

# International Review of Community Development Revue internationale d'action communautaire



## Les politiques municipales socialistes en Grande-Bretagne Socialist municipal politics in Great Britain Las políticas municipales socialistas en Gran Bretaña

Chris G. Pickvance

Number 13 (53), Spring 1985

Les ambiguïtés du pouvoir local

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034546ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034546ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Pickvance, C. G. (1985). Les politiques municipales socialistes en Grande-Bretagne. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (13), 131–139.  
<https://doi.org/10.7202/1034546ar>

Article abstract

In 1980, the central government imposed controls on municipal spending after socialist municipal governments had begun new programmes which raised local taxes. These programmes had been set up to compensate for Conservative government cutbacks. The author studies municipal programmes in three areas: 1. reduced fares for public transport; 2. non-respect of the law concerning the protection of services; 3. employment policies, decentralization of services and financing of local groups.

These programmes forced the government to take another look at its own policies. They also showed that it was possible to develop local solidarity. They proved that it was possible to provide alternatives to central government control. On the whole, in spite of the fact that socialists control only 30 out of 500 municipal councils, these programmes have enlarged support for socialist measures.

# Les politiques municipales socialistes en Grande-Bretagne

C.G. Pickvance

De 1979 à 1984, un fait sans précédent a eu lieu en Grande-Bretagne : les pouvoirs locaux y ont tenu régulièrement la une des journaux. La raison ? La guerre sans relâche que se sont livrée le gouvernement conservateur et les municipalités. Le gouvernement central visait deux objectifs : contrôler la totalité des dépenses municipales — ce qui entre dans sa politique de déplacer le point d'équilibre de l'économie du secteur public au secteur privé ; et pénaliser les municipalités qui profitaient de la latitude que leur laissait la législation nationale pour mener des politiques socialistes.

En 1980, un nouveau système de contrôle financier fut adopté : les municipalités dont les dépenses excédaient les plafonds fixés par le gouvernement central verraient dorénavant leurs subventions diminuer. Mais il n'arrive pas pour autant

à contrôler la totalité des dépenses municipales parce que le gouvernement central continuait à accroître son aide aux administrations locales, que les sanctions appliquées étaient insuffisantes pour amener les municipalités à réduire leurs dépenses, et que pour couvrir leur excès de dépenses, les conseils locaux pouvaient augmenter les taxes locales (soit l'imposition sur la propriété foncière — seule source d'impôt). À la suite de cet échec, le gouvernement adopta deux nouvelles positions, radicales. Premièrement, de par le Rates Act de 1984, le gouvernement central pourra intervenir pour fixer comme il l'entendra l'impôt foncier. Ce pouvoir de « plafonnement », comme on l'a appelé, est exceptionnel puisque jusqu'à présent les administrations locales étaient seules habilitées à fixer cette taxe, laquelle leur garantissait une certaine autonomie finan-

cière. (En Écosse, par contre, ce pouvoir existe depuis 1981). Et deuxièmement, au cours de la session parlementaire 1984-1985, sera présenté un texte législatif visant à *supprimer* le Greater London Council (GLC) (le conseil du grand Londres) et les six conseils de comté métropolitains. (L'administration locale, en Angleterre, se fait par des conseils situés à deux niveaux. Une telle proposition entraînerait la suppression des conseils supérieurs de Londres et des six grandes conurbations, en répartissant leurs pouvoirs entre les municipalités inférieures, ou en les donnant aux organismes non élus).

Les détails de ces initiatives gouvernementales et des affrontements politiques qu'elles provoquèrent ont été esquissés ailleurs (Pickvance, 1985). Je veux, dans cet article, montrer le rôle des municipalités socialistes dans le déclenchement

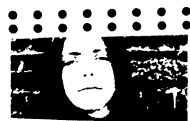
132 des attaques dont l'administration locale fut l'objet.

En Grande-Bretagne, les municipalités sont tenues d'agir dans les bornes de la légalité. La législation nationale, cependant, reste souple dans l'ensemble — elle autorise les conseils à fournir certains services mais ne les y contraint pas — et pour la plupart, les revenus municipaux, tant que l'on reste dans les limites de ce qui est légalement permis, ne sont pas affectés à un type particulier de dépense. Ce qui veut dire que les municipalités ont une grande latitude pour dépenser leurs revenus comme elles l'entendent. Les initiatives socialistes locales ont toutes été prises dans le cadre légal existant.

Ces initiatives socialistes, bien qu'émanant d'un nombre limité de conseils, ont été le facteur majeur de mise en train des trois mesures gouvernementales mentionnées ci-dessus. Premièrement, ces initiatives ont été le fait des municipalités dont les dépenses dépassaient largement le seuil considéré comme normal par le gouvernement central. Ce qui prouve bien que le système de sanction par lequel le gouvernement espérait contrôler les dépenses municipales était inefficace. Deuxièmement, pour soutenir financièrement l'importance de leurs dépenses, les municipalités socialistes ont augmenté l'impôt local. Dans la région métropolitaine où un plus grand pourcentage des

impôts fonciers sont payés par le monde des affaires, lequel n'a aucun pouvoir de vote, cette décision a donné lieu à des doléances du genre « pas de taxation sans représentation ». En conséquence, le gouvernement a d'autorité imposé un plafond pour les impôts, protégeant peut-être ainsi à l'avenir les commerces contre des impôts élevés. Troisièmement, le projet du gouvernement de supprimer le GLC et les conseils de comté métropolitains est une réponse directe au fait que nombre de ces conseils — et d'abord et avant tout le GLC — ont pris des initiatives socialistes. L'ironie de l'histoire est que ces projets de suppression ne toucheront pas d'autres conseils (*lower-tier*), tels que Sheffield, Liverpool et certains quartiers de Londres, qui ont entrepris des initiatives socialistes mais contribueront même à accroître, dans les faits, leurs pouvoirs puisque certains des pouvoirs relevant des conseils supérieurs leur seront transférés.

Nous regrouperons ces initiatives sous trois chefs : 1. les politiques de transport à prix réduit ; 2. le non-respect de la loi pour la protection des services ; et 3. la politique d'emploi, la décentralisation des services et le financement des groupes locaux.



### Les politiques de transport à prix réduit

Le transport en commun, dans les conurbations anglaises, est exploité par des compagnies qui, semi-indépendantes, relèvent néanmoins du GLC et des conseils de comté métropolitains, et en dépendent sur le plan financier.

La réduction des tarifs de transport a été la plus importante de tou-

tes les initiatives socialistes puisque c'est la mesure qui risque le plus d'amener le public à soutenir les politiques de gauche.

La plus connue de ces initiatives de réduction de tarif est le modèle adopté en 1981 dans les autobus et le métro de Londres par la London Transport, compagnie qui est directement responsable devant le GLC du transport en commun.

L'idée de base était de baisser de façon substantielle le prix du trajet et de récupérer le manque à gagner en augmentant les impôts dans toute l'agglomération londonienne. Les effets en seraient une utilisation accrue des transports en commun, une réduction de la circulation automobile et, dans une certaine mesure, le passage de la charge des frais de transport de l'usager au contribuable. Comme, dans le grand Londres, le tiers du revenu des impôts provient non de la sphère domestique mais du commerce, de l'industrie, etc., on attendait de cette mesure qu'elle accroisse la contribution du monde des affaires au financement du transport en commun londonien. La politique de tarifs réduits engendrait donc une répartition nouvelle des richesses, ce qu'a formellement reconnu le chef travailliste du GLC, Ken Livingstone, quand il a écrit que le GLC représentait :

le meilleur instrument de redistribution des richesses que nous (le Parti travailliste) ayons jamais eu en main, bien supérieur à celui des autres municipalités du pays. C'est pourquoi je pense que le gouvernement va supprimer le GLC (Livingstone, 1984, p. 265).

La mise en place d'un système de tarifs réduits laisse deviner l'inefficacité des sanctions financières imaginées par le gouvernement pour empêcher les initiatives de gauche, l'orientation qu'allait prendre la bataille légale menée contre ce projet et la solution radicale que le gouvernement finirait par choisir.

En mai 1981, le Parti travailliste redevint majoritaire au sein du GLC et, en octobre, il s'acquitta de la pro-

messe faite dans son manifeste « Fares Fair » (« Tarifs justes ») en procédant à une réduction importante (32 %) des tarifs d'autobus et de métro de la London Transport. Comme tous les autres conseils, le GLC reçut du gouvernement central des subventions destinées à l'aider à financer ses services publics, à la condition que les dépenses n'excèdent pas le plafond fixé par le gouvernement. À défaut de s'en tenir à ce plafond, des sanctions financières seraient prises, soit le retrait graduel de l'aide gouvernementale, voire sa suppression. En ce qui concerne le transport et la police, les octrois gouvernementaux sont alloués de façon spécifique ; pour tous les autres services, ils sont « globaux ».

Mettre le transport à bas prix signifiait voir se réduire tous les revenus qui en provenaient — encore que la baisse ait été inférieure à 32 % — à cause du nombre accru de voyageurs. Autrement dit, le GLC devait dépenser davantage au chapitre du transport, ce qui eut deux résultats. D'abord, cela voulait dire que le GLC excédait le niveau de dépenses accepté à un point tel que le gouvernement central retirait sa subvention au transport — prouvant ainsi que les sanctions qu'il brandissait n'arrivaient pas à contenir comme il le voulait les dépenses : si elle était déterminée, une municipalité pouvait renoncer à l'aide gouvernementale. Ensuite, pour pouvoir absorber l'excédent de dépenses dans le transport, le GLC était obligé de lever un impôt supplémentaire, c'est-à-dire en plus de l'impôt annuel normal.

Mais alors la question se posait de savoir si la politique du GLC était légale. Si le GLC se met à lever des impôts dans le grand Londres, cela inclut des banlieues qui sont en majorité aux mains des conservateurs. Le GLC nouvellement élu s'était constitué un gros capital politique grâce à son projet de tarifs réduits, et la levée supplémentaire

d'impôts amena la municipalité périphérique de Bromley à engager des poursuites contre lui. Bromley commença par perdre, mais obtint gain de cause devant la Cour d'appel et le Conseil privé (qui fait fonction de Cour suprême).

Le Conseil privé se prononça contre le GLC pour deux raisons. La première tenait à une question de procédure. Il fit valoir que le conseil avait agi avec précipitation et irresponsabilité à seule fin de remplir les promesses de son manifeste, et qu'il n'avait pas consulté d'avocat, ou en tout cas n'avait pas adressé d'instructions écrites à la London Transport comme l'exigeait le Transport (London) Act de 1969. La seconde raison tenait à l'interprétation restrictive qui avait été faite de l'esprit dudit acte. Le GLC est tenu de fournir un service de transport « intégré, efficace, économique », tout en équilibrant son budget « autant que faire se peut », mais il a le droit aussi, selon l'acte, d'accorder des subsides à la LT « dans quelque but que ce soit » dans le cadre de l'acte. Il s'agissait de savoir si « économique » devait s'entendre dans les termes étroits de profits et pertes pour la LT, ou si cela incluait les bénéfices provenant de l'augmentation du trafic due à une plus grande utilisation du réseau de transport par suite de la baisse des tarifs. Et comment les subventions étaient-elles compatibles avec l'exigence de boucler, dans la mesure du possible, le budget ? On jugea que le GLC avait négligé les intérêts des contribuables (dont on supposait qu'ils étaient contre la réduction des tarifs) au profit du public voyageur. La perte de la subvention pour le transport et la levée palliative d'un impôt supplémentaire furent interprétées comme la preuve que le GLC ne fournissait pas plus un service « économique » qu'il n'arrivait à équilibrer « autant que faire se peut » son budget. (On ne tint aucun compte du pouvoir qu'avait le GLC d'accorder des octrois). En

mettant l'accent sur les devoirs de la municipalité envers les contribuables comme dépositaire de leurs fonds, le Conseil privé réintroduisait une notion du 19<sup>e</sup> siècle : celle de « responsabilité fiduciaire », qui est à l'opposé direct du droit des conseils élus à rendre effectif leur manifeste.

En attendant, le GLC se retrouvait dans une impasse : défierait-il le jugement de décembre du Conseil privé en maintenant sa politique de tarifs réduits, ou se soumettrait-il ? Le groupe travailliste était divisé, et le vote pris en assemblée fut défavorable à la transgression de la loi. La LT doubla les tarifs en mars 1982, mais le GLC faisait face à un déficit de 125 millions de livres sterling. Dans un mouvement de sagesse, il décida en avril 1982 de le combler en augmentant fortement les impôts. Ce qui eut l'avantage, en 1983 et 1984, de lui procurer un surplus de 125 millions de livres à dépenser sans devoir procéder à une nouvelle augmentation d'impôt. Ce faisant, le GLC tournait en dérision le système de contrôle des dépenses mis en place par le gouvernement central — et creusait sa tombe.

Par la suite, trois faits nouveaux se produisirent. Premièrement, le GLC prépara un autre « projet équilibré » pour 1983, comportant une réduction des tarifs de 24 %. Une vaste campagne de presse fut menée. Mais les directeurs de la LT hésitèrent à y donner suite car les avis des avocats étaient contradictoires. Le GLC soumit son projet à la Cour supérieure, qui l'approuva et déclara que le GLC agissait de façon consciente et délibérée, et qu'il était illusoire d'exiger un budget équilibré. Deuxièmement, le Transport Act de 1983 fut signé. Ceci était conforme au jugement de la Cour supérieure et établissait clairement : que le GLC et les conseils métropolitains d'arrondissement étaient en droit de subventionner le transport en commun à même les im-

134 pôts, qu'ils étaient protégés contre toute complication légale dans la mesure cependant où le montant de la subvention aura été approuvé par le Ministre, et qu'ils avaient élaboré et ratifié des projets de transport en commun pour les trois années à venir. Enfin, en 1984, un acte fut signé, antérieurement au projet de suppression du GLC, qui cédait l'exploitation des services d'autobus et de métro de Londres à un nouveau London Regional Transport Board (Commission de transport régional de Londres), lequel relevait directement du ministère des Transports.

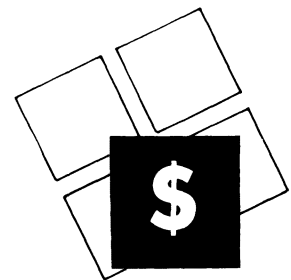
Le sort fait aux tarifs réduits du GLC semblerait indiquer que le recours à la loi est nécessaire pour garder les conseils locaux « rouges » en échec. En fait, cela n'est pas le cas. C'est une commune suburbaine, et non le gouvernement central, qui a porté la cause devant les tribunaux et, comme nous le verrons au prochain paragraphe, le gouvernement central hésite beaucoup à fréquenter ces derniers. Mais bien sûr, le procès eut pour résultat d'obliger le gouvernement à promulguer une nouvelle loi pour confirmer que le GLC et les conseils métropolitains jouissaient effectivement des droits qu'ils pensaient avoir, et pour leur assurer une certaine protection au point de vue légal.

La publicité entourant le procès et le succès de la politique de 1983

qui s'ensuivit (l'usage du transport en commun avait augmenté et la circulation automobile diminué de 9 % en 1984, ce qui permit au GLC de baisser les impôts en 1984) mirent le gouvernement dans un extrême embarras. Le conseil du GLC élu en 1981 devint le cœur de l'opposition au gouvernement. Son chef, Ken Livingstone, profitait de l'attention que lui prêtaient les médias ; les mesures de réduction des tarifs transformaient complètement l'image initiale qu'avaient donnée de lui les médias : « quelqu'un de détestable ». Les sondages d'opinion effectués avant la réduction des tarifs et six mois après leur application montrent un changement total des attitudes du public, passant de trois personnes sur quatre contre, à une personne sur deux pour (Livingstone, 1984, p. 272). En faisant le preuve qu'une politique alternative de transport pouvait réussir à l'intérieur du cadre juridique/politique existant, en se finançant à même les impôts une fois les subventions gouvernementales perdues, et qu'elle pouvait bénéficier du soutien général, le GLC montrait que le système de sanctions était impuissant contre les conseils de gauche. Le gouvernement répondit en proposant le plafonnement des impôts fonciers et la suppression du GLC.

La politique de tarifs réduits mit en vedette le GLC de par les procès en série qu'elle suscita et les grandes campagnes de presse que mena le conseil. On prêta beaucoup moins attention à la réduction des tarifs pratiquée par le conseil de comté métropolitain du South Yorkshire. Cette politique fut amorcée en 1975 et le gel des tarifs est encore en vigueur à l'instant où j'écris ces lignes (décembre 1984). En novembre 1982, un trajet de cinq kilomètres en autobus coûtait 8 pence par rapport à un tarif national moyen de 30 pence, et de 60 pence à Londres. Comme à Londres, l'augmentation des dépenses

nécessaires pour pallier le manque à gagner a conduit le gouvernement central à cesser de subventionner le transport. Le conseil de comté métropolitain de South Yorkshire n'a pas, comme le GLC, été en butte à des complications légales. C'est parce que la législation au sein de laquelle est menée cette politique est différente de celle du GLC — le Transport Act de 1968 ne contient aucune clause exigeant l'équilibre du budget — et que le conseil s'en est beaucoup moins servi pour se constituer un capital politique. Une fois de plus, cet exemple montre que lorsque le gouvernement utilise à fond son pouvoir de sanction — en supprimant tout subside au transport — un conseil peut encore financer le transport en commun par les impôts parce que les contribuables de l'endroit y consentent — ou qu'ils n'ont pas le choix de faire autrement.



### **Le non-respect de la loi pour la protection des services**

Un second type d'initiative socialiste consiste à défendre les prestations de service et les emplois dans l'administration locale en refusant d'approuver un budget légal. D'après le General Rate Act de 1967, les conseils sont tenus d'établir le taux d'imposition de façon à com-

bler le trou entre les dépenses et les revenus budgétisés (provenant des subsides gouvernementaux, des loyers, des rétributions, etc.). Il est par conséquent illégal de refuser d'établir un budget, ou de fixer un taux d'imposition tel qu'il ne couvre pas le déficit encouru par les dépenses.

Sous la pression qu'exerce le gouvernement central de par son système de contrôle des dépenses et de pénalités, nombre de conseils se sont abstenus d'augmenter leurs dépenses et de s'aligner sur leurs besoins. Cependant, comme nous l'avons vu, certains conseils travaillistes n'ont été que trop heureux de défier le gouvernement, de perdre en tout ou en partie leurs subventions, et d'augmenter de façon légale leurs impôts pour compenser la perte de leurs subsides. Mais il n'existe jusqu'à présent qu'un seul cas où un conseil travailliste a choisi de protéger ses services en refusant de fixer un taux légal d'imposition et en adoptant une stratégie de confrontation. C'est celui du conseil de Liverpool, en 1984.

### *La rébellion du conseil de Liverpool en 1984*

En mai 1983, un groupe de travaillistes de gauche se firent élire au conseil de Liverpool. Au mois de février 1984, ils annoncèrent leur intention de présenter un budget illégal. Ils étaient, disaient-ils, dans l'alternative ou bien de tripler les impôts ou bien de supprimer 5000 emplois dans une ville dont le taux de chômage atteignait 20 %. Ce défi délibéré lancé au gouvernement avait le soutien d'une infrastructure constituée par l'engagement actif de syndicalistes dans les sections travaillistes de quartier et un comité mixte de délégués syndicaux représentant les 30 000 employés du conseil — lequel est le plus grand employeur de Liverpool.

Le conseil fit deux tentatives — le 29 mars 1984 et le 25 avril 1984 — pour présenter un budget illé-

gal mais échoua les deux fois car il y eut une forte majorité de votes contre et certains conseillers travaillistes s'abstinrent. Liverpool abordait donc le nouvel exercice financier (commençant le 1<sup>er</sup> avril 1984) sans avoir légalement autorité pour envoyer les demandes d'impôt foncier au contribuable ou payer le salaire de ses employés. En réalité, le conseil a envoyé ses demandes et assura ses services les quinze premières semaines en puisant dans les revenus provenant des loyers, etc., et, ce qui est très important, du chèque hebdomadaire représentant la participation gouvernementale. On a discuté pour savoir si les fonctionnaires municipaux refuseraient d'exécuter des instructions illégales (Livingstone, 1984, p. 278), mais à Liverpool les fonctionnaires semblent avoir vu dans la volonté du gouvernement de continuer à effectuer ses versements une indication qu'aucune poursuite légale ne serait engagée contre eux.

En principe, le vérificateur des comptes, qui doit s'assurer de la légalité des dépenses du conseil, aurait pu tenter des poursuites contre le corps municipal, lui faire payer une amende et le frapper d'incapacité. De même, un contribuable aurait pu se pourvoir en appel, demander la révision du procès et obtenir que le conseil fixe un taux légal d'impôt, à défaut de quoi il serait convaincu d'outrage à la Cour et condamné soit à une amende soit à une peine de prison. Dans les faits, aucune de ces deux procédures n'aurait garanti qu'un impôt légal fût fixé puisque ni les tribunaux ni le gouvernement n'ont le pouvoir de le faire — seul en dispose le conseil municipal. Imposable aussi d'envoyer un commissaire pour administrer les opérations d'un conseil — il est possible par contre de le faire pour des questions spécifiques.

Le gouvernement ne souhaitait pas prendre de recours légal con-

tre le conseil de Liverpool, et la décision du vérificateur de retarder les poursuites répondait certainement aux vœux du gouvernement central. Ce dernier ne désirait pas non plus se mêler d'administrer le conseil (ce qu'il n'aurait pu faire que par le biais d'un projet de loi lui accordant le pouvoir de nommer un commissaire à cette fin). Le gouvernement aimait mieux maintenir le conseil à flot en lui versant chaque semaine le montant de sa subvention. En attendant, le conseil tenait bon — et par ses propres moyens — puisque la direction nationale du Parti travailliste lui refusait son soutien et que le parti lui-même était divisé car hostile au groupe « militant » (une faction organisée au sein du parti) et ambivalent quant à l'illégalité de l'action menée par Liverpool. En fin de compte, des négociations s'engagèrent avec le ministre de l'Environnement et aboutirent à l'annonce, le 8 juillet 1984, d'une série de concessions dont la valeur fut estimée à plus de 90 millions de livres. Le 12 juillet, un budget légal comprenant une augmentation de 17 % des impôts fut présenté, et la rébellion prit fin.

Les concessions consistaient en : a) le maintien, sous le contrôle de l'Urban Program (programme urbain), du financement de projets coûtant 3,2 millions de livres, lesquels devaient revenir au budget du conseil ; b) des ressources additionnelles de 2 millions et demi de livres placées sous la responsabilité du Partnership Scheme (projet d'aide au centre-ville appuyé par le gouvernement central) pour le cas où le conseil lèverait un impôt légal ; c) la modification des règlements concernant les subventions au logement de façon à ce que Liverpool et les autres conseils puissent continuer à toucher des allocations pour les immeubles municipaux qui avaient été démolis (on a cessé de les verser à ce jour) ; d) un million de livres en sus pour l'environne-

136 ment : aménagement de zones actives ou de zones d'embellissement ; e) l'autorisation de transférer 13,6 millions de livres, pour la réparation et l'entretien des immeubles, du poste des dépenses courantes à celui des dépenses majeures ; f) et la promesse d'une allocation plus substantielle pour les dépenses majeures concernant le logement en 1985-1986. Il faut multiplier par deux ou trois la valeur de certaines de ces concessions, car avec les articles enlevés du budget principal du conseil (point a) et les ressources additionnelles prévues (points b et d), les pénalités auxquelles s'expose le conseil sont moins élevées.

Un point intéressant à propos de ces concessions : elles mettent à jour l'éventail des choix politiques offert au ministre de l'Environnement. La masse des subventions centrales aux conseils municipaux est répartie sur la base d'une formule qui tient compte de la spécificité des besoins en services de chaque conseil (par exemple, en fonction du nombre d'enfants d'âge scolaire, de personnes âgées) et de leurs ressources (de façon à ce que les conseils des villes « plus riches » reçoivent moins de subventions que ceux des villes « plus pauvres »). Cette formule est elle-même le fruit d'un marchandage politique entre le gouvernement et les divers groupes de conseils qui ont intérêt à ce que des critères spécifiques d'al-

location soient pris en compte. Cependant, une fois adoptée, la formule agit « de façon neutre ». Les concessions garanties au conseil de Liverpool ouvraient uniquement des postes de dépenses qui *échappent* à ce système « neutre » de distribution. Le ministre de l'Environnement pouvait donc à bon droit soutenir que les concessions n'avaient apporté aucun changement aux principes de base des subventions, aux normes des dépenses et des pénalités, mais qu'elles donnaient à voir *ipso facto* la marge de manœuvre qu'il se réservait pour venir à bout des conseils récalcitrants.

La rébellion de Liverpool fut un acte isolé. Mais on peut s'attendre, avec le Rates Act de 1984, à ce que de telles rébellions soient plus répandues à l'avenir. Cet acte donne au gouvernement le pouvoir de limiter l'augmentation des impôts fonciers, pouvoir général s'appliquant à toutes les municipalités, et pouvoir sélectif s'appliquant spécialement aux conseils qui sont sur la liste de « ceux qui dépensent gros ». Une concession a été faite : le pouvoir général ne sera pas appliqué aux conseils « obéissants » — ceux dont les dépenses restent dans les normes primitivement fixées.

Cet acte est maintenant en vigueur et, en juillet 1984, a paru la première liste des conseils dont les impôts seront plafonnés en 1985-1986. On y trouve dix-huit conseils : le GLC, les conseils de comté métropolitains de Merseyside et de South Yorkshire, la Inner London Education Authority, neuf municipalités de Londres, Basildon, Leicester, Portsmouth, Sheffield et Thamesdown. Tous, sauf deux, sont aux mains des travaillistes.

Le Rates Act place les conseillers dans un dilemme. S'ils suivent les directives du gouvernement quant aux taux des impôts, il leur faudra couper très largement dans les dépenses. Ceci est particulièrement vrai des conseils qui se sont

lancés dans des « inventions comparables » afin de cacher au gouvernement l'importance de leurs dépenses. Mais si les conseillers déclarent un taux illégal d'imposition, ils risquent des amendes et des peines d'emprisonnement. Un « moyen terme » est possible puisque le Rates Act autorise les conseils à demander une « dérogation », c'est-à-dire à faire une entente qui leur permet d'échapper au dilemme, mais qui les soumet à un contrôle plus sévère.

Ce dilemme a provoqué, chez les conseillers, les membres actifs et autres du mouvement travailliste, une réaction unitaire à l'encontre de l'Acte, pour une campagne de désobéissance. Les seize conseils travaillistes touchés par le plafonnement des taxes foncières en 1985-1986 ont, lors de la réunion du 26 juillet 1984, rejeté l'utilisation de la procédure de dérogation. Autrement dit, les conseillers ont le choix entre ne pas fixer l'impôt et laisser le conseil à court d'argent. Les deux sont illégaux. Les militants sont très en faveur d'une campagne contre le plafonnement des impôts et contre le système de sanctions en application actuellement.

On peut donc voir la rébellion de 1984 comme le signe avant-coureur de la bataille annuelle que mèneront les conseils plafonnés, lesquels sont acculés à l'alternative suivante : lever un impôt légal et couper les services, ou ne pas fixer d'impôt légal et faire face à des amendes et des peines d'emprisonnement. L'action de Liverpool n'a pas été l'amorce d'un mouvement généralisé de désobéissance et de pratiques illégales, mais seize conseils travaillistes plafonnés pour l'exercice 1985-1986 ont suivi, et ils ont reçu l'appui officiel du Parti travailliste. Il est peu plausible que le gouvernement puisse souffrir (ou venir à bout de) seize « Liverpool ». Si les conseils affectés font front tous ensemble, ils ont des chances

d'obtenir l'adoucissement des pénalités de plafonnement.



### **Innovations dans la politique d'emploi, la décentralisation des services et le financement des groupes locaux**

Les initiatives prises dans ces trois champs ne sont pas propres aux seules municipalités socialistes, mais elles y revêtent des modalités particulières.

Pendant plus d'une dizaine d'années, la plupart des conseils ont fourni les industries en locaux, et plus récemment assuré des prêts susceptibles de drainer des emplois. Cette politique, Boddy l'appelle « la méthode du courant ». Elle est :

dirigée par la propriété, orientée vers le commerce et le marché, et compétitive ; sa cible première est le développement économique plutôt que celui de l'emploi, avec une insistance sur les petites entreprises (1984, p. 163-164).

Faisant contraste, les initiatives socialistes récentes se sont limitées à quelques conseils : le GLC, le conseil du comté de West Midlands et celui de la ville de Sheffield (Anon, 1982 ; Benington, 1984 ; Boddy, 1984). Chacune a ses caractéristiques propres. Sheffield s'attache à la promotion de coopératives et à l'utilisation du propre pouvoir d'achat du conseil pour favoriser le développement de produits « socialement utiles ». Un des premiers a été

un déshumidificateur qui réduit la buée dans les pièces. Il a été produit par une coopérative et le conseil en a commandé pour commencer 300, destinés à réduire l'humidité dans ses logements (Edington, 1984). West Midlands, le plus « traditionnel » des trois conseils, fait des avances de fonds aux entreprises en difficulté dans le but de protéger les emplois. Il y a un risque : que les entreprises secourues aient insuffisamment investi dans le passé et que les banques de commerce se déroberent. Enfin, le GLC aide lui aussi des compagnies privées à protéger les emplois, mais s'applique surtout à améliorer les conditions de travail en mettant l'accent sur la non-discrimination à l'égard des femmes, des Noirs, des homosexuels, des handicapés, et en facilitant l'action des syndicats (Torode, 1984). Ce faisant, il s'aligne sur les premiers conseils travaillistes pour qui, dans les années 1900, l'amélioration des salaires et des conditions de travail justifiait à elle seule le pouvoir municipal (Buck, 1981).

Les initiatives du conseil de Sheffield ont été financées essentiellement en vertu du paragraphe 137 du Local Government Act de 1972.

Ce dernier autorise les conseils à « encourir les dépenses qui, à leur avis, servent en tout ou en partie les intérêts de leur commune ou d'une partie ou de la totalité de leurs administrés » jusqu'à concurrence de sommes représentant le produit de 2 pence par livre de valeur immobilière. Les conseils de gauche ont largement usé de ce pouvoir. Toutefois, le conseil du comté de West Midlands et le GLC ont fait oeuvre de pionnier en utilisant également l'argent provenant de leurs propres fonds de pension. (Le budget de Sheffield est de 2 millions de livres par an, celui du GLC de 32 millions). Les fonds de pension du conseil ne pouvant être prêtés comme tels aux conseils, les deux municipalités ont constitué des Bureaux d'entreprise

séparés dans lesquels les fonds de pension peuvent être investis. D'où un important débat, qui a démontré (Minns, 1980) la faiblesse de rendement des fonds de pension — ces derniers suivent d'étroits critères commerciaux (ce qui a conduit à une fuite massive des investissements vers l'étranger depuis 1979). Le GLC et le conseil de West Midlands ont fait valoir que l'investissement dans les entreprises locales par le biais des Bureaux d'entreprise conduit à des taux acceptables de profit, et qu'en plus il stimule l'activité économique locale. Jusqu'à présent, les deux conseils ont investi une faible partie de leurs fonds de pension dans les Bureaux d'entreprise, mais la crainte qu'ils avaient au départ de voir leur droit d'investir légalement contesté ne s'est pas concrétisée.

On calcule que les initiatives, dans le domaine de l'emploi ; de Sheffield et du GLC ont coûté le prix brut de 10 000 livres par emploi sauvé ou créé. Si ce chiffre se compare avantageusement à celui, approximatif, de 50 000 livres pour les emplois créés dans les « zones d'entreprises » ou par le biais de la politique régionale (Pickvance, 1984), il reste supérieur à celui, pourtant élevé, des emplois mis sur pied par le gouvernement grâce à sa politique de création d'emplois, soit 5000 livres ou moins. Dans tous les cas, cependant, le prix net est en fait de beaucoup moindre : le coût annuel, pour le gouvernement, d'un chômeur (en indemnités, et taxes exclues) représente 5000 livres.

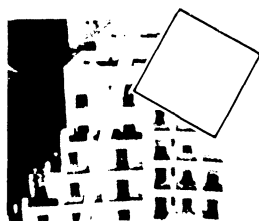
Les deux autres types d'initiatives seront mentionnés brièvement. Certains conseils travaillistes ont entrepris de décentraliser la prestation de leurs services, en dépit de l'opposition des employés municipaux (David, 1983 ; Fudge, 1984 ; Seabrook, 1984). Ils ont procédé à une réorganisation administrative destinée à rendre les employés municipaux plus accessibles, par



138 exemple en installant des bureaux de quartier. Les principaux services visés par cette politique sont celui du logement (entretien des immeubles municipaux, perception des loyers) et celui des services sociaux. C'est un changement très significatif dans le contexte britannique où la centralisation, le paternalisme et la professionnalisation caractérisaient la prestation des services au niveau local. Cette tradition faisait que les citoyens s'engageaient peu et que les usagers des services municipaux participaient rarement aux mouvements créés pour les défendre.

Il y a une autre série d'initiatives, qui n'ont pas mis en jeu de fortes sommes d'argent mais qui se sont attiré beaucoup de publicité. Comme nous l'avons mentionné, les conseils ont, de par le Local Government Act de 1972, le pouvoir d'engager des dépenses qui bénéficient à leurs administrés. Ils peuvent aussi appuyer des demandes de fonds pour des projets communautaires relevant du programme Urban Aid. Traditionnellement, ces mesures ont permis aux conseils de financer des organisations bénévoles de bien-être social qui, bien souvent, allègent le fardeau des bureaux de services sociaux municipaux. Une approche originale, utilisée spécialement par le GLC, consiste à consentir des subsides aux groupes de femmes, de Noirs, d'homosexuels, ainsi qu'aux organismes écologi-

ques et antinucléaires. Les opposants y ont vu une stratégie style Amérique dans le but de créer une force de coalition, et ceux qui sont hostiles aux groupes minoritaires ont fortement critiqué cette façon de faire. Selon le biographe de Ken Livingstone, cette ligne de conduite a été adoptée sans en attendre de tels avantages politiques (Carvel, 1984, p. 206-212).



### Conclusion

Qui veut écrire sur les initiatives prises par les municipalités de gauche en Grande-Bretagne depuis 1979 risque facilement de donner une fausse impression. Les conseils intéressés ne sont au total probablement pas plus de 30 sur 500 ; en effet, la grande majorité des conseils est aux mains des conservateurs. Néanmoins, leur influence a été disproportionnée à leur nombre.

Leur signification est double. Du point de vue de la gauche, les initiatives des municipalités socialistes ont joué un rôle important en élargissant le soutien donné au socialisme. À une époque où la tendance est à la privatisation (vente des biens publics dans les industries nationalisées et des immeubles municipaux) et, sur une plus petite échelle, à la sous-traitance pour des services municipaux comme l'enlèvement des ordures et l'entretien des écoles, des politiques comme le transport à prix

réduit, les subventions aux groupes minoritaires et la protection de l'emploi ont tenu bon, apportant à la gauche la chaleur d'un encouragement. Leur succès a donné un coup à l'assurance qu'avait le gouvernement que nulle alternative n'existait à ses politiques. La décentralisation des services a aussi montré qu'on pouvait trouver des appuis auprès de ceux qui consomment les services municipaux.

Du point de vue du gouvernement conservateur, d'un autre côté, les initiatives socialistes ont révélé le manque de contrôle central sur les conseils locaux. Les conseils de gauche ont montré que la législation existante est incapable d'empêcher les politiques locales qui vont à l'encontre de celles prônées par le gouvernement, et que le système de cibles financières et de pénalités projeté pour s'assurer le contrôle des dépenses municipales est inefficace. On a augmenté l'imposition pour financer les politiques de transport à bas prix après que les subventions centrales au transport ont été supprimées, ce qui, particulièrement dans le grand Londres, a fait pénétrer des intérêts commerciaux dans le champ politique par la redistribution des richesses qu'entraîne le système d'impôts du GLC.

Les initiatives prises par le gouvernement pour contrôler les taux d'impôt du conseil (« le plafonnement ») et pour supprimer le GLC et les conseils de comté métropolitains sont des réponses radicales et sans précédent aux nouvelles menaces économiques et politiques que font peser les conseils de gauche. Cependant, il y a peu de chances pour qu'ils les retirent. Beaucoup de conseils du niveau inférieur, comme Liverpool et Sheffield, sortiront indemnes (voire même renforcés) si les suppressions projetées sont effectuées en 1986, et l'imposition d'un plafonnement est une bonne manière d'étendre la rébellion aux conseils forcés de choisir

entre la légalité et les coupures de services. (Déjà en décembre 1984, le conseil de Liverpool — qui n'est pas plafonné — a promis pour 1985 une reprise de sa rébellion.)

Les conseils socialistes ont exploité les occasions limitées qui leur étaient offertes, et les mesures adoptées pour écraser leurs initiatives ont amplifié le conflit, le transformant en une guerre générale entre le gouvernement et tous les conseils, puisqu'elles se sont aussi bien appliquées aux conseils de toutes les couleurs politiques. Les conseils de gauche ne sont pas du goût de tout le monde, mais la menace qui pèse sur l'institution même du gouvernement local fait naître des alliances inattendues entre les conseils. Le gouvernement a jusqu'à présent refusé de reconnaître les limites inhérentes à son pouvoir sur les municipalités. À moins de supprimer les élections locales et de faire de la municipalité le bras local du gouvernement central, l'existence des conseils de gauche est une caractéristique inévitable du gouvernement local comme tel.

Chris G. Pickvance

Professeur à  
l'Université de Kent, Canterbury  
Département des études urbaines  
et régionales  
(Traduction d'Andrée Yanacopulo)

## Bibliographie

- Anon, « A socialist G.L.C. in capitalist Britain ? », *Capital and Class*, 18, 1982, p. 117-133.
- Boddy, M., « Local economic and employment strategies », M. Boddy and C. Fudge (eds), *Local Socialism*, London, Macmillan, 1984.
- Buck, N. H., « The analysis of state intervention in nineteenth-century cities : the case of municipal labour policy in east London 1886-1914 », M. Dear and A. J. Scott (eds), *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society*, London, Methuen, 1981.
- Carvel, J., *Citizen Ken*, London, Chatto and Windus, 1984.
- Edington, J., « A city's radical answer to its jobless crisis », *The Guardian*, 25 July 1984.
- Fudge, C., « Decentralisation : socialism goes local ? », M. Boddy and C. Fudge (eds.), *Local Socialism*, London, Macmillan, 1984.
- Livingstone, K., Interview with M. Boddy and C. Fudge, M. Boddy and C. Fudge (eds), *Local Socialism*, London, Macmillan, 1984.
- Minns, R., *Pension Funds and British Capitalism*, London, Heinemann, 1980.
- Pickvance, C. G., « Regional policy as social policy : a new direction in British regional policy », présenté à la Regional Science Association Annual Conference, Canterbury, 1984.
- Pickvance, C. G., « Crise économique et transformation du pouvoir local en enjeu politique en Grande-Bretagne 1979-1984 », *Anthropologie et Sociétés*, (numéro spécial « Pouvoir local et crise économique »), 1985.
- Seabrook, J., *The Idea of Neighbourhood*, Pluto, 1984.
- Torode, J., « Livingstone's baby begins delivery of the jobs », *The Guardian*, 2 February 1984.