

**Matis LAISNEY**

Université Sorbonne Nouvelle – Paris III

**m.laisney@gmail.com**

Abstract

**The initiation of local authority referendums: participatory momentum or political tactics? The UK case**

Local authority-initiated referendums have been a cornerstone of the UK Government's drive to improve citizen participation at a local level. Authorities have increasingly made use of local referendums since the 1990s, but little research has been carried out to explain and qualify this surge. This paper analyses the different local referendums held in the UK over the past two decades in order to expose their causes. Was there any "participatory momentum" in UK local authorities or was it a political strategy serving other interests, as has already been the case in other countries at the national level? Findings reveal that referendums were most often held to smooth over divisions within local parties or assemblies, to legitimate a controversial decision or to weaken political adversaries. Local authorities therefore never employed referendums as genuine participatory tools, but rather as a pragmatic and tactical solution to a given political problem. Consequently, the long-term impact of local referendums on citizen participation remains questionable.

Résumé

**Les référendums initiés par les municipalités : élan participatif ou stratégie politique ? L'exemple du Royaume-Uni.**

Les référendums initiés par les municipalités ont longtemps constitué un des points centraux de la politique du gouvernement britannique en matière d'amélioration de la participation du public au niveau local. Les municipalités anglaises ont, à ce titre, organisé de nombreux référendums consultatifs depuis la fin des années 1990, mais peu de chercheurs se sont penchés sur ce phénomène. Cette étude analyse les différents référendums locaux qui se sont tenus outre-Manche lors des deux dernières décennies dans le but d'en exposer les causes. Y a-t-il vraiment eu un « élan participatif » dans les municipalités britanniques ou doit-on plutôt parler d'une stratégie politique servant d'autres intérêts, comme cela a souvent été le cas dans d'autres pays au niveau national ? Cette étude montre que les référendums locaux ont le plus souvent été organisés afin de conserver l'unité d'un parti politique, de légitimer une décision ou d'affaiblir des opposants. Les municipalités n'ont donc jamais vraiment employé le référendum comme outil participatif, mais bien en tant que solution tactique à des problèmes politiques. Ainsi, l'impact du référendum initié par les municipalités sur la participation du public semble minimal.

**Matis LAISNEY**

## **Les référendums initiés par les municipalités : élan participatif ou stratégie politique ? L'exemple du Royaume-Uni.**

### **Introduction**

Les référendums initiés par les municipalités ont longtemps constitué un des points centraux de la politique du gouvernement britannique en matière d'amélioration de la participation du public au niveau local. Les municipalités anglaises ont, à ce titre, organisé de nombreux référendums consultatifs depuis la fin des années 1990, mais peu de chercheurs se sont penchés sur ce phénomène. Cette étude analyse les différents référendums locaux qui se sont tenus outre-Manche lors des deux dernières décennies dans le but d'en exposer les causes. Y a-t-il vraiment eu un « élan participatif » dans certaines municipalités d'Angleterre ou doit-on plutôt parler d'une stratégie politique servant d'autres intérêts, comme cela a souvent été le cas dans d'autres pays au niveau national ?

La formation du premier gouvernement Blair à la fin des années 1990 marqua un tournant dans la vision de l'administration locale au Royaume-Uni. Aux côtés d'un vaste programme de décentralisation, le gouvernement se pencha sur le problème de la faible participation des citoyens britanniques aux élections locales. En effet, entre 1976 et 1995, le taux moyen de participation aux élections locales était de l'ordre de 40 %. Ce taux est resté identique entre 1998 et 2007, avec un record de faible participation en 1998 (28 %). Ces faibles participations aux élections ont signalé, pour LeDuc (2003), des gouvernements « désengagés » et « loins » des citoyens. Les référendums ont été utilisés dans plusieurs pays afin de pallier ces problèmes de participation. Le gouvernement britannique développa ainsi un programme de modernisation de l'administration locale en privilégiant notamment l'innovation en matière de démocratie participative. Le référendum consultatif, en particulier, fut à l'époque considéré comme un moyen de donner aux citoyens « une voix plus importante » (*a bigger say*) et d'attirer plus l'attention sur les questions locales (Wollmann, 2000: 39, Buček and Smith, 2000 : 7). C'est dans ce contexte que de plus en plus d'autorités locales ont eu recours au référendum au Royaume-Uni, plus particulièrement en Angleterre, sur des questions diverses telles que l'introduction de péages urbains ou les taxes locales (*council tax*). La multiplication de ces référendums soulève cependant des interrogations sur l'intention des municipalités. Peut-on dire que les municipalités ont eu recours au référendum dans le cadre d'une véritable démarche participative, avec pour but une ouverture du processus décisionnel aux citoyens ? Ou peut-on déceler d'autres motivations ?

Ce sont donc les causes du référendum local qui seront analysées ici. Les travaux portant sur cette question, qui se limitent à l'échelle nationale, ont jusqu'à présent montré que les référendums résultaient plus d'une stratégie politique destinée à éviter un obstacle majeur, plutôt que d'une réelle démarche participative. Bjorklund (1982), Qvortrup (2006), Morel (2001, 2007) et Breuer (2009) aboutissent à cette même conclusion. Morel, notamment, a développé une typologie des référendums, classés selon le rôle qu'ils jouent pour les organes décisionnels : (1) le référendum de médiation, qui permet à un parti politique, gouvernement ou coalition de rester uni(e)(s) en cas de conflit interne ; (2) le référendum d'agenda, qui évite la scission d'un groupe politique ou distancie ce groupe d'une décision controversée dans un contexte électoral ; (3) le référendum législatif, utilisé par les gouvernements pour court-circuiter une opposition parlementaire ; (4) le référendum de légitimation, employé dans l'espoir de légitimer une décision soutenue ou pas par la population ; (5) le référendum de pouvoir, qui permet généralement à un homme politique puissant de renforcer sa popularité et (6) le référendum politiquement obligatoire, qui s'impose aux organes décisionnels, par l'existence de précédents, ou par pression externe. A ces six catégories j'ajoute une septième : le référendum d'opposition, utilisé dans le but de prouver l'impopularité d'un parti politique au pouvoir.

### **Méthode et structure**

L'étude présentée ici utilise la typologie de Morel (2001, 2007) afin de déterminer le rôle joué par les référendums locaux. Les intentions des municipalités sont analysées en fonction de la nature des questions posées à la population. On retrouvera dans un premier temps des référendums qui ont cherché à déterminer le taux d'imposition locale (cas de Coventry, Milton Keynes, Bristol et Croydon, dans le Grand Londres). Dans un deuxième temps, je présenterai des référendums qui ont été initiés dans le cadre d'un projet de péage urbain (Edimbourg et le Grand Manchester), et en troisième lieu, des référendums organisés en vue de la création d'un poste de maire. Un seul référendum se tient à part thématiquement : celui de Strathclyde, en Ecosse, sur la privatisation des services de l'eau. Les analyses des différents référendums se basent principalement sur des rapports officiels, des extraits de la presse, des travaux de recherche précédents, ainsi que deux entretiens réalisés par l'auteur avec des représentants de l'agglomération du Grand Manchester impliqués dans l'initiation de ce référendum. Les résultats de ces analyses sont ensuite discutés dans le cadre de l'argument développé par Buček and Smith (2000), selon lequel les référendums initiés par les organes décisionnels sont vus comme moins démocratiques que ceux initiés par les citoyens eux-mêmes (initiatives populaires).

## **Analyse des référendums**

### **1. Référendums sur les taxes locales**

#### *Coventry 1981*

Coventry fut la première municipalité à lancer un référendum à grande échelle sur la question des taux d'imposition. L'analyse des décisions du conseil municipal a révélé une scission entre l'aile gauche et l'aile droite du parti travailliste local, qui ne pouvaient pas se mettre d'accord sur une réduction des dépenses et une augmentation substantielle de la taxe locale (*council tax*). Le référendum a permis au parti local d'éviter un affrontement plus poussé sur la question : il a donc eu une fonction de médiation. Le référendum eut finalement peu de succès : la population refusa sans grande surprise toute augmentation de la taxe, et seul 26 % de la population se déplaça ce jour-là.

#### *Milton Keynes 1999*

Contrairement à Coventry, Milton Keynes proposa à ses électeurs une augmentation par paliers de la taxe locale : +5 %, +9,8 % ou +15 %. Le choix de la municipalité pour le référendum fut officiellement présenté comme s'intégrant dans une démarche participative innovante. En réalité, ce choix fut le reflet d'une stratégie politique étudiée. En 1999, Milton Keynes se trouvait devant une impasse : un budget fortement déficitaire mais difficulté à l'époque d'augmenter la taxe locale, puisque Tony Blair en avait fait une promesse de campagne. Le gouvernement avait pourtant laissé une petite marge de manœuvre, à condition que la municipalité démontre, par un référendum, le soutien de la population pour une augmentation de la taxe. Milton Keynes n'avait pas le choix : sans cette augmentation, la municipalité ne pourrait plus subvenir aux besoins d'une population en hausse constante. En d'autres termes, le référendum représentait le seul moyen de légitimer la hausse de la taxe, aux yeux du gouvernement central et des élections (fonction de légitimation). Résultats du référendum : 46 % de participation (26 % à la dernière élection locale), augmentation de 9,8 % de la taxe (pas la plus basse).

#### *Bristol 2000*

Bristol suivit l'exemple de Milton Keynes avec une approche par paliers, à ceci près que l'option « zéro » était possible, à savoir en tout 0, 2, 4 ou 6 %. L'augmentation de la taxe fut jugée nécessaire afin de pouvoir remplir les objectifs gouvernementaux. Le choix référendaire fut principalement fait afin de légitimer toute hausse. La participation, de 40 %, fut comparable à celle enregistrée à l'élection locale. Les électeurs choisirent cependant l'option « zéro augmentation ».

### *Croydon 2001 et 2002*

Les référendums qui se tinrent à Croydon proposaient aussi un système par paliers. La décision du conseil municipal fut prise dans un contexte d'opposition entre l'autorité centrale londonienne, la *Greater London Authority* (GLA) et la municipalité elle-même. La GLA souhaitait que Croydon augmente fortement son taux d'imposition, ce que la municipalité refusait. Le conseil municipal décida alors de proposer un référendum afin de donner une légitimité à l'augmentation de la taxe locale. La participation fut faible par rapport aux élections locales, et les électeurs choisirent le taux d'imposition le plus faible (comme à Bristol).

## **2. Référendums sur les péages urbains (*congestion charges*)**

### *Edimbourg 2005*

La décision d'organiser un référendum sur le péage urbain d'Edimbourg fut prise dans un contexte d'élections locales. Le parti travailliste local, qui disposait d'une majorité faible au conseil, souhaita éviter tout dommage politique pour l'élection et choisit de se distancier de la question (cf. Rye et al. 2008). Ainsi, le référendum d'Edimbourg remplit bien la fonction d'agenda politique décrite par Morel.

### *Grand Manchester 2008*

Le référendum sur le péage urbain du Grand Manchester constitua une réponse à plusieurs problèmes :

- 1) L'opposition entre conservateurs et travaillistes (les conservateurs accusaient les travaillistes de prendre une décision qui manquait de légitimité).
- 2) Le conflit interne au sein du parti libéral-démocrate local : pas d'accord sur la question d'un péage urbain.
- 3) L'absence de consensus au sein de l'autorité centrale du Grand Manchester (*Association of Greater Manchester Authorities*, AGMA) et les conflits naissants au sein du parti travailliste même.
- 4) La pression électorale : les résultats alarmants aux élections locales de 2008 pour les travaillistes qui soutenaient le péage urbain.

Finalement, c'est la combinaison de tous ces problèmes (selon le représentant de l'autorité des transports du Grand Manchester) qui mena au référendum. Pas moins de trois fonctions ont pu être recensées lors de l'analyse du référendum :

- a) une fonction d'opposition (surtout pour les conservateurs, qui décidèrent d'imposer un référendum afin de prouver l'impopularité de la mesure, et par là-même des travaillistes)
- b) pour les libéraux-démocrates, une fonction de médiation (manque de consensus) et d'agenda politique (éviter une scission dans un contexte électoral)
- c) pour l'AGMA, une fonction de médiation (manque de consensus entre dirigeants) et d'obligation politique (par la pression externe : l'accumulation de facteurs obligeant le référendum).

## **3. Autres référendums**

### *Strathclyde 1994*

Le référendum de Strathclyde se tient à part thématiquement, mais rejoint finalement la tactique des conservateurs lors du référendum du Grand Manchester : montrer l'impopularité d'une faction politique. Le référendum s'est tenu sur la question de la privatisation des services de l'eau dans cette grande région écossaise. La privatisation était un des objectifs de la politique du gouvernement de John Major à l'époque. L'Ecosse, terre traditionnellement anti-conservatrice et alliée du travaillisme, accepta difficilement cette décision et les conseillers régionaux utilisèrent le référendum comme moyen d'opposition politique aux plans conservateurs. Le taux de participation très fort, de l'ordre de 70 %, et le non à la privatisation, donna raison aux travaillistes. Il s'agit donc bien ici d'un référendum d'opposition.

### *Référendums sur la création de postes de maires.*

Les référendums organisés pour la création de postes de maires sont directement issus de la décision du gouvernement Blair de réformer les modes de gouvernance à l'échelon local. Au final, peu de municipalités organisèrent de référendums (22 sur 300). Leur rare occurrence s'explique soit par l'existence d'un fort soutien pour un maire dans la municipalité concernée, mais aussi et surtout par la présence d'une forte pression gouvernementale à l'époque. En quelque sorte, la politique du gouvernement devait être justifiée par la tenue de référendums et par la création d'au moins quelques postes de maires. Les résultats furent peu encourageants : sur les 22 municipalités, seulement 8 optèrent pour un maire, et la participation resta globalement faible (30 % en moyenne). Si l'on considère la pression externe du gouvernement, les référendums sur les maires correspondraient donc à la fonction d'obligation politique décrite par Morel.

### **Conclusions**

Très rares sont, finalement, les référendums qui ont été proprement dit utilisés dans le but de développer une forme de démocratie participative. Pour tous les référendums, on retrouve une utilisation stratégique et tactique. Que dire, alors, de la qualité démocratique de ces référendums ? Il est vrai que les référendums initiés par les municipalités souffrent de certains « handicaps » par rapport à leurs homologues initiés par les citoyens eux-mêmes (le référendum d'initiative populaire, fort utilisé en Suisse et en Californie, par exemple, cf. Buček and Smith, 2000: 7). Trois grands handicaps peuvent en fait être identifiés pour le référendum initié par les autorités :

- 1) Le manque de « transparence » apparent
- 2) Un impact modéré sur la participation ?
- 3) La perte du but premier du référendum

1) Concernant le premier point, qui renvoie en fait au concept de citoyens « passifs » et non actifs, il est important de rappeler que tout en étant initié par la municipalité, le référendum met tout de même en place un espace d'échange sur des questions qui touchent généralement directement les citoyens. Les référendums locaux initiés par les municipalités participent, bien que ponctuellement, à une certaine ouverture de la démocratie locale. De plus, certains référendums au Royaume-Uni ont permis d'introduire de nouveaux modes de scrutin inédits jusqu'alors : vote par voie postale, par téléphone et, surtout, par Internet (en 2001).

2) La participation, elle, varie surtout en fonction du type de question posée, et non du mode d'initiation du référendum. Comme l'ont démontré Rallings et Thrasher (2009), les électeurs se déplaceront plus souvent pour un sujet qui les touche directement et personnellement. Ainsi, au Royaume-Uni, les taux de participation les plus forts ont concerné les péages urbains et la privatisation des services de l'eau, qui allaient avoir un impact financier non négligeable. Les référendums sur les taxes locales, sujet pourtant proche des citoyens, ont finalement attiré moins d'électeurs : dans bien des cas, l'augmentation allait de toute façon avoir lieu, sauf à Bristol (option zéro). Les référendums sur les maires n'ont, eux, pas convaincu la population de se déplacer.

3) La perte du but premier du référendum, dénoncée par Sutela (2001), peut s'expliquer par le manque de contrôle véritable des citoyens sur cette forme de démocratie participative. Le référendum reste bien une « arme » aux mains de la classe politique locale, comme l'a affirmé Bogdanor (2009) au sujet des référendums à l'échelle nationale au Royaume-Uni. Le référendum initié par les municipalités a finalement un potentiel limité : son utilisation reste ponctuelle, ce qui démontre un engagement à long terme presque inexistant de la part de la municipalité pour renforcer le pouvoir de décision et d'action des citoyens.

Dans le cas des référendums locaux britanniques, les arguments du gouvernement et des municipalités ne se sont donc pas vérifiés sur le terrain. Ainsi, le référendum aura peu de chances d'encourager la participation des citoyens à long terme si celui-ci est utilisé de façon ponctuelle à des fins purement stratégiques. Il semble plus judicieux de se tourner vers d'autres procédés participatifs, tels que l'initiative populaire, pour donner aux citoyens cette « voix » qui leur manque.

## Bibliographie

- Bjorklund, Tor, 1982, "The Demand for Referendum: When Does It Arise and when Does It Succeed?", *Scandinavian Political Studies*, 5:3, 237–59.
- Bogdanor, Vernon, 2009, *The New British Constitution* (Oxford: Hart).
- Breuer, Anita, 2009, "The Use of Government-Initiated Referendums in Latin America. Towards a Theory of Referendum Causes", *Revista de ciencia política*, vol. 29 (1), 23–55.
- Buček, Ján, et Smith, Brian, 2000, "New approaches to local democracy: direct democracy, participation and the `third sector'", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 18, pp. 3-16.
- Morel, Laurence, 2001, "The Strategic Use of Government-Sponsored Referendums in Liberal Democracies", in Matthew Mendelsohn et Andrew Parkin (eds.), *Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in Referendums Campaigns* (New York: Palgrave), pp. 47–64.
- Morel, Laurence, 2007, 'The Rise of "Politically Obligatory" Referendums: The 2005 French Referendum in Comparative Perspective', *West European Politics*, vol. 30 (5), pp. 1041–67.
- Qvortrup, Matt, 2006, "Democracy by delegation: the decision to hold referendums in the United Kingdom", *Representation*, vol. 42 (1), pp. 59–72.
- Rallings, Colin and Michael Thrasher, 2009, "'The 'No's' have it": using referendums in sub-national policy-making in Britain'. Communication présentée au Congrès de la Western Political Science Association, Vancouver, Canada.
- Rye, Tom, Gaunt, Martin et Ison, Stephen, 2008, "Edinburgh's Congestion Charging Plans: An Analysis of Reasons for Non-Implementation", *Transportation Planning and Technology*, vol. 31 (6), pp. 641–61.
- Sutela, Marja, 2001, "Comparative Aspects of Local Direct Democracy: The Municipal Referendum in Finland, Sweden, Germany and Switzerland", *European Public Law*, vol. 7 (4), pp. 651–70.
- Wollmann, Hellmut, 2000, "Local government systems: from historic divergence towards convergence? Great Britain, France, and Germany as comparative cases in point", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 18, pp. 33-55.