



La mairie de Londres et la décentralisation du pouvoir : enjeux initiaux et premiers bilans

Timothy Whitton

► To cite this version:

Timothy Whitton. La mairie de Londres et la décentralisation du pouvoir : enjeux initiaux et premiers bilans . Babel, 2008, 17. La dynamique de la dévolution au Royaume-Uni, pp. 105-137. hal-01018419

HAL Id: hal-01018419

<https://uca.hal.science/hal-01018419>

Submitted on 4 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Babel

n°17 - 2008

LANGAGES - IMAGINAIRES - CIVILISATIONS



UNIVERSITÉ DU SUD TOULON-VAR
FACULTÉ DES LETTRES ET SCIENCES HUMAINES

Babel

*Université du Sud Toulon-Var
Faculté des Lettres et des Sciences Humaines*

La dynamique de la dévolution au Royaume-Uni

N° 17, deuxième semestre 2008

Textes réunis par Gilles Leydier

Babel

LANGAGES – IMAGINAIRES
CIVILISATIONS

REVUE SEMESTRIELLE EDITEE PAR LE LABORATOIRE
BABEL

Publiée avec le concours du Conseil régional PACA et
du Conseil général du Var

UIR Lettres & Sciences Humaines
Université du Sud Toulon-Var
BP 20132, 83957 La Garde Cedex

Comité de rédaction
Michele Monte, Sandra Gorgievski et Axelle Vatrican

Conseil scientifique
Abdeslam Azougarh (Genève), Jacques-Emmanuel Bernard
(Toulon), Jordi Bonells (Toulon), James Dauphiné (Toulon), Luis
Gastrón Elduayen (Grenade), Isabelle Felici (Toulon), Francisco
Albizú Labbé (Toulon), Monique Léonard (Toulon), Gilles
Leydier (Toulon), Jonathan Nashel (South Bend, Indiana), Pier
Luigi Pinelli (Gênes), Martine Sagaert (Toulon), Peter Schnyder
(Haute Alsace), Jean-Charles Vegliante (Paris III), Lesley Walker
(South Bend, Indiana)

Prix au numéro : 12 €

Commande à revuebabel@univ-tln.fr tél. 04 94 14 29 67
Paiement par chèque à l'ordre de Agent Comptable de l'Université du
Sud Toulon-Var

Sommaire

Présentation

- Gilles LEYDIER
Le modèle britannique à l'épreuve de la dévolution 13

La question anglaise

- David SEAWRIGHT
The Cameron Conundrum: the *Union* and/or 'the English Question'? 27

- Michael TATHAM
La dernière nation sans Etat du Royaume? L'épineuse question de la dévolution au pays de la Rose 45

- Sabrina JUILLET -GARZON
Dévolution, identité et autonomie régionales en Angleterre : les cas des Cornouailles et du Nord-est 93

- Timothy WHITTON
La mairie de Londres et la décentralisation du pouvoir : enjeux initiaux et premiers bilans 105

La situation nord-irlandaise

- Philippe BRILLET
Irlande du Nord, une dévolution paradoxalement intégratrice 139

Le cas de l'Ecosse

- Gerry HASSAN
Changing Scotland, Differing Scotlands: The future of the union after
Devolution 157
- Nathalie DUCLOS
Devolution mark II? On devolution as a process 181
- Marie-Odile PITTIN-HEDON
Learn Your Own Way to hold the Map: rôle et place du roman écossais
dans le processus de devolution 195
- Edwige CAMP
Les pressions des milieux économiques et financiers sur le processus de
dévolution en Ecosse 211
- Annie THIEC
Les partis travailliste et conservateur face à l'Etat britannique: entre
idéologie et pragmatisme 237
- Elizabeth GIBSON
La participation du Parlement de Westminster et des assemblées
parlementaires infra-étatiques au processus d'élaboration de la loi 267

Le cas du pays de Galles

- Richard WYN JONES
A permanent revolution? Welsh devolution 1997-2007 295
- Moya JONES
Devolution: strengthening Welsh identity? 315
- Stéphanie BORY
La dynamique d'un parti. Plaid Cymru, d'un groupe de pression au parti
du pays de Galles 333

Didier REVEST Devolution to Scotland and Wales: some justificatory arguments and their limits	347
---	-----

Dévolution et/en Europe

Jean-Philippe FONS Les politiques de territorialisation en Europe: quelle gouvernance locale dans l'"Europe des régions" ?	367
--	-----

Carmela LETTIERI L'élargissement de l'autonomie régionale en Italie: les facteurs politiques, culturels et économiques	421
--	-----

Karine TOURNIER-SOL L'Etat britannique entre dévolution et intégration européenne	435
--	-----

Contributeurs	447
Sommaire des précédents numéros	449

Timothy WHITTON

La mairie de Londres et la décentralisation du pouvoir : enjeux initiaux et premiers bilans

Introduction

Suite à sa promesse électorale de 1983 et après une série de débats houleux dans les deux chambres du parlement britannique, le *Greater London Council* (GLC) est aboli en 1986 ainsi que les six autres conseils métropolitains¹. Le gouvernement de Mme Thatcher affirme à l'envi que ce niveau de gouvernance est désormais superflu, mais la décision est indéniablement d'ordre politique dans la mesure où il s'agit à l'évidence de fragiliser le pouvoir travailliste dans les collectivités territoriales régionales. En effet, les conseils métropolitains sont devenus de véritables bastions pour les travaillistes au premier rang desquels le GLC avec à sa tête Ken Livingstone, véritable virtuose de la provocation. Dès sa prise de pouvoir en 1981 par une révolution de palais qui voit le leader officiel écarté de la présidence de ce conseil métropolitain, Livingstone déclare sans ambages qu'il compte se servir de son mandat pour s'opposer au gouvernement conservateur. Sous sa houlette le GLC opère de nombreux choix politiques aux antipodes du projet thatcherien et puisque *City Hall* se trouve juste en face de *Westminster*, lui et son équipe sont idéalement placés pour narguer continuellement le Premier ministre². À tel point qu'il est légitime de penser que la disparition des conseils métropolitains est en grande partie due à la volonté de la Dame de Fer de mettre un terme aux seuls agissements du dirigeant travailliste du GLC : pour empêcher l'oiseau de chanter, on préfère abattre l'arbre plutôt que de couper la branche sur laquelle il est assis³.

Après l'abolition du GLC Londres bénéficie d'une manne généreuse de la part du gouvernement central ce qui permet à celui-ci de confirmer le bien-fondé de son choix d'abolir les conseils métropolitains. Le Parti travailliste, quant à lui, a bel et bien entamé sa traversée du désert et ayant perdu les élections de 1983, il s'incline de nouveau en 1987. Il sait que pour revenir au pouvoir il doit se moderniser, ce qui passe par une rupture assez franche avec les pratiques socialistes

¹ Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands et West Yorkshire.

² On se souvient notamment des immenses banderoles déployées sur lesquelles il était possible de relever - même depuis les avions ! - le taux de chômage à Londres.

³ Voir Timothy WHITTON, « La Mairie de Londres et la décentralisation : entre autonomie et indépendance », in, *Revue Française de Civilisation Britannique*, vol. XIII, n°2, printemps 2005, pp. 37-51.

traditionnelles. Neil Kinnock essaie de rassembler autour de ce thème de la modernisation et de contenir les agissements de la frange la plus extrémiste du parti, la « gauche givrée ». D'où la plus grande méfiance vis-à-vis de toutes les formes de socialisme municipal tel que celui véhiculé par le *GLC* de Livingstone.

En 1992, suite au quatrième échec successif du Parti travailliste, John Smith est élu *leader* et continue le travail de modernisation entrepris par Neil Kinnock. Lorsqu'il décède subitement en 1994, les rênes du pouvoir sont confiées à Tony Blair qui donne un nouvel élan à ce processus. Pour lui, doter la capitale d'une administration centrale est essentiel si la ville - et par là même le *New Labour* - souhaite retrouver une véritable envergure internationale. Il n'empêche que les travaillistes doivent avant toute chose montrer que dans l'hypothèse d'un retour au pouvoir, ils seront en mesure de gouverner. À cet égard, soucieux de ne pas réveiller les vieux démons du *GLC*, ils ne soutiennent l'idée d'une nouvelle autorité centrale pour Londres que du bout des lèvres et se gardent bien de révéler leurs vraies intentions pour la capitale : pour l'heure ne sont ouvertement concernés par la « dévolution » que l'Écosse et le pays de Galles. Or, une fois la victoire « historique » de 1997 acquise, les choses s'accroissent et le *New Labour* tient à honorer ses promesses électorales concernant la décentralisation du pouvoir.

Une fois obtenue l'approbation des Londoniens par voie référendaire, les candidats des différents partis sont choisis et l'élection du premier maire est organisée le 7 mai 2000, le même jour que les élections municipales. Mais contrairement aux souhaits du *New Labour*, c'est le candidat indépendant Ken Livingstone qui est élu à la tête de la première mairie de Londres. L'erreur fondamentale commise par le *New Labour* est justement d'avoir sous-estimé les ambitions de Livingstone qui a su faire fi de l'exclusion du Parti travailliste dont il a été frappé suite à la déclaration de sa candidature indépendante. Une fois devenu maire, il s'est montré un adversaire redoutable pour le *New Labour*, ne cédant aucun pouce de terrain pour faire obstruction aux projets du gouvernement de privatiser en partie le métro londonien. Puis suite au succès de sa taxe anti-embouteillages, on l'a courtisé jusqu'à réduire la durée de son exclusion pour lui permettre d'être réélu sous les couleurs du *New Labour* en 2004. Depuis, sa gestion du dossier olympique semble exemplaire et lui permet d'envisager sereinement un troisième mandat.

Cet article rappellera les premiers balbutiements de la *GLA* ainsi que son mode de fonctionnement et s'attachera à montrer que la mairie de Londres n'est pas devenue le simple relais du pouvoir politique central. Si le pouvoir a été véritablement décentralisé vers la *GLA* c'est en grande partie grâce à la résistance qu'elle a toujours su opposer au gouvernement central, essentiellement par le biais du maire. D'une certaine manière, Livingstone doit sa popularité à son statut de franc-tireur par rapport aux apparatchiks du parti. Il la doit également au succès de sa taxe « anti-embouteillages » qui confère un semblant d'autonomie financière à la capitale. Elle est cependant très insuffisante pour permettre aux Londoniens d'envisager un surcroît d'indépendance par rapport au gouvernement central, et la décentralisation du pouvoir dépendra de la manière dont Livingstone, l'enfant terrible du *Old Labour*, gèrera sa nouvelle relation avec le *New Labour*.

Premiers pas vers une nouvelle autorité centrale pour Londres

Dans son manifeste électoral de 1987, le Parti travailliste consacre une seule ligne à la gouvernance de Londres en promettant, dans l'hypothèse d'une victoire aux élections, d'instaurer une nouvelle collectivité territoriale pour la capitale⁴. Pour enfoncer le clou de la rupture par rapport à des pratiques politiques qui ne correspondent plus aux ambitions du Parti travailliste, le dirigeant du parti, Neil Kinnock appelle de ses vœux la mise en place à Londres d'une autorité centrale « stratégique » : ainsi, la création d'une future mairie « moderne » est annoncée. Kinnock et les modernisateurs savent que les échecs successifs du Parti travailliste peuvent être en grande partie imputés à son déficit d'image auprès de l'électorat et que sa crédibilité politique a été sérieusement mise à mal par les agissements de la frange la plus extrême de son aile gauche. Il n'est pas question, par conséquent, de cautionner un retour vers les pratiques politiques que le Parti travailliste cherche à tout prix à reléguer aux oubliettes de son histoire. Pourtant, l'existence d'une autorité centrale à Londres fait cruellement défaut notamment pour ce qui concerne la gestion du patrimoine immobilier de la ville. À lui tout seul ce dossier justifierait la mise en place d'une collectivité territoriale dans la capitale, car suite à l'abolition du *GLC*, la plupart de ces responsabilités avaient été confiées aux trente-deux municipalités et à une pléthore de « quangos » créés de toutes pièces. D'où la plus grande confusion lorsqu'un projet touchant à plusieurs municipalités voire à l'ensemble de la capitale devait voir le jour⁵. Mais le Parti travailliste cherche avant toutes choses à revenir au pouvoir et doit tout mettre en œuvre pour éviter que sa capacité à se rénover soit entachée par les pratiques politiques incarnées par le *GLC*.

Cette frilosité explique sans doute l'absence de tout engagement, dans le manifeste de 1992, à créer une autorité centrale pour Londres. De la même manière, au sein du Parti travailliste on se garde bien d'évoquer une quelconque décentralisation du pouvoir vers les régions. Pourtant, soutenu sur ce point par les Libéraux démocrates, le Parti travailliste souligne, dans sa campagne électorale, le besoin dans la capitale d'un organe de gestion qui pourra s'occuper essentiellement du patrimoine immobilier de la ville, des forces de l'ordre, des sapeurs pompiers et des transports en commun. Les travaillistes sont très clairs et affirment qu'il ne s'agit aucunement de revenir en arrière – la modernisation du parti l'oblige – vers l'ancien mode de gestion, mais plutôt de créer un outil performant capable de répondre aux besoins réels de la ville. Mais l'échec aux législatives les privera de cette possibilité et les conservateurs qui reviennent au pouvoir pour la quatrième fois consécutive se contentent de confier le dossier de la capitale au ministre de l'Environnement qui devient de fait aussi « ministre de Londres ». Un ministre des Transports pour Londres est également nommé.

En 1994 le document *Working Together for London* est publié par le Parti travailliste qui pour la première fois appelle de ses vœux la mise en place de la *Greater London Authority* dotée de pouvoirs qui lui permettront

⁴ *We shall establish a new democratically-elected strategic authority for London...*, Labour Party Manifesto, 1987.

⁵ Pour s'en convaincre voir annexe I qui montre bien la complexité administrative à Londres.

de choisir des stratégies pour la capitale au-delà des frontières des différentes municipalités. Toutefois, le document reste de nouveau délibérément flou et ne précise ni les pouvoirs qui seront confiés à cet organe, ni la manière dont il sera financé. Deux années plus tard, à la veille des élections, le Parti travailliste récidive avec un nouveau document intitulé *A Voice for London* où les avantages d'avoir une autorité centrale dans la capitale sont soulignés. Mais à ce stade de la reconquête du pouvoir entreprise par le *New Labour*, aucune ombre au tableau n'est autorisée et de nouveau ce document se limite à une simple déclaration de principes, sans engagement ferme quant à la forme précise que devra prendre cette nouvelle administration centrale à Londres. Ainsi, dans le manifeste de 1997, ne sont concernés par les promesses de « dévolution » que l'Écosse et le pays de Galles⁶. Le sort réservé à l'instauration de mairies et de maires au sein des collectivités territoriales est annoncé sous la rubrique *Good local government* :

Local decision-making should be less constrained by central government, and also more accountable to local people. [...] We will encourage democratic innovations in local government, including pilots of the idea of elected mayors with executive powers in cities.

Les ambitions travaillistes concernant la gouvernance de Londres se traduisent dans le manifeste par la promesse d'un référendum destiné à voir si les Londoniens souhaitent voir leur ville de nouveau dotée d'une autorité centrale. Si les Londoniens y sont favorables, le *New Labour* prend l'engagement ferme de créer dans la capitale une mairie et un maire tous deux élus directement :

London is the only Western capital without an elected government. Following a referendum to confirm popular demand, there will be a new deal for London, with a strategic authority and a mayor, each directly elected. Both will speak up for the needs of the city and plan its future. They will not duplicate the work of the boroughs, but take responsibility for London-wide issues - economic regeneration, planning, policing, transport and environmental protection. London-wide responsibility for its own government is urgently required. [...]

La stratégie post-électorale

Une fois la victoire électorale « historique » acquise, le *New Labour* s'atèle à respecter ses engagements électoraux. Comme prévu, il s'avère rapidement que le débat consacré à la dévolution concerne presque exclusivement les futurs parlement Écossais et assemblée galloise. En effet, l'engouement suscité par ces deux projets nourri par les revendications identitaires qui leur sont étroitement liées contribue à occulter presque totalement les ambitions des travaillistes dans le domaine de la gouvernance de Londres. En somme, alors qu'en Écosse et au pays de Galles la fibre nationaliste donne lieu à des débats passionnés et passionnants, la décentralisation prévue dans la capitale consiste à faire en sorte que l'expansion de Londres ne soit plus entravée par l'absence d'une autorité centrale. Pourtant, Londres doit absolument se repositionner sur l'échiquier du monde et confirmer sa réputation de capitale internationalement reconnue. À cet effet le ton utilisé jusqu'alors dans ce dossier a changé et la création d'une mairie à Londres

⁶ *A sovereign Westminster Parliament will devolve power to Scotland and Wales.*

correspond désormais bien plus à la volonté du *New Labour* de moderniser les collectivités territoriales par rapport aux défis de la mondialisation qu'à ses promesses de renforcer leur indépendance en leur confiant de nouveaux pouvoirs.

Le 29 juillet 1997 est publié le Livre Vert intitulé « *New Leadership for London; the Government's proposals for a Greater London Authority* ». On évoque l'existence à Londres d'une abondance de gouvernance, mais de pouvoirs sommes toutes très limités, une situation qui nuit considérablement à la performance économique de la capitale. Le 23 février 1998, la *Greater London Authority (Referendum) Bill* est signée par la Reine d'Angleterre et un mois plus tard, le 25 mars, est publié le Livre Blanc intitulé *A Mayor and Assembly for London: the Government's Proposals for modernising the Governance of London*. Il esquisse les grandes lignes autour desquelles le *New Labour* souhaite organiser la *GLA* et on y précise que ces propositions seront soumises à l'électorat par référendum le 7 mai, notamment :

- La *GLA* comprendra d'une part un maire élu selon la procédure du « vote supplémentaire » du scrutin proportionnel. Il y aura d'autre part une assemblée constituée de vingt-cinq personnes qui sera élue selon le système des membres « additionnels » : quatorze membres seront élus dans des circonscriptions électorales créées spécialement selon le système uninominal à un seul tour. Pour équilibrer la composition de l'assemblée, onze autres membres seront nommés par le Ministre de l'Intérieur selon un système proportionnel fondé sur le nombre global de voix obtenu par chaque parti sur l'ensemble de la capitale. L'assemblée et le maire seront élus tous les quatre ans.
- La *GLA* sera responsable des transports en commun, de la planification, du développement économique et des projets de réhabilitation, de l'environnement, de la police, des activités sportives et culturelles et des affaires sanitaires. Elle disposera d'un budget annuel de quelque £3,3 milliards.
- La mise en place de la *GLA* coûtera environ £20 millions et les frais de fonctionnement annuels atteindront la même somme. 80% de ces coûts seront financés par le gouvernement et 20% par le biais de l'impôt local.
- Un nouvel organisme de police sera établi dont onze membres seront issus de l'assemblée de la *GLA* et les autres nommés par le Ministre de l'Intérieur.
- Une nouvelle autorité responsable des sapeurs pompiers et des services d'urgence sera créée (*Fire and emergency planning authority*). Elle sera sous l'égide de la *GLA*.
- Deux nouveaux organismes seront créés : *Transport for London*, responsable des transports en commun et la *London Development Agency* qui devra assurer le lien entre la mairie, le marché de l'emploi et le monde des affaires. Tous deux rendront des comptes directement au maire.
- L'assemblée devra examiner dans les moindres détails l'action du maire ainsi que les performances des nouveaux organismes et agences.
- Une fois par mois le maire organisera une séance de questions avec l'assemblée et deux fois par an avec le public londonien. Une fois par an aura lieu un grand débat public consacré à l'évolution de l'ensemble de la ville.

Ainsi, est soulignée la rupture que veut entériner le *New Labour* par rapport à la gestion travailliste traditionnelle de la gouvernance locale. À cet égard, on parle, dans le Livre Blanc, d'une mairie qui devra être « *strategic, democratic, inclusive, efficient, small, audible and consensual* », adjectifs soigneusement choisis afin d'ancrer la future GLA dans la modernité voulue par le *New Labour*. Mais avant toutes choses, on s'attend à ce que la nouvelle mairie de Londres soit au cœur d'une gamme étendue de partenariats censés rassembler tous les acteurs des collectivités territoriales. De cette manière, ces dernières pourront améliorer l'interface qu'elles constituent entre la « participation citoyenne » des électeurs et la responsabilité politique confiée au gouvernement par le biais des urnes.

Le Livre Blanc, plus accessible au grand public qu'un texte de loi abscons, sert de référence au référendum censé permettre au gouvernement de savoir si l'électorat approuve ses projets pour la capitale. Comme prévu, ce scrutin mobilise nettement moins les électeurs que les deux référenda organisés à l'automne 1997 en Écosse et au pays de Galles. Mais compte tenu du nombre potentiel d'électeurs à Londres – entre 5 et 6 millions plus que dans ces deux pays réunis⁷ – le maire élu directement par les Londoniens disposera d'un mandat indiscutable. Il s'agit de toute évidence d'un événement sans précédent dans l'histoire électorale du pays et les statistiques confèrent à ce mandat un caractère qui dépasse très largement le cadre de la simple dévolution.

Si seulement 34% de l'électorat londonien participent au referendum, 73% d'entre eux répondent positivement à la question suivante : « *Are you in favour of the government's proposals for a Greater London Authority consisting of a directly elected mayor and a separately elected assembly?* ». Conscient de la faible mobilisation, le *New Labour* affirme tout de même que ce résultat lui permet de concilier la centralisation du pouvoir qui accompagne forcément sa majorité absolue écrasante et sa volonté affichée de décentraliser le pouvoir. Ses opposants, en revanche, l'accusent de verser aveuglement dans le « *manifestoitis* », l'obligation presque maladive que s'impose un parti politique victorieux aux élections d'honorer toutes ses promesses électorales en dépit de la conjoncture politique. Et d'ajouter perfidement qu'au contraire, le *New Labour* fait preuve de la plus grande frilosité politique en revenant devant l'électorat aussi tôt après des élections qui lui ont confié une très large majorité à la Chambre des Communes. À cet égard, si le *New Labour* avait pu prévoir sa large victoire aux législatives de 1997 il est probable que le référendum de Londres n'eût jamais eu lieu. La majorité absolue du gouvernement ainsi que les 57 sièges sur 74 emportés à Londres auraient été suffisants pour lui permettre de promulguer sereinement la nouvelle législation concernant la mairie sans recourir à la voie référendaire. Or, d'ores et déjà, les enjeux éminemment politiques de cette nouvelle autorité sont clairs : si le *New Labour* parvient à faire élire l'un des siens au poste de maire, la mairie constituera le relais idéal dans la capitale de son projet politique et deviendra ainsi un partenaire privilégié. De ce fait, le référendum perd de sa valeur de consultation populaire et s'inscrit dans un processus qui renforce le contrôle exercé par le Parti travailliste. Autrement dit, et comme le souligne l'Opposition, plutôt que de sonder

⁷ Il y en a plus qu'au Danemark, en Finlande, en Irlande et au Luxembourg. De la même manière, un député peut espérer réunir quelque 90000 voix alors qu'un premier ministre ne doit sa nomination qu'à quelques centaines de députés.

l'opinion publique, le référendum sert de caution au mode de gestion du pouvoir choisi par le Parti travailliste.

L'investiture des candidats : les partenaires de la décentralisation ?

Le poste de maire de Londres revêt une importance si cruciale dans un dispositif politique national que les différents partis n'ont pas attendu l'organisation du référendum pour commencer à réfléchir à la désignation de leurs candidats respectifs. Ceci semble d'autant plus vrai que le référendum est intervenu *après* la législation plutôt qu'*avant* : le principe même de doter la capitale d'un maire semble acquis de longue date et ce mandat attise les convoitises dans toutes les formations politiques.

Si au début Ken Livingstone n'est pas candidat et déclare même que ce poste concentre trop de pouvoir entre les mains d'une seule personne, il change d'avis lorsqu'il se rend compte qu'il ne sera jamais choisi par le *New Labour* pour défendre ses couleurs. Livingstone sait, cependant, qu'il bénéficie du soutien de la base du parti et qu'il est très bien placé pour emporter une élection interne. Or, pour l'écarter de l'investiture, le *New Labour* élabore un système de sélection complexe dont le seul but est d'assurer la victoire au candidat pressenti par les dirigeants du parti, à savoir le Ministre de la Santé, Frank Dobson. Il est d'autant plus important pour le *New Labour* de voir l'un des siens nommé au poste de maire qu'il entend bien, pour rénover le métro à Londres victime de sous investissements chroniques depuis bien longtemps, mettre en place des partenariats entre les secteurs public et privé – *public private partnerships* (PPP). Livingstone, pour sa part, refuse catégoriquement ce type de contrat dans la mesure où il implique l'attribution de franchises de gestion à des entreprises privées pour une période de trente années. Autrement dit, la mairie de Londres, qui dans un avenir proche devra assumer la responsabilité des transports en commun de la capitale, se verrait acculée à partager cette tâche avec plusieurs acteurs du secteur privé selon des contrats négociés par le gouvernement central. Outre le fait que Livingstone s'est toujours fait le champion de la cause des transports en commun⁸, il estime qu'à cause des termes de ces contrats – et notamment la durée de trente années pendant lesquelles la mairie serait liée aux entreprises privées – le gouvernement ne respecte pas son engagement électoral selon lequel : *“Labour plans a new public/private partnership to improve the Underground, safeguard its commitment to public interest and guarantee value for money to taxpayers and passengers”*. Selon Livingstone, le PPP n'est pas conçu pour assurer aux usagers et contribuables le meilleur rapport entre la qualité du service proposé et le prix. Il a sa propre idée sur la rénovation du métro, notamment l'organisation d'un actionnariat populaire destiné à lever les fonds nécessaires pour mener à bien les travaux. Livingstone attache une grande importance, en effet, à ce que la gestion de ce dossier soit entièrement confiée à la collectivité territoriale compétente, – la nouvelle mairie de Londres en l'occurrence – celle qui aura l'occasion de vérifier quotidiennement son fonctionnement, plutôt qu'à un consortium

⁸ On se souvient notamment de *Fares Fair*, voir Timothy WHITTON, « La mairie de Londres: l'exception qui confirme la règle », in, Gilles LEYDIER (ed.), *Les services publics britanniques*, Presses Universitaires de Rennes, 2004, pp. 257-274.

de financiers dont la seule ambition est de générer des bénéfices. Et d'ajouter que l'autorité publique aura tout loisir de faire appel au secteur privé pour réaliser certains travaux, mais devra demeurer le gestionnaire principal du projet.

Ainsi, Livingstone renie, ne serait-ce que partiellement, le manifeste électoral du Parti travailliste au sein duquel de nombreuses voix s'élèvent pour appeler à son exclusion. Mais, pour éviter une crise interne, le processus de sélection va à son terme, car le *New Labour* caresse l'espoir de ramener Livingstone à la raison et de le convaincre de soutenir le PPP. Il s'agit d'un vœu pieux et le 20 février 2000, c'est le candidat Dobson qui est déclaré vainqueur de la course à l'investiture travailliste. Tout le monde crie au scandale, car Livingstone bénéficie d'un soutien évident auprès des militants, mais c'est grâce aux votes « bloqués » que son rival parvient à le devancer⁹. Quinze jours plus tard, Livingstone se déclare candidat indépendant et explique son choix ainsi :

I have been forced to choose between the party I love and upholding the democratic rights of Londoners. I have therefore concluded that defence of the principle of London's rights to govern itself requires that I stand as an independent candidate for London mayor on May 4th¹⁰.

La sanction ne tarde pas à être prononcée et Livingstone est exclu du Parti travailliste pour une période de cinq ans. Ainsi, la vraie campagne pour le poste de maire de Londres ne démarre qu'au mois d'avril 2000, comme si l'ensemble des candidats attendait le dénouement de l'investiture travailliste pour se lancer dans la bataille¹¹. Les candidats rivalisent d'idées pour essayer de se démarquer, mais c'est Livingstone qui, dans son manifeste, annonce d'emblée son intention d'exercer un vrai pouvoir décentralisé :

The direct election of a Mayor and Assembly for London will give Londoners back the right to govern their own affairs and decide upon their own priorities. I am standing as an independent candidate because I believe the job of the Mayor will be to stand up for London. If candidates and policies can be imposed centrally then devolution will mean nothing¹².

Ce message est entendu par l'électorat et en dépit de toute l'agitation autour des manifestations du 1^{er} mai - dont Livingstone fait très largement les frais - le 7 mai 2000, l'ancien dirigeant du *GLC* est élu maire de Londres, le candidat officiel du Parti travailliste n'arrivant qu'en quatrième position derrière la candidate des Libéraux Démocrates.

Plusieurs raisons expliquent ce résultat au premier rang desquelles l'envie de dénoncer toute l'arrogance de l'équipe du Premier ministre qui a ouvertement cherché à truquer le processus de sélection de son candidat pour mettre l'un de ses apparatchiks au poste de maire. Par ailleurs, les Londoniens semblent vouloir d'un franc-tireur à la tête de

⁹ Voir Timothy WHITTON, « Nightmayor et City Hall : les coulisses d'une investiture, d'une élection et d'une réélection », in, Susan TROUVE-FINDING (directrice de publication) *Les Coulisses du Pouvoir*, l'Observatoire de la Société Britannique, Université du SUD Toulon-Var, n°6, juin 2008, à paraître.

¹⁰ *The Evening Standard*, 6 mars, 2000.

¹¹ Le Parti conservateur a connu lui aussi une procédure d'investiture mouvementée, voir Timothy WHITTON « Nightmayor et City Hall... », *op. cit.*

¹² *Ken4London : Ken Livingstone's manifesto for London*, p. 1.

leur mairie, quelqu'un qui saura défendre les intérêts de la ville, plutôt que ceux du Parti travailliste. C'est précisément ce qu'entreprend le nouveau maire lorsqu'il utilise ses pleins pouvoirs pour essayer de faire obstruction au PPP pour rénover le métro. D'autre part, la possibilité statutaire offerte à la GLA de lever des fonds en son nom propre sera rapidement exploitée sous forme de la taxe « anti-embouteillages », le projet phare de Ken Livingstone pour la capitale¹³.

Composition et mode de fonctionnement de la GLA

L'intérêt suscité par l'élection du maire a été tel qu'il a très largement occulté celle organisée le même jour pour désigner les membres de l'assemblée de la future GLA. Pourtant, les différentes formations politiques voient là, trois années après les dernières législatives, l'occasion de prendre le pouls de l'électorat. Par conséquent, si les médias sont totalement accaparés par les rebondissements liés à l'élection du nouveau maire, dans les différents quartiers généraux des partis une attention toute particulière est accordée à la désignation des membres de l'assemblée. Malgré l'omnipotence du maire chaque parti a ses propres raisons de surveiller étroitement la composition de l'assemblée : alors que par le jeu des associations les Libéraux Démocrates et les Verts peuvent espérer jouer ponctuellement le rôle d'arbitres au sein de la GLA, le *New Labour* sait qu'une majorité lui permettrait de surveiller le maire voire contrebalancer un peu son pouvoir. Pour les conservateurs, toujours en quête d'un retour en grâce auprès de l'électorat, des responsabilités importantes auprès de la GLA seraient un premier pas dans cette voie. Il reste à connaître, néanmoins, l'influence des membres de l'assemblée sur le pouvoir décisionnel de la mairie de Londres, et surtout de ceux issus des petits partis très minoritaires.

Les membres de l'assemblée sont au nombre de vingt-cinq¹⁴ dont quatorze élus en fonction de circonscriptions créées spécialement pour l'occasion¹⁵ et onze selon un système appelé *Additional Members System* (Système de membres additionnels : *SMA*)¹⁶. L'objectif est de

¹³ *Congestion charge*.

¹⁴ Voir annexe II.

¹⁵ Voir annexe III.

¹⁶ À Londres, on utilise le système appelé « D'Hondt » pour attribuer les sièges additionnels. L'objectif est de trouver un équilibre, au sein de l'assemblée, entre le nombre de sièges emportés par les partis dans les circonscriptions et le soutien populaire dont ils disposent. Autrement dit, on essaie de réajuster le système uninominal à un seul tour en y associant une dose de représentation proportionnelle.

Les quatorze sièges dans les circonscriptions sont disputés selon la méthode classique d'élection uninominale à un seul tour. Pour les onze autres, les électeurs votent pour des listes qui doivent obtenir au moins 5% des voix pour être validées. Au premier tour, le total de voix obtenu par chaque liste ayant franchi ce seuil est divisé par le nombre de sièges emporté dans les quatorze circonscriptions électorales auquel on ajoute « un » : on obtient ainsi les premiers « diviseurs » pour chaque liste participante (cet ajout initial permet aux listes n'ayant obtenu aucun siège dans les circonscriptions de participer au système). Après l'application de ces « diviseurs », la liste ayant le score le plus élevé obtient un siège additionnel, ajoutant par là même « un » à son propre diviseur (les diviseurs des autres listes ne changent pas), et ainsi de suite jusqu'à

créer une assemblée constituée à la fois d'élus issus des formations politiques selon le système uninominal à un seul tour et de membres choisis selon un système proportionnel pour représenter l'ensemble de la capitale – appelés *London wide members* -. Ce mélange est censé créer un équilibre entre le soutien global accordé aux partis politiques et le nombre de sièges emportés dans les circonscriptions ; comme tout système qui intègre la proportionnelle, il favorise la représentation des petits partis. Pour l'élection des membres de l'assemblée, chaque électeur peut donc s'exprimer deux fois en choisissant un candidat pour représenter sa circonscription et une liste de candidats pour l'ensemble de la capitale. Avec 5093464 électeurs inscrits et un taux de participation de 1659630 (32,58%), c'est-à-dire légèrement en dessous du pourcentage réalisé pour l'élection du maire, les résultats sont :

L'élection des membres de la GLA, 2000

	Nombre de circonscriptions	% des voix SMA¹⁷	Membres additionnels	Total des sièges
Parti travailliste	6	30%	3	9
Parti conservateur	8	29%	1	9
Libéraux démocrates	0	14,8%	4	4
Les verts	0	11%	3	3

On constate que le *SMA* a bien joué son rôle en rééquilibrant la représentation politique au sein de l'assemblée¹⁸. En effet, conformément aux attentes, il a permis aux petites formations d'être représentées au sein de la *GLA*¹⁹.

La *GLA* est composée à la fois du maire de Londres et de l'assemblée. La séparation des pouvoirs au sein de cette « mairie » est très claire dans la mesure où le maire en est le responsable exécutif alors que l'assemblée accomplit un travail de conseil et de surveillance de ses activités. Pour fonctionner, la *GLA* dispose d'un personnel administratif d'environ 600 personnes dont une trentaine sont affectées au bureau du maire. Celui-ci est élu pour quatre ans et ses principales responsabilités, telles que définies par les textes de loi, consistent essentiellement à « promouvoir toute action qui contribue au développement économique

épuiement des sièges à attribuer. L'attribution des sièges se fait, bien entendu, en fonction du rang des candidats dans leurs listes respectives.

¹⁷ Les dix autres « petits » partis réunis ayant présenté des listes obtiennent 15,2% des voix mais aucun siège.

¹⁸ Si on considère qu'un siège « coûte » 4% des voix (25 sièges au total), le SMA établit, à peu près, la proportionnelle dans les résultats.

¹⁹ Livingstone avait clairement appelé ses partisans à voter « vert » dans cette partie de l'élection car selon lui, la présence de membres issus de la mouvance écologiste est indispensable pour donner un sens plus politique aux grandes questions environnementales.

et social de la capitale ainsi qu'à l'amélioration de l'environnement et à la création de richesses ». L'objectif clairement affiché est de créer pour Londres un environnement propice au développement durable. Pour ce faire, le maire choisit des projets - appelés communément « *strategies* » - qui comprennent les questions concernant le transport, l'aménagement du territoire et l'urbanisation, le développement et la régénération économique, la culture et l'environnement. Il établit également le budget pour toutes les composantes de la *GLA*, - quelque £3.3 milliards en 2000 - en étroite collaboration, le cas échéant, avec leur ministère de tutelle : la *Metropolitan Police Authority* (Ministère de l'Intérieur), *Transport for London*²⁰ (TfL) (Ministère des Transports), la *London Fire Brigade* (les sapeurs pompiers sous les auspices non pas d'un ministère, mais de la *London Fire and Emergency Planning Authority*) et la *London Development Agency* (LDA)²¹. Tandis que le personnel affecté au fonctionnement propre de la *GLA* est choisi par l'assemblée, le maire nomme les conseils d'administration pour TFL - dont il est par ailleurs le président - et la LDA. Les *Metropolitan Police Authority* et *London Fire Brigade* sont administrativement indépendantes de la *GLA* mais le maire a voix au chapitre lorsqu'il s'agit d'en constituer les conseils d'administration suivant les recommandations formulées à la fois par l'assemblée de la *GLA* et les différents conseils municipaux. L'aménagement du territoire à Londres (*spatial development strategy*), qui comprend notamment un volet important consacré au logement, fait l'objet d'un bilan annuel spécifique appelé le *London Plan*. Celui-ci propose une liste des objectifs en matière de constructions neuves, d'urbanisation et d'aménagement de l'espace dans la capitale. À cet égard, lorsqu'elles souhaitent entreprendre des travaux d'envergure, les municipalités doivent en référer au maire qui peut s'opposer à la délivrance du permis de construire en cas de non-conformité avec le *London plan*. Le maire est également responsable des *Trafalgar Square* et *Parliament Square*, charge qui comprend notamment l'entretien des places et la gestion des festivités qui y sont organisées.

Une fois par an a lieu la *London Conference* devenue, en 2005, *The State of London Debate*. Ce grand débat public permet au maire d'exposer devant les Londoniens ses choix pour l'avenir de la capitale. Il est accompagné dans cette démarche par d'autres acteurs ayant un lien avec la *GLA* : représentants des municipalités et des différents services publics, consultants et syndicalistes, tous invités à cette occasion à dialoguer avec le public. Deux fois par an, le maire est tenu d'organiser une *People's Question Time*, des séances de questions avec le public qui peut l'interroger ainsi que les membres de l'assemblée sur leurs projets et ambitions pour Londres. Les débats et les séances de questions ont lieu à chaque fois en des endroits différents à travers la capitale.

Pour encadrer l'assemblée, plusieurs « portefeuilles » sont distribués dans le but de constituer le « conseil personnel » du maire. La législation est très souple à ce sujet et permet au maire, « dans l'intérêt de Londres », de nommer à ces responsabilités des membres de l'assemblée ou des consultants extérieurs. Dans un souci de transparence, la

²⁰ *Transport for London* gère le métro, les bus, les transports fluviaux, certaines voies ferrées. Il entretient également les principaux axes routiers dans la capitale, et supervise les taxis.

²¹ La *London Development Agency* travaille en étroite liaison avec le monde des affaires londonien dans le but de maintenir et améliorer l'attractivité commerciale de la capitale et créer un climat économique favorable pour les habitants.

responsabilité collective normalement associée à ce type d'organisation n'est pas de rigueur à la *GLA*. Conformément à la demande explicite formulée par Livingstone, les membres de son conseil personnel ainsi que tous les membres de l'assemblée disposent d'une liberté de parole totale. Cette disposition correspond en outre au mode de fonctionnement de la *GLA* où le maire détient le pouvoir exécutif et l'assemblée un simple pouvoir de conseil²². Le rôle principal de cette assemblée consiste, par conséquent, à interroger le maire sur ses choix, lui demander des comptes et examiner les actions entreprises par la *GLA*. Pour ce faire, elle crée en son sein des comités d'investigation chargés de dossiers spécifiques dans le cadre des responsabilités globales de la *GLA*. Ces comités sont épaulés par des attachés de recherche appelés *scrutiny officers* qui préparent les dossiers pour les membres de l'assemblée avant la tenue des comités d'investigation (*assembly scrutiny committees*). Tous ces travaux sont ouverts au public et pour favoriser la contribution des Londoniens aux débats, un attaché de recherche responsable est affecté à chaque dossier, l'interface principale, en quelque sorte, entre le public et la mairie. Une fois par mois est organisée la *Mayor's Question Time* (séance de questions au maire), l'occasion pour l'assemblée d'interroger le maire en séance plénière²³.

Les rapports entre l'assemblée et le maire sont à la fois clairs et ambigus dans la mesure où celui-ci détient l'essentiel du pouvoir décisionnel de la *GLA*. Puisque l'assemblée n'a aucun pouvoir direct pour destituer le maire de ses fonctions, les rapports entre les deux sont forcément fondés sur le consensus plutôt que sur la confrontation. En revanche, pour ce qui concerne le budget établi par le maire pour l'ensemble des composantes de la *GLA*, l'assemblée peut s'y opposer et y apporter des modifications à la condition de les proposer par une majorité qualifiée des deux tiers de ses membres. Le budget dont dispose la mairie est constitué à la fois d'un pourcentage « *GLA* » de l'impôt local, et de la subvention octroyée par le gouvernement central. La *GLA* peut également trouver des sources de financement propres, l'exemple le plus connu étant bien entendu la taxe anti-embouteillages qui va constituer un événement charnière dans la carrière du nouveau maire de Londres.

La taxe anti-embouteillages : l'indépendance politique ou l'autonomie financière partielle ?

Le premier mandat du nouveau maire de Londres est caractérisé par sa volonté affichée d'empêcher le gouvernement central de continuer la privatisation des transports à Londres. Selon Livingstone, en lui confiant la victoire au mois de mai, l'électorat a exprimé son rejet de la résidualisation d'un service public sous forme de la privatisation partielle du métro. Dans sa quête d'indépendance, le maire annonce très tôt son intention d'instaurer une taxe sur les automobiles qui pénètrent dans le centre ville, l'objectif affiché étant de réduire la pollution tout en améliorant les transports en commun grâce aux revenus générés. Si elle

²² Les textes prévoient également la possibilité pour le maire d'embaucher jusqu'à douze conseillers professionnels extérieurs à l'assemblée. Cette mesure fut sans doute prise dans l'hypothèse de l'organisation des Jeux olympiques en 2012.

²³ Le maire est tenu d'assister à au moins dix séances de questions par an.

fonctionne comme prévu, cette taxe lui permettra, en outre, d'envisager un surcroît d'autonomie financière pour la mairie sous forme d'emprunts contractés par rapport aux bénéfices : s'offrira ainsi au maire la possibilité d'élaborer des projets de grande envergure pour la capitale. Ainsi, cette taxe symbolise toute l'audace et le pouvoir associés au poste de maire et peut potentiellement lui assurer un deuxième mandat lors des élections de 2004. De ce fait, on peut légitimement s'interroger sur les vraies ambitions du maire concernant la mise en place de ce péage. S'agit-il réellement de désengorger la ville, de lever des fonds pour financer de grands projets dont l'amélioration des transports, ou de bâtir un projet qui lui assurera une renommée mondiale, à la hauteur des ambitions d'un maire ayant défié le pouvoir central et déterminé à accueillir les Jeux olympiques dans sa ville après un deuxième, voire pendant un troisième mandat²⁴ ?

La mise en place de la taxe se fait dans une ambiance difficile, car Livingstone n'est plus membre du Parti travailliste, lequel a toutes les raisons de le voir échouer dans ce projet. D'autre part, il s'obstine à refuser le PPP pour rénover le métro et dispose dorénavant d'une tribune solide pour le faire. Son message est resté inchangé : il ne veut pas voir les transports bradés à des entreprises privées désireuses – selon lui – de maximiser leurs profits au détriment de la sécurité. Fort de sa réputation de franc-tireur, Livingstone continue d'affirmer qu'il ne souhaite pas voir mis en place à Londres un système imposé unilatéralement par le gouvernement central. Et d'affirmer que c'est la mairie qui est responsable d'un projet global de transports pour la capitale. À cet égard, si la taxe s'avère être un fiasco, l'avenir de Livingstone à la tête de la GLA sera fortement compromis, ce qui n'est pas pour déplaire au *New Labour*. En revanche, en cas de succès, la question de sa réintégration au sein du parti se posera, mais plutôt selon ses propres termes que ceux dictés par les dirigeants du Parti travailliste.

La zone prévue pour cette taxe est délimitée *grosso modo* par Marylebone Road, Euston Road, Pentonville Road, Tower Bridge, Elephant and Castle, Vauxhall Bridge et Victoria. Il s'agit de faire payer tout véhicule qui pénètre dans le centre de Londres une taxe forfaitaire, avec, bien entendu, une gamme d'exonérations prévues pour les taxis, les véhicules de livraisons et de secours, ainsi que les véhicules « verts » fonctionnant au carburant écologique, pour ne citer que quelques exemples. La condition *sine qua non* pour concilier tous les objectifs annoncés est d'apporter des améliorations considérables dans les transports en commun existants de manière à pouvoir résorber le surcroît d'affluence prévu. En effet, toute la campagne de communication de la mairie est axée sur la volonté d'inciter les automobilistes à préférer les transports en commun plutôt que d'instaurer un simple péage coercitif. Pour y parvenir, elle sait que toutes les facettes des transports en commun doivent être améliorées, la ponctualité, la propreté, la fiabilité du service, les tarifs, la sécurité et la fréquence des trains, bus et rames de métro. Or, les retards accumulés à cause des tractations entre le gouvernement et la mairie au sujet du PPP font craindre le pire : tous les travaux de rénovation dans le métro sont suspendus à cause de la juridisation du dossier orchestrée par

²⁴ On comprend mieux ce qui a poussé le *New Labour* à vouloir mettre coûte que coûte l'un des siens au poste de maire.

Livingstone. À force de contester devant les tribunaux chaque ligne du dossier du PPP, il espère sans doute éloigner les compagnies privées engagées dans le processus. Nourrit-il peut-être l'espoir de voir le gouvernement central, de guerre lasse, se résigner à confier tout le dossier à la GLA ?

De son côté, le gouvernement semble s'accommoder de l'idée de voir s'appliquer dans la capitale une taxe anti-embouteillage. D'ailleurs, la loi de 1999 donnant naissance à la mairie de Londres autorise la GLA très clairement à agir de la sorte²⁵. Le *New Labour* est quelque peu séduit par l'originalité d'un tel projet, mais sait aussi que l'avenir de Livingstone en dépend. Un échec nuirait à la popularité du maire, à ses chances de réélection et aussi – point capital – à sa capacité de contester le PPP pour rénover le métro. En effet, le maire et le gouvernement continuent de s'affronter au sujet du PPP par le truchement de rapports contradictoires et d'actions en justice, financés, il faut le souligner, par l'argent public²⁶. Mais au début de 2002, Livingstone se rend à l'évidence : des améliorations concomitantes dans les transports en commun seront indispensables à la réussite de sa taxe anti-embouteillage. Lorsque le 8 février le PPP est officiellement approuvé, Livingstone décide de ne plus le contester et se contente de déclarer, quelques jours plus tard, que l'entrée en vigueur de la taxe anti-embouteillages est prévue pour le 17 février 2003. Ainsi, la compagnie *Capita*, choisie pour s'occuper de la logistique de la taxe, peut commencer à installer les caméras de surveillance et indiquer le périmètre de la zone à l'aide d'un grand cercle blanc avec un « C » au milieu.

Cependant, le camp des opposants s'agrandit, toujours prompt à souligner l'inadéquation future entre l'offre dans les transports en commun et la demande accrue due à la taxe anti-embouteillage. Stephen Byers, porte parole du gouvernement sur ce sujet ne manque pas une occasion pour dire que la taxe anti-embouteillage relève exclusivement de la responsabilité du maire et que si l'idée est séduisante, sa mise en oeuvre ne correspond pas vraiment à la stratégie que le *New Labour* essaie de promouvoir. Il n'empêche qu'entre-temps, des négociations secrètes ont lieu au sein du Parti travailliste pour étudier la réintégration de Livingstone, mais la perspective de voir s'échouer la taxe anti-embouteillage leur confère une résonance particulière. D'une part, s'il est réadmis, Livingstone ne souhaite pas passer par le comité de sélection pour être le candidat officiel du parti²⁷. D'autre part, il affirme qu'il sera candidat à sa propre succession quoi qu'il advienne. Pourquoi chercher à mettre un terme prématuré à l'exclusion du trublion Livingstone pour engranger les bénéfices de sa popularité alors même que son avenir politique risque d'être écourté par ses propres projets ? En revanche, il conviendra de trouver une échappatoire en cas de succès de la taxe anti-embouteillages car Livingstone régnera en maître absolu sur la mairie de Londres, idéalement placé pour être réélu en 2004.

Celle-ci prend la forme, au mois de juillet, d'une consultation entreprise par les trente-trois membres du *National Executive Comité (NEC)*, l'organe suprême du Parti travailliste. Mais Blair, Brown, Clarke

²⁵ *Greater London Authority Act*, 1999, Chapter XV, *New Charges and Levies*, §295.

²⁶ Quelque £4 millions d'argent public ont été engloutis dans la juridisation de ce dossier.

²⁷ Livingstone change d'avis lorsqu'il apprend que le mode de scrutin a officiellement été changé par le parti travailliste. *OMOV* (*one person one vote*) sera utilisé, c'est-à-dire une voix par personne.

et Prescott sont très actifs avant le scrutin et appellent les indécis de voter contre la réintégration de Livingstone. Leur implication est couronnée de succès et donne lieu à une situation assez cocasse, car le 24 juillet pendant que Livingstone, à côté de la Reine d'Angleterre et devant un parterre composé d'invités de marque, dont de nombreux étrangers, inaugure *City Hall*, les nouveaux locaux de la *GLA*, le résultat tombe : par 17 voix à 13 sa réintégration est refusée. Ainsi, pendant que le premier maire de Londres vante les mérites de l'action menée par sa mairie devant le monde entier, à quelques encablures on le déclare toujours exclu du parti qui constitue le gouvernement du pays. Livingstone ne commente pas cette décision pendant l'inauguration, mais se sait plus que jamais isolé. La réussite de sa taxe anti-embouteillage devient désormais une priorité absolue, car sa survie politique en dépend. À cet égard, et sans doute pour ne plus retarder les travaux, trois jours plus tard Livingstone abandonne toutes ses poursuites contre le gouvernement concernant la privatisation partielle du métro.

Il s'installe à Londres, au début de l'année 2003, une véritable ambiance de veillées d'armes entre Livingstone et tous ceux qui de près ou de loin peuvent douter de la faisabilité de la taxe anti-embouteillage. Stigmatisée au départ comme le caprice du maire, elle s'est petit à petit concrétisée à travers l'installation des caméras et du périmètre de la zone concernée par le péage. Lorsque, le 13 janvier, à grand renfort de publicité s'ouvrent les différents points de vente pour s'acquitter de la taxe, elle entre bel et bien dans le quotidien des Londoniens. Du coup, puisqu'elle passe du stade de projet à celui de réalité imminente, les analyses d'experts en tous genres consacrées aux conséquences de la mesure sont remplacées par une véritable avalanche de commentaires bien plus axés sur les retombées politiques attendues. On ne s'intéresse plus aux détails de la taxe, aux exonérations possibles, aux démarches à suivre en cas de demande de remboursement ou comment porter réclamation en cas de litige, pour ne citer que quelques exemples. Désormais, la taxe est étudiée à la lumière des conséquences escomptées pour les différents partis politiques et à ce jeu, Livingstone, maire indépendant dans tous les sens du terme, se trouve de plus en plus isolé. De plus, le Parti travailliste respecte un mutisme déconcertant, Alistair Darling se bornant à confirmer que la taxe anti-embouteillage est une affaire qui relève exclusivement de la responsabilité de la *GLA*.

Avec la quasi-totalité de la presse à ses trousses, surtout depuis l'accident de métro survenu le 26 janvier dans le centre ville dont les effets auraient pu être soulagés en retardant la mise en œuvre de la taxe, Livingstone tient bon. Dans l'ensemble, on s'attend à ce que la mise en application de la taxe se révèle un énorme fiasco tant sur le plan financier qu'organisationnel. Mais le maire sait que si la mairie veut défendre ses objectifs d'emprunt à long terme et par là même sa crédibilité d'instance politique décentralisée, aucun retard dans la mise en route prévue de la taxe n'est envisageable. Les demandes d'exonérations affluent, mais le maire fait preuve d'un certain stoïcisme en s'y opposant presque systématiquement. Pour contrer ceux qui pensent que sa survie politique dépend du succès de la taxe, Livingstone déclare qu'il ne démissionnera

pas en cas d'échec. Pour sa part, il entend mener à bien ce projet et soumettre son bilan aux électeurs londoniens pour briguer un deuxième mandat de maire aux élections de 2004. Pour lui répondre, le 16 février, Steve Norris reçoit l'investiture du Parti conservateur et annonce immédiatement qu'en cas de victoire en 2004, il abandonnera la taxe anti-embouteillage.

Le jour « j », quelques manifestations contre la taxe à différents points d'entrée de la zone sont remarquées, mais aucun des points noirs tant redoutés n'est observé²⁸. En dépit des inconvénients mineurs, le maire félicite même par le nouveau Ministre des Transports, John Spellar, sait qu'il a d'ores et déjà gagné le pari le plus audacieux et risqué de son premier mandat et que son avenir politique s'ouvre sous les meilleurs auspices²⁹. Les yeux du monde sont braqués sur une expérience hors du commun qui se déroule à Londres, ce qui n'est pas pour déplaire au *New Labour*, à l'affût de toute idée susceptible de contribuer à l'image d'un parti progressiste. Il reste à savoir, tout de même, si l'impact de ce succès favorisera la réintégration de Livingstone au sein du parti de son cœur.

Réintégration et réélection : le retour de « Ken le Rouge »

Ayant été refusée une première fois en juillet 2002 par les hautes instances du parti, suite au succès de la taxe anti-embouteillages la réintégration de Livingstone devient presque incontournable. Le *New Labour* doit se rendre à l'évidence : sa candidate officielle ne battra pas le maire actuel au sommet de sa popularité et dont la réputation de franc-tireur n'est plus à faire. Cette popularité est renforcée encore au mois de septembre lorsqu'un sondage effectué par le journal *The Guardian* révèle qu'il est considéré comme « le personnage ayant le plus d'autorité dans les services publics en Grande-Bretagne ». En déclarant qu'il souhaite mettre cette notoriété au service du parti de son cœur – attachement dont il ne s'est jamais caché d'ailleurs – Livingstone place clairement la responsabilité de sa réintégration entre les mains du *New Labour*.

Mais par delà la diminution du trafic dans le centre-ville le succès de la taxe anti-embouteillage a renforcé l'impact de toute l'action de la mairie, rendant crédible sa quête d'indépendance par rapport au gouvernement central. En faisant l'éloge de ce succès, Blair ne pense pas exclusivement aux élections de 2004 et à la réadmission de Livingstone mais également à la candidature de Londres pour organiser les Jeux

²⁸ La manifestation la plus pittoresque est sans doute celle entreprise par Terry Burrows, laveur de vitres et champion du monde lors du dernier championnat. Il rejoint une manifestation importante contre la taxe organisée en centre-ville à bord d'un équipage tiré par deux chevaux, exonéré de la taxe pour permettre au *Lord Mayor* de circuler à bord du sien.

²⁹ Après ce premier succès, Livingstone aurait déclaré à Derek Turner, responsable auprès de *T/L* de la taxe anti-embouteillages : « Vous venez de me faire gagner la prochaine élection, mais vous l'avez fait un an trop tôt ».

olympiques de 2012. Si la plupart des membres du conseil des ministres sont assez hostiles à l'idée d'organiser les Jeux, Tony Blair sait, en revanche, que les accueillir à Londres donnera une dimension internationale à son parti lui offrant l'occasion d'occuper une grande place dans les médias du monde entier. La présentation de la candidature passera, toutefois, inévitablement par une collaboration étroite avec la mairie, car il sera indispensable d'afficher la plus grande sérénité politique pendant cette phase préparatoire. Ainsi, les premières grandes manœuvres par rapport à la candidature olympique de Londres ajoutent une dimension supplémentaire à la campagne pour les prochaines élections à la mairie et tous les candidats évaluent à la fois le bénéfice personnel qu'ils pourraient en tirer ainsi que celui qui échoirait à leurs partis respectifs. Si jusqu'alors cette course a semblé tourner essentiellement autour des problèmes de transport dans la capitale, la perspective des jeux lui confère d'autres lettres de noblesse.

Pendant que Nicky Gavron³⁰ cherche à se sortir la tête haute du choix cornélien qui se présente aux travaillistes, Livingstone constate que certains sondages le donnent perdant s'il se présente comme candidat du Parti travailliste. À force de s'acoquiner ouvertement, le *New Labour* et Ken Livingstone semblent avoir sérieusement compromis leurs chances de gagner ensemble. C'est au tour de ce dernier de faire face à un dilemme par rapport à son engagement politique, car redevenir membre du Parti travailliste peut lui coûter son siège de maire et mettre un terme à ses projets pour la capitale. Pour le parti, en revanche, il lui faudra s'accommoder de la présence d'un traître destiné à occuper un poste clé en son nom sur l'échiquier politique du pays. D'autre part, les députés travaillistes craignent qu'une telle démarche ne soit le signe d'une grande faiblesse, l'occasion aussi pour leurs adversaires politiques de constater le retour de l'extrême gauche au sein du parti. Ainsi, l'autorité du parti aura été sérieusement mise à mal par une composante considérée comme acquise à la cause du *New Labour*.

Le 16 décembre, Gavron se retire de la course en déclarant officiellement vouloir éviter de diviser son parti. Le *NEC* peut désormais « inviter » Livingstone à réintégrer le parti, ce qui est chose faite un mois plus tard après avoir pris acte de sa promesse écrite de respecter « la constitution, les principes et les choix politiques » du Parti travailliste. Le rapprochement entre Livingstone et le *New Labour* semble bel et bien engagé car le surlendemain le projet d'un nouveau pont à péage sur la Tamise, autre idée phare du maire, reliant Beckton sur la rive nord et Thamesmead sur la rive sud reçoit le soutien officiel du gouvernement avec la promesse d'une contribution de £200millions sur un coût total de £450millions. On affirme que cette liaison est d'une importance capitale non seulement pour réhabiliter les zones géographiques concernées, mais aussi pour renforcer le dossier olympique dont l'un des volets examiné de très près par le comité est le système de transports de la ville qui accueille les jeux. Le 12 janvier Livingstone va encore plus loin en s'adressant directement aux 50000 membres militants travaillistes inscrits à Londres par le biais d'une lettre envoyée en même temps que les

³⁰ Désignée le 7 novembre 2002 comme candidate officielle du Parti travailliste. La perspective pour les travaillistes d'avoir un maire de Londres issu des rangs du parti, prêt à coopérer avec le gouvernement au lieu de s'y opposer constamment, disposé à relayer son projet politique tout en étant la figure de proue de sa politique d'égalité des chances entre les hommes et les femmes, est très séduisante.

bulletins de vote destinés à confirmer, ou non, son investiture par le Parti travailliste. Livingstone y explique que toutes les valeurs fondamentales du travaillisme depuis la création du parti ont trouvé une forme d'expression dans la gouvernance de la capitale et cite les politiques de logement et d'éducation, l'investissement dans les différents services de santé, les transports en commun et les forces de l'ordre. Le maire souligne son propre bilan depuis la création de la *GLA* et conclut que les travaillistes doivent surtout s'unir pour empêcher leurs adversaires d'accroître leur influence politique non seulement dans la capitale, mais à travers tout le pays³¹. Le 16 janvier lorsque Londres se déclare officiellement candidate pour accueillir les Jeux olympiques de 2012, Livingstone devient officiellement le « maire de Blair ».

Cette nouvelle cohabitation est renforcée encore plus par le fait qu'un rôle majeur est accordé à Livingstone dans l'élaboration du manifeste travailliste pour Londres. Pour préparer ce terrain d'entente et souligner la convergence entre les objectifs de la mairie et du gouvernement, le maire n'hésite pas à mettre en avant les mérites des partenariats entre les secteurs public et privé, véritables symboles de la nouvelle donne économique du *New Labour*. En contrepartie, on apprend que Gordon Brown est disposé à laisser le maire organiser un actionnariat populaire pour lever des fonds afin de financer certains projets dont notamment la construction de *Crossrail*, chantier ferroviaire pharaonique censé relié le nord-est à l'ouest de la capitale³². Or, le Chancelier sait que la mise en place d'un tel projet de financement fournira une source supplémentaire de revenus réguliers à la mairie et par là même un surcroît d'indépendance pour envisager d'autres projets dans la capitale. Son attitude s'explique non seulement par son désir de maîtriser coûte que coûte les dépenses publiques mais également par les sondages qui montrent que l'opinion publique regrette déjà l'attitude de Livingstone et s'interroge sur le prix que Londres aura à payer pour sa réintégration. Livingstone, quant à lui, comprend rapidement l'importance qu'attachent les Londoniens à avoir un maire capable de contrebalancer le pouvoir central et sans tourner le dos au parti qui vient de le réintégrer, se prépare à mener sa campagne en tant que candidat travailliste mais avant toutes choses, sous la bannière de Londres³³. Il revendique ouvertement le droit de défendre les intérêts de la capitale avant ceux du parti et toute référence au *Labour* est réduite au strict minimum, voire est absente sur certaines affiches : « *Red Ken* » essaie d'effectuer son grand retour.

³¹ Le succès de Livingstone est très clair : 100% des organisations affiliées au Parti travailliste approuvent le choix du parti ainsi que 87,7% des militants.

³² Il s'avère, toutefois, que le secteur privé ne s'intéresse que de très loin à ce projet, et rigueur budgétaire oblige, le Ministre des Finances ne veut surtout pas trouver les £10milliards nécessaires en puisant dans les fonds publics quand bien même ce maillon manquant renforcerait le dossier olympique.

³³ Pour montrer que sa liberté de parole est intacte, Livingstone verse de nouveau dans différentes tirades à la presse dignes de l'époque où les élus travaillistes du *GLC* se prononçaient sur toutes sortes de questions n'ayant rien à voir avec leur mandat électif : il déclare sans ambages que le gouvernement devrait imposer un taux d'imposition marginal de 50% à tout revenu au-dessus de £100000 par an. Dans la foulée il ajoute que Ariel Sharon devrait être jeté en prison pour ses crimes contre le peuple palestinien et qu'il attend impatiemment le jour où la famille royale saoudienne balancera au bout d'une corde.

Les campagnes officielles des candidats travailliste et conservateur sont lancées le 7 mai, 2004, à peine six semaines avant les élections du 10 juin et le Premier ministre apporte tout son soutien à Livingstone, se disant fier du travail accompli par le maire. Or, voter pour Livingstone, ne serait-ce qu'en deuxième choix reviendrait à cautionner la politique du *New Labour* dont les très impopulaires guerre en Irak et démantèlement des services publics. Cette désaffection reflète les récentes conclusions de plusieurs sondages où l'écart entre Livingstone et ses rivaux se serait réduit comme peau de chagrin depuis sa réintégration au sein du Parti travailliste – dorénavant l'affectueux « *our Ken* » a été remplacé par « le maire de Blair ». De ce point de vue son pari paraît de plus en plus dangereux car si en tant que candidat officiel du Parti travailliste il peut espérer une manne plus généreuse de la part du Ministère des Finances pour réaliser ses grands projets, ce même choix peut compromettre sa victoire aux élections, l'électorat étant tenté de sanctionner le gouvernement. Ses adversaires l'ont très bien compris et pendant les derniers jours de la campagne s'emploient activement à attirer l'attention de l'électorat sur le nouveau statut de Livingstone plutôt que sur le bilan du travail accompli par le maire. On déclare même que la nouvelle affiliation politique du maire implique forcément qu'il cautionne le maintien des troupes britanniques en Irak, aux antipodes, comme chacun le sait, de l'opinion exprimée maintes fois par le maire³⁴.

Le 11 juin 2004 le maire sortant est réélu mais obtient un pourcentage de voix inférieur par rapport à l'élection de 2000. En ce qui concerne l'assemblée, on constate la même baisse significative du nombre de voix accordées aux travaillistes ce qui conduit à la perte de deux sièges, celui de la circonscription de *Brent & Harrow* - qui plus est celle de Toby Harris, président de groupe auprès de la *GLA* - et un siège de « membre additionnel »³⁵. Le Parti conservateur se maintient au même niveau que l'assemblée précédente avec un total de neuf sièges. Tandis que les Verts et les Libéraux Démocrates perdent un siège chacun, le grand gagnant de cette élection est sans aucun doute UKIP (*United Kingdom Independence Party*) qui obtient deux sièges alors qu'il n'était pas représenté dans l'assemblée précédente. Selon toute vraisemblance, UKIP aurait profité d'un effet de ricochet par rapport aux élections européennes organisées le même jour, les électeurs choisissant de s'exprimer à deux reprises sur le besoin d'indépendance de la Grande-Bretagne.

Conclusion

³⁴ Pour les conservateurs, l'élection du maire est un référendum sur l'action globale entreprise par le gouvernement travailliste. La tactique des Libéraux démocrates est légèrement différente car au lieu d'accuser directement le maire d'avoir renié ses convictions par rapport au conflit en Irak, ils concentrent leurs efforts sur la population musulmane de Londres en lui demandant d'utiliser les élections du jeudi 10 juin pour rejeter l'attitude belliqueuse du gouvernement britannique. Il faut noter que la victoire des Libéraux démocrates lors de l'élection partielle de *Brent East* l'année précédente était en grande partie due au vote de la population musulmane qui cherchait à sanctionner le gouvernement par rapport à la guerre en Irak.

³⁵ Voir annexes II & IV.

Lors de cette journée d'élections multiples³⁶ le Parti travailliste a souffert d'une réaction hostile par rapport à ses choix politiques nationaux et surtout internationaux. Si Livingstone a été relativement épargné, c'est grâce à son opposition très – trop – claire au conflit en Irak et à ses critiques par rapport au sort réservé par le *New Labour* aux services publics britanniques. Ses prises de position ne l'empêchent pas, toutefois, une fois la victoire acquise, de remercier publiquement son parti politique de l'avoir aidé à mener à bien sa mission de maire de Londres. Ainsi, les grandes lignes de la future collaboration entre la mairie et le gouvernement central sont tracées : si l'action individuelle entreprise par le tout premier maire de Londres a permis de souligner l'indépendance de la mairie par rapport au Parti travailliste, dorénavant c'est de concert que les deux devront agir.

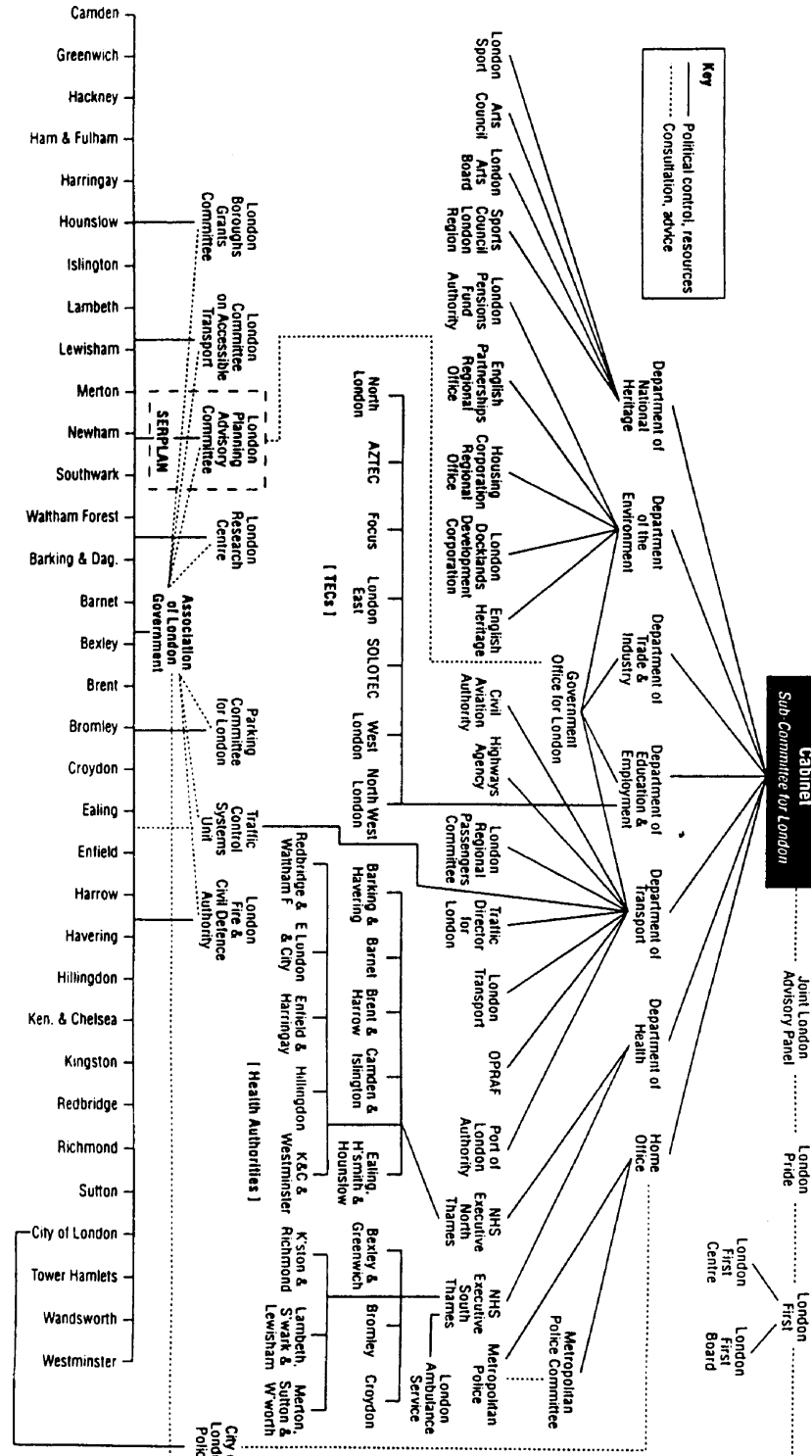
Grâce à son audace et à sa volonté de défendre les intérêts de Londres avant ceux de son parti, Livingstone a repoussé les limites de ce qu'une collectivité territoriale peut espérer en termes de « dévolution ». Or, les premiers bras de fer entre la *GLA* et le *New Labour* appartiennent maintenant au passé et la future relation entre eux sera en grande partie déterminée par les questions financières³⁷. Se greffe à cette nouvelle donne le dossier olympique qui va s'imposer en toile de fond à ce mariage de convenance entre la carpe et le lapin : il va les réunir et permettre à Livingstone d'envisager plus sereinement un troisième mandat à la tête de Londres et au cœur du dispositif politique du Parti travailliste³⁸.

³⁶ Municipales, mairie de Londres et européennes.

³⁷ À titre d'exemple, le déficit prévu pour le service de bus est de l'ordre de £8milliards sans parler des £10milliards nécessaires pour le projet *Crossrail* et le prolongement de la *East London line* pour un coût de quelque £600millions. La gratuité de l'aide à la petite enfance est également prévue.

³⁸ Au moment où cet article est sous presse, il semblerait que le vent ait tourné et que contre toute attente, Boris Johnson, candidat conservateur à la mairie de Londres pourrait ravir à Livingstone le poste de maire. D'après les premiers éléments d'analyse, à force de s'acoquiner avec le Parti travailliste, quand bien même il s'agirait du dossier olympique où le sérieux de Livingstone a été exemplaire, le maire aurait subi de plein fouet le vote sanction de l'électorat contre le *New Labour* et le Premier ministre, Gordon Brown, tous deux au plus bas dans les sondages de popularité.

Annexe I

L'organisation de Londres entre 1986 et 2000

Annexe II

Résultats des élections à l'assemblée 2000 & 2004

	2000			2004		
	Cir.	MA	Total	Cir.	MA	Total
Parti travailliste	6	3	9	5	2	7
Parti conservateur	8	1	9	9	0	9
Libéraux démocrates	0	4	4	0	5	5
Les verts	0	3	3	0	2	2
UKIP					2	2
Totaux	14	11	25	14	11	25

Source : <http://www.election.demon.co.uk/gla.html>

Cir. : circonscriptions électorales de la GLA

MA : membres additionnels

UKIP : United Kingdom Independence Party

Membres additionnels**2000**

Parti travailliste : M.T. Phillips, Miss S.L. Heath, D.L. Lammy,

Parti conservateur : E. Ollerenshaw

Libéraux-Démocrates : Baroness Hamwee, Lord Tope, Mrs. L.C.

Featherstone, Mrs. L.A. Bloom

Les Verts : D.P. Johnson, V.F. Anderson, Miss J.H. Jones (première adjointe de 2003-2004)

2004

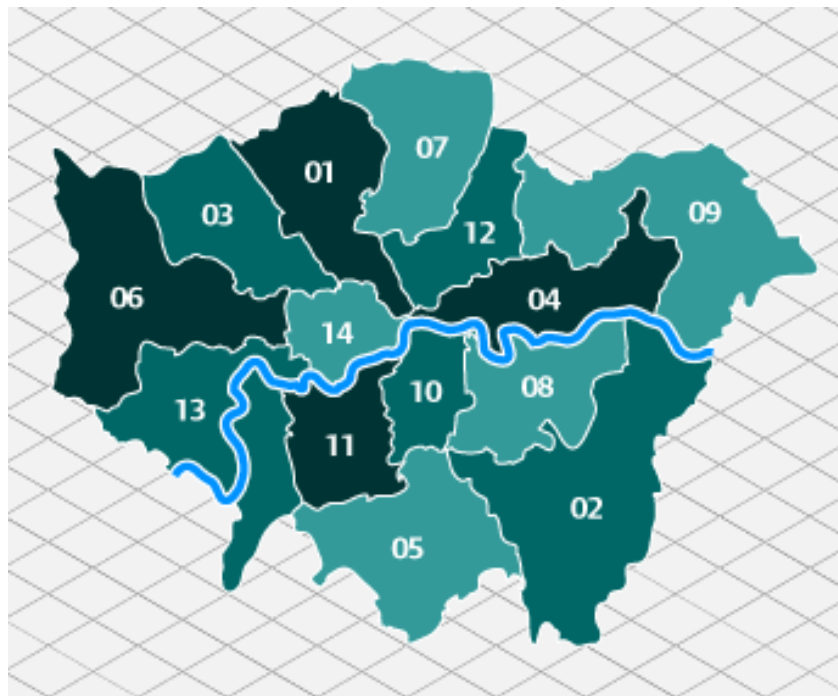
Parti travailliste : Mrs. F.N. Gavron, M. Qureshi

Libéraux-Démocrates : Mrs. L.C. Featherstone, Lord Tope, Baroness Hamwee, M.W. Tuffrey, Mrs. E.D. Doocey

Les Verts : Miss J.H. Jones, D.P. Johnson

UKIP : N.R.A.D. Hockney, P.K. Hulme-Cross

Annexe III

Circonscriptions électorales de la GLA

- 01 Barnet & Camden
- 02 Bexley & Bromley
- 03 Brent & Harrow
- 04 City & East
- 05 Croydon & Sutton
- 06 Ealing & Hillingdon
- 07 Enfield & Haringey
- 08 Greenwich & Lewisham
- 09 Havering & Redbridge
- 10 Lambeth & Southwark
- 11 Merton & Wandsworth
- 12 North East
- 13 South West
- 14 West Central

Annexe IV

Résultats des élections de 2000 & 2004 dans les circonscriptions électorales

Circonscription	2000			2004		
	Parti	% voix obtenu	Taux (%) de participation	Parti	% voix obtenu	Taux (%) de participation
Barnet & Camden	C	32,9	35	C	35,3	36,4
Bexley & Bromley	C	47,2	35,3	C	40,4	40
Brent & Harrow	Tr	37,6	29,4	C	34	35,3
City & East	Tr	45,9	24,7	Tr	29,1	29,9
Croydon & Sutton	C	40,6	32,7	C	38,6	36
Ealing & Hillingdon	C	37,4	30,7	C	32,4	35,1
Enfield & Haringey	Tr	32,2	30,8	Tr	29,2	33,8
Greenwich & Lewisham	Tr/Cp	42,5	29	Tr	33,3	33
Havering & Redbridge	C	37,5	30,8	C	34,6	36,9
Lambeth & Southwark	Tr	37,6	29	Tr	31,7	30,6
Merton & Wandsworth	C	39,5	34,1	C	38,8	36,5
North East	Tr/Cp	36,1	28,7	Tr	29	31,3
South West	C	35,4	35,4	C	33	38,5
West Central	C	44,2	30,9	C	44,7	32,9

Circonscription	Élus 2000	Élus 2004
Barnet & Camden	B.J. Coleman (C)	B.J. Coleman (C)
Bexley & Bromley	R.J.M. Neill (C)	R.J.M. Neill (C)
Brent & Harrow	Lord Harris of Haringey (Tr)	R.J. Blackman (C)
City & East	J.R. Biggs (Tr)	J.R. Biggs (Tr)
Croydon & Sutton	A.J. Pelling (C)	A.J. Pelling (C)
Ealing & Hillingdon	R.M. Barnes (C)	R.M. Barnes (C)
Enfield & Haringey	Mrs. F.N. Gavron (Tr)*	Miss J. McCartney (Tr)
Greenwich & Lewisham	L.L. Duvall (Tr/Co-op)	L.L. Duvall (Tr)
Havering &	J.R. Evans (C)	J.R. Evans (C)

Redbridge		
Lambeth & Southwark	Miss V. Shawcross (Tr)	Miss V. Shawcross (Tr)
Merton & Wandsworth	Prof. E. Howlett (C)	Prof. E. Howlett (C)
North East	Miss M. Hillier (Tr/Co-op)	Mrs. J.S.A. Arnold (Tr)
South West	A.F. Arbour (C)	A.F. Arbour (C)
West Central	Miss A.L. Bray (C)	Miss A.L. Bray (C)

Source: <http://www.election.demon.co.uk/gla.html>

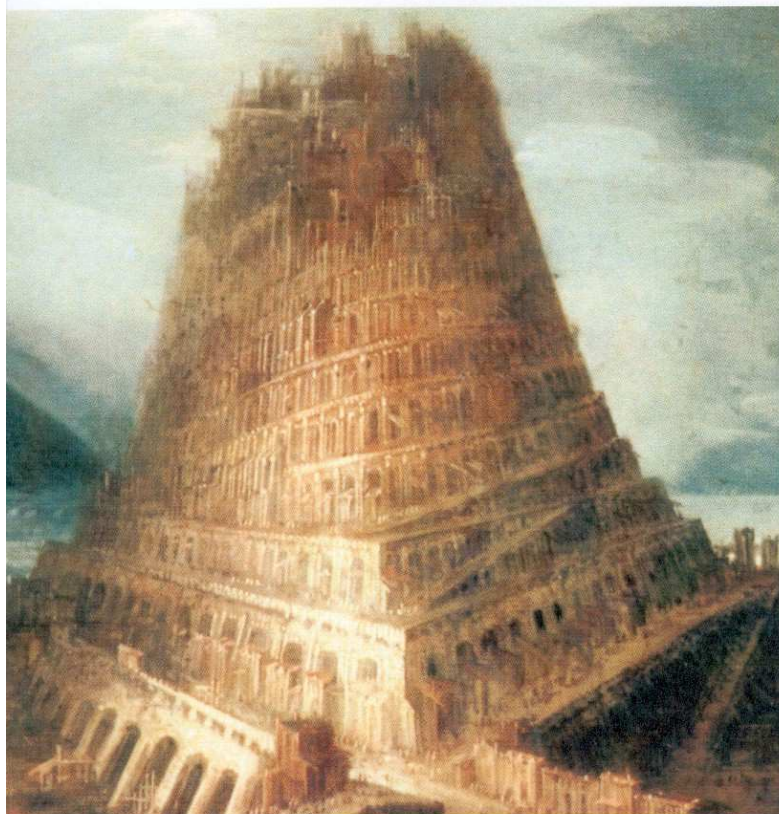
Tr = Parti travailliste

C = Parti conservateur

Tr/Cp = Candidat commun pour le Parti travailliste et le Parti Coopératif (*Labour Party and Co-operative Party joint candidate*)

* Nicky Gavron fut la première adjointe au maire jusqu'en 2003 où elle fut remplacée par Jenny Jones. Nicky Gavron est de nouveau première adjointe depuis les élections de 2004.

UNIVERSITÉ DU SUD TOULON-VAR
FACULTÉ DES LETTRES ET SCIENCES HUMAINES



Prix : 12 euros
ISSN : 1277-7897



FACULTÉ DES LETTRES ET SCIENCES HUMAINES
Université du Sud Toulon-Var - B.P. 132 - 83957 LA GARDE CEDEX
Tél. 04 94 14 20 00 - Fax 04 94 14 20 90