

Immigrés, Français ou étrangers, citoyens de nos villes

À l'approche d'une prochaine échéance électorale, on peut se poser la question de la démocratie locale dans son ensemble, et plus précisément celle de la participation des immigrés – qu'ils aient la nationalité française ou qu'ils soient étrangers – à la vie locale. Où en est-on aujourd'hui ?

Bernard DELEMOTTE, ancien conseiller municipal d'Amiens, rédacteur de *La Lettre de la citoyenneté*

Il n'y a pas de démocratie véritable sans la possibilité pour tous de participer aux choix des projets qui les concernent, et sans des élus chargés de les mettre en œuvre. Ce que le traité de Maastricht a instauré pour les ressortissants des autres pays de l'Union européenne (UE) devrait pouvoir s'appliquer à tous les étrangers. Avant ou après Maastricht, de nombreux Etats de l'UE ont étendu le droit de vote aux élections municipales à tous leurs résidents étrangers, sous condition d'une présence plus ou moins longue sur le territoire. En France, le débat existe depuis plus de trente ans, sans concrétisation. Malgré les campagnes des collectifs, les Votations citoyennes, le dernier collectif en date créé il y a un an, « Droit de vote 2014 », les étrangers non communautaires ne voteront pas en mars 2014. En l'absence supposée des 60 % de parlementaires favorables à une réforme constitutionnelle, le président François Hollande a reporté la question après les élections de 2014. Au mieux, on en reparlera pour les élections de 2020 ! Il n'y a pourtant pas d'alternative au suffrage universel, c'est un préalable incontournable au

« Des structures de concertation existent dans les grandes villes. Les immigrés, qu'ils soient Français ou étrangers, y participent peu, sauf dans quelques comités de quartiers. Des structures spécifiques restent donc nécessaires, notamment là où les communautés immigrées sont nombreuses et regroupées. »

(1) Bernard Delemotte, Jacques Chevallier (dir.), *Etranger et Citoyen. Les immigrés et la démocratie locale*, Licorne/L'Harmattan, 1996.

fonctionnement démocratique de la société.

La possibilité de voter, tous les six ans, ne suffit cependant pas pour que les habitants d'une commune en soient des citoyens à part entière. C'est particulièrement vrai dans les villes d'une certaine taille, qui ne permettent pas le contact régulier et direct des résidents avec leurs élus comme il peut l'être dans des communes plus petites. Ceci amène de nombreuses municipalités à mettre en place des instances, plus ou moins régulières, de concertation, ciblant des populations spécifiques : comités de quartiers, conseils d'habitants, conseils des jeunes, des seniors, comités économiques et sociaux...

Commissions consultatives des immigrés

Beaucoup plus rarement, quelques communes ont consulté tous les habitants, y compris les étrangers, au moyen de référendums locaux, sur le droit de vote des étrangers, dans plusieurs communes de la banlieue parisienne en 2006, et à Ivry-sur-Seine en 2010, ou sur des projets municipaux à Stains en 2002, Vitry-sur-

Seine en 2003, Givors en 2005... Dans les années 1970, de nombreuses communes, en particulier en région parisienne, mettent en place, à l'image de ce qui se passe déjà en Allemagne, en Belgique et au Luxembourg, des commissions extramunicipales des immigrés (Cemi). Il s'agit, pour les élus responsables de ces dossiers, de rencontrer régulièrement des représentants d'associations immigrées et des travailleurs sociaux ou autres médiateurs entre administration et immigrés, et d'étudier, ensemble, les questions particulières à ces populations. A Amiens en 1987, c'est la Cemi qui est à l'origine de l'expérience des conseillers associés faisant participer plus directement des étrangers élus par leurs pairs aux instances du conseil municipal de la commune. Au total, seulement sept villes mettront en place ce type de représentation des étrangers par des élus⁽¹⁾, et les expériences seront pour la plupart de courte durée. Des décisions de tribunaux administratifs, saisies par la droite ou l'extrême droite locale, ou un changement de majorité municipale sont responsables de l'arrêt de plusieurs de

ces expériences. Le cas particulier de la ville de Cerizay, dans les Deux-Sèvres, est intéressant, les Portugais qui représentaient l'essentiel des immigrés de la commune et les cinq conseillers associés ont pu voter « comme tout le monde » en 2001, et certains des conseillers associés sont devenus alors des conseillers municipaux de plein droit. Pour des raisons diverses – montée en puissance des revendications des deuxième et troisième générations qui ont le droit de vote et participent au débat politique général, priorité donnée aux collectifs pour le droit de vote de tous les étrangers, usure du mouvement associatif immigré, développement des associations culturelles... –, presque toutes les Cemi disparaissent.

Conseils consultatifs des étrangers

Après le traité de Maastricht, des structures de dialogue avec les représentants des immigrés n'ayant pas le droit de participer aux élections sont mises en place dans les très grandes villes. Le premier conseil consultatif des étrangers (CCE) est créé à Strasbourg, en 1993. Dissous après un changement de majorité en 2001, le CCE est reconstitué en 2009. Entre-temps et depuis, Grenoble, Paris, Lyon, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Lille, Saint-Denis, Aubervilliers, Roubaix, Angers... ont créé leur propre CCE. Une dizaine de ces conseils s'est regroupée au niveau national, dans le Conseil français de la citoyenneté de résidence (CoFra-CiR). En dehors de traiter des questions spécifiques aux communautés étrangères, ces nouveaux conseils, coprésidés par le maire ou un adjoint et un étranger élu par les représentants associatifs, ont établi comme prioritaire l'obtention du droit de vote et d'éligibilité pour les étrangers aux élections locales, et ont travaillé avec les différents collectifs militant sur ce sujet, en particulier « Droit de vote 2014 ».

La démocratie locale est difficile et n'a pas de modèle définitif. Seul le suffrage universel est une condition basique incontournable, malheureusement non résolue dans notre pays, puisque sont toujours exclus du droit civique élémentaire les étrangers non européens.

(2) Sonia Gsir, Marco Martiniello, *Les Structures consultatives locales pour résidents étrangers*, Editions du Conseil de l'Europe, 2004.

(3) Sylvain Brouard, Vincent Tiberj, « Rapport au politique des Français issus de l'immigration », Centre d'étude de la vie politique française (Cevipof), 2005.

(4) Henry Rey, « La Participation électorale dans les quartiers de la politique de la ville », Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, 2001.

Pour certains membres des CCE, ces structures n'auraient plus de raison d'être, une fois l'objectif du droit de vote pour tous atteint. D'autres pensent, au contraire, que l'existence de difficultés spécifiques aux populations immigrées justifiera le maintien d'une instance de concertation qui leur soit dédiée. Le renvoi à une date lointaine du droit de vote des étrangers, et le passage du statut d'étranger à celui de Français pour plusieurs membres actifs de ces conseils plaident en faveur de la deuxième option. Il s'agirait du retour, sous une forme modernisée, des Cemi d'il y a quarante ans. Malgré l'obtention du droit de vote pour tous les étrangers en 2003, des structures de ce type persistent et sont même institutionnalisées depuis 1989 au Luxembourg⁽²⁾.

Lutter contre l'absentéisme électoral

Le rejet du politique, la désaffection des urnes depuis de nombreuses années sont bien connus. Même si cette situation est partagée par toutes les composantes de la société, elle concerne davantage les quartiers populaires et, encore plus, les personnes issues de l'immigration⁽³⁾. Henry Rey a montré en 2001 que l'absentéisme électoral était plus important chez les Français enfants de parents étrangers n'ayant, eux, pas le droit de vote⁽⁴⁾.

Il y a d'abord, pour tous les électeurs potentiels, l'inscription sur les listes électorales. A défaut d'être automatique comme aux Pays-Bas, l'incitation à l'inscription est loin d'être une habitude de l'administration française. Depuis plus de dix ans, l'inscription des jeunes est automatique à 18 ans mais les nouveaux naturalisés, par exemple, ne sont pas incités à faire la démarche civique. Peut-être par un souci de neutralité politique qui n'est pas justifié, les élus municipaux comme les agents communaux dans leurs permanences n'in-

terrogent pas les administrés pour savoir s'ils sont inscrits sur les listes électorales, et ne leur donnent aucun conseil et/ou document qui faciliteraient leur inscription. C'est encore plus difficile pour les ressortissants européens dont les droits électoraux sont récents et qui ne reçoivent, dans la plupart de communes, pas ou peu d'informations. Sans parler de la grande discrétion des médias nationaux sur le sujet, et de la disparition du Service d'information civique qui, à une époque, avait pour mission cette sensibilisation à l'inscription sur les listes et au vote. En comparant les personnes en âge et en droit de voter d'après les données des recensements et le nombre d'électeurs inscrits, il n'est pas rare de constater un déficit de près de 20% d'inscrits par rapport à la population de référence dans les grandes villes. Dans les communes où la population étrangère non européenne est importante, moins de la moitié de la population en âge de voter peut le faire. C'est le cas, par exemple, de la ville de Saint-Denis : cent six mille habitants, quatre-vingt-trois mille personnes de plus de 18 ans, quarante mille inscrits pour les élections de 2012. L'absentéisme des inscrits fait davantage l'objet de commentaires des médias. Variable suivant les enjeux électoraux, il dépend largement du discrédit des femmes et hommes politiques. Le vote obligatoire comme en Belgique n'est sans doute pas la bonne solution en France. Prendre en compte les votes blancs ou nuls serait déjà un progrès.

Des instances outils de la démocratie locale

Comme nous l'avons dit précédemment, des structures de concertation existent dans les grandes villes. Leur nombre et leur pouvoir dépendent pour l'essentiel de la volonté des élus de les utiliser comme de véritables



© OLIVIER2000

Dans les communes où la population étrangère non européenne est importante, moins de la moitié de la population en âge de voter peut le faire. C'est le cas, par exemple, de la ville de Saint-Denis (93).

outils de la démocratie locale, et non comme des chambres d'enregistrement ou de simples relais de l'information municipale. Les immigrés, qu'ils soient Français ou étrangers, y participent peu, sauf dans quelques comités de quartiers. Des structures spécifiques restent donc nécessaires, notamment là où les communautés immigrées sont nombreuses et regroupées. Elles permettent les échanges intercommunautaires et la remontée, vers les élus et l'administration municipale, de certaines difficultés rencontrées ou de propositions visant à améliorer telle ou telle situation. Des passerelles avec les autres

structures de médiation avec la municipalité ont l'intérêt d'ouvrir sur des problématiques plus générales et non spécifiques, d'insérer les nouveaux habitants dans la vie locale. Dans plusieurs villes, des liens entre le Conseil consultatif des étrangers et les comités de quartier sont ainsi institutionnalisés, des délégués du CCE sont présents dans chaque comité de quartier. Pour ne pas réserver la concertation aux professionnels ou militants associatifs, plusieurs villes ont expérimenté le tirage au sort de citoyens invités à participer à des consultations ponctuelles, ou à des instances pérennes. Le plus

souvent, les personnes mobilisées ainsi par le hasard participent activement, et apportent un éclairage différent et complémentaire de celui des habitués de la concertation. Mais le tirage au sort est réalisé le plus fréquemment sur les listes électorales. Il faut trouver d'autres moyens, par l'utilisation de fichiers plus exhaustifs, par un tirage au sort sur une liste complémentaire de volontaires, de n'exclure personne a priori de ce nouveau mode de consultation.

Rien n'est figé, tout est possible...

La démocratie locale est difficile et n'a pas de modèle définitif. Seul le suffrage universel est une condition basique incontournable et, malheureusement, non résolue actuellement dans notre pays, puisque sont toujours exclus du droit civique élémentaire les étrangers non européens. Le combat pour le droit de vote pour tous doit rester une priorité. La délégation par le vote n'est pas suffisante, et les élus doivent chercher en permanence les moyens d'associer l'ensemble de la population à leurs projets. Si cette volonté existe, les moyens appropriés seront trouvés. Les populations les plus fragiles et les moins habituées à la concertation, les migrants en particulier, doivent être parties prenantes de cette recherche permanente d'une démocratie locale plus effective. ●