

Crise économique et transformation du pouvoir local en enjeu politique : Grande-Bretagne, 1979-1984
Economic Crisis and the Transformation of Local Government into a Political Issue in Great Britain, 1979-1984

Chris G. Pickvance

Volume 9, Number 2, 1985

Pouvoir local et crise économique

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/006264ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/006264ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département d'anthropologie de l'Université Laval

ISSN

0702-8997 (print)

1703-7921 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

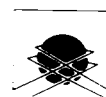
Pickvance, C. G. (1985). Crise économique et transformation du pouvoir local en enjeu politique : Grande-Bretagne, 1979-1984. *Anthropologie et Sociétés*, 9(2), 25–55. <https://doi.org/10.7202/006264ar>

Article abstract

Economic crisis and the transformation of local government into a political issue in Great Britain, 1979-1984

The main features of the British local government system are outlined : the breadth of activities it covers, its high degree of professionalization, its penetration by national political parties, its paternalism and unresponsiveness to local popular pressure, and its centralization and concern with territorial equality of service provision. Recent trends in local government spending are discussed and the paper then focusses on the three major conflicts between central government and councils between 1979 and 1984 : over the level of council spending, over the right of councils to choose the level of rates (local property taxes) and over plans to abolish the Greater London Council and metropolitan county councils. Finally an explanation of the outcomes of these conflicts is advanced, relating them to the economic crisis, to new ideologies about public spending and to the features of the British local government system. It is suggested that this may supply a framework for comparative analysis.

CRISE ÉCONOMIQUE ET TRANSFORMATION DU POUVOIR LOCAL EN ENJEU POLITIQUE: Grande-Bretagne, 1979-1984



Chris G. Pickvance

Cet article veut contribuer à la compréhension des diverses façons par lesquelles la crise économique a affecté le pouvoir local dans différents pays, notamment en discutant certains aspects de l'expérience récente vécue en Grande-Bretagne.

Cette discussion prend la forme d'une analyse comparative où les différences des effets politiques locaux sont expliquées par la façon dont la crise économique est vécue dans chaque pays. Même si elle est ressentie mondialement, elle s'y manifeste, en effet, différemment, en grande partie à cause de la position particulière de chaque pays dans la division internationale du travail, de l'internationalisation du capital, etc...

L'idée maîtresse de cet article avance que la crise économique qui affecte le pouvoir local et la politique locale dans différents pays est fortement médiatisée par les idéologies économiques et les caractéristiques du système politique (Pickvance 1980). À notre avis, ces médiations doivent faire partie de nos généralisations si nous voulons éviter les assertions simplistes qui font de l'expérience vécue par certains pays des propositions universelles concernant les effets de la crise capitaliste sur le pouvoir local.

L'article se divise en deux parties principales. Dans la première, j'attire l'attention sur certains traits du pouvoir local en Grande-Bretagne qui auraient eu un effet médiateur lors de la crise économique. Ces traits peuvent servir de base à une analyse comparative. Dans la deuxième, je discute des principaux conflits que connaît le pouvoir local en insistant particulièrement sur la période de gouvernement du parti conservateur depuis 1979.

Au préalable, certains éclaircissements nous apparaissent nécessaires pour préciser ce que nous entendons par analyse comparative. Chaque pays est unique et c'est plutôt la tâche de l'historien que du sociologue de définir

les contours de cette unicité. La tâche du sociologue commence lorsque l'on veut identifier les dimensions significatives pour mesurer la variation entre les pays à l'égard d'un problème précis. Dans cette optique, plutôt que d'affirmer que le pouvoir local en Grande-Bretagne est hautement professionnalisé, fortement infiltré par les partis politiques nationaux et sujet à de nombreux contrôles de la part de la politique centrale — ce qui est vrai — il importe d'interpréter ces affirmations comme décrivant la position d'un pays sur la base des dimensions retenues, si celles-ci sont appropriées. Même si un pays présente un pattern unique, cela n'exclut pas la possibilité d'élaborer un modèle grâce auquel les variations des expériences du pouvoir local entre pays seront expliquées par la position occupée par ces pays en regard des différentes dimensions retenues. L'observation initiale de résultats différents dans divers pays ne signifie pas toutefois automatiquement qu'un seul modèle puisse les expliquer. Un seul modèle peut soit expliquer les résultats différents — dans ce cas, l'identification du modèle est une question de connaissance et d'ingéniosité de la part du sociologue —, soit qu'il ne l'explique pas et dans un tel cas, deux ou trois modèles peuvent s'avérer nécessaires (voir Pickvance 1985b).

▣ **Le gouvernement local en Grande-Bretagne dans un contexte comparatif**

En Grande-Bretagne, on peut distinguer six caractéristiques du pouvoir local : le grand nombre des activités de ce niveau de pouvoir, son degré de professionnalisation, son ouverture à l'influence extérieure, son infiltration par les partis politiques nationaux à forte structure locale, l'étendue des inégalités territoriales dans la distribution des services et l'étendue des contrôles centraux sur le pouvoir local. On peut faire jouer à ces caractéristiques le rôle de dimensions dans une analyse comparative.

○ Le partage des activités entre les pouvoirs central et local révèle en Grande-Bretagne un rôle important et inhabituel du pouvoir local. Ce rôle se mesure en termes de dépenses et d'emplois : en 1983, le pouvoir local a dépensé 23,8% des dépenses totales réunies des pouvoirs locaux et central et les employés locaux ont représenté 13,8% de tous les employés. Trente-cinq pour cent de ces employés locaux travaillaient à temps partiel.

Ce rôle important découle du champ très large d'activités dévolu au pouvoir local. Quelques-unes de ses responsabilités sont indiquées au tableau 1. En 1983, les principales catégories des dépenses courantes de consommation ont été : l'éducation (47%), les services sociaux personnels (12%), la police (11%), les routes et l'éclairage public (6%). La même année, les dépenses en capital investi par le pouvoir local ont été orientées vers le logement (45%), les routes et l'éclairage public (12%) et l'éducation (12%). Signalons que ces derniers chiffres incluent les ventes de maisons appartenant aux conseils (de comtés ou de districts) (voir Tableau 2, note 3).

TABLEAU 1

Distribution des fonctions entre les différents niveaux du pouvoir local en Angleterre et au pays de Galles¹

	<i>Conseils de comtés (niveau supérieur)</i>		<i>Conseils de districts (niveau inférieur)</i>		
	<i>Comté²</i>	<i>Communautés urbaines et GLC³</i>	<i>Comté</i>	<i>Communautés urbaines</i>	<i>Arrondissements de Londres</i>
Éducation ⁴					
Services sociaux personnels	X			X	X
Bibliothèques					
Autres arts, loisirs					
Urbanisme	X	X	X	X	X
Parcs de stationnement					
Routes, circulation	X	X			X
Transport public	X	X			
Police ⁵ , service d'incendie					
Logement					
Santé communautaire			X	X	X
Ramassage des ordures ménagères					
Perception des impôts					

¹ En Écosse, les conseils régionaux et les conseils de districts remplissent des fonctions presque identiques à celles des comtés ruraux et des conseils de districts en Angleterre et au pays de Galles.

² Les comtés ruraux sont ceux qui sont situés en dehors des conurbations d'importance majeure.

³ GLC : Greater London Council.

⁴ Le *Inner London Education Authority* est responsable de l'éducation dans les 13 arrondissements du centre de Londres; ailleurs à Londres, les arrondissements sont responsables.

⁵ À Londres, la police est sous le contrôle direct du ministère de l'intérieur.

De ces informations, il ressort que le pouvoir en Grande-Bretagne diffère de celui de beaucoup d'autres pays, notamment ceux où l'éducation est sous la responsabilité du pouvoir central ou, encore, ceux où l'état central, parfois les autorités provinciales, assument les responsabilités importantes en laissant peu au pouvoir local. L'une des conséquences de cette particularité des activités du pouvoir local fut de transformer ipso facto en études du pouvoir local les études académiques des institutions majeures de la société : l'éducation, le logement et l'urbanisme. En d'autres termes, exception faite de la santé et de la sécurité sociale, l'étude de l'État-providence est l'étude du pouvoir local.

○ Une seconde caractéristique du pouvoir local en Grande-Bretagne est son haut degré de professionnalisation. Elle n'est pas indépendante de la première caractéristique. L'expansion des services locaux au XIXe siècle et leur concentration dans une seule institution (les conseils locaux, les conseils scolaires et les autres corps responsables des routes, des égouts, de l'assistance aux pauvres, etc.) ont favorisé le développement de professions dans chacune des sphères d'activités du pouvoir local. Aussi, les professionnels reliés à l'enseignement, à l'urbanisme, à l'architecture, à la gestion de l'habitation et à la santé communautaire ont toujours fait des pressions pour une expansion des services les concernant. Il en a très souvent résulté des conflits entre professionnels et conseillers locaux réfractaires à l'augmentation des dépenses.

L'existence de professions rattachées au pouvoir local a fourni aux employés professionnels du conseil une autre possibilité d'affirmer leur fidélité au système, puisque leur carrière dépend de leur adhésion aux organismes professionnels, adhésion requise pour l'accès à de nombreux postes du gouvernement local. Cela veut dire que ces professionnels ont un grand pouvoir et une des questions principales posée dans toutes les études britanniques sur le pouvoir local est celle de savoir si ce sont les professionnels qui décident effectivement des politiques plutôt que les hommes politiques mandatés à cette fin. Le pouvoir des professionnels provient de leur capacité d'identifier la « meilleure » façon d'administrer des écoles, de construire des maisons et des routes, de leur emploi à temps plein, contrairement aux conseillers, et du fait que la politique du parti, de toute façon influencée par les pressions des professionnels, leur laisse beaucoup de liberté d'exécution.

○ La troisième caractéristique du pouvoir local est son refus de prendre en compte les pressions de la majorité des électeurs. Elle est en partie le reflet de la présence des professionnels et de la mentalité paternaliste qu'ils véhiculent en traitant le public en ignorant et, par conséquent, en considérant comme inconcevable sa participation au fonctionnement des écoles et à l'urbanisme. Cette approche reflète aussi une tradition nationale des gouvernements qui considèrent le secret comme garant des meilleurs décisions. La proportion de votants est assez faible (25-30%) et ce n'est qu'occasion-

nellement que les conseillers sont élus sur des questions locales. Les gens votent plutôt selon la popularité des partis politiques. La sensibilité tant vantée des conseils locaux aux besoins du milieu est davantage celle des professionnels ou des partis politiques. Mais comme les partis concernés sont nationaux, les besoins locaux qui diffèrent des besoins nationaux reçoivent peu d'attention (Dunleavy 1980).

La réaction aux pressions des milieux d'affaires est toutefois d'un autre ordre. Les hommes d'affaires paient une taxe sur les propriétés commerciales, la seule taxe locale en Grande-Bretagne, et clament à juste titre que ces permis ne leur donnent pas le droit de vote, sauf s'ils résident sur place, mais dire que leurs intérêts sont méconnus est un non-sens. La politique des conseils concernant les routes, les parcs de stationnement, les plans d'urbanisme pour le développement des commerces, des bureaux et des lieux de travail, la construction de centres de congrès et de loisir, etc..., est conforme aux intérêts des milieux d'affaires et ce, à un très haut degré. Dans ces secteurs, il en va ainsi parce que la compétence professionnelle est largement connotée par le « réalisme économique » ou la rationalité mercantile. Les intérêts des milieux d'affaires prévalent donc dans ces secteurs puisque ces intérêts sont de « bon sens » et ce, indépendamment des jeux de coulisse.

Aux États-Unis, il semble qu'il y ait une conception différente du pouvoir local. Plus un conseil réagit aux groupes de pression locaux, plus il proclame qu'il agit dans l'intérêt public, la thèse acceptable voulant que tout groupe peut exercer des pressions (Newton 1976). Cette différence concernant l'influence des hommes d'affaires est sans doute purement idéologique car dans les deux pays, leurs intérêts sont généralement respectés dans les politiques les plus liées aux affaires. Toutefois, ceci n'implique pas l'inexistence d'une différence réelle entre la Grande-Bretagne et les États-Unis en ce qui concerne l'influence des autres groupes sociaux à l'égard du pouvoir local.

○ Ces remarques nous introduisent à la quatrième caractéristique du pouvoir local en Grande-Bretagne : l'infiltration dont il est l'objet par les partis politiques nationaux ayant une forte structure locale. Cette infiltration n'est pas totale. Dans certaines régions, le Parti conservateur ne présente pas de candidats s'il y a un « Indépendant » bien disposé à son égard, ce qui est très fréquent. Cette infiltration existe depuis longtemps même s'il y a débats pour identifier le premier parti à avoir infiltré la politique locale (Young 1975). La première cible du parti travailliste, par exemple, était autour de 1900 le pouvoir local, c'est-à-dire au moment où son élection à la direction du pays était encore lointaine (Buck 1981).

Au delà de ces constatations générales, l'infiltration du pouvoir local par les partis nationaux est perçue comme une des raisons du faible pourcentage des votants aux élections locales et de la difficulté d'exprimer des intérêts

très locaux dans la politique locale. Le fait qu'il ne soit pas traditionnel en Grande-Bretagne, comme en certains pays où les structures de partis sont faibles, de choisir des candidats en se basant sur leur prestige local, n'est pas sans liaison avec le maintien de telles tendances.

L'infiltration du pouvoir local par les partis nationaux ayant de fortes structures locales est aussi liée au rôle limité des politiques territoriales en Grande-Bretagne. Dans les pays fédéraux, l'existence de provinces, d'états ou autres unités sub-nationales implique que les politiques territoriales, principalement celles traitant de la distribution des ressources entre les unités sub-nationales et le centre, occupent presque toute la scène politique. En Grande-Bretagne, le pays de Galles et l'Écosse ont parfois agi de la sorte pour ce qui est de la distribution des subventions centrales aux gouvernements locaux, mais, dans l'ensemble, les politiques territoriales jouent un rôle plus restreint. La tradition n'est pas la même en France. Les politiques territoriales y jouent un plus grand rôle car les relations politiques sont très fortes entre les communes et le gouvernement central (Ashford 1982). Cela est en partie dû au fait que les maires y peuvent remplir simultanément des fonctions de députés alors qu'en Grande-Bretagne, cela est rare. C'est aussi dû, je pense, au fait que les partis politiques français ont des structures locales plus faibles et que les hommes politiques locaux dépendent davantage de leurs partisans personnels, qu'ils attirent en prenant fait et cause publiquement pour les exigences locales devant le gouvernement central. Sur la base de cette comparaison, on pourrait avancer qu'il n'y a pas d'incitation à déclarer des guerres locales contre le gouvernement central lorsque les partis nationaux à forte structure locale sont actifs dans la politique locale. Ce sont alors les négociations de coulisses entre les travailleurs professionnels qui prennent la place dans de tels contextes.

○ La cinquième caractéristique du pouvoir local en Grande-Bretagne concerne les inégalités territoriales dans la distribution des services. L'organisation du pouvoir local en différents pays tend vers un *modèle d'État-providence* ou un *modèle de gouvernement autonome local*. Dans ce dernier modèle, répandu aux États-Unis, le pouvoir local implique la distribution de services choisis par la population d'une localité et leur financement par les taxes locales. La logique de ce système implique un très grand nombre de petites unités locales et une grande diversité de services entre elles. Comme dans tout système de « marché », c'est un désastre pour ceux qui, ayant le moins de ressources, dépendent davantage des services publics mais ne peuvent payer pour les obtenir. C'est le cas des villes-centres. Par contraste, le modèle de l'État-providence soumet le gouvernement autonome local à une égalité dans la distribution des services. La logique de ce système tend vers un nombre moins grand d'unités de pouvoir local et un financement central.

En Grande-Bretagne, il y a 522 unités de pouvoir local – en France, il y a 36 000 communes et, aux États-Unis, 90 000 unités (Newton 1974) –

et le financement central a toujours été accepté. Actuellement, environ la moitié des dépenses subventionnées le sont par des fonds provenant du gouvernement central. *Grant-related expenditure* est le terme technique pour désigner ces types de dépenses locales subventionnées par le gouvernement. De plus, l'attribution de ces subventions centrales est soumise à un large système de redistribution de telle sorte que les conseils qui ont une moins grande capacité de taxation reçoivent plus. Un tel mécanisme corrige jusqu'à un certain point les inégalités de la richesse foncière des propriétés qui est la base de taxation des conseils locaux. La façon précise dont ce système fonctionne dépend néanmoins d'une formule fixée annuellement qui résulte des jeux de coulisse appliqués aux politiques territoriales.

On ne peut pas affirmer que le pouvoir local britannique se conforme complètement au modèle de l'État-providence. Manifestement, si les dépenses du pouvoir local ne lui permettent pas de répondre aux besoins comme c'est arrivé dans la dernière décennie – ainsi que nous le montrerons dans la deuxième partie de ce texte – le système de l'État-providence conduit au mieux à une distribution uniforme de services de piètre qualité. Aussi veut-on délibérément réduire la dépendance du pouvoir local par rapport aux fonds centraux. Actuellement, les subventions centrales en Grande-Bretagne couvrent 52% des dépenses subventionnées. Elles sont à la baisse puisqu'en 1974 elles couvraient 61% avec un sommet de 67% en 1975 (Bennett 1982: 76). Il en découle que l'on doit compter davantage sur la base de taxation locale des propriétés, ce qui est une source d'inégalités territoriales. Tout au plus peut-on dire présentement que les inégalités territoriales dans la distribution des services en Grande-Bretagne sont moindres qu'elles ne le seraient dans le cas d'un gouvernement autonome avec 100% des fonds locaux et le choix total des services. Nous sommes toutefois loin de l'État-providence idéal.

○ Un sixième aspect du pouvoir local en Grande-Bretagne est le degré relativement élevé du contrôle central et le faible degré d'autonomie locale. Cela fait partie de la logique du modèle de l'État-providence. Il y aurait peu d'intérêt à essayer d'uniformiser les ressources financières disponibles pour les services locaux sans aussi garantir qu'elles servent à fournir ces services. Toutefois, la croyance populaire veut que le degré du contrôle central soit proportionné au financement des conseils locaux. D'ailleurs, sur la foi de cet argument, il faudrait admettre qu'il y ait moins de contrôle maintenant qu'en 1974 suite à la chute du pourcentage des dépenses subventionnées par les fonds centraux. Ce n'est pas le cas. En fait, le contrôle central se présente sous deux traits distincts : un *contrôle politique* et un *contrôle financier*. Voyons cela.

L'*autonomie politique locale* ou la libération du contrôle politique central, c'est la liberté qu'a le conseil de choisir comment il entend distribuer ses revenus entre les différents types de dépenses. Mais, il y a deux contraintes. La première découle du fait que les subventions centrales sont divisées

en subventions spécifiques (transports et police) et en une tranche de subventions qui comprend tous les autres services. Les fonds alloués pour le transport ou la police ne peuvent pas être affectés à l'éducation ou au logement quoique les conseils aient tout de même une certaine influence sur la manière dont ils dépensent ces subventions à l'intérieur de ces catégories même si, généralement, le contrôle du conseil sur la police est limité. La dernière tranche de subventions n'est sujette à aucun emploi spécifique. La seconde contrainte est l'obligation faite aux conseils d'utiliser ces subventions pour des activités autorisées par la loi. Il s'agit de la formule *ultra vires*. Il en résulte un manque d'autonomie. Chose certaine, il y a certainement un manque d'indépendance : les conseils, par exemple, ne peuvent pas à volonté devenir des flots socialistes. Par contre, on leur laisse une autonomie considérable. La législation qui *oblige* les conseils à assumer certaines activités, par exemple l'instruction des 5 à 16 ans, ne spécifie pas comment elles doivent être accomplies, notamment le choix des matières qui doivent être enseignées, le caractère mixte ou non des écoles, l'approche sélective ou compréhensive de l'enseignement. Mais, dans la majorité des cas, la législation est *permissive*. Elle autorise les conseils à faire certaines choses mais ne les oblige pas à les faire. Du coup, leur autonomie est même plus grande. En fait, lorsque l'État-providence est attaqué, l'autonomie politique devient une arme à deux tranchants. Comme la législation spécifie seulement que les services doivent être « adéquats » ou « appropriés », cela facilite l'ajustement des activités à un revenu décroissant. Quand les conseils ont été accusés devant la cour de ne pas avoir fourni des services adéquats, on s'est retrouvé jusqu'à maintenant devant un flou juridique.

Quant à l'*autonomie financière* du conseil, ou la liberté que laissent les contrôles financiers centraux, elle dérive de quatre sources. *Premièrement*, les subventions centrales ne couvrent que 51% des dépenses admissibles à des subventions. Le reste doit donc être payé par des impôts locaux et des charges de services. C'est une source d'autonomie à double tranchant. Comme nous l'avons vu, les contrôles politiques sont en fait limités et l'adage qui dit « Celui qui paie les violons choisit la musique » ne s'applique pas. Dans un autre contexte, les conseils accueillent bien les subventions centrales et se plaignent amèrement quand elles sont diminuées. En fait, ils sont plus enthousiastes pour élever le niveau des dépenses qu'ils ne le sont à devenir financièrement plus autonomes. *Deuxièmement*, jusqu'en 1985-1986, les conseils seront libres d'ajuster les impôts locaux au niveau de leur choix. Cela veut dire que les conseils travaillistes dépenseront plus pour les services que les conseils conservateurs. La liberté d'ajuster les impôts locaux est une base d'autonomie financière jalousement conservée. Comme nous le verrons en deuxième partie, l'hostilité universelle partagée par les conseils envers cette nouvelle législation le montre bien. Elle fut adoptée précisément parce que les conseils travaillistes se servaient de ce pouvoir pour dépenser plus que ne le désirait le gouvernement central et elle a suscité beaucoup de réactions. Une *troisième* source d'autonomie

financière adoptée par les conseils, ce sont les charges de services pour les parcs de stationnement, les loisirs, les licences de marché et les permis de construction. Certaines d'entre elles sont des « services aux commerçants », elles brisent l'égalité. Les autres sont simplement une petite source de revenus. Enfin, la *quatrième* source d'autonomie financière est la vente d'actifs comme des terrains ou des logements appartenant aux conseils. Le fruit de ces transactions peut servir, à certaines conditions, à de nouveaux projets de capitalisation.

Pour toutes ces raisons, l'existence de contrôles politiques centraux demeure compatible avec une autonomie considérable pour les conseils. Les différences dans la distribution des services s'expliquent en fait par cette autonomie. Elles sont rapportées dans les analyses de politiques (Sharpe et Newton 1984). Elles sont à la base aussi des capacités des conseils à assumer de grands développements comme des complexes portuaires, des marinas, des centres de congrès ou d'exposition, des centres commerciaux, etc... (QRBG 1983).

Nous avons dans cette première partie distingué six caractéristiques du pouvoir local et indiqué comment décrire sur cette base le cas de la Grande-Bretagne. À notre avis, ce sont là les dimensions les plus importantes pour comprendre et comparer des cas différents de pouvoir local et de politique locale comme effets de la crise économique sur ce pouvoir et cette politique.

▣ **Développements récents concernant le pouvoir local en Grande-Bretagne ou comment le pouvoir local est devenu un problème politique**

◇ **Développements avant 1979 : de la « normalité » au premier assaut contre le pouvoir local**

Jusqu'aux années 70, quand le gouvernement britannique était sur la sellette, il l'était le plus souvent suite aux controverses sur les services qu'il fournissait. Au cours des années 50 et 60, la lutte contre les taudis, la construction de logements par les conseils, le développement de centres commerciaux et la construction d'autoroutes firent naître une soudaine poussée de protestations populaires contre les conseils qui se faisaient urbanistes et promoteurs. L'introduction d'écoles d'enseignement général en 1965 enflamma aussi les passions et centra les conflits sur les conseils locaux. Cependant, aussi importants soient-ils, ces conflits contrastent avec ceux dont le pouvoir local est l'enjeu actuellement car ils ne remettaient pas en question l'institution elle-même, exception faite toutefois de la réforme conservatrice du pouvoir local à Londres en 1964 et dans le reste du pays en 1974.

Des études théoriques démontrent que le pouvoir local ne posait pas de problèmes politiques au cours des années 50 et 60. Elles comprennent de nombreuses analyses de conflits sur des questions particulières (Dennis

1970, 1972; Davies 1972) et des analyses statistiques sur l'importance de l'uniformité dans la distribution des services (Davies 1968). La question principale était de savoir quel était le pouvoir que les professionnels (ou les « administrateurs urbains », selon Pahl 1975 et Pickvance 1984), avaient vis-à-vis les politiciens. Ces études furent réalisées à l'intérieur de disciplines telles que la sociologie, les sciences politiques et l'administration sociale. L'étude du pouvoir local sans celle des services qui y sont liés était devenue une morne section de l'administration publique. En réalité, des thèmes comme la répartition des fonctions entre les gouvernements locaux et central, l'esquisse de frontières au pouvoir local, l'organisation interne et financière du pouvoir local étaient toutes des questions obscures qui intéressaient seulement une poignée de spécialistes.

Depuis les années 70, tout a changé. Les perturbations de la croissance économique des années 60 ont suscité l'apparition d'un éventail complet de réformes institutionnelles qui n'ont pas épargné le pouvoir local.

On a assisté en 1974, à l'extérieur de Londres, à une restructuration du pouvoir local provoquant le passage de 1 500 conseils à 522 unités plus larges. Cette opération visait une efficacité accrue, on attendait de plus larges unités qu'elles mènent à une distribution plus uniforme et plus économique des services. Il y avait aussi des objectifs bureaucratiques et politiques. Par exemple, le gouvernement central favorisait de plus larges unités pour faciliter son contrôle sur le pouvoir local. De plus, la mise en place de conseils de comté métropolitains visait à contrebalancer la tendance travailliste des villes-centres en les associant aux grandes banlieues conservatrices (Sharpe 1978).

Au moment même où s'opérait cette réforme de structure du pouvoir local, on faisait aussi des tentatives de réformes internes. Prenant exemple sur les États-Unis, un « management corporatif » fut introduit par lequel les autorités devaient mettre en place des objectifs corporatifs et baser leurs décisions budgétaires sur la contribution des services à ces objectifs. Les directeurs exécutifs furent désignés pour réaliser ces objectifs. Cette réforme s'attaquait au pouvoir des départements hautement professionnalisés des conseils comme ceux de l'éducation et du logement où, paraît-il, on dépensait de façon excessive pour des besoins définis par des professionnels. L'on désignait ce pouvoir du terme « départementalisme » pour nier la légitimité des intérêts professionnels par rapport à « l'intérêt corporatif ».

En pratique, le « management corporatif » échoua à contrecarrer le pouvoir des professionnels. Dans le milieu des affaires d'où origine le projet de « management corporatif », la contribution au profit des différentes activités d'une firme fournit une base commune pour les comparer entre elles. Dans les gouvernements locaux, on ne peut comparer ainsi les résultats par le nombre d'élèves inscrits ou de maisons construites. Dans ce contexte,

l'effet le plus durable du management corporatif fut donc l'apport d'une nouvelle profession, les managers corporatifs. Ces derniers réclamèrent une expertise générale s'opposant ainsi aux autres groupes professionnels. Comme la crise se manifestait, les initiatives des conseils pour créer des emplois ont souvent été manipulées directement par les directeurs exécutifs qui se sont donné une raison d'être qu'ils risquaient de perdre (Harrington 1984).

L'administration publique traditionnelle analysa les réformes du pouvoir local comme liées à la poursuite de valeurs abstraites n'accordant pas trop d'importance à l'impact des contraintes économiques et politiques (Rhodes 1970). On laissa aux politicologues et aux sociologues le soin de proposer une autre interprétation (Smallwood 1965; Dearlove 1979). Vers le milieu des années 70, les études théoriques du pouvoir local acquirent un statut plus important à l'intérieur de la sociologie, de la science politique et de l'administration sociale parce que les développements mentionnés furent intégrés à une théorie générale, celle de l'État (Cockburn 1977; Jessop 1982). Cockburn a présenté le « gouvernement local » comme un microcosme de l'État. Récemment, en traitant de l'« état dualiste », on a insisté sur les caractéristiques distinctives des États locaux et central (Saunders 1981). Les discussions autour de ces distinctions furent particulièrement animées en Grande-Bretagne (Cawson 1982; Harrington 1983) parce qu'on a examiné à la fois les tendances corporatives du gouvernement central et les développements du pouvoir local. Berry (1984) a dégagé de ces discussions la spécificité de la situation britannique.

Les réformes des années 70 furent un premier signe que le gouvernement local n'échapperait pas au nouveau climat économique provoqué par la crise et ses mots d'ordre : modernisation, efficacité et restructuration.

Le gouvernement travailliste déclencha un autre assaut contre le pouvoir local en 1976. Les Travaillistes avaient augmenté les dépenses publiques sur des questions sociales et, après deux ans en fonction, le ministre responsable du pouvoir local annonça : « la fête est finie ». De fête, personne ne soupçonnait qu'il y en eût jamais ! Ce qui avait changé, c'est que le gouvernement faisait face à la crise économique — le chômage était passé de 600 000 en 1974 à 1 269 000 en 1976 — et proclamait que l'inflation était le véritable problème; il estimait que des dépenses publiques élevées étaient un facteur d'inflation d'importance majeure. Les gouvernements locaux, étant au cœur des dépenses publiques, furent dans ce contexte particulièrement attaqués.

La thèse de la diminution des dépenses publiques fut défendue par Bacon et Eltis (1976). Pour eux, les dépenses publiques augmentaient les emprunts du gouvernement et enlevaient à d'autres secteurs la possibilité d'emprunter, ce qui provoquait une augmentation des taux d'intérêt et de l'inflation. Il en ressortit une politique visant à réduire le *Public Sector Borrowing Requirement*. Elle acquit même un statut de totem à la fin des années 70. En

réalité, le raisonnement était trompeur : les dépenses publiques ne requièrent pas automatiquement de nouveaux emprunts publics car elles peuvent être financées en empruntant dans le secteur privé (Pickvance 1982).

Néanmoins, en 1976, on diminua sévèrement les dépenses des gouvernements locaux. La principale cible fut les dépenses pour le logement. Il y avait là un avantage particulier pour le gouvernement travailliste désireux de conserver l'appui des syndicats. En effet, ces diminutions concernaient dans une large mesure les dépenses en capital pour la construction de logements par le conseil et n'affectaient que des emplois non-syndiqués des travailleurs de la construction. Toute autre affectation des coupures aurait empiété sur des emplois syndiqués. Le tableau 2 montre des diminutions réelles annuelles de 11,5% sur les dépenses en capital dans les gouvernements locaux entre 1976 et 1979.

De 1976 à 1979, le gouvernement travailliste continua à considérer l'inflation comme le problème principal et, par conséquent, poursuivit une politique déflationniste, non sans succès. L'inflation tomba de 24,2% (1975) à 16,5% (1976), 15,8% (1977) et 8,4% (1979). Ceci se fit au prix d'un chômage très élevé qui resta obstinément autour de 1,3 million (5,4%). C'était prévisible avec une politique déflationniste. Cependant, loin de diminuer, les dépenses générales du gouvernement s'élevèrent de 1,5% par année en termes réels entre 1976 et 1979 – voir tableau 2 – parce qu'en dépit des diminutions de 2,4% par année consenties dans les dépenses des gouvernements locaux, le pouvoir central augmenta ses dépenses de 1,9% par année à cause des augmentations dans le versement d'indemnités sociales pour le chômage, la défense et le respect de « la loi et de l'ordre ».

◇ 1979 : l'assaut des Conservateurs contre le pouvoir local

En 1979, la victoire des Conservateurs fut un raz-de-marée électoral. À partir de ce moment, on interpréta autrement la crise économique. Le chômage qui s'était élevé de 600 000 en 1974 à 1 302 000 en 1979 pouvait être réduit à la condition que l'économie devienne plus compétitive sur le plan international. On abandonna même l'idée que le gouvernement pouvait contrebalancer le chômage en augmentant les dépenses publiques. Rappelons que cette idée était un article de foi partagé par tous les gouvernements d'après-guerre. De plus, on refusa totalement de reconnaître que la politique déflationniste poursuivie par les Travailleurs était en partie responsable du taux de chômage.

Pour le gouvernement conservateur nouveau style, la crise économique reflétait l'échec du keynésianisme et le besoin d'une alternative radicale. Cette alternative, on la trouva dans le XIXe siècle. Le gouvernement devait se retirer de l'activité économique et concentrer ses efforts en des encouragements aux forces du marché. Les syndicats devaient être affaiblis pour

TABLEAU 2

Tendances des dépenses des gouvernements central et locaux, 1974-1983

	1974 (millions de livres)	1983 (millions de livres)	Changement 1974-83 (1974: 100)		Taux simple de la croissance annuelle				Période totale
			En termes monétaires	En termes ² réels	1974-76	1976-79	1979-83	1974-83	
					Travailleurs				
GDP au coût factoriel	75641	257489	340	112	1,7	2,0	0,6	1,3	
Dépenses générales du gouvernement ¹	36997	137480	372	109	0,2	1,5	1,0	1,0	
Dépenses du gouvernement central	29721	120709	406	118	2,9	1,9	1,6	2,1	
Dépenses des gouvernements locaux	12859	37643	293	86	- 2,1	- 2,4	- 1,0	- 1,6	
- dépenses en capital ³	3629	3951	109	32	- 12,2	- 11,5	- 9,0	- 7,6	
- dépenses courantes	9230	33692	365	107	1,9	0,2	0,5	0,7	
Subventions centrales aux autorités locales pour les objectifs courants	4683	18495	395	115	14,7	- 4,3	0,6	1,7	

Source : Central Statistical Office, *National Income and Expenditure*, Édition 1984, Londres: H.M.S.O.

1 Les dépenses générales du gouvernement sans les transferts entre les gouvernements central et locaux. Sont exclus aussi les dépenses des industries nationales.

2 Les colonnes 4 à 8 sont calculées selon l'indice des prix du GDP coût factoriel (rangée 1) et l'indice des prix des dépenses générales du gouvernement (rangées 4 à 7).

3 Les dépenses des gouvernements locaux sont calculées sans les entrées de la vente des logements du conseil. En 1983, elles ont totalisé 1 604 millions de livres. Si la ligne 5 (dépenses en capital) était de nouveau calculée pour les inclure, les données seraient : 3647; 5555; 149; 44; - 12,2; - 9,4; - 4,6; - 6,3.

augmenter la « flexibilité » du marché du travail par une diminution des salaires pour créer des emplois. Ils devaient aussi perdre leur rôle de « partenaires sociaux ». Tout cela impliquait une réduction du secteur public de l'économie, une diminution des impôts et une augmentation de la capacité de choisir ses dépenses. Les gouvernements locaux, base même du pouvoir des syndicats et des professionnels, furent donc une cible privilégiée pour atteindre ces objectifs.

Depuis 1979, le déploiement de cette idéologie a rencontré de très importantes résistances. Dans la suite de cette partie, nous considérerons trois développements majeurs : le conflit initial entre le gouvernement et les conseils concernant le niveau des dépenses; le combat subséquent concernant la législation sur le pouvoir des conseils de prélever des impôts; les plans pour abolir le GLC (Greater London Council) et les conseils de comtés métropolitains.

○ **Le conflit entre le gouvernement et les conseils concernant le niveau des dépenses**

La nouvelle idéologie conservatrice au sujet du rapport public/privé de l'économie destinait aux gouvernements locaux un message simple : diminution des dépenses et réalisation de leurs activités par des contrats avec des firmes privées.

Il est toutefois très dangereux de partir d'une idéologie pour guider les développements adéquats du pouvoir local, car ce qui est plus significatif, c'est la très forte résistance des conseils locaux, en général, et des conseils travaillistes, en particulier, aux menaces du gouvernement central. On peut analyser le fait de deux façons : la forme utilisée pour imposer les nouvelles priorités et le succès limité du contrôle gouvernemental sur les dépenses des conseils.

Dans le premier cas, le point clé, c'est que l'abandon des activités à des firmes privées et la diminution des dépenses ont été imposés aux conseils sans modifier la législation qui délimite les champs d'activités des gouvernements locaux.

Lorsque les services sont confiés à des firmes privées, la responsabilité demeure celle des conseils. Avec la privatisation — en fait, la vente de l'actif public —, c'est différent. Elle s'est poursuivie à l'échelon du gouvernement central et parmi les industries nationalisées. Ce ne fut pas le cas dans les gouvernements locaux à l'exception de la vente des logements du conseil. Même l'engagement des conseils envers les firmes privées s'est fait sur une échelle limitée. Il s'est appliqué à très peu d'activités : l'entretien des écoles, la propreté des rues et des toilettes publiques, l'approvisionnement des écoles et l'enlèvement des ordures ménagères. Un conseil sur vingt a peut-

être été concerné. Dans certains cas, les employés des conseils, menacés de licenciement, ont présenté une soumission pour rivaliser avec les firmes privées. Ce fut le cas des éboueurs.

Les contrats des conseils avec des firmes privées ont habituellement réduit les coûts, mais aussi la qualité des services. Les coûts ont également diminué par la baisse des salaires et/ou l'embauche d'employés à temps partiel pour lesquels l'employeur paie moins de frais généraux. On a dit encore que, pour entrer sur le marché, les firmes concernées ont offert leurs services à des prix irréalistes. Il en a résulté une nette diminution des standards pour l'entretien, l'approvisionnement ou l'enlèvement des ordures. Comme les conseils étaient toujours responsables du travail de ces firmes, dans un grand nombre de cas ils leur ont enlevé les contrats et assumé l'exécution des travaux.

Le fait que le pouvoir local n'ait pas persévéré dans la privatisation et n'ait pratiqué le recours à des contractants que sur une petite échelle, démontre que l'appui politique pour la réalisation de l'aspect le plus radical du programme conservateur a été insuffisant. En d'autres termes, le consensus politique entourant la notion d'État-providence et le rôle important du pouvoir local ont été maintenus et les conseils, individuellement ou par le biais de leurs associations nationales, celles des professionnels ou des syndicats, ont défendu le maintien des services.

La deuxième priorité gouvernementale, la diminution des dépenses locales, fut également appliquée sans aucun changement de législation. Cependant, ce qui est important, c'est que le déclin du niveau réel des services des conseils s'est fait en dépit du fait que la législation soit demeurée inchangée. Le tableau 2 montre une diminution réelle de 1% du total des dépenses des conseils entre 1979 et 1983. Cette diminution a été possible — nous y avons déjà fait allusion — par la permissivité de la législation et par le fait que les conseils ne sont pas obligés de fournir des niveaux spécifiques de services. La construction de logements est par exemple de tout temps à un bas niveau. La quantité des logements disponibles a diminué considérablement par la vente forcée des maisons appartenant aux conseils. Les dépenses pour les livres et l'équipement dans les écoles ont diminué et les parents s'attendent à payer pour des choses qui auparavant étaient gratuites. De plus, le choix des matières enseignées a été réduit dans certaines écoles. Enfin, les loyers des logements appartenant aux conseils et les tarifs des transports publics sont plus élevés que jamais. Certes, on a essayé, de façon légitime, de conserver le niveau des services, mais l'imprécision de la loi concernant les responsabilités des conseils a conduit à l'échec. En somme, les services ont été sapés par la réduction des dépenses sans qu'il soit nécessaire de légiférer pour enlever aux conseils leurs fonctions.

La seconde voie suivie par les conseils pour résister à la politique conservatrice concerne le niveau des dépenses. Le pouvoir local est devenu une

cible importante pour un gouvernement dont l'objectif est de réduire le volume des activités du secteur public. Si les contrôles centraux étaient complets, les diminutions des dépenses des conseils seraient directes. C'est parce qu'ils sont incomplets que le gouvernement central a consacré tant d'efforts depuis 1979 à concevoir un système pour accroître son contrôle sur les dépenses des conseils. Nous discuterons ici du système de « pénalisation » introduit en 1980. Cette discussion sera poursuivie dans la section suivante par l'étude du *Rates Act* introduit en 1984.

Les conseils disposent de trois sources de revenus. C'est parce qu'une seule de ces sources est sous le contrôle du gouvernement central que ce contrôle reste incomplet : il s'agit des subventions au pouvoir local (la ligne 7 du tableau 2 les identifie). Les autres sources de revenus sont les frais et les charges affectés aux services des conseils – pour lesquels il y a un certain contrôle – et les impôts locaux qui n'ont été et ne seront soumis à aucun contrôle¹ jusqu'en 1985-86.

Le gouvernement espérait, au début, compter sur les électeurs locaux pour contrôler les dépenses locales. Pendant une brève période en 1979-80, on a cru que si les conseils étaient soumis à moins de contrôles et plus près des électeurs locaux, ces derniers voteraient contre ceux qui choisissent de prélever des impôts locaux élevés pour financer des programmes coûteux. Ce scénario ne s'est pas matérialisé. En partie, c'est dû au fait que les conseils sont dirigés, pour une grande part, par des intérêts professionnels qui appuient un haut niveau de distribution des services et demeurent à l'abri de sanctions électorales. C'est également dû au fait que, dans les régions où les conseils sont travaillistes, le public appuie traditionnellement de hauts niveaux de dépenses et accepte des impôts locaux élevés.

Suite à cette situation, le gouvernement adopta une approche interventionniste et passa en 1980 le *Local Government Planning and Land Act*. Le pouvoir local était devenu une question politique d'importance majeure en 1979 et 1980. À la base de cette loi, on retrouve un système de pénalisation qui devait s'appliquer aux conseils dont les dépenses excéderaient le montant fixé par le gouvernement central. Cette pénalisation se fait par une réduction des subventions du gouvernement central aux conseils récalcitrants.

¹ En ce qui concerne les dépenses en capital, le gouvernement central tenta jusqu'en 1980, de les contrôler par la vérification des emprunts des conseils. Ce fut un échec car les conseils disposaient d'alternatives pour financer les dépenses en capital et ces alternatives n'étaient pas contrôlées, par exemple les transferts internes. Depuis 1980, un système plus sévère a été établi. Les dépenses en capital sont depuis lors directement contrôlées par des autorisations de dépenses plutôt qu'indirectement par le contrôle des sources de fonds. Cela fut si efficace qu'en 1981 et 1982, les faibles dépenses en capital décidées par les conseils ont constitué un problème. Celui-ci provient du temps qu'il faut pour l'exécution d'un projet de dépenses de capital et de l'incertitude des conseils d'avoir assez de revenus pour leur mise en opération (salaires, achat de biens et services, etc...).

Étant donné que, traditionnellement, les relations entre les gouvernements central et locaux doivent en Grande-Bretagne suivre des procédures universelles et éviter un traitement spécial à chaque conseil, le gouvernement eut un problème. Il devait asseoir son système de pénalisation sur une formule « neutre », par définition publiquement défendable, qui lui garantirait autant que possible que les conseils travaillistes, jugés trop dépensiers, seraient pénalisés alors que les conseils conservateurs ne le seraient pas. Il en découla une législation qui permit au ministre une grande flexibilité dans l'élaboration d'une formule.

Les pénalités visèrent deux cibles, une première liée au pourcentage d'augmentation des dépenses comparées à celles de l'année précédente, et une seconde, liée à la subvention appelée GRE (*Grant-related expenditure*) que le gouvernement estime correspondre à ce que le conseil doit dépenser². En soi, une cible définie en pourcentage pouvait pénaliser des conseils conservateurs qui, traditionnellement, ne dépensent pas beaucoup et n'ont besoin d'augmenter que très peu leurs impôts locaux chaque année. Aussi la cible des dépenses subventionnées ne s'ajouta que pour pénaliser les conseils travaillistes qui, traditionnellement, ont des niveaux de dépenses relatives à leurs besoins jugés excessifs par le gouvernement central.

Ce système de pénalisation fut critiqué dès le début par les conseils et par les associations de conseils de toute allégeance politique. L'opposition la plus forte se fit autour de la réclamation d'indépendance « constitutionnelle » des conseils qui sont des corps élus séparément. Les conseils travaillistes, par ailleurs, insistèrent sur le fait que ce système de pénalisation les visait spécifiquement comme parti politique. L'adoption de l'*Act* ne mit donc pas fin à la controverse politique, l'ampleur de l'opposition força le gouvernement à amender sans cesse le système, dans certains cas même, rétrospectivement.

Ces amendements amenèrent des variations dans le choix de l'année de base et des augmentations du pourcentage permis dans les dépenses pour le volume fixé. Ils firent varier aussi le choix des « besoins » pour le calcul des dépenses subventionnées prévues. Même la taille et la gradation des pénalités varièrent selon qu'elles s'appliquaient à toutes les violations ou seulement à celles qui excédaient un certain seuil. De cette façon, les pénalités pouvaient être appliquées politiquement à la convenance du gouvernement. En pratique, même ces amendements furent insuffisants et le gouvernement conservateur choisit de ne pas appliquer les pénalités sur les dépenses subventionnées pour certaines années. Du coup, certains conseils conservateurs virent la fin de leur pénalisation.

² Les conseils locaux contestèrent, avec raison, que le GRE soit une mesure effective de ce qu'ils ont à dépenser. En fait, en visant les dépenses subventionnées, le gouvernement central se donnait un moyen de partager le montant total des subventions gouvernementales entre les conseils, ce qui n'avait qu'une courte relation avec le niveau absolu des besoins de chaque région.

L'un des effets de la nature changeante de ce système de pénalisation fut de rendre imprévisibles les revenus des conseils. Pour constituer une réserve, ceux-ci prélevaient plus que les impôts nécessaires. Un rapport récent émis par l'*Audit Commission* a estimé l'excès à plus de 1,5 milliard de livres pour les années 1981-82 à 1983-84. Si on compare ce montant à un revenu total d'impôts locaux de quelque 35 milliards de livres pour la même période, c'est un résultat paradoxal pour un gouvernement désireux d'abaisser les dépenses publiques.

Le système de pénalisation conduisit aussi à un état de confrontation permanente entre le gouvernement et les conseils. La grande ironie de tout cela, cependant, est qu'il n'y eut aucune diminution importante des dépenses des conseils. Comme le montre le tableau 2, les dépenses du pouvoir local en termes réels ont baissé de très peu entre 1979 et 1983, soit 1,0% par année. Elles avaient diminué beaucoup plus vite que cela sous le gouvernement travailliste entre 1976 et 1979, soit 2,4% par année. L'importance d'une diminution, si petite soit-elle, ne doit pourtant pas être sous-estimée. Les coûts dans le secteur public s'élèvent plus vite que ceux du secteur privé à cause de l'effet du prix relatif (*relative price effect*) et des facteurs démographiques. Dès lors, une augmentation du niveau des dépenses réelles est nécessaire pour répondre aux besoins à un niveau constant.

Comment expliquer cet échec remarquable des Conservateurs ? La première raison, c'est que les subventions centrales aux conseils continuèrent à augmenter de 0,6% par année en termes réels entre 1979 et 1983. En d'autres termes, l'aide du gouvernement aux conseils ne déclina pas en dépit des prises de position idéologiques et ce, à mon point de vue, parce que les intérêts du pouvoir local ont été suffisamment puissants pour résister à une réduction de leurs activités sur une grande échelle³.

La seconde raison de cet échec, c'est que le système de pénalisation n'a pas empêché les conseils d'augmenter leurs dépenses. Les pénalités totales imposées ont été de 201 millions de livres en 1981-82, de 308 millions en 1982-83 et 275 millions en 1983-84 (Smith 1983), c'est-à-dire moins de 2% des subventions du gouvernement aux conseils. Cette inefficacité dépend de trois facteurs. Premièrement, le niveau où elles étaient fixées découlait de l'écart entre les dépenses réelles du conseil et les objectifs prévus par les subventions et, paradoxalement, les objectifs prévus au GRE augmentaient pour les conseils qui continuèrent à hausser leurs dépenses. Il y a eu une corrélation positive entre l'augmentation des dépenses de 1981-82 à 1983-84 et l'augmentation des subventions prévues de 1983-84 à 1984-85 (Smith 1983). Cela signifie que les conseils qui augmentaient considérablement leurs dépenses étaient « récompensés » par des augmentations plus grandes,

³ En outre, il y a peut-être eu une différence entre le niveau intentionnel et non intentionnel des subventions. Depuis que les octrois sont fixés en termes d'argent, leur valeur réelle dépend de l'inflation. Si l'inflation est moindre que prévue, la valeur réelle des subventions centrales peut être plus grande que leur valeur intentionnelle.

les rendant ainsi moins passibles d'être pénalisés, ce qui est en nette contradiction avec les objectifs du gouvernement. Deuxièmement, grâce à des pressions politiques, des exemptions furent accordées en 1981-82 et 1982-83 aux conseils qui excédaient les objectifs des subventions. Finalement — et ceci était plus grave pour le gouvernement —, les pénalités n'ont pas atteint beaucoup de conseils travaillistes parce que les conseils, tels ceux du GLC (*Great London Council*) et ILEA (*Inner London Educative Authority*) outrepassaient tant les objectifs fixés qu'ils étaient déjà pénalisés au maximum. Aussi dès que ces conseils étaient privés de leurs subventions centrales, le gouvernement n'avait plus de recours pour restreindre leurs dépenses.

La troisième raison de cet échec à faire chuter les dépenses des conseils découle du fait que ceux-ci pouvaient élever leurs impôts pour contrer les diminutions des subventions centrales. C'est dû au fait que le public a accepté de payer des impôts plus élevés en échange de meilleurs services, qu'une augmentation d'impôt rapporte une augmentation du taux de revenu à chaque année par la suite — une série d'augmentation n'est donc pas nécessaire — et que le taux d'augmentation nécessaire n'était pas élevé.

Une dernière raison expliquant le niveau inchangé des dépenses des conseils est l'utilisation par les conseils d'une « comptabilité créative » grâce à laquelle l'argent est placé dans des fonds spéciaux non déclarés au budget. Par exemple, le budget d'Hackney, un conseil travailliste de l'arrondissement de Londres, est pour 1984-85 de 82 millions de livres mais le niveau réel de ses dépenses est de 106 millions.

On peut aussi interpréter l'échec du système de pénalisation par le souci du gouvernement de pénaliser certains conseils travaillistes plutôt que de limiter le niveau global des dépenses courantes. Ceci provient des réactions politiques de ses propres partisans devant l'introduction de pénalités plus sévères et de diminutions dans les subventions ainsi que du lobbying fait par les groupes de pression du pouvoir local (voir aussi Gibson 1983).

En 1983, le gouvernement conservateur a réussi à introduire de petites diminutions réelles dans l'ensemble du niveau de dépenses des conseils. Elles furent toutefois moins fortes que prévu. En outre, le système de pénalisation, cause du soulèvement des conseils de toute allégeance, a notamment échoué à empêcher les conseils, surtout des conseils travaillistes, de dépenser à des niveaux élevés et de se faire ainsi du capital politique.

L'échec de cette politique amena le gouvernement à prendre deux mesures additionnelles qui convenaient mieux à sa rhétorique radicale et visaient principalement les conseils travaillistes : 1) le *Rates Act* et 2) la législation pour abolir le GLC et les conseils de comtés métropolitains. Ces gestes seront discutés dans les sections suivantes.

○ La lutte contre la législation du Rate-capping

Comme nous l'avons vu, le pouvoir de prélever des impôts locaux a été le plus important moyen utilisé par les conseils pour augmenter leurs dépenses suite aux diminutions ou aux faibles augmentations des octrois du gouvernement. Ce pouvoir est efficace parce que, dans beaucoup de régions, on appuie les dépenses du pouvoir local et là où il n'y a pas cet appui, les conseils sont libres de toute sanction électorale.

La loi pour contrôler les niveaux d'impôt est connue sous le nom de loi du *Rate-capping*. Elle était incluse dans le manifeste de l'élection conservatrice de 1983. Elle vise à donner au gouvernement le pouvoir général de limiter les augmentations d'impôt pour tous les conseils et celui de limiter les impôts des conseils qui sont sur une liste de conseils dépensiers. Cette loi constitue la première ingérence dans la liberté des conseils de fixer les impôts au niveau de leur choix. En 1981, une telle loi fut cependant introduite en Écosse.

Dès le projet même de cette loi, une large opposition s'est dessinée de la part des associations⁴ d'autorités locales. Les journaux titraient ainsi ces réactions :

- 1) « Les conseils s'unissent pour lutter contre les plans de restriction des impôts » (*The Guardian*, 30 juin 1983). L'Association des conseils de districts dominée par les Conservateurs a vu dans ces plans un « changement constitutionnel d'importance majeure » qui « saperait de façon sérieuse l'autonomie et la crédibilité des autorités locales ». L'Association s'est opposée aux plans tout en sachant que seuls les conseils travaillistes seraient touchés. Elle s'objecte particulièrement à l'estimation des dépenses subventionnées selon les besoins.
- 2) « Les conseils de comtés tory se joignent à la lutte pour les droits d'imposition locale » (29 septembre 1983). L'Association des conseils de comtés dominée par les Conservateurs a voté par 49 contre 3 son opposition au projet de cette loi parce qu'il implique la centralisation du pouvoir et l'affaiblissement de la démocratie locale.
- 3) « Les conseils tories atténuent l'attaque sur les plans de réforme des impôts locaux : les Travaillistes plaident pour une réaction unifiée (22 septembre 1983) ». L'Association des autorités métropolitaines était divisée sur l'attitude à prendre envers les conseils conservateurs qui refusaient de se joindre à l'opposition de la majorité des conseils travaillistes.

⁴ Ces associations sont surtout formées de professionnels qui représentent des groupes d'autorités et agissent en leur nom dans les négociations avec le gouvernement. Si nous retournons au tableau 1, le A.D.C. consiste en conseils de districts de comtés, le A.C.C. en conseils de comtés et le A.M.A. en comtés métropolitains et conseils de districts.

Le projet de loi a été introduit au Parlement en janvier 1984 et a soulevé l'opposition des députés conservateurs d'arrière-banc. La Chambre des Communes accepta une concession mineure : le pouvoir général de la loi ne s'appliquerait pas aux conseils qui avaient respecté le montant des objectifs prévus pendant les trois années précédentes. La moitié seulement, et ceci est intéressant, de tous les conseils étaient de cette catégorie, ce qui explique l'ampleur de l'opposition au système de pénalisation. À la Chambre des Lords, le gouvernement a frôlé la défaite par l'amendement présenté par l'opposition dont l'objet était le rejet général de la loi. L'amendement fut battu par seulement dix voix (140-130).

Le *Rates Act* de 1984 est maintenant en vigueur et la première liste de conseils qui seront sous le coup de cette législation en 1985-86 a été annoncée en juillet 1984. Les dix-huit conseils comprennent le Greater London Council, le South Yorkshire et Merseyside Metropolitan County Councils, le Inner London Education Authority, neuf arrondissements de Londres, Basildon, Leicester, Portsmouth, Sheffield et Thamesdown. Tous, sauf deux, sont des conseils travaillistes. Ce choix est basé sur le fait que leurs objectifs sont supérieurs d'au moins 4% au volume courant prévu et de 20% par rapport aux objectifs fixés par le GRE.

Les conseillers sont devant un dilemme. S'ils suivent les conseils du gouvernement concernant les niveaux d'impôts, ils devront accepter de très grandes diminutions de dépenses. C'est particulièrement vrai pour les conseils qui se sont engagés dans la « comptabilité créative » et qui dépensent au-dessus du niveau connu publiquement. Par ailleurs, s'ils déclarent un niveau d'impôt illégal pour éviter les diminutions de dépenses, ils risquent des amendes et la prison. Une solution intermédiaire leur est offerte dans la mesure où le *Rates Act* permet aux conseils de demander une « dérogation », c'est-à-dire un marché qui les libérerait du dilemme, mais celle-ci implique un examen plus minutieux des dépenses.

Cette question a fortement rapproché les conseillers, les activistes, etc... du mouvement travailliste autour d'une campagne d'opposition à la loi. L'emploi de la procédure de dérogation a été rejeté lors d'un meeting tenu le 26 juillet 1984 par les 16 conseils travaillistes qui seront touchés par la loi en 1985-86. Les conseillers ont deux possibilités : ou bien ils ne réussissent pas à fixer un impôt, ou bien ils laissent le conseil sans argent. Les deux sont illégales. Aussi les activistes appuient-ils largement une campagne contre la loi et contre le système de pénalisation qui continue à être en vigueur.

Ces gestes placeraient les conseils en dehors des zones légalement définies. En effet, en vertu du *General Rate Act* de 1967, il est illégal que les conseillers fixent les impôts à un niveau qui ne couvre pas l'écart entre les autres sources de revenus et les dépenses – c'est-à-dire fassent un budget illégal – et ultimement, permettent à un conseil de déclarer faillite. Toutefois,

lorsqu'en 1984 le conseil de Liverpool dans un geste de défi ouvert au gouvernement, ne réussit pas à fixer un impôt légal, aucune sanction légale ne lui fut appliquée et, après quelques mois d'affrontement, bénéficia de concessions importantes de la part du gouvernement.

L'action de Liverpool ne faisait pas partie d'un large mouvement d'opposition et de pratique illégale qui vit le jour indépendamment. Ce mouvement s'est formé depuis et reçoit l'appui des seize conseils travaillistes touchés par cette loi et l'assentiment officiel du Parti travailliste. Il est toutefois peu probable que le gouvernement répète seize fois le « cas » Liverpool. On peut prévoir un adoucissement des punitions prévues par la loi si un front commun se maintient entre les conseils touchés.

Voilà comment se présentent les grandes lignes du conflit entre le gouvernement et les conseils locaux au sujet de la loi du *Rate-capping*. Décrivons maintenant ce qui concerne la lutte pour l'abolition du G.L.C. et des conseils de comtés métropolitains.

○ **La lutte concernant l'abolition du G.L.C. et les conseils de comtés métropolitains**

Certaines des principales résistances au gouvernement conservateur sur sa « façon nouvelle » d'exercer son autorité se sont manifestées au sein du Greater London Council (GLC) et dans les conseils de comtés métropolitains (M.C.C.), organismes contrôlés par les Travaillistes depuis au moins 1981.

Ces conseils, certains d'entre eux de catégorie inférieure (tel celui de Sheffield), se sont fait connaître par des initiatives socialistes : tarification à la baisse pour les transports publics, politique d'augmentation des emplois et d'amélioration des conditions de travail par le biais de coopératives et d'accords avec les firmes privées qui reçoivent de l'aide financière, mesures pour réduire la discrimination envers les femmes, les noirs et les gais et, finalement, décentralisation administrative des services au niveau des quartiers (voir Boddy et Fudge 1984; Pickvance 1985a).

Si le nombre de ces initiatives fut insignifiant d'un point de vue politique, elles ont irrité le gouvernement. Elles ont fait ressortir la nouvelle intolérance envers toute démonstration d'autonomie du pouvoir local et rendu visibles, même très visibles, les politiques émanant de Londres. D'ailleurs, une grande bannière à l'extérieur de County Hall, quartier général du G.L.C. face au Parlement, rappelle constamment au gouvernement le nombre de chômeurs. Dans ce contexte, le G.L.C. s'est montré habile à se faire du capital politique et son leader, Ken Livingstone, est devenu un homme politique populaire et une personnalité connue des médias (Carvel 1984). Par sa politique de tarifs bon marché, le G.L.C. a su tirer bon parti des

perdes de subventions centrales en élevant les impôts locaux, démontrant de ce fait l'inefficacité du système de pénalités et provoquant une opposition importante des payeurs de taxes des milieux d'affaires qui paient le tiers de tous les impôts à Londres. Cette opposition a été intensifiée par les propos de Ken Livingstone qui considère que le système d'imposition est un mécanisme très efficace de redistribution (Livingstone 1984: 265).

À la lumière de ces développements, on comprend aisément les plans du gouvernement pour l'abolition du G.L.C. et des M.C.C.

Le Greater London Council a été créé en 1964 dans le cadre de la réforme du pouvoir local à Londres et les M.C.C. ont été créés en 1974 dans le cadre d'une réforme générale du pouvoir local. Ces deux réformes avaient été entreprises par le parti qui cherche maintenant à les abolir. Les plans d'abolition des sept conseils apparaissent dans le manifeste d'élection des Conservateurs en 1983 et sont détaillés dans un Livre blanc *Streamlining the Cities* (CMND 9063). Ce Livre propose l'abolition des conseils et le transfert de leurs fonctions à des commissions mixtes nouvellement établies ou à des conseils de catégorie inférieure. Par exemple, dans la région londonienne, le *London Transport* serait enlevé au G.L.C. et placé sous le contrôle⁵ du gouvernement central, et des commissions mixtes seraient établies pour l'éducation et les services d'incendie. Les fonctions restantes seraient confiées aux conseils d'arrondissements de Londres. Dans les comtés métropolitains, des commissions mixtes seraient mises en place pour l'incendie, la police et les transports publics, les autres fonctions étant confiées aux conseils de districts. Signalons qu'à Londres, la force de police métropolitaine est déjà sous la direction du ministère de l'Intérieur. Ces commissions seraient composées de représentants désignés par les conseils de districts de la région desservie, à une exception près, car les membres du Conseil de l'éducation du *Inner London* seraient élus directement. Ces commissions mixtes auraient le pouvoir de prélever des impôts, mais pendant les trois premières années le niveau d'imposition serait soumis à l'approbation ministérielle.

L'opposition à ces plans d'abolition a débuté aussitôt qu'il y fut fait allusion et bien avant que le manifeste ne soit publié ou que le Livre blanc ne soit mis en circulation. Les sources d'opposition furent remarquablement variées : s'ajoutant aux conseils concernés, elles comprenaient les groupes environnementaux, les églises et les corps bénévoles, le *London Tourist Board*, les membres conservateurs du G.L.C. et même le *British Roads Federation*. Le débat qui a suivi était centré sur les justifications à la base de l'abolition et sur les arrangements proposés par les conseils avant qu'ils ne soient abolis le 31 mars 1986. Comme la législation pour l'abolition sera introduite à la session parlementaire de 1984-85, cela explique qu'il n'y a eu jusqu'à maintenant que peu de conflits sur les arrangements substitués, c'est-à-dire les commissions mixtes.

⁵ Une loi à cette fin a été adoptée en mai 1984.

Les justifications du gouvernement pour l'abolition ont deux facettes. La plus importante est celle qui comprend une argumentation fonctionnelle et économique. On y affirme que le G.L.C. et les M.C.C. ont peu de fonctions, peu de responsabilités journalières pour certains d'entre eux (transport public et police) et dépendent de la coopération des conseils de catégorie inférieure pour ce qui est des autres. Dans ce contexte, ces conseils tendent alors à rechercher un rôle « stratégique » plus large, ce qui génère des conflits avec les autres conseils et le gouvernement central. De plus, les dépenses de ces conseils ont augmenté plus vite que celles des autres conseils (CMND, 9063: 3-4). On ferait donc des « épargnes importantes » en les abolissant. Beaucoup d'observateurs reconnaîtraient facilement l'existence de certaines frictions, voire la duplication des services, mais feraient probablement remarquer les avantages de la collaboration dans des domaines comme les transports publics, le contrôle de la circulation, l'urbanisme et l'enlèvement des ordures ménagères. Ce n'est pas le cas pour le Livre blanc, remarquable par l'absence d'arguments positifs pour soutenir l'idée que les commissions mixtes et les conseils de catégorie inférieure rempliraient plus efficacement les fonctions qui leur seraient transmises. Les conseils ont eux-mêmes présenté des illustrations détaillées des avantages de leur maintien. Ils ont aussi demandé à l'excellente firme de comptables Cooper et Lybrand d'estimer les effets financiers de leur abolition. Il en est ressorti un rapport, publié en février 1984, qui concluait que les coûts augmenteraient probablement de 40 à 60 millions de livres suite à l'abolition des six comtés métropolitains.

La seconde facette des justifications du gouvernement était politique. L'abolition des conseils « remettrait le pouvoir local au peuple dans les grandes villes » (P. Jenkin, secrétaire à l'Environnement, rapporté le 16 juillet 1984). Cette conception n'est valable que si l'on ne tient pas compte de la nature élue du G.L.C. et des M.C.C. et si les commissions mixtes non-électorales sont perçues comme aussi démocratiques que les conseils élus. On a également avancé un argument pseudo-constitutionnel selon lequel il n'y a pas, dans un état unitaire, de possibilité de proclamer une déclaration unilatérale d'indépendance et réclamant un mandat local (P. Jenkin, rapporté le 22 septembre 1983). En réalité, ces conseils ne font rien d'illégal, ils appliquent simplement les mandats locaux à la limite du pouvoir permis par la législation nationale.

Cependant, ce sont uniquement les partisans inconditionnels du gouvernement qui considèrent que les raisonnements avancés n'ont aucun sens, et que l'objet réel de l'abolition est de réaliser la politique⁶ du parti. Un membre du Parti conservateur a déclaré :

⁶ Il doit être noté que le système de pénalisation conçu par le gouvernement touche certains conseils conservateurs et que l'abolition du G.L.C. et des M.C.C. aura comme conséquence inattendue de donner plus de pouvoir aux conseils de Liverpool et Sheffield et à certains conseils de l'arrondissement de Londres qui sont parmi les plus radicaux de tous.

Si nous sommes honnêtes avec nous-mêmes, nous devons admettre que l'objet de la loi est de changer la complexité politique du G.L.C. — et que c'est le plus grand compliment que nous pourrions faire à Ken Livingstone (F. Sylvester, rapporté le 11 mai 1984).

En d'autres termes, c'est le capital politique du G.L.C. et des M.C.C. qui est la cible des plans d'abolition. La faiblesse des arguments du gouvernement et la transparence de la motivation politique ont contribué à étendre l'opposition à l'abolition jusque dans les rangs conservateurs.

S'ajoutant au débat sur les arguments intellectuels prônant l'abolition, les conflits ont été centrés sur le *Local Government Bill (Interim Provisions)* introduit au Parlement en mars 1984 et devenu loi en juillet 1984 sous une forme amendée. Cette loi, identifiée habituellement sous le nom de « paving bill », prépare la voie à la loi de l'abolition qui viendra légitimer l'abolition et le transfert des pouvoirs aux nouveaux organismes. Cette loi préparatoire propose d'annuler les élections de mai 1985 au G.L.C. et aux M.C.C. et d'assurer que l'autorité soit assumée par des conseils formés de personnes désignées venant de conseils de catégorie inférieure, jusqu'au 31 mars 1986 où l'abolition sera en vigueur. Cette loi transitoire était jugée nécessaire parce que, durant la période 1984-86 où l'abolition sera imminente, on s'attend à ce que les conseils essaient de se faire du capital politique, c'est dire que les élections de mai 1985 ne contiennent qu'un enjeu : le rejet de l'abolition.

La passation de cette loi à la Chambre des Communes fut difficile car l'opposition se manifesta tant du côté conservateur que du côté travailliste. Cette loi soulevait l'hostilité surtout parce qu'elle cherchait à abolir les élections, chose perçue à Londres comme le renversement des élections démocratiques, dans la mesure où les personnes désignées dans les commissions mixtes seraient de majorité conservatrice. La loi annonçait d'ailleurs l'abolition. À la Chambre des Lords, le gouvernement subit l'ignominie de la défaite sur un amendement de l'opposition qui cherchait à retarder l'annulation des élections jusqu'à ce que la loi de l'abolition soit adoptée. Il dut en conséquence amender la loi avant son adoption. Les élections de mai 1985 ne se tiendront pas et les conseillers resteront à leur poste. Ils ne seront pas remplacés par des personnes désignées⁷. Toutefois, des contrôles purent être instaurés afin d'éviter que les conseils, sans l'approbation ministérielle, disposent de terrains ou passent des contrats plus élevés que 100 000 livres ou 250 000 livres pour la construction ou l'ingénierie.

Cette bataille politique n'est pas terminée. Elle se continue en 1984-85 à l'occasion de l'introduction de la loi de l'abolition au Parlement. On le voit, le pouvoir local aura été continuellement au centre des préoccupations

⁷ On a divulgué à cette occasion la teneur d'un memorandum où Madame Thatcher exprimait que telle était sa préférence initiale mais qu'elle fut défaite au Cabinet sur la base d'un argument qui démontrait que le maintien des conseils devant être abolis se devait d'être aussi court que possible.

politiques depuis 1979. C'est le *Local Government and Planning Act* adopté en 1980 qui a introduit le présent système de subventions centrales et de pénalités. Ce dernier n'a pas atteint ses objectifs. Le *Rates Act* qui donne au gouvernement le pouvoir de limiter les impôts locaux en Angleterre et au pays de Galles et la loi préparatoire dont nous avons discuté, sont de nouvelles armes dont le gouvernement dispose pour tenter de neutraliser l'opposition. Cependant, les contradictions mises en cause sont si grandes entre l'existence du système du pouvoir local et les tentatives du gouvernement central de le contrôler sans le faire disparaître que ces nouvelles mesures n'ont probablement aucune chance de succès.

☐ Conclusion

Nous avons soutenu, en introduction, que l'impact de la crise économique sur le pouvoir central a été médiatisé par les idéologies économiques et les six caractéristiques du pouvoir local en Grande-Bretagne. Il reste à faire remarquer comment ces facteurs aident à expliquer l'importance politique qu'ont eue les conflits sur le pouvoir local en Grande-Bretagne durant la dernière décennie.

Les idéologies économiques ne sont pas déterminées par les conditions économiques. Confronté à la crise économique, chaque gouvernement prend pour cible certaines de ses manifestations particulières (inflation, faible rentabilité, chômage) selon le contexte politique et favorise certaines théories économiques existantes en identifiant des objectifs politiques. Le changement clé depuis 1974 concerne le rôle des dépenses publiques. Alors qu'auparavant on mettait en pratique la théorie keynésienne qui visait à combattre le chômage en utilisant les dépenses publiques pour augmenter la demande, les gouvernements, depuis 1974, ont choisi l'inflation comme cible politique pour aider à améliorer la rentabilité et se sont appuyés sur des théories qui considèrent que les dépenses publiques sont une cause d'inflation. Ce déplacement des objectifs politiques est évidemment influencé par la crise économique. Toutefois, il existait une variété de théories disponibles pour établir un rapport entre les mesures politiques et les buts économiques.

Quand on considère les dépenses publiques comme cause d'inflation et que les ressources qui y sont consacrées sont improductives, le pouvoir local devient, à mon avis, une cible privilégiée d'attaques lorsqu'il détient une part importante des dépenses du gouvernement comme c'est le cas en Grande-Bretagne (dans les pays où l'importance financière des pouvoirs locaux est moindre, il se peut qu'il soit alors mieux protégé), il l'est d'autant plus si le pouvoir local tend vers le modèle de l'État-providence dans un contexte de contrôle centralisé des dépenses et de dépendance vis-à-vis des subventions centrales. Dans les pays où le pouvoir local suit un modèle

de gouvernement autonome et où les idéologies ne favorisent pas les dépenses, il peut y avoir des tentatives de renforcer le contrôle central. Ironiquement, la nature centralisatrice du modèle de l'État-providence du pouvoir local, avantageuse quand les dépenses publiques sont élevées, le rend particulièrement vulnérable quand il y a des coupures dans ces dépenses.

L'échec du gouvernement à diminuer de façon importante les dépenses des conseils par le système de pénalisation introduit en 1980, s'explique par trois autres caractéristiques du pouvoir local en Grande-Bretagne : la combinaison d'un degré élevé de professionnalisation, de partis politiques très organisés et d'associations de conseils défendant leurs intérêts au niveau national a été de première importance dans la prévention d'une plus grande diminution des dépenses. On peut alors supposer que, dans les pays où ces types d'organisations sont plus faibles, les initiatives centrales auront plus de succès et déclencheront moins de protestations. Il ne faut toutefois pas négliger de mentionner que les campagnes locales contre les diminutions, habituellement menées par les employés des conseils, ont été fragmentaires et sans grand impact. En réalité, les usagers des services sont généralement absents de ces campagnes parce que le pouvoir local est isolé des groupes populaires et conserve une tradition paternaliste dans la distribution des services. Du moins est-ce le cas en Grande-Bretagne. Dans les pays où les citoyens s'engagent davantage dans les prises de décisions et dans le fonctionnement des services, on peut présumer que les campagnes de défense des services locaux sont beaucoup plus convaincantes.

L'introduction de la loi limitant les pouvoirs de perception d'impôts locaux et les projets d'abolition du G.L.C. et des M.C.C. imposent une autre remarque. Ce n'est pas le calcul économique qui fut important dans ces décisions. Le gouvernement n'a jamais produit de chiffres montrant les économies qui en résulteraient. De fait, c'est le calcul politique qui a prédominé car l'ensemble de ces mesures révèlent le dogmatisme du gouvernement conservateur. Son slogan, « *There is no alternative* » appliqué à sa politique économique est également applicable à son attitude générale à l'égard de la dissidence. Dans un système où les contrôles politiques permettent une liberté d'action locale considérable, il existe trois façons d'agir contre les conseils qui se moquent des préférences politiques du gouvernement central : changer la législation, enlever aux conseils le pouvoir d'augmenter leurs revenus, abolir ces derniers. La première option implique de spécifier des niveaux maximums de prestation des services. Elle serait la plus controversée puisqu'une nouvelle législation deviendrait nécessaire dans chaque champ d'activités. Pour ces raisons, les deux autres options ont été privilégiées.

Pour résumer, il est clair que depuis 1974 le pouvoir local est devenu de façon inattendue un enjeu politique majeur en Grande-Bretagne, ceci est dû à la crise économique, aux nouvelles idéologies économiques et, également, aux caractéristiques du système du pouvoir local lui-même. Dans le

cadre d'une analyse comparative, la question est de savoir si l'expérience britannique et celle des autres pays peut être interprétée à l'intérieur d'un seul modèle.

(article inédit en anglais traduit par
Agathe Lebeau, Claude Bariteau et Yvan Simonis)

BIBLIOGRAPHIE

- ASHFORD D.E.
1982 *British Dogmatism and French Pragmatism*. Londres: George Allen and Unwin.
- BACON R. et W. Eltis
1976 *Britain's Economic Problem : Too Few Producers ?* Londres: Macmillan.
- BENNETT R.J.
1982 *Central Grants to Local Governments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BERRY M.
1984 « Book Review », *International Journal of Urban and Regional Studies*, 8: 118-121.
- BODDY M.
1984 « Local economic and employment strategies », in M. Boddy et C. Fudge (éds.), *Local Socialism*. Londres: Macmillan.
- BUCK N.H.
1981 « The analysis of state intervention in nineteenth-century cities : the case of municipal labour policy in east London 1886-1914 », in M. Dear et A.J. Scott (éds), *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society*. Londres: Methuen.
- CARVEL J.
1984 *Citizen Ken*. Londres: Chatto and Windus.
- CAWSON A.
1982 *Corporatism and Welfare*. Londres: Heinemann.
- CMND 9063
1983 *Streamlining the Cities*. Londres: H.M.S.O.
- COCKBURN C.
1977 *The Local State*. Londres: Pluto.
- DAVIES B.
1968 *Social Needs and Resources in Local Services*. Londres: Michael Joseph.
- DAVIES J.G.
1972 *The Evangelistic Bureaucrat*. Londres: Tavistock.

DEARLOVE J.

1979 *The Reorganisation of British Local Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

DENNIS N.

1970 *People and Planning*. Londres: Faber and Faber.

1972 *Public Participation and Planners' Blight*. Londres: Faber and Faber.

DUNLEAVY P.

1980 *Urban Political Analysis*. Londres: Macmillan.

GIBSON J.

1983 « Local 'overspending' : why the government have only themselves to blame », *Public Money*, December: 19-21.

HARRINGTON T.J.

1983 « Explaining state policy-making : a critique of some recent 'dualist' models, *International Journal of Urban and Regional Research*, 7, 2: 202-218.

1984 *Explaining Local Authority Policy-making : class pressures, professional interests and systems of political management in two county councils*. Unpublished Ph.D. thesis, University of Kent, Canterbury.

JESSOP R.

1982 *The Capitalist State*. Oxford: Martin Robertson.

LIVINGSTONE K.

1984 « Interview with M. Boddy and C. Fudge », in M. Boddy et C. Fudge (éds), *Local Socialism*. Londres: Macmillan.

NEWTON K.

1974 « Community decision-makers and community decision-making in England and the United States », in T.N. Clark (éd.), *Comparative Community politics*. New York: Wiley.

1976 « Feeble governments and private power : urban politics and policies in the United States », in L.H. Masotti et R.L. Lineberry (éds), *The New Urban Politics*. Cambridge, Mass.: Ballinger.

PAHL R.E.

1975 *Whose City ?* Harmondsworth: Penguin.

PICKVANCE C.G.

1980 « Theories of the state and theories of urban crisis », *Current Perspectives in Social Theory*, 1: 31-55.

1982 *The State and Collective Consumption*. (Unit 24, Course D202). Milton Keynes: Open University Press.

1984 « The structuralist critique in urban studies », in M.P. Smith (éd.), *Cities in Transformation*. Beverly Hills: Sage.

1985a « Les politiques municipales socialistes en Grande-Bretagne », *Revue Internationale d'Action Communautaire* (à paraître).

1985b « Comparative urban analysis and assumptions about causality », *International Journal of Urban and Regional Research* (à paraître).

QUEENSPARK RATES BOOK GROUP (QRBG)

1983 *Brighton on the Rocks : monetarism and the local state*. Brighton: Queenspark.

RHODES G.

1970 *The Government of London : the struggle for reform*. Londres: Weidenfeld and Nicholson.

SAUNDERS P.

1981 « Community power, urban managerialism and the 'local state', in M. Harloe (éd.), *New Perspectives on Urban Change and Conflict*. Londres: Heinemann.

SHARPE L.J.

1978 « Reforming » the grass roots : an alternative analysis », in D. Butler et A.H. Halsey (éds), *Policy and Politics*. Londres: Macmillan.

SHARPE L.J. et K. Newton

1984 *Does Politics Matter ?* Oxford: Oxford University Press.

SMALLWOOD F.

1965 *Greater London : the politics of metropolitan reform*. New York: Bobbs-Merrill.

SMITH P.

1983 « How targets went wrong », *Public Finance and Accountancy*, December: 28-31.

YOUNG K.

1975 *Local Politics and the Rise of Party*. Leicester: Leicester University Press.

RÉSUMÉ / SUMMARY

Crise économique et transformation du pouvoir local en enjeu politique : Grande-Bretagne, 1979-1984

En Grande-Bretagne, le pouvoir local se caractérise par un champ d'activité étendu, un degré élevé de professionnalisation, son infiltration par les partis politiques nationaux, son paternalisme et le refus de tenir compte des pressions populaires, sa centralisation et son souci d'égalité territoriale dans la distribution des services. Cet article discute les tendances récentes de dépense des pouvoirs locaux en mettant l'accent sur trois conflits d'importance majeure entre le gouvernement central et les conseils entre 1979 et 1984. Ces conflits portaient sur les dépenses des conseils, leur droit de décider du taux d'imposition des propriétés locales et le projet d'abolition du Greater London Council et des conseils de comtés métropolitains. Enfin, ce qui ressort de ces conflits montre qu'ils sont reliés à la crise économique, aux nouvelles idéologies concernant les dépenses publiques et aux caractéristiques du système britannique du pouvoir local. Cette explication peut offrir le cadre d'une analyse comparative.

*Economic crisis and the transformation of local government
into a political issue in Great Britain, 1979-1984*

The main features of the British local government system are outlined : the breadth of activities it covers, its high degree of professionalization, its penetration by national political parties, its paternalism and unresponsiveness to local popular pressure, and its centralization and concern with territorial equality of service provision. Recent trends in local government spending are discussed and the paper then focusses on the three major conflicts between central government and councils between 1979 and 1984 : over the level of council spending, over the right of councils to choose the level of rates (local property taxes) and over plans to abolish the Greater London Council and metropolitan county councils. Finally an explanation of the outcomes of these conflicts is advanced, relating them to the economic crisis, to new ideologies about public spending and to the features of the British local government system. It is suggested that this may supply a framework for comparative analysis.

Chris G. Pickvance
Urban and Regional Studies Unit
University of Kent at Canterbury
Cornwallis Building
Canterbury, Kent
CT2 7NF England