociale et dans leurs discours, se prétendant tous deux protecteur des intérêts de l'« Anglais moyen ».

La principale distinction entre les deux partis devenait le fait que le Labour se faisait plus protecteur de la fonction publique, quand le Parti conservateur défendait plus le privé. Dans le même temps, John Major, se présentant comme venant de la classe moyenne, utilisait cet argument pour gagner la présidence du Parti conservateur face à Douglas Hurd, « *the Toff* », alors que Tony Blair, parfait oxfordien, prenait le contrôle du parti autrefois ouvrier. Cette convergence idéologique a abouti à des politiques similaires chez les gouvernements successeurs de Thatcher. Si ceux-ci ont mis en place certaines régulations sociales, comme le salaire européen sous Blair et augmenté par George Osborne ensuite, ni les uns ni les autres n'ont lutté contre les excès de la finance ni des rémunérations astronomiques des patrons de banques. En revanche on considère que le soutien aux banques a coûté en 2008 et 2012 en moyenne dix-neuf mille livres par habitant au Royaume-Uni.

Cependant, on peut imaginer que le vote des britanniques en faveur de la sortie de l'Union européenne est un coup sérieux porté au consensus politique autour de l'idée selon laquelle, en dépit des inégalités criantes d'opportunité entre citoyens, les services et la finance porteraient l'économie britannique. Ce vote contestataire provenant pour une bonne part des territoires déshérités, il met au centre du jeu politique la voix des perdants de la mondialisation libérale et financière. Et on en voit les effets politiques, avec un coup de barre à gauche à la tête du Parti conservateur depuis l'élection de Jeremy Corbyn à sa tête, et une crise politique sans fin au sein du parti conservateur.

Ainsi, les inégalités sociales étant fortement territorialisées, le processus du Brexit met en exergue des questionnements concernant les fractures britanniques. À partir de celui-ci, on peut se poser la question de l'impact des modes de gouvernance territoriale au Royaume-Uni sur les grandes divergences en matière de revenus, de pauvreté ou encore de P.I.B. À titre d'exemple, le Grand Londres a un P.I.B. équivalent à celui de la Suède, quand la région de Stoke-on-Trent rivalise avec le Mozambique.

À une autre échelle, se pose également la question de la particularité anglaise et de l'hypertrophie londonienne : Quels sont les rapports

entretenus par Londres avec le reste du pays ? Avec les autres métropoles ? Comment ces territoires se perçoivent-ils réciproquement ? Quelles représentations des divergences territoriales par les territoires concernés ?

Du point de vue social et sociétal, quel sont les rapports entre les partisans et les détracteurs du Brexit ? Existe-t-il une ligne directrice commune à toute l'action publique britannique en dépit de variations territoriales conséquentes ? Peut-on vraiment parler d'une "approche anglaise" en considérant les multiples divergences et confrontations au sein de la société britannique ? L'unité du Royaume-Uni, de ses institutions, de son approche économique : ces éléments seraient-ils à même de surpasser les divergences inhérentes à cet ensemble territorial ?

La principale question à l'étude est donc :

**Dans quelle mesure les modes d'action publique anglais ont-ils un impact sur les inégalités territoriales, créant ainsi un terreau fertile pour le Brexit ?**

Nous allons donc explorer cette question en nous interrogeant, premièrement, sur les éléments qui structurent l'action publique anglaise pour, ensuite, se pencher sur les fractures provoquées par ce système inégalitaire.

## **I. Dans les pratiques observées, une action publique inspirée du marché**

### **a. La place de la compétition territoriale dans les rapports de force entre territoires**

L'étude de la gouvernance territoriale britannique nous a permis de constater les convergences en termes de façons de penser le développement régional et de pratiques. En effet, un des axes directeurs régissant l'action publique locale serait la mise en concurrence des territoires et des entreprises comme moyen pour assurer l'efficacité mais, surtout, la faisabilité des politiques publiques. Ce focus sur le privé, qui joue un rôle encore plus prépondérant qu'en Europe continentale, se traduit en une horizontalité des relations entre acteurs avec un recours quasi systématique à la collaboration public-privé pour mener à terme des projets de développement. Le P.P.P. (Partenariat public-privé) s'est donc érigé comme l'instrument préférentiel de l'action publique, notamment à l'échelle locale, où des coupes budgétaires drastiques (-56,3% entre 2010 et 2020)<sup>5</sup> ont fortement limité les ressources financières des collectivités.

C'est dans ce contexte de contraction des investissements publics que l'attractivité des territoires concernés devient un élément clé de leur survie économique. En effet, à défaut de transferts budgétaires du gouvernement central, les régions font recours aux investissements privés pour financer les infrastructures et aménagements nécessaires pour rester compétitifs à l'avenir. Gares, lycées, équipements ludiques et sportifs, réseaux, ces aménagements représentent des dépenses très importantes dont leurs retours ne se font ressentir que sur le moyen/long terme.

Face aux restrictions budgétaires et à l'obligation de garantir la prestation des services publics quotidiens essentiels, les autorités locales doivent nécessairement privilégier ces derniers au détriment de projets d'aménagement plus grands et pourtant nécessaires. Au-delà de l'utilité publique pour les citoyens, ces infrastructures sont essentielles au

---

<sup>5</sup> *Commons' Library Briefing : Changes in local authority central grant funding, by type of authority*, Chambre des Communes, 2018.

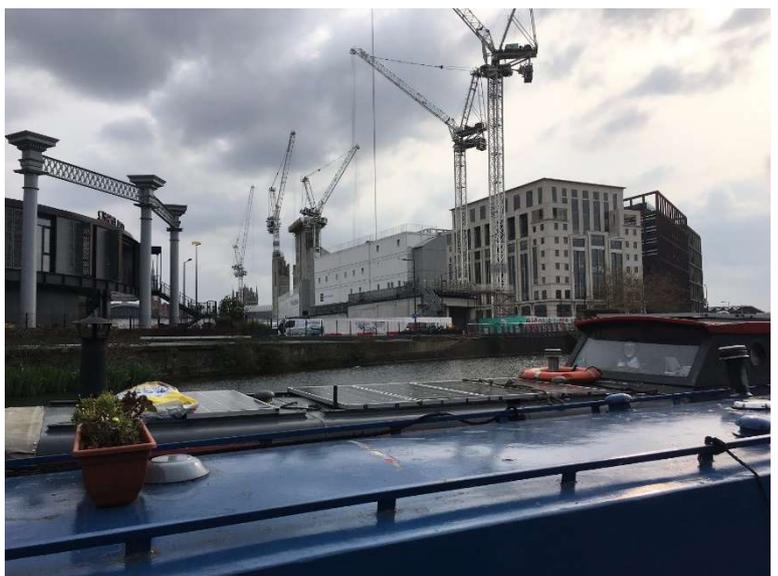
développement économique des régions et à la compétitivité de leur tissu entrepreneurial, qu'il s'agisse soit de voies ferrées ralliant les différents nœuds d'activité entre eux ou de reconstructions visant à revitaliser les centres urbains.

Ainsi, les stratégies de développement des autorités régionales britanniques sont essentiellement pensées en termes concurrentiels : comment se différencier des autres pour gagner en attractivité et attirer ainsi l'investissement privé ? Comme l'on a constaté durant nos rencontres avec les acteurs locaux, qu'on détaillera à continuation, cette problématique est au cœur de l'action publique locale britannique, des *boroughs* londoniens au centre-ville de Stoke-On-Trent en passant par les rues de Manchester.

## Londres

Tant à l'échelle régionale qu'à celle des *boroughs* (arrondissements), Londres est un exemple clair de ce modèle de développement. Si l'on s'intéresse aux *boroughs*, qui ont aussi vu leurs budgets de fonctionnement et d'investissement se réduire, la volonté des décideurs publics locaux d'attirer l'investissement privé mène à une compétition au sein de la ville pour se différencier. Si les *boroughs* ont bien sûr mobilisé leur patrimoine culturel pour promouvoir le tourisme, le même modèle de développement se reproduit à l'échelle locale. En effet, lors de notre visite au quartier de King's Cross, nous avons été témoins des transformations de l'espace public visant à rendre les boroughs plus attractifs pour les classes aisées, même au détriment des intérêts des habitants traditionnels du quartier. D'après le professeur honoraire de la Bartlett School of Planning (UCL) Michael Edwards, King's Cross serait « un bon exemple des types d'inégalités issues de schémas de régénération à grande échelle à travers Londres ».

Ainsi, à King's Cross, les logements sociaux laissent la place au parc privé, permettant ainsi de rentabiliser les lourds investissements des



Construction de logements et de bureaux haut de gamme dans l'ancien quartier ouvrier de King's Cross

promoteurs. D'ailleurs, dans certains cas, la quantité de logements sociaux que peut exiger le planificateur est subordonnée au niveau de profits prévu par le promoteur. L'organisation même de l'espace urbain est encadrée par cette politique d'attractivité : les zonages sont ainsi aménagés pour assurer que les emplacements à proximité du canal soient réservés aux promoteurs sans préoccupation majeure pour les logements sociaux.

Le Grand Londres a visiblement axé sa stratégie de compétitivité au niveau mondial en se positionnant comme un carrefour entrepreneurial et financier majeur. La ville, avec la City en première ligne, accueille de nombreux sièges sociaux de grandes firmes multinationales, de banques et de compagnies d'assurance. La haute finance londonienne occupe donc un rôle prépondérant dans l'économie locale et nationale et représente à elle seule 3,25% du P.I.B. britannique<sup>6</sup>.

Le témoignage de Peter Rees, ancien planificateur en chef de la City, confirme cette centralité de la finance dans l'aménagement urbain assumée par les décideurs publics : l'action publique locale est mise au service des besoins des banques, autour desquelles est structurée la planification de l'espace urbain. Finalement, l'exemple de *Crossrail 1*, une voie ferrée à grande vitesse reliant la City au centre d'affaires de Canary Wharf, illustre parfaitement cette volonté d'attirer la finance en mettant l'action publique au service des investisseurs.

Au Nord de l'Angleterre, ancien cœur industriel du pays, attirer de nouveaux investissements s'est révélé être essentiel pour une région traumatisée. Les villes du Nord ont donc déployé différentes stratégies de reconversion toujours axées sur la différenciation et l'attractivité pour faire face à la concurrence des villes du Sud, avec des résultats divergents.

## **Manchester**

Manchester, troisième ville britannique en termes de population, a adopté une stratégie de développement similaire à celle de Londres, avec un accent particulier sur l'économie de la connaissance et des industries hautement spécialisées. Les acteurs économiques locaux rencontrés lors d'une table ronde ont détaillé leurs desseins pour le futur de la ville : une économie de plus en plus mondialisée et à très haute valeur ajoutée et centrée sur les services financiers et professionnels, l'industrie de pointe,

---

<sup>6</sup> *Commons' Library Briefing : Financial services: contribution to the UK economy*, Chambre des Communes, 25 Avril 2018.

la biotechnologie et le numérique, qui représentent déjà 1/3 des emplois dans le Grand Manchester. Un modèle de développement en croissance calqué sur Londres mais potentiellement mis à mal par l'écart de productivité qui sépare la région de la capitale, comme a signalé le conseiller économique en chef de la G.M.C.A. (*Greater Manchester Combined Authority*), Alan Harding.

Pour relancer le développement de la ville, l'initiative de la *Northern Powerhouse* vise précisément à mobiliser les atouts de la région, et notamment son dense réseau de recherche académique et technologique, pour redynamiser l'économie locale et la rendre plus compétitive et attractive dans le marché global. Les préconisations de l'économiste en chef du *Northern Powerhouse Partnership*, Andrew McPhillips, illustrent à nouveau cette vision de l'action publique comme catalyseur de l'investissement privé. Ainsi, ses recommandations incluent la mise en place d'un plan radical d'infrastructure de transports, matérialisé sous la forme de la *Northern Powerhouse Rail*, le support à l'économie créative et le développement de la science et l'innovation.

Ces demandes s'encadrent dans un projet de ville plus vaste, dans lequel se sont investis des acteurs du public et du privé et qui se traduit dans des grands projets d'aménagement urbain, comme c'est le cas du Circle Square. Ce projet, réalisé en partenariat avec les promoteurs privés Bruntwood et Select Property Group incarne la vision des décideurs publics pour leur ville en tant que lieu de rencontre et de cocréation économique, scientifique et culturelle (« A place to enable the extraordinary. »). À la suite de la rénovation générale du centre-ville mancunien effectuée dans les années 1990, le Circle Square est perçu comme le pas suivant dans le processus d'aménagement de la ville. La stratégie de développement de Manchester est donc claire : mettre les instruments de l'action publique au service du privé, déployer tous les moyens nécessaires pour stimuler et consolider le dynamisme de la ville et attirer un maximum d'investisseurs ; une stratégie, donc, en ligne avec celle de Londres et conçue avant tout en termes de concurrence entre les territoires pour capter l'activité économique.

## **Stoke-on-Trent**

Finalement, le cas de Stoke-on-Trent est intéressant dans la mesure où il illustre en même temps l'omniprésence de ce modèle de développement et ses limites. Cette ville du Nord de l'Angleterre était, tout comme Manchester, essentiellement industrielle. Mais, contrairement à

celle-ci, Stoke-on-Trent peine encore et toujours à s'intégrer à l'économie globale tertiarisée, et présente donc des niveaux de pauvreté et chômage importants, tel que signalé sur place par la professeure de l'Université de Sheffield Christina Beatty.

Pourtant, la ville s'est vue confrontée aux mêmes coupes budgétaires que les autres collectivités et a répondu avec les mêmes mesures : la mise en œuvre de grands projets d'aménagement urbain financés par des partenaires privés comme moyen de revitaliser le centre-ville et redynamiser l'économie locale. Une visite guidée du centre-ville nous a permis de constater les similitudes avec les approches mancuniennes et londoniennes : centres commerciaux, équipements culturels, promotions de logements privés, etc. Tout comme Manchester, Stoke-on-Trent s'est lancée dans la régénération de son centre-ville, et vise par cette stratégie d'attractivité et de compétitivité territoriale à augmenter l'offre commerciale locale. Toutefois, la ville ne possédant pas les avantages compétitifs pour un redéveloppement post-industriel d'économie de la connaissance, l'efficacité de cette approche reste à démontrer

Il est intéressant de noter que la stratégie de Stoke-on-Trent n'est pas très différenciée de celles des autres grandes métropoles anglaises malgré les divergences structurelles qui la séparent de Londres et Manchester. Cette idée de mener des projets, de créer de l'offre même en l'absence apparente de demande est donc bel et bien inscrite dans l'action publique locale anglaise, ce qui corroborerait l'idée d'un consensus anglais sur la notion de développement et des méthodes pour assurer la croissance axées autour de la compétition territoriale.

## **b. L'entrepreneurialisme comme mode de gouvernement local**

Outre la compétition territoriale, l'idée de concurrence se retrouve très fortement dans la façon dont sont gérées les villes que nous avons visitées. En effet, alors qu'en France la culture de l'appel d'offre, sous contrainte de l'Union européenne, a mis un peu de temps à se mettre en place, celle-ci semble un instrument naturel de l'action publique en Angleterre.

Il faut bien sûr prendre en compte le fait que l'appel au marché est l'une des caractéristiques d'une pensée néolibérale toujours fortement ancrée dans le pays de Thatcher, même six ans après sa mort. Il est d'ailleurs intéressant de voir que la critique de l'Etat sous Thatcher n'avait pas pour seule base des arguments théoriques, comme les critiques de la *School of Public Choice* par exemple, mais correspondait également à la perception de son pays qu'avait la Première Ministre. En effet, celle-ci déclarait dans le magazine *Woman's Own* en 1987 :

« There is no such thing as society. There are individual men and women and there are families. And no government can do anything except through people, and people must look to themselves first. It's our first duty to look after ourselves and then to look after our neighbour. »

Cette vision d'une société faite de compétition plutôt que de collaboration peut nous aider à comprendre l'importance du recours important au privé dans la gouvernance territoriale. Cela d'autant plus que les critiques à l'encontre de l'action publique restent tout à fait actuelles, qui plus est depuis que la gauche anglaise s'est convertie à ces idées sous le *New Labour*. C'est là la force de l'héritage thatchérien : de gauche comme de droite, plus un parti ne peut supporter d'être taxé de *taxing and spending government*.

Mais ce recours au privé dans l'aménagement territorial correspond aussi à la contrainte budgétaire croissante auxquelles font face de nombreuses collectivités britanniques. Celles-ci disposent de 4 grandes sources de financement : les subventions gouvernementales, les impôts locaux, la *council tax* (basée sur la valeur négociable des biens immeubles), la taxe professionnelle (*business tax*) et les recettes issues de diverses prestations (*fees and charges*). Mais l'accès à ces ressources est de plus en plus contraint. Entre 2010/11 et 2019/20, les subventions

gouvernementales aux autorités locales connaissent une baisse en chiffres réels de 56,3% (National Audit Office, March 2018). Parallèlement à cela, les impôts locaux sont plafonnés par la loi, sous peine de sanctions, entre 1984 et 2012. Depuis 2012 l'augmentation des impôts locaux au-delà de la limite annuelle autorisée (2%) est devenue possible, mais doit être approuvée par référendum (LURBE, 2017).

Cela se traduit par une réorientation des ressources financières vers le financement local. L'idée est de passer de 50% de ressources propres en 2013 – *council tax* et *business tax* – à 100% en 2020. La *council tax* deviendra alors la principale ressource des collectivités britanniques à partir de 2020, représentant plus de la moitié de leurs revenus. Ce sera principalement le cas pour les *shire counties* et les districts, alors que les *metropolitan districts*, les *unitary districts* et les *boroughs* londoniens pourront encore bénéficier de ce qui restera de la *revenue support grant*, la principale subvention gouvernementale qui ne soit pas en relation avec les dépenses scolaires. On est alors dans une situation où les politiques d'austérité, appliquées au niveau national se répercutent de manière assez indifférenciée sur les niveaux locaux de gouvernement.

Ces transformations ont pour conséquence d'énormes baisses des ressources pour les collectivités britanniques, affectant particulièrement les territoires les plus défavorisés. Pour prendre l'exemple de Stoke-on-Trent, le niveau de dépenses du gouvernement local est à son plus bas niveau depuis 1948. Il est d'ailleurs estimé que d'ici 2020, ce sera le cas en moyenne pour tout le Royaume-Uni (APSE and NPN, 2016). En effet, les *local authorities* ne disposent pas des mêmes atouts en matière de ressources locales. L'Autorité du Grand Londres n'aura aucun souci à capter une partie de la valeur qui se crée sur son territoire, mais des territoires comme Stoke-on-Trent, déjà en crise, risquent de perdre encore en attractivité s'ils augmentent la taxation, alors que l'économie y est morose et la population en situation de difficulté sociale.

On se retrouve alors dans une situation que Lowndes et Pratchett (2014) qualifient de *Sink or swim localism*, où les communautés doivent trouver elles-mêmes du revenu localement. Cela peut passer par la vente de réserves et d'actifs, ou la génération de sources de revenu additionnelles.

C'est dans ce contexte de contrainte budgétaire très forte et d'aversion au *taxing and spending government* que se développent des pratiques de gestion publique qui se rapprochent de plus en plus du privé,

par l'entrepreneurialisme municipal (APSE, 2018). Les pouvoirs publics locaux interviennent dans l'économie locale pour générer du revenu, qui peut ensuite financer les services publics. Cette logique suppose une exportation des méthodes, non plus seulement de gestion, mais de survie, du privé au public. On a alors un modèle endettement/investissement/retour sur l'investissement, qui supplante le modèle taxation/dépenses. Cela aboutit à des situations diverses. Prenons l'exemple de *Transport for London*. Cette entité, considérée comme une *local authority*, doit elle aussi faire face à la baisse des subventions nationales, et assurer une part croissante de ses revenus elle-même, alors que les besoins en investissements dans les transports de la capitale sont criants. On estime en effet à 25% l'augmentation du nombre de trajets en transports publics d'ici 2031, alors que les retards dans la livraison du projet *Crossrail 1* en font mécaniquement augmenter le coût.

L'enjeu pour l'institution est donc d'augmenter et diversifier les sources de financement, réguler la demande, réduire les coûts, accroître la soutenabilité et emprunter avec prudence. Le financement de *Crossrail 1* vient ainsi pour un tiers du gouvernement central (4,7 mds £), un tiers de financement venant du privé par une taxation supplémentaire entreprises exerçant dans des zones gérées par TfL, et la contribution des constructeurs (4,1 et 1,1 mds £), et un tiers par le paiement des tickets et abonnements (4,6 mds £). Cela dit, le retard de livraison fait augmenter les coûts à 15,9 mds £, principalement répercutés en emprunts.

Le challenge de TfL est qu'elle doit compenser la croissance de ses dépenses et la baisse des subventions par d'autres manières de se financer. Il pourrait être possible de capitaliser encore plus sur la valeur foncière que la collectivité possède, alors qu'elle est déjà pour une bonne part financée par les taxes sur les sociétés qu'elle héberge. Il pourrait être intéressant de construire des logements et de les louer, de manière à capter cette valeur. Mais alors il peut y avoir une contradiction entre la volonté de maximiser le profit pour cette institution publique et la volonté d'offrir des logements abordables aux londoniens modestes.

Pour le projet d'extension de la *Northern Line*, TfL va créer une *Economic Zone* d'une durée de 25 ans dans laquelle les sociétés seront taxées à taux réduit par TfL, de manière à ce que la dette soit époncée. Au terme de cette période, les entreprises seront de nouveau soumises à la taxation commune. Enfin, une dernière idée serait de capter une partie

de la valeur immobilière créée localement, dans les boroughs londoniens, par le passage de nouvelles lignes de transports installées par TfL.

Si cette situation peut paraître assez peu surprenante quand on vient de France, où les transports en commun sont gérés par des sociétés de droit privé, d'autres cas de figures peuvent être plus choquants. Ainsi dans le quartier de King's Cross, nous avons pu voir un square qui bientôt n'existera plus, car un gratte-ciel s'y trouvera. La construction de ce building permet au borough de financer une nouvelle école primaire. Cela donne une gestion publique paradoxale où, pour financer un service public, les habitants doivent sacrifier une partie de leur cadre de vie.

L'histoire de ce quartier durant ces dernières décennies est intéressante quant à ses transformations sociale et l'évolution du rôle du secteur public dans la politique du logement. En effet c'est dans un quartier originellement ouvrier, où la plupart des habitations sont initialement des logements sociaux. Mais cela se situe en même temps au cœur d'un Londres plus cher que jamais, à proximité d'un des principaux hubs ferroviaires du pays. Du fait des politiques d'austérité successives, il est devenu trop coûteux pour les bailleurs sociaux, privés ou publics, de rénover certains de ces bâtiments. Une bonne part des logements a donc été vendue. Le souci est que le prix de l'immobilier ne correspondant pas aux moyens financiers des anciens locataires, ceux qui ont pu devenir propriétaires le sont devenu dans le périurbain. Une autre option a été pour les bailleurs de rénover des logements, mais en échange d'une augmentation des prix. Là aussi la conséquence est la même : le départ des résidents pauvres et l'accélération de la gentrification. C'est tout le paradoxe de la situation ; l'amélioration du cadre de vie, du confort d'habitation, se fait au prix de l'exclusion d'une partie des populations pauvres de leur quartier.

Si ces modes de gestion londoniens sont révélateurs de la compétition entre classes pour l'accès au logement et au service public, cela se déroule dans une ville très riche, où il n'est pas difficile de trouver de la valeur à capter. Dans des territoires comme Stoke-on-Trent, les ambitions de la mairie sont freinées par le manque d'attractivité de la ville et son faible dynamisme économique, doublés d'une forte fragilité sociale. En considérant que l'austérité budgétaire est là pour durer, les autorités locales doivent se concentrer sur ce qui aura le maximum d'impact, et mesurer l'efficacité voire l'efficacité de leur action en termes économiques. Il s'agit, en suivant le principe de l'entrepreneurialisme

municipal, de créer de la richesse qui puisse être captée par la collectivité, pour se donner les moyens d'investir dans les services publics locaux. Les modalités d'intervention des autorités locales dans l'économie peuvent être la création de compagnies locales de logement, l'intervention dans des marchés locaux défaillants, des politiques d'approvisionnement local, et surtout faire en sorte que la valeur créée sur le territoire de la commune ne soit pas « exportée » vers d'autres territoires.



*Chantier de la future aréna de Stoke-on-Trent*

Le *City council* de Stoke-on-Trent a ainsi beaucoup investi ces dernières années dans les commerces de centre-ville, de manière à le redynamiser mais aussi à accroître ses revenus. C'est dans cette même perspective que la commune a lancé le projet de la construction d'une nouvelle salle de concert sur un terrain qui lui appartient en partie,

bientôt – *hopefully* – entouré d'hôtels et de restaurants. Financé en partie par un prêt à taux bas et de longue durée avancé par le gouvernement central, ce projet est également mené avec une logique de rentabilité. Enfin, la commune investit dans les logements, avec une optique double : augmenter le nombre de logements disponibles et réaliser du profit pour la commune. Le souci est que tous ces investissements sont risqués, et la commune est obligée de s'endetter pour les financer. L'entrepreneurialisme induit donc un risque pour la commune de couler.

Enfin ces logiques comptables dignes d'entreprises privées ne se répandent pas seulement vers les collectivités publiques. En effet, les associations caritatives se trouvent parfois obligées de raisonner de cette manière, car elles sont mises en difficulté par les coupes de subventions. La YMCA North Staffordshire, dont le financement était à 100% public jusqu'en 2003, doit trouver elle-même presque 20% de son budget à présent, alors que 30% vient déjà de donateurs privés. Il lui faut alors devenir un peu plus « commerciale » : certaines de ses activités deviennent payantes pour les jeunes qui ne viennent pas de familles

pauvres, alors qu'auparavant tout était gratuit sans condition de ressources.

### **c. L'influence du privé dans la définition des objectifs des stratégies territoriales**

L'action publique territoriale se nourrit beaucoup du privé, en s'inspirant de ses méthodes, ou en lui déléguant certaines tâches. Mais au fil de notre voyage, nous avons observé que le rôle des entreprises privées ne se réduit pas à cela, et nous avons pu mesurer à quel point pouvoirs publics et entreprises privées peuvent travailler main dans la main au dans une perspective de développement territorial.

Les promoteurs et autres acteurs privés prennent une place prépondérante dans l'évolution de la forme des villes. On peut voir leur influence dans la métamorphose continue du centre-ville de Manchester ce dernier quart de siècle. La riche cité industrielle du XIXème siècle, après avoir connu une longue période de déclin, l'agglomération perdant près de 250 000 habitants entre 1971 et 2001<sup>7</sup>, a retrouvé une nouvelle dynamique depuis les années 1990, qui a transformé son paysage urbain et lui a offert une attractivité nouvelle.

L'enjeu était principalement de rendre son attractivité à la commune de Manchester proprement dite, alors que la population avait fui dans le périurbain. Le centre-ville était alors surtout composé d'usines désaffectées et de bâtiments victoriens désuets. L'image de Manchester était elle aussi déplorable, liée d'ailleurs à une forte criminalité. La nécessité de rebâtir a été d'autant plus forte après les attentats de l'I.R.A. de 1996, qui réduisirent en cendres le cœur de la ville. La régénération de la ville a été tout le travail de Richard Leese, leader depuis 1996 du *City Council* et Sir Howard Bernstein, son *Chief executive* de 1998 à 2017. La reconstruction a été le fruit de partenariats public-privé entre le *City Council* et les promoteurs. Les destructions liées aux attentats et à la démolition d'anciens bâtiments industriels ont permis de construire de nouveaux bâtiments de bureaux, tandis que des entreprises locales se sont spécialisées dans la reconversion d'anciennes usines en bureaux.

Mais le travail en commun entre public et privé se retrouve aussi dans le redéveloppement de l'économie. Richard Leese est issu de la branche *labourist* du Parti travailliste qui, en opposition avec la branche *welfarist*, avait comme stratégie de combattre la pauvreté par le développement économique et l'emploi. A ce niveau, Manchester a fait le

---

<sup>7</sup> UK Census, 1971-2001.

pari de l'économie de la connaissance. Les pouvoirs publics – la *Greater Manchester Combined Authority* et les *public agencies* sectorielles principalement –, les universités et les entreprises travaillent ensemble pour favoriser l'innovation technologique et nourrir la croissance économique. La ville a également encouragé le développement de commerces en centre-ville, notamment autour du centre commercial Arndale ouvert en 1975, selon l'idée présente depuis les années 1960 en Angleterre d'investir dans la *high street*. La ville connaît aussi un développement de l'économie nocturne, en capitalisant sur l'histoire musicale importante de la ville d'Oasis et des Smiths et son image de tolérance envers les personnes LGBT+ notamment.

Cependant, la stratégie de soutien aux entreprises, et de collaboration avec des promoteurs pour la régénération connaît de nombreuses limites. La première et la plus évidente est que ces partenaires privés sont dans une recherche de rentabilité. Certaines parties de l'agglomération mancunienne se trouvent alors mises de côté, car elles n'intéressent pas les investisseurs. Une autre limite est que ce redéveloppement du centre-ville fait augmenter les prix et pousse des habitants modestes vers l'extérieur. Le développement des restaurants et bars branchés dans le Northern Quarter n'est pas sans rappeler des situations de gentrification commerciales telles qu'elles peuvent se produire dans le Nord-Est parisien.

Nous avons déjà évoqué la situation de Stoke-on-Trent, où les efforts de la municipalité pour développer l'économie locale correspondent aussi à des objectifs de gestion publique locale. Mais il est intéressant de voir le contraste entre Manchester et Stoke-on-Trent concernant les partenariats publics-privés visant à régénérer le bâti et à redynamiser le commerce pour souligner les faiblesses de ces méthodes. Hanley, qui est plus ou moins le centre-ville de Stoke-on-Trent, fait figure de relatif échec. La commune a beaucoup investi dans son redéveloppement commercial, en formant un environnement accueillant pour les enseignes, mais cela n'a pas empêché la multiplication de devantures vides, ni la fermeture du grand magasin du centre-ville.

L'exemple de Stoke-on-Trent nous montre aussi d'autres effets négatifs du partenariat public-privé. En effet, la commune, qui s'était associée à l'entreprise Realis pour la construction d'un centre commercial puis s'était ravisée, a dû attendre la fin des cinq ans de bail qui la liaient à la société pour pouvoir officiellement changer la destination du projet vers

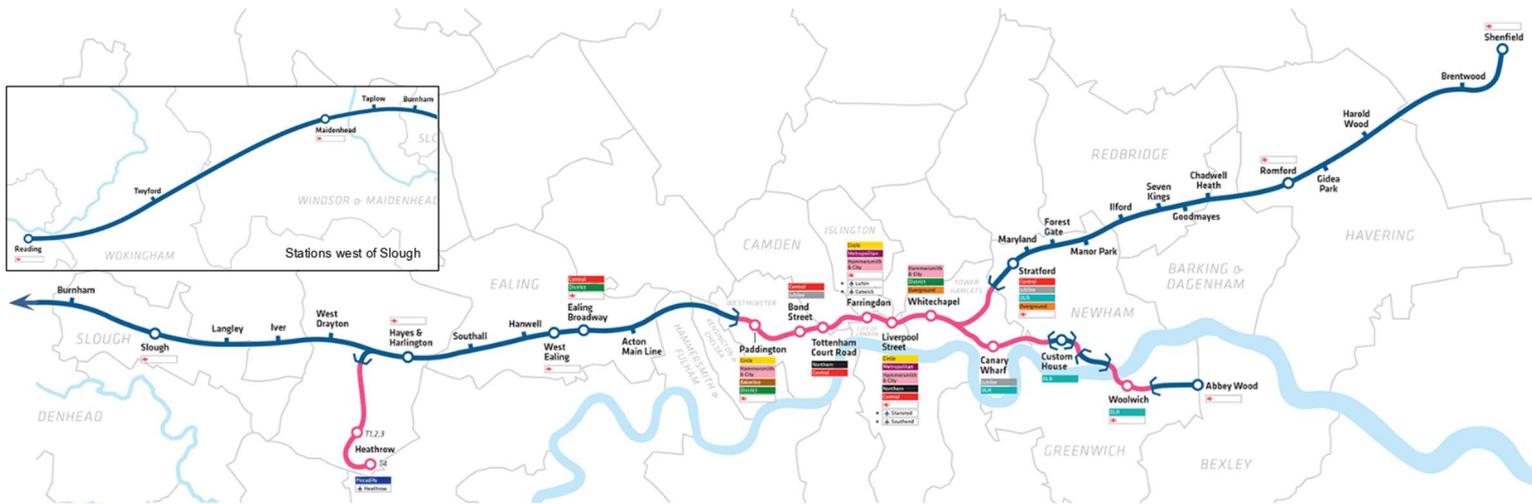
une arène couverte destinée à l'accueil de concerts. Cela a engendré de nombreux coûts supplémentaires liés à l'entretien du terrain nu.

Enfin, on ne peut pas parler de la collaboration horizontale entre les autorités publiques et les entreprises privées sans évoquer le cas de la City, où intérêts publics et privés se mélangent. Comment pourrait-il en être autrement d'un territoire où travaillent 513 000 personnes qui font la navette, et seulement 7 000 personnes résident ? La City est un territoire entièrement dédié au business. Cela est la raison d'être de son statut particulier, et des évolutions successives qu'il a connues depuis 1066. Le mode de gouvernance même de la City induit cette indifférenciation. En effet, les représentants du *Court of Common Council*, l'instance décisionnaire de la City qui détient le pouvoir de police, sont élus non seulement par les habitants mais aussi par des représentants des entreprises et professionnels implantés à la City. Par ailleurs, le *Lord Mayor*, à la tête de la C.L.C., est désigné les corporations assemblées dans le *Common Hall*. En outre, la mission de la C.L.C. n'est pas seulement d'exercer ses compétences de borough londonien, mais bien aussi de soutenir les entreprises dont elle dépend, et de représenter leurs intérêts.

Par ailleurs, c'est en grande partie la puissance économique de la City qui dynamise l'économie londonienne. De plus, les trois éléments principaux qui fondent la domination de Londres selon Forrest Capie sont son ouverture, son adaptabilité, et sa masse critique. On aurait donc une complémentarité entre la grande et puissante métropole londonienne d'une part, et le centre financier, paradis fiscal ouvert sur le monde qu'est la City d'autre part. Ce récit rejoint la définition de la *Global City* selon Saskia Sassen, qui avait créé ce label à partir de Londres, New York et Tokyo. En effet, on aurait une cité qui s'enrichit, grâce à l'activité financière et commerciale mondialisée, et une économie territoriale des services et des biens de consommation qui gravite autour d'elle. Les autorités du Grand Londres et de la City se sont basées sur cet argument pour mettre en place des politiques publiques qui servent avant tout les intérêts de la City : puisque la richesse y est créée, il faut que l'urbanisme soit adapté à son développement, puis elle ruissellera.

Le cas de *Crossrail* est pour cela très éclairant. Alors que ce projet particulièrement coûteux aurait pu avoir pour objet de desservir des zones en mal de transports en commun, il permettra de relier directement la City, Canary Wharf, les quartiers commerçants de l'Ouest londonien et

l'aéroport de Heathrow, c'est-à-dire des zones déjà relativement bien reliées entre elles par le métro. La manière dont les intérêts des habitants les plus éloignés du centre de Londres ont été subordonnés aux intérêts économiques des entreprises de la City est assez révélatrice de la manière qu'ont les pouvoirs publics à Londres de considérer le bien commun. Il faut d'abord donner les moyens aux entreprises de prospérer, et ensuite l'économie fera le reste.



En rose, nouveaux tronçons creusés dans le cadre de Crossrail. Source : TfL

Seulement, le propos consistant à justifier des politiques publiques par la qualification de Londres comme *Global City* est contesté par un certain nombre d'universitaires, tels Ian Gordon et Michael Edwards. En effet, cela laisse de côté une bonne partie de de l'économie et des habitants, alors que Londres connaît une croissance des inégalités, une hausse du prix de l'immobilier beaucoup plus rapide que celle des salaires, et une pauvreté inquiétante d'une partie de la population. De fait, la *Global City* est un argument politique. Le premier *London Plan* de 2004 indiquait déjà : "London must adapt, and should accommodate". Lors de la préparation de *Crossrail I*, la City a usé de cet argument pour influencer la décision de Transport for London.

Ce dernier exemple londonien illustre bien la manière dont des entreprises privées participent à la définition des stratégies territoriales. Mais c'est dans le Nord de l'Angleterre que nous avons vu le meilleur exemple de partenariat entre acteurs publics et privés visant à promouvoir le développement économique. Le *Northern Powerhouse Partnership* (N.P.P.) est une sorte de *think tank* qui réunit les entreprises du Nord de l'Angleterre et les représentants des principales villes de ce territoire, à savoir Liverpool, Sheffield, Leeds, Newcastle et bien sûr Manchester. L'objectif de ce partenariat est d'armer ces territoires pour favoriser le

développement économique dans la région. Alors que le P.I.B. par habitant y est plus bas que dans d'autres anciennes régions industrielles européennes (Rhin et Ruhr, Randstad, Lombardie), il y a donc un fort potentiel d'amélioration. L'objectif est également de contrebalancer le poids de Londres dans le pays.

L'expression de *Northern Powerhouse* a été lancée officiellement en 2014 par George Osborne, alors Chancelier de l'Echiquier. Son intérêt est donc national. Cela se vérifie d'ailleurs par la concomitance de sa création avec le début des différents *devolution deals* dont bénéficie Manchester depuis 2014. Ses quatre principaux objectifs sont : permettre l'*empowerment* au niveau local, lancer un grand plan d'infrastructures de transport régional, soutenir la pensée créatrice, développer la science et l'innovation. Pour cela, le N.P.P. met en relation les divers acteurs privés et publics, publie des études et des rapports, et milite aux niveaux régional et national pour plus d'intégration du bassin industriel du Nord de l'Angleterre. Son projet phare est le *Northern Powerhouse Rail* (N.P.R.), également appelé *High Speed 3* (HS3). L'ambition de cet investissement est de relier toutes les grandes villes du Nord de l'Angleterre, avec la perspective en les mettant ensemble d'atteindre une masse critique suffisante pour avoir sa carte à jouer dans la mondialisation. Le N.P.R. devrait être lancé par la société *Transport for the North* (TfN), un autre partenariat public-privé dont la mission est d'assurer la connectivité ferroviaire dans le Nord de l'Angleterre.

Par ailleurs, ces mêmes arguments économiques justifient l'engouement des autorités mancuniennes pour le grand projet de liaison à grande vitesse sud-nord *High Speed 2* (HS2). Toujours en se plaçant dans la perspective d'être une « cité-région », l'idée est de pouvoir connecter Manchester et le Nord de l'Angleterre à Londres, et bénéficier de son dynamisme économique. Seulement, il se pose là aussi le même type de problème que pour le percement de nouvelles lignes de métro à Londres, à savoir qu'en Grande-Bretagne l'Etat et les collectivités sont très réticents à investir de l'argent public dans les infrastructures. Comme nous l'a expliqué Patrick le Galès, leur construction dépend toujours de partenariats public-privé avec promoteurs. Or, ceux-ci sont peu confiants dans la rentabilité du projet d'HS2 et demandent un financement plus important de l'Etat, de manière à ne pas supporter seuls le risque. Mais les contribuables du Sud du pays, électeurs des conservateurs au pouvoir, sont opposés à dépenser plus pour le Nord de l'Angleterre, alors que les Anglais sont très peu mobiles au sein du pays. Enfin, le projet est

également freiné par le prix des terrains qu'il faudrait acquérir pour débiter la construction, dont une bonne part sont aux mains de grands propriétaires terriens de la vieille aristocratie anglaise, peu enclins à céder leurs terres pour aider un Nord en déroute.

Les projets de liaisons à grande vitesse vers le Nord nous fournissent également une illustration de la manière dont les acteurs privés agissent sur la forme de la ville à Manchester. Comme de nombreux autres sites de régénération urbaine dans la ville, le projet est le fruit d'une collaboration entre pouvoirs publics, acteurs privés (cabinets d'architectes, KPMG), et pour cette situation spécifique, HS2 et TfN. C'est un projet qui sert les intérêts économiques de la ville, en améliorant sa connectivité, mais qui pour but de créer de nouveaux logements et de nouveaux espaces de travail, dans une logique de rentabiliser l'infrastructure. Comme c'est le cas pour les investissements dans le métro londonien, les acteurs partie prenante des projets de ligne à grande vitesse jouent à budgets contraints. Il s'agit alors de capter une partie de la valeur foncière créée grâce à l'infrastructure.

Manchester est l'endroit idéal pour étudier l'action des promoteurs immobiliers. L'exemple le plus marquant est peut-être Circle Square, un ensemble d'immeubles en construction ou nouvellement construits dans lequel nous avons été accueillis pour une table-ronde avec des acteurs économiques du Grand Manchester. Par la taille des immeubles, c'est une partie importante du quartier qui est en train d'être bâtie, et sa construction est entièrement à l'initiative de la société Bruntwood, avec l'aide de la société d'investissement Select Property Group, deux entreprises originaires de Manchester. Il est toutefois particulier de savoir que tout cet ensemble sera de l'espace privé, administré comme tel, y compris le parc qui se trouvera au milieu des immeubles.

On aura alors un élément constitutif de la ville géré dans une logique de rentabilité. Si le projet semble être de bonne qualité, un tel schéma d'investissement ne peut être transposé partout dans le Grand Manchester toutes les parties d'une ville ne pouvant pas être à ce point rentables. A l'inverse certaines populations peuvent se trouver exclues du futur ensemble. La résidence étudiante où nous étions hébergés l'illustre bien : gérée par une entreprise, elle semble très accueillante, mais les étudiants de certaines catégories sociales ne peuvent pas se permettre de payer un logement étudiant à £250/semaine.

On a alors à Manchester une forte initiative privée qui permet de transformer le centre-bourg décrépit en un cœur de cité dynamique, en y développant des projets ambitieux, à l'exclusion cependant de certains



Le centre-ville de Manchester, où se mêlent constructions de l'ère industrielles et bâtiments contemporains issus de partenariats public-privé

habitants. Mais c'est à Londres, sur l'ancien quartier des docks, que l'on peut observer la manière la plus extrême dont des acteurs privés bouleversent le paysage urbain. En effet, le quartier de Canary Wharf était jusqu'à la fermeture des docks en 1980 un quartier fortement ouvrier. Après l'arrêt des activités portuaires, les banques ont commencé à s'y installer, alors que le gouvernement avait accordé en 1982 une *Urban enterprise zone* pour redynamiser l'*Isle of Dogs*. Le projet de d'aménagement d'un

nouveau C.B.D., au profit des entreprises financières initialement basées à la City, a été confié à une entreprise privée, la *London Docklands Development Corporation*. C'est aujourd'hui le *Canary Wharf Group*, en partie détenu par la Qatar Investment Authority, qui aménage et gère le quartier<sup>8</sup>.

Le Qatar est d'ailleurs très actif dans l'immobilier londonien, puisqu'il contrôle également le *Shard*. Plus généralement à Londres, la multiplication des gratte-ciels reflète l'importance que les promoteurs immobiliers prennent sur la forme de l'urbanisme. Cela correspond plus d'ailleurs à l'intérêt des investisseurs qu'à celui des riverains, qui voient leurs conditions de vie dégradées par la densification et l'ombre des nouveaux bâtiments<sup>9</sup>. L'enjeu des autorités locales, qui ont un intérêt gestionnaire à la construction des tours, est de contrôler à quel point l'investisseur est sérieux.

Selon Peter Rees, ancien urbaniste en chef de la City, il est préférable que la construction soit soutenue par des fonds de pension, dont les investissements se font à long terme, plutôt que des spéculateurs

<sup>8</sup> Eric Albert, « A Londres, le Qatar rachète de quartier d'affaires de Canary Wharf », *Le Monde*, 29 janvier 2015

<sup>9</sup> Roland Théron, *Un jour au Royaume-Uni*, Arte, 2017

à court terme. La City est par ailleurs l'endroit de Londres où les tours se multiplient le plus vite. Le territoire a revu ses règles d'urbanisme pour s'adapter à la demande des entreprises, et faire face à la concurrence de Canary Wharf.

## **II. Inégalités de moyens, inégalités de traitement : le Brexit, symptôme d'un système fragilisé**

Convergence, pratiques communes, croyances partagées : ces termes ne suffisent pas pour décrire une situation en réalité violente, marquée par les contrastes, par les fractures. Il serait ainsi plus exact de parler de pratiques partagées (mise en concurrence, généralisation du modèle privé, etc.) que de réelle convergence.

La suprématie idéologique de ces pratiques, d'où vient-elle ? Des années Thatcher, bien sûr, mais pas seulement. Une telle mutation n'aurait pu s'inscrire si durablement dans le paysage anglais en seulement onze ans. Arrivée à une période capitale pour la politique et l'économie britannique, Margaret Thatcher a vu son monumental héritage conforté par ses successeurs, qu'ils soient conservateurs comme John Major ou travaillistes comme Tony Blair.

Elles culminent avec le concept de « *big society* », mis en avant par le gouvernement de David Cameron : responsabilité individuelle, rétrécissement de l'Etat, appel à la société civile, tous ces thèmes s'inscrivent dans une continuité historique d'accentuation des fractures, qu'elles soient territoriales ou sociales.

Ce que nous avons vu lors du voyage d'étude vient illustrer ce tableau avec une acuité toute particulière. Loin des clichés, le cheminement capitale-métropole régionale-ville moyenne a permis l'observation de deux phénomènes majeurs, que cette partie du rapport va développer.

Premièrement, il existe une profonde différence de moyens et donc d'enjeux entre les différentes collectivités rencontrées lors de la mission d'étude. Ces contrastes en termes de ressources et de degré d'intervention dans le développement du tissu urbain seront ici analysés comme le signe d'une fracture s'inscrivant elle-même dans un contexte plus large, celui des inégalités territoriales et de leur accentuation en Angleterre.

Cette observation nous mènera à un deuxième axe d'analyse centré sur la relation entre les territoires et le pouvoir central, un rapport crucial dans un pays aussi centralisé. Le cadre d'analyse sera étendu à deux terrains intrinsèquement liés : le rapport entre les collectivités et l'Etat

central d'une part, et la relation entre les régions et la capitale d'autre part. En tentant de relier ces deux aspects d'un même problème, nous essaierons de clarifier le lien potentiel entre structure de l'action publique et inégalités territoriales, ces dernières expliquant en partie les différences de traitement que l'on peut observer en Angleterre entre les différentes collectivités et le gouvernement.

## **a. Des moyens inégaux dans la maîtrise de la croissance économique**

Il est impossible de nier que les acteurs rencontrés lors de la mission d'étude disposaient, pour la réalisation de leurs objectifs, de moyens très différents et parfois opposés. Si cela demeure une évidence, quel que soit le pays, il faut néanmoins en analyser les mécanismes. Ces écarts d'enjeux et de moyens semblent liés aux simples caractéristiques des territoires concernés, qu'elles soient économiques, démographiques, sociales.

Il convient donc d'observer en détail la City, le Grand Londres, le Grand Manchester et Stoke-on-Trent et de confronter les quatre démarches qui, dans certains cas, n'ont pratiquement rien de commun. Le fait le plus marquant, et qui reviendra régulièrement lors de cette analyse, c'est que le degré d'intervention de la collectivité semble inversement proportionnel au dynamisme économique du territoire administré.

En d'autres termes, on a pu voir, lors de la mission d'étude, une nouvelle fracture se dessiner : celle qui sépare les territoires n'ayant qu'à gérer leur croissance et ceux qui s'efforcent de la lancer. Même si un territoire comme le Grand Manchester ne se place pas si facilement sur cette échelle, cela demeure un paradigme qu'il faut garder à l'esprit.

Pour structurer l'analyse qui aura lieu dans cette partie, nous suivrons l'ordre chronologique de la mission d'étude : la City, le Grand Londres, le Grand Manchester et enfin, Stoke-on-Trent. Ce cheminement nous permet de tracer un dégradé en termes de dynamisme économique, avec la City et Stoke-on-Trent comme bornes, comme extrêmes.

Rappelons à ce titre les destins opposés de ces deux territoires : la City, avec ses quelques milliers d'habitants seulement, constitue le cœur battant de l'industrie financière britannique et concentre une partie non négligeable des flux financiers mondiaux. A l'opposé, Stoke-on-Trent, autrefois industrielle et prospère, souffre maintenant de la pauvreté et du marasme de son tissu économique.

Dans un tel contexte, relier les inégalités de moyens des pouvoirs publics ne pourra pas se faire sans relier le sujet aux inégalités individuelles. C'est en confrontant les fractures que les véritables faiblesses du Royaume-Uni et de l'Angleterre apparaîtront plus claires.

## La City

La *City of London*, notre première étape, est la collectivité la plus originale de la mission d'étude, et se définit davantage par ses administrés que par son administration : les entreprises qui y ont leurs sièges sont de grands groupes internationaux, des banques d'affaire, des compagnies d'assurance. On y trouve également la Banque d'Angleterre, et l'ancien siège de la Bourse de Londres. Mais la collectivité, dotée d'un lord maire non-rétribué et d'un conseil où les entreprises votent au même titre que les habitants, se caractérise par un pouvoir faible.

Le tissu urbain de la City en est le parfait exemple. Les visites en groupe, encadrées par des urbanistes ou anciens urbanistes de la City of London Corporation, ont permis de voir que la faiblesse des régulations en matière de construction avait permis la multiplication des gratte-ciels. Les démolitions/reconstructions régulières et la très haute rentabilité de ces chantiers encouragent l'investissement, grâce à un cadre légal permissif.

Par conséquent, la première collectivité à laquelle nous avons pu nous confronter est caractérisée par cette distance des pouvoirs publics, par cet encadrement minimal. Il s'agit plus de conforter une croissance déjà assurée que de la provoquer, de la soutenir. A cela s'ajoute l'idée que la conduite du projet de territoire est structurée par la loi du marché. L'historien Forrest Capie a souligné l'effet de sélection qui est à la base de la « pensée de la City » : si une entreprise est faible, elle doit fermer, et doit être remplacée par une autre.

La promotion de la City repose donc sur un fort pragmatisme économique, conscient des mécaniques du marché : « Installez-vous chez nous, et vous y serez tranquilles ». La création de richesse étant assurée, il suffit maintenant de permettre une expansion régulière de l'activité économique et d'exercer un fort lobbying en direction du gouvernement pour le maintien d'un cadre légal souple, permettant l'expression d'un capitalisme déchaîné que certains intervenants, comme Peter Rees ou Brendan Nevin, n'ont pas manqué de critiquer.

Dans une perspective plus large, il semble que cette particularité extrême soit une source importante de fractures. Avec une logique de concentration qui semble infinie car poussée par une industrie financière surpuissante, la City incarne dans ses murs le sommet de l'économie britannique. Elle traite donc plus, comme l'a souligné Jean-Sébastien Dietsch, avec New-York et Tokyo qu'avec Newcastle et Hull. Fracture car

déracinement donc, dans un territoire où 10% des Londoniens actifs travaillent pourtant chaque jour<sup>10</sup>.



*Une vue de l'urbanisme de la City, depuis le jardin public au sommet du 120 Fenchurch Street*

## Le Grand Londres

De par sa taille et la variété de sa population, le Grand Londres présente des défis qui sont déjà assez différents de ceux de la City. L'écart se mesure par les chiffres : dans l'*inner London*, le P.I.B. par habitant passe de 188 000\$ à l'ouest à 50 500\$ à l'est, où l'immigration est plus présente. L'*outer London*, lui, affiche un P.I.B. par habitant allant de 21 700\$ à l'est et au nord à 38 600\$ à l'ouest<sup>11</sup>. Cette variété socioéconomique s'ajoute à une forte identité des boroughs, qui disposent d'une relative indépendance par rapport à l'Autorité du Grand Londres, au rôle avant tout stratégique.

---

<sup>10</sup> City of London statistics, 2015.

<sup>11</sup> Eurostat, 2017.

Il est donc difficile de traiter le Grand Londres comme un tout, d'autant que les angles adoptés par les intervenants étaient caractérisés par une assez grande précision : *Crossrail I* et *II*, King's Cross et Islington, autant de projets précis qui ne facilitent pas la compréhension globale du territoire.

Mais les éléments apportés lors de la mission d'étude dessinent tout de même une tendance. Si l'on s'intéresse par exemple à la réflexion de *Transport for London* autour de la capture de la valeur foncière et immobilière, on se rend compte que cette autorité, qui dépend directement de l'Autorité du Grand Londres, entend faciliter le développement du centre d'affaire au détriment de l'équilibre de la métropole. Le financement de la ligne *Crossrail I* par une taxe sur les grandes surfaces commerciales traduit le lien privilégié des pouvoirs publics avec les milieux économiques de la capitale. Eux seuls disposent des leviers financiers capables de donner naissance à une infrastructure de transport lourde et très coûteuse.

Quant aux visites des quartiers de King's Cross et Islington, elles ont prouvé que les boroughs ont également une relation assez horizontale avec le privé. Les autorisations d'urbanisme concédées à des projets à haute valeur immobilière viennent de pair avec le financement par les promoteurs/constructeurs d'équipements publics, des écoles le plus souvent. La difficulté, ou même le manque de volonté des boroughs à maintenir leurs logements sociaux dans le giron du public contribuent à la fuite des ménages les plus pauvres à la périphérie, parfois même au-delà de la *green belt* londonienne.

En somme, dans le Grand Londres, on trouve aussi l'idée d'entretien de la croissance économique. La métropole étant déjà très dynamique, les pouvoirs publics se retrouvent donc avec des moyens particulièrement étendus, dont le potentiel est en expansion comme c'est le cas avec la capture de la valeur foncière et immobilière par de nouvelles formes de taxation. On peut également y voir une source de fractures, avec une redistribution des efforts de la puissance publique en direction des quartiers « puissants » (City, Canary Wharf, et *inner London* plus largement), et au détriment de la qualité des emplois et des conditions de vie des ménages métropolitains les plus modestes. Le coût prohibitif du logement, lié à une politique d'aménagement reposant avant tout sur les promoteurs et non pas sur la commande publique, est l'un des signes de cette ségrégation.

Dans le cas de la City comme du Grand Londres, on pourrait donc même parler d'une certaine passivité des pouvoirs publics. Reste à savoir si elle est contrainte ou volontaire. On peut en effet imaginer que l'austérité imposée aux collectivités a laissé ces centres dynamiques dépourvus de moyens efficaces en direction des plus démunis, et a contraint les pouvoirs publics à créer les seuls instruments de politiques publiques financièrement soutenables : renforcer la création de richesse en sollicitant certains secteurs ultraperformants du privé, ce qui mène mécaniquement à servir les intérêts de ces derniers.

## **Manchester**

Le Grand Manchester, et la ville de Manchester en particulier, constituent le premier fossé franchi par cette mission d'étude. La ville, qui se souvient de ses années de crise et de son passé industriel, est en pleine mutation. Il ne faut pourtant pas noircir le tableau, car la ville a réussi sa mutation et constitue le centre urbain le plus dynamique d'Angleterre au nord de Birmingham. Les chantiers sont nombreux, comme nous avons pu le constater, et le centre-ville, qui fait l'objet d'intenses politiques de régénération depuis l'attentat de l'I.R.A. de 1996 et ses 700 millions de livres de dommages, est très vivant.

Mais la différence majeure avec le contexte londonien est que ce sont les pouvoirs publics qui sont derrière cette reconversion. Il ne s'agit pas cette fois d'accompagner une croissance portée par le privé, mais bien de la provoquer par une ambitieuse politique d'aménagement. Les visites organisées par l'équipe de Pat Bartoli sont le symbole de cette volonté du conseil de la ville de faire de Manchester le porte-étendard du « nouveau Nord ». Cette volonté repose sur l'attraction de ménages aisés et hautement qualifiés dans le centre-ville, en favorisant la construction d'immeubles de bureaux et de logements de bonne, voire de très bonne qualité.

On peut déjà affirmer que cette politique est une source de fracture non-négligeable, puisqu'elle mène à une ségrégation socioéconomique aigüe. En mars 2018, le *Guardian* a révélé que sur les 14 667 logements ayant reçu un permis de construire, aucun n'était qualifié d'abordable (défini par le gouvernement comme un logement ne dépassant pas les 80% du prix moyen, avec des mensualités de prêt inférieures ou égales à un loyer en logement social).

Cette caractéristique pourrait laisser penser que Manchester, en termes de moyens, n'est pas si différente de Londres dans sa démarche d'accompagnement de la croissance économique. Mais le jeu d'acteurs et le rapport de force est différent. Si la question de la captation de la valeur foncière et immobilière est aussi un enjeu aux yeux du Grand Manchester, comme l'a souligné Alan Harding, les collectivités en présence demeurent moins indépendantes que les boroughs londoniens ou la City. Le projet immobilier de Mayfair, censé accompagner la



*Vue panoramique de la friche ferroviaire où se déploiera le projet Mayfair.*

transformation de la gare de Piccadilly et l'arrivée de la ligne *High Speed 2*, perd de sa cohérence face à l'incertitude qui entoure l'arrivée de la haute vitesse ferroviaire dans la ville.

Inégalité de moyens donc car le Grand Manchester se voit contraint de porter la croissance en investissant de ses propres moyens. A titre d'exemple, *Metrolink*, le réseau de tram qui parcourt l'agglomération, est le fait du Grand Manchester qui a emprunté à la fois au gouvernement et sur le marché pour sa construction initiale, en 1992, et ses agrandissements successifs. Ce n'est pas, contrairement à *Crossrail 1*, le fait de financements privés intéressés, et les deux tiers de la dette du Grand Manchester, en 2016, étaient toujours détenus par le *Public Works Loan Board*, l'agence de l'Etat chargée du financement des travaux publics.

## Stoke-on-Trent

C'est peut-être à Stoke-on-Trent que l'inégalité de moyens est la plus prononcée au sein des pouvoirs publics. La présentation de Steven Griggs et les visites du centre-ville ont permis d'observer une ville en difficulté, et ce pour plusieurs raisons : d'une part, une population souffrant de la précarité et du manque d'opportunités, d'autre part, un centre-ville qui peine à attirer les entreprises et les commerces.

Cela a des impacts évidents sur la taxation locale et la force d'investissement du *city council*. La réduction des dotations laisse les collectivités se reposer principalement sur leurs *business* et *council tax*. Sur ce point, Steven Griggs souligne qu'une ville comme Stoke-on-Trent se verra contrainte à de nouvelles coupes d'ici les années 2020, puisque l'apport de la fiscalité ne suffira pas à maintenir le niveau actuel de dépenses.

Inégalité de moyens donc, car si toute l'Angleterre est confrontée à la baisse des financements de l'Etat sans grande distinction géographique<sup>12</sup>, dans les faits, les collectivités les plus dynamiques et les plus aisées se retrouvent avec une capacité de financement qui, tant en fonctionnement qu'en investissement, se révèle supérieure aux régions en difficulté.

Et les tentatives de relance, coûteuses, ne manquent pas : à Stoke-on-Trent, le *city council* a investi 5 millions de livres dans le rachat d'un centre commercial désaffecté en plein centre-ville, sa démolition et la requalification du terrain, et projette désormais d'y construire une salle de concert de 3 500 sièges, pour un coût estimé entre 35 et 40 millions de livres. Ce projet ambitieux serait financé par la collectivité, grâce à un prêt à taux bas contracté auprès du gouvernement.

L'implication des pouvoirs publics, dans ce cas, est donc forte et implique un recours important à l'emprunt. La relance portée à bout de bras par la ville est le symbole de cette nouvelle fracture, qui a pour racine la baisse des dotations de l'Etat. Stoke-on-Trent, qui ne représente qu'une petite partie de la mission d'étude, est pourtant l'une des multiples villes condamnées à la fragilisation de l'action publique : Blackpool, Hull, Norwich et tant d'autres.

---

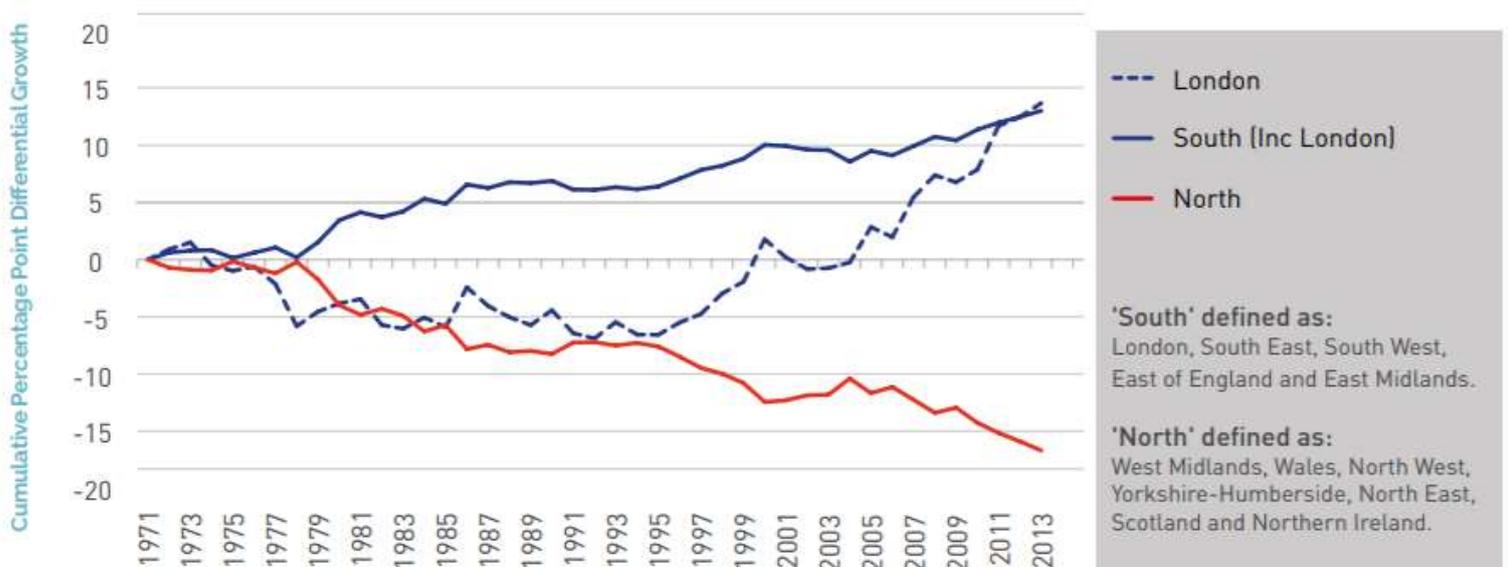
<sup>12</sup> *Commons' Library Briefing : Local government finances*, Chambre des Communes, 2018.

## Inégalités de moyens et inégalités territoriales

La mission d'étude a donc permis de saisir les contours d'une fracture liée à la transformation de l'action publique en Angleterre. D'un côté, les métropoles et Londres en particulier, où la croissance économique et l'explosion des prix de l'immobilier permettent aux collectivités de traiter avec le privé de manière horizontale, et de réduire leur part dans le financement de nouveaux projets. D'autre part, les villes moyennes comme Stoke-on-Trent où le départ de l'industrie n'a pas été accompagnée d'une reconversion du tissu économique local, et où le désinvestissement de l'Etat laisse les collectivités dans une impasse : *sink or swim*, couler ou nager, selon les mots mêmes de Steven Griggs, c'est-à-dire tenter de redynamiser le territoire au prix fort ou s'engager dans une spirale de coupes budgétaires et d'attrition du service public.

Le rapport avec les inégalités territoriales semble plutôt clair, dans la mesure où le mécanisme décrit plus haut s'accélère. Ce graphique, issu du rapport sur les inégalités régionales de UK2070, souligne l'écart croissant en termes de valeur ajoutée brute entre Londres (et le sud du pays) et le nord (Ecosse, Irlande du Nord et Pays de Galles compris). Il est la conséquence directe de cette concentration des activités économiques, et devrait s'accroître encore du fait de la baisse des prestations sociales disponibles, d'abord coupées par Cameron et laissées en l'état sous Theresa May. Si le Royaume-Uni n'a pas le coefficient de Gini le plus

Cumulative Percentage Point Differential Growth Gaps of GVA (2011 prices):  
The North, South and London, 1971-2013



Source : UK2070

élevé d'Europe occidentale (33,1), il est cependant plus élevé que la moyenne de l'Europe des 27 (30,7)<sup>13</sup>.

## **b. Métropoles et villes moyennes : des rapports inégaux au gouvernement central**

Il convient maintenant d'examiner une autre source de divergence, qui encore une fois s'inscrit tant dans la structure de l'action publique anglaise que dans la nature des inégalités territoriales qui divisent le pays. L'inégalité de moyens décrite plus haut doit être liée à une autre forme de disparité, cette fois dans la relation avec le gouvernement central.

La mission d'étude, encore une fois, nous a permis de rencontrer des collectivités d'envergures différentes, allant de la ville-monde à la ville moyenne. Grâce à ce tableau varié, nous allons constater que la relation entre le gouvernement central et une collectivité est fortement déterminée par la taille et l'influence de cette dernière, entraînant donc une inégalité de traitement à l'égard des compétences dévolues et donc de l'envergure des pouvoirs publics locaux.

Mais pour cela, une brève perspective historique est nécessaire. La question est de savoir si le Royaume-Uni est un pays de consensus, basé sur la négociation entre l'Etat et les collectivités et une répartition égale des compétences, ou au contraire un pays centralisé, où le pouvoir de décision du gouvernement est considérable. La réalité varie dans le temps et dans l'espace. Cette opposition entre le modèle consensuel et le « modèle de Westminster » est un cadre d'analyse classique dans la compréhension du rapport entre le gouvernement et les collectivités<sup>14</sup>. Si l'on remonte aux mandats de Margaret Thatcher, c'est alors le modèle de Westminster qui s'impose.

Comme l'a exposé Lise Butler, le *Greater London Council* de Ken Livingstone est dissous en 1985 car trop dissident par rapport à la ligne du gouvernement. Les *metropolitan councils*, qui constituaient des intercommunalités de grande agglomération principalement dans le nord du pays, sont dissoutes en 1986 et leurs pouvoirs répartis dans les districts qui les composaient. Le gouvernement avait donc fragmenté les

---

<sup>13</sup> En revenu disponible équivalent, Eurostat, 2018.

<sup>14</sup> David Richardson, "The Changing British Policy Style: From Governance to Government?", *British Politics* 13/2, pp. 215-233.

collectivités locales, réduit leur échelle, et repris la main sur l'orientation stratégique et les projets d'envergure.

Les années 1990 constituent, à ce titre, un virage. A partir de 1996, les *unitary authorities* sont introduites en Angleterre et l'arrivée de Tony Blair à Westminster ne change rien à ce mouvement de fusion et de rationalisation de la carte des collectivités, qui s'accompagne de compétences étendues. L'Autorité du Grand Londres est créée en 2000, avec une assemblée et un maire élus.

Cependant, la pression fiscale demeure, et culmine avec le tournant de l'austérité de 2010. L'imposition de contraintes financières importantes, sans consultation, s'accroît avec le départ des libéraux-démocrates du gouvernement en 2015. Les conservateurs s'inscrivent alors dans une pratique cette fois-ci profondément thatcherienne, en plaçant la maîtrise des dépenses sur le devant de la scène. Le débat public ne s'intéresse plus à la nécessité de l'austérité, mais bien de sa mise en œuvre, ce qui constitue une victoire idéologique capitale des conservateurs sur les travaillistes fraîchement convertis à l'austérité.

Ces dernières années sont aussi un changement de posture : sous les mandats de Blair, les décisions gouvernementales se justifiaient parce qu'elles étaient soi-disant « les meilleures ». Le transfert de compétences aux collectivités et l'encouragement à la fusion étaient perçus comme des enjeux non pas politiquement orientés, mais simplement bénéfiques au pays. Cet aspect est central dans le modèle consensuel de gouvernance. Avec l'arrivée de David Cameron, le modèle de Westminster, plus politisé, plus vertical, et donc particulièrement soumis aux changements de majorité rend l'austérité plus violente car portée par un mouvement partisan et non pas d'experts.

Maintenant, pourquoi parler de différenciation ? A la suite du référendum de 2014, David Cameron annonce un nouveau mouvement de décentralisation en Angleterre. Dans un discours du 19 septembre 2014, il affirme vouloir « améliorer la gouvernance au Royaume-Uni », et en particulier « renforcer nos grandes villes ». George Osborne, alors Chancelier de l'Echiquier, souhaite négocier avec les collectivités qui le souhaitent sans imposer quoi que ce soit, et ajoute que l'élection de maires doit être encouragée.

Dès lors, une nouvelle fracture se dessine donc, puisque cette réforme est avant tout dirigée vers les grands centres urbains. C'est d'ailleurs le Grand Manchester qui sera le premier à en profiter, avec une

série d'accords évoqués par Alan Harding lors de sa présentation des enjeux mancuniens. Tandis que la métropole parvient à conclure cinq accords de dévolution avec le gouvernement, d'autres régions, plus rurales, peinent à négocier leur autonomie. C'est le cas du Lincolnshire, où l'accord a été rejeté en 2016 par les *combined authorities* locales car il n'était pas assez satisfaisant. Le Grand Londres échappe pour l'instant à ce débat. L'Autorité du Grand Londres dispose déjà de compétences étendues et n'a pas négocié de compétences supplémentaires.

Pour revenir aux observations de la mission d'étude, la séparation semble donc assez nette entre Londres et Manchester d'une part, et Stoke-on-Trent d'autre part. Les deux métropoles, certes de taille très différente, ont un rapport privilégié avec le gouvernement central, en dépit d'un contexte budgétaire difficile. Leur dynamisme économique et par conséquent leur poids dans la productivité nationale leur permet de négocier directement avec Westminster, que ce soit avec Tony Blair pour le Grand Londres ou David Cameron pour le Grand Manchester.

Stoke-on-Trent, au contraire, ne dispose pas de compétences supplémentaires négociées et ne semble pas disposée à proposer un nouvel accord. Comme nous l'avons dit plus haut, la faiblesse de ses recettes fiscales rend la collectivité dépendante des dotations de l'Etat, ce qui la place d'autant plus en danger, ces dernières étant menacées de disparition au début des années 2020.

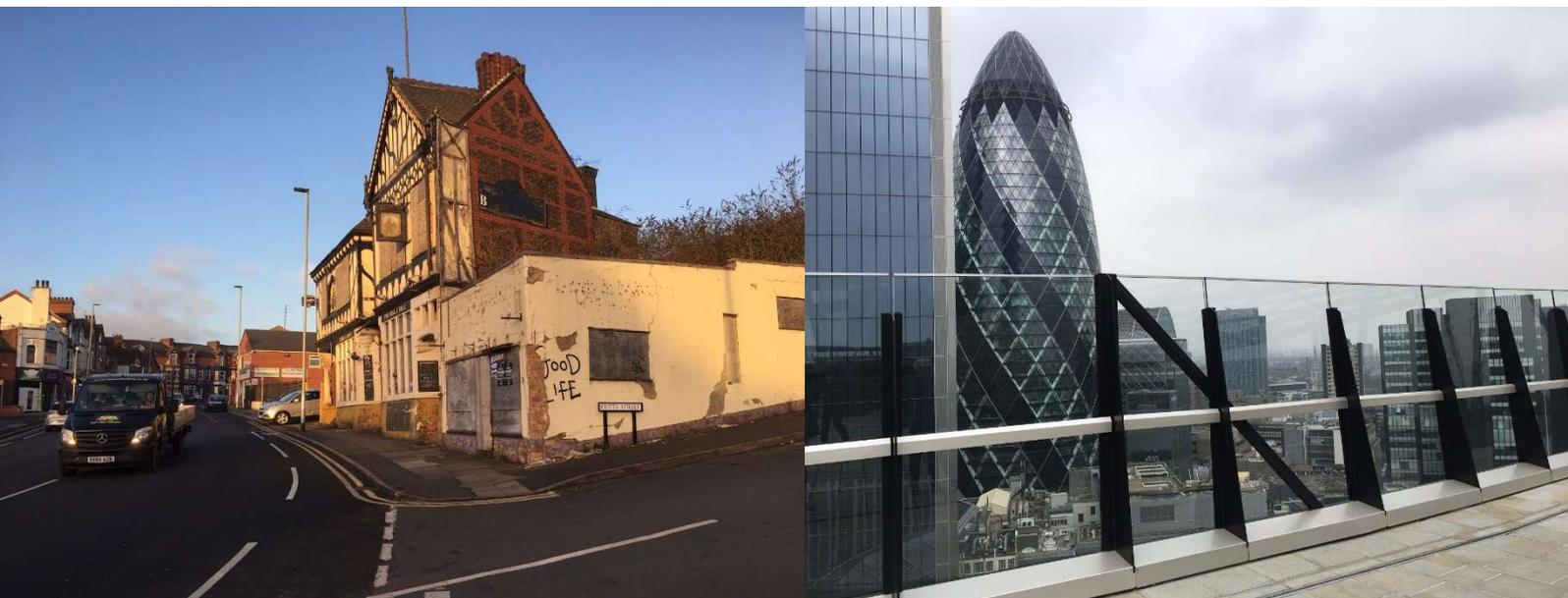
Et cette différenciation dans le rapport au gouvernement central ne s'arrête pas à ce cadre strictement institutionnel. La conférence de Christina Beatty a permis de constater par la mesure de la pauvreté que les réformes successives qu'ont connus les minimas sociaux ont plus durement touché les régions déjà pauvres et anciennement industrielles : Pays de Galles, Nord de l'Angleterre, Ecosse, Cornouaille, périphérie est du Grand Londres. Dans le discours de Daniel Flynn, directeur de la YMCA de Stoke-on-Trent, le ressentiment à l'égard du gouvernement central était particulièrement prononcé. Le pouvoir est perçu comme une instance lointaine, recluse à Londres, et au mieux ignorante de l'état réel du pays, au pire désintéressée par le devenir des parties les plus démunies de la population.

Le vote du Brexit, si l'on prend en compte ce phénomène d'appauvrissement, semble plus clair pour les territoires que nous avons explorés : alors que le Grand Londres s'est exprimé à 59,93% en faveur du maintien dans l'Union européenne, et le Manchester à 60,4%, Stoke-

on-Trent a voté à 69,4% contre. Il pourrait s'agir là d'un vote punitif, qui signale la désapprobation de l'électorat envers la politique menée par le gouvernement depuis 2010.

La réaction électorale qui a mené à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne est territoriale, cela ne fait aucun doute, mais elle est également symbolique et se place au cœur d'une entité occupant une place historique dans l'imaginaire politique anglais : la *Middle England*. L'Angleterre de la classe moyenne, laborieuse, éloignée de la modernité exacerbée de Londres et de ses préoccupations. L'Angleterre des *terraced houses*, des villes moyennes, du souvenir de l'Empire colonial fantasmé, qui imaginait pouvoir remplacer l'Union européenne par des relations économiques plus étroites encore avec le Canada, l'Australie, l'Inde, autant de pays qui ont depuis fait savoir qu'un accord de libre-échange serait plus difficile à obtenir que ne le pensaient les *brexiteers*.

Paradoxe d'autre part, car Londres représente deux choses aux yeux des Anglais : le siège du gouvernement et surtout du Parlement, le cœur battant de la démocratie britannique, mais aussi le symbole suprême du cosmopolitisme anglo-saxon, mondialisé et détaché du territoire. Opportunité ou malédiction ? A Manchester, le rapprochement avec la capitale offert par la haute vitesse ferroviaire sonne comme une opportunité extraordinaire, alors même que la ville fait reposer son



Deux images illustrant le monde qui sépare la prospérité de la City et la déshérence de Stoke-on-Trent

marketing territorial sur une différenciation avec Londres, qu'elle ne pourra pas battre frontalement. A Stoke-on-Trent, Londres incarne l'autorité qui a sacrifié l'industrie il y a quarante ans, et l'Etat-providence il y a maintenant

presque dix ans. Et pourtant, c'est contre Bruxelles que le scrutin s'est dirigé lors du référendum de 2016.

Dans un contexte politique où l'austérité et la responsabilité individuelle ont remporté -pour l'instant- la bataille des idées, la position de l'opposition travailliste est révélatrice. En s'inspirant directement des nationalisations du Consensus d'après-guerre, il illustre la faiblesse du débat public rendu hystérique par l'enjeu du Brexit. La question de la répartition des compétences que nous avons évoquée plus haut traduit un mal-être anglais où les métropoles d'envergure européenne, voire mondiale pour Londres sont le fer de lance du nouveau Royaume-Uni, qui compte tant de laissés pour compte.

## Conclusion

Au terme de cette étude, quelles conclusions pouvons-nous tirer du propos des multiples fractures britanniques ? Qu'il s'agisse de fractures économiques, territoriales, sociales ou encore politiques, en allant de l'échelle des boroughs jusqu'à l'échelle internationale, on retient avant tout l'idée d'un royaume désuni, et marqué par les divisions inhérentes à la question du Brexit.

S'il serait malaisé de parler de « modèle britannique » tant les divisions territoriales sont frappantes, il faut néanmoins souligner la permanence d'un système de développement qui a résisté à tout, en dépit de l'austérité. C'est même un système de développement construit indépendamment des problématiques liées à l'austérité, du moins en partie. C'est d'ailleurs une spécificité britannique, au moins à l'échelle européenne : cette faible présence étatique dans les territoires, et des élus locaux qui traitent en priorité des projets à l'aide de capitaux privés.

Les territoires sont bien entendu inégalement gagnants vis-à-vis de ce système de développement. Il n'en demeure pas moins qu'une ville comme celle de Stoke-on-Trent, parmi les plus pauvres du pays, emploie les mêmes méthodes de développement que les autres grandes villes anciennement industrielles comme Manchester. En ce sens, l'idée d'un modèle pourrait être défendue ; ou du moins l'idée selon laquelle les stratégies de développement des territoires britanniques ne semblent pas varier depuis l'austérité, ni face à l'échec de ces politiques dans certains territoires depuis maintenant près d'une dizaine d'années.

On peut cependant toujours se demander dans quelle mesure il s'agit de tenter de « copier » le modèle de développement des grandes villes sans vraiment prendre en compte les spécificités locales. Il pourrait plutôt s'agir d'une idée ancrée profondément dans la société britannique, selon laquelle les territoires finissent toujours par se relever des crises si tant est qu'on continue d'y créer de l'activité, même à perte sur le court terme.

Ce qui est certain, c'est que l'heure n'était nulle part au défaitisme. Partout on retrouve une même tendance : celle de l'élan, de la volonté de faire des choses, de ne pas laisser mourir les territoires, quelle que soit la situation. Seulement, des peurs se faisaient également entendre, et les discours tenus par les acteurs variaient sensiblement en fonction des

postes qu'ils occupaient et des territoires dont ils avaient la charge. Bien entendu, le Brexit rassemblait une partie importante de ces inquiétudes. L'incertitude autour du règlement de cette question faisait et fait encore peur aux britanniques. Peut-être encore plus depuis la récente démission de Theresa May et la probable arrivée au pouvoir de Boris Johnson. Ce dernier, *brexiteer* parmi les *brexiteers*, inquiète beaucoup la classe politique britannique comme européenne. Défenseur d'un Brexit dur plutôt que d'un accord qui chercherait un compromis avec l'U.E. il est considéré par beaucoup comme un populiste opportuniste qui serait dangereux pour le pays.

Seulement, les récentes élections locales et européennes ont permis de mesurer l'ampleur des fractures sclérosant le Royaume-Uni. Aux élections européennes, la victoire écrasante du parti du Brexit a renforcé la position des partisans d'un Brexit sans accord. Plus marquant encore peut-être lorsqu'il s'agit de mesurer l'ampleur de la crise : les deux partis traditionnels se sont effondrés, récoltant tous deux moins de 15% des voix.

La défaite est particulièrement criante pour les conservateurs qui récoltent seulement 8,8% des voix. Seulement, l'autre parti qui est arrivé en tête est celui des libéraux-démocrates, qui défendent l'idée d'un second référendum et d'un maintien dans l'U.E. Cela permet de mesurer la profondeur des divisions qui fragmentent le pays, mais cela a aussi permis de chiffrer la défiance des britanniques envers les partis qui ont mené les négociations jusqu'ici.

Alors comment cerner au mieux une issue de plus en plus difficile à prévoir ? Il serait malvenu de choisir un scénario et d'écarter tous les autres, car l'avenir est plus que jamais flou de l'autre côté de la Manche. Et le spectre d'une sortie sans accord n'est plus un scénario fantôme mais bien une option envisageable à l'heure actuelle. Et si les Britanniques se disaient confiants vis à vis du Brexit lors de notre visite en avril, tous craignaient un *no-deal* qui serait quoi qu'il arrive désastreux pour l'économie, aussi bien britannique qu'européenne. Les législatives permettront certainement d'éclaircir un peu le brouillard qui règne à l'heure actuelle sur le paysage politique anglais. Mais il s'agit encore d'un signe de la puissance corrosive du Brexit sur la scène politique britannique.

Alors, il semble bien qu'in fine le Brexit soit avant tout le résultat d'un éclatement au sein du Royaume, de (di)visions toujours plus radicales qui pèsent sur l'avenir du pays. Toutes les fractures sont-elles donc sur le

point d'éclater et de devenir définitives ? Avec l'U.E. en premier lieu ? A l'intérieur du pays ensuite ? La prise de parole radicale de Boris Johnson ne laisse rien présager de bon : "Nous quitterons l'U.E. le 31 octobre, qu'il y ait accord ou non", a proclamé l'ancien ministre des affaires étrangères. Alors que l'on sait qu'il refuse le deal négocié par Theresa May pendant, et que l'U.E. n'acceptera pas de faire plus de concessions, on est contraint de ne pouvoir envisager qu'une tragique impasse.

C'est bien entendu inquiétant pour l'U.E., mais cela l'est peut-être encore plus pour le Royaume-Uni. La Première ministre écossaise a déjà demandé un second référendum pour l'indépendance compte tenu de l'évolution de la situation politique et la perspective finale d'un "hard Brexit". L'unité semble de plus en plus loin des perspectives envisageables. A l'heure actuelle, les trois quarts des 125 000 adhérents du Parti conservateur sont en faveur d'une sortie sans accord. Dans le même temps 20% de la population a voté pour le Parti libéral-démocrate qui défend le maintien dans l'U.E. Peut-être qu'au fond il est tout simplement impossible de parvenir à un consensus sur une question aussi centrale et qui recoupe autant d'enjeux.

Les dirigeants européens avaient beaucoup reproché à Theresa May d'être venue négociée en 2017 sans avoir établi de consensus interne dans son pays au préalable. Mais il se pourrait bien qu'un consensus soit impossible à trouver. Le vote en faveur du Brexit ne l'avait emporté que d'une courte majorité, à peine au-dessus de 50%. Dès le départ, la question divise pratiquement les deux parties du Royaume. Et la multiplication des nuances entre les partis a fini d'éclater toutes les positions. A l'heure actuelle, le Royaume Uni encourt des risques bien plus grands que l'U.E., et pas seulement sur le court terme à cause des conséquences économiques terribles liées à un "no deal".

Plus largement, c'est l'identité d'un pays millénaire qui a été affectée durablement. La campagne sur le Brexit, beaucoup tournée autour des immigrés est-européens venus voler le travail des « vrais » anglais, a lancé un déferlement de haine et de positions partisans que l'on n'avait jamais observé à ce niveau dans la vie politique britannique. « Personne n'a jamais haï l'Europe, ce n'était pas le sujet. Les immigrés, si », assure Jess Phillips. L'assassinat politique de Jo Cox, opposée au Brexit, constituant le summum de la catastrophe politique qui se dessinait dès 2016. Selon beaucoup de commentateurs, le racisme s'est décomplexé, les voix se font plus stridentes. Alors, en reprenant son destin en main, en

faisant valoir la particularité britannique, le peuple de sa Majesté aurait surtout plongé dans les tristes débats passionnels qui caractérisent le vieux continent depuis bien plus longtemps. Le Brexit aurait paradoxalement achevé de tuer l'exceptionnalité britannique pour fondre le pays dans le moule des débats partisans entre populistes et progressistes.

Du paradis fiscal au maintien dans l'U.E., c'est dans tous les cas une fracture qui l'emportera. Qu'il s'agisse de celle avec l'U.E., de celle des élites vis à vis du peuple, c'est toujours la division qui gagne. Et le Brexit aura donc créé bien plus de fractures qu'il n'aura su en résorber. Et Novalis au XVIIIème siècle semblait déjà se faire le héraut des fractures qui diviseront le royaume quelques siècles plus tard à travers ces mots : "Non seulement l'Angleterre, mais tout Anglais est une île".

## **Bibliographie :**

### **Livres**

- John Hills, *Wealth in the UK: Distribution, Accumulation, and Policy*, Oxford University Press, 2013
- Andrew Adonis, Stephen Pollard, *A Class Act: The Myth of Britain's Classless Society*, Hamilton, 1997
- Eric J. Evans, *Thatcher and Thatcherism*, Routledge, 2015
- Pierre Lurbe, *Le Royaume-Uni aujourd'hui*, Hachette Supérieur, 2017

### **Articles universitaires**

- Jeremy Richardson, "The Changing British Policy Style: From Governance to Government?", *British Politics* 13/2 (2018), pp. 215-233.
- David J. Bailey, "Misperceiving matters, again: stagnating neoliberalism, Brexit and the pathological responses of Britain's political elite", *British Politics* 13/1 (2018), pp. 48-64.
- Julian Dobson, "Britain's town centres: From resilience to transition", *Journal of urban regeneration and renewal* 8/4 (2015), pp. 347-355.
- Joe Beswick, Joe Penny, "Demolishing the present to sell off the future? The Emergence of 'Financialized Municipal Entrepreneurialism' in London", *International Journal of Urban and Regional Research* 42/4 (2018), pp. 612-632.

### **Rapports**

- Paul O'Brien (dir.), *Municipal entrepreneurship*, APSE, 2012
- *SOPEMI Report of the United Kingdom*, OCDE, 2015
- Andrew Hood et Tom Waters, *Living standards, poverty and inequality in the UK: 2017-18 to 2021-22*, Institute for Fiscal Studies, 2017
- *An inquiry into Regional Inequalities*, UK2070, 2019

## Articles de presse

- Eric Albert, “A Londres, le Qatar rachète de quartier d'affaires de Canary Wharf”, *Le Monde*, 29 janvier 2015
- Vincent Collen, “Au Royaume-Uni, les inégalités reculent mais restent élevées”, *Les Echos*, 20/07/2017
- John Harris, “The great reinvention of Manchester: 'It's far more pleasant than London'”, *The Guardian*, 03/11/2015
- Chris Tighe, Chris Giles, “Uk regional inequality likely to widen further, warns study”, *The Financial Times*, 30/05/2019

## Sets de données et ressources institutionnelles

- *Regional gross value added (balanced), UK: 1998 to 2016*, Office for National Statistics, 2017
- *Commons' Library Briefings: Brexit and local government, Devolution to local government in England, Local government finances, Local government in England (Structures), The Greater London Authority*, Chambre des Communes, 2018.

**SciencesPo**  
ÉCOLE URBAINE

 **jhédate**  
INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES  
D'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES

