# Participation des étrangers aux processus électoraux : expériences luxembourgeoises et belges

*Rédigé le 16 mai 2014 par : Altay Manço*

**Le caractère obligatoire du vote dans certains pays de l'Europe occidentale et l'élargissement du droit de vote à des non nationaux sont parmi les thèmes de recherche et d'action bien documentés. Constituant des axes importants de la citoyenneté participative, ces débats permettent d'entrevoir certaines des dimensions paradoxales de ces droits et devoirs.**

Notre contribution est consacrée à la participation politique des migrants au Luxembourg et en Belgique. Ces regards croisés entre deux pays sont le fruit du travail de centres de recherche sur les migrations, ainsi que de leurs partenaires.

Au Luxembourg, le CEFIS (www.cefis.lu), fort de son expérience de 15 ans dans le domaine de la participation politique des étrangers, propose régulièrement le bilan de l'inscription des non-Luxembourgeois sur les listes électorales communales et européennes, ainsi qu'une analyse du profil des candidats et élus étrangers. Son travail porte aussi sur l'évaluation des actions locales pour favoriser la participation politique[1].

En Belgique, le travail des Centres régionaux d'intégration de Wallonie présente et examine de rendez-vous électoral en rendez-vous électoral les campagnes de mobilisation politique pour la participation. Récemment, une publication de l'IRFAM (www.irfam.org)[2] en a

proposé une synthèse mise en regard avec le « transnationalisme » politique de certaines communautés issues de l'immigration, notamment les Turcs ; une façon de recouper l'actualité internationale et de s'interroger sur les modes d'expression politique non conventionnels, en contexte de diversité socioculturelle.

## Inscriptions des étrangers sur les listes électorales aux communales de 2011 au Luxembourg

Le 14 juillet 2011, date de clôture des inscriptions sur les listes électorales, 31 000 personnes de nationalité étrangère sont inscrites sur les listes électorales de leur commune au Grand Duché de Luxembourg. La progression est constante, entre les élections communales de 1999 et 2005, on enregistre une hausse de 73 % des inscrits ; entre les élections communales de 2005 et 2011, l'augmentation est de 29 %.

Les résultats globaux montrent que le taux d'inscription (rapport entre le nombre d'étrangers de plus de 18 ans présents au Luxembourg et les étrangers inscrits sur les listes électorales) est passé de 12 % à 17 %. Si cette progression est normale (l'inscription reste valable pour toutes les élections communales), l'évolution aurait été plus importante sans l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité luxembourgeoise en janvier 2009 autorisant la double identité qui a permis à de nombreux électeurs étrangers de devenir des électeurs luxembourgeois. En effet, avec l'adoption de cette nouvelle loi, 10 000 personnes ont acquis la nationalité luxembourgeoise au cours de l'année 2009. Les principaux bénéficiaires sont les communautaires, notamment des Portugais et les ressortissants des pays frontaliers. Parmi les non communautaires : majoritairement des Cap-Verdiens et des ressortissants de l'ex-Yougoslavie.

Le poids de l'électorat connaît les mêmes variations que le taux d'inscription, puisque les chiffres sont liés les uns aux autres : alors qu'en 1999 sur 100 électeurs il y avait 6 électeurs étrangers et 94 électeurs luxembourgeois, en 2011 ce rapport est de 12 pour 88. Hausse toute relative, car la représentation politique des étrangers vivant au Luxembourg reste très en deçà de la moyenne nationale puisque 45 % de la population résidente est étrangère.

Les ressortissants non communautaires qui votaient pour la première fois aux élections communales de 2005 avaient enregistré un taux d'inscription relativement faible (6 %) par rapport aux résidents de l'UE (17 %). Même si ce taux de participation est passé à 11 % en 2011, il existe encore une forte disparité entre les communautaires et les non communautaires. Parmi les explications probables : la question de la condition de résidence que les non-UE ne remplissent pas forcément. En effet, pour s'inscrire, il faut justifier cinq années de résidence au Luxembourg.

L'analyse des dates d'inscription montre bien que les électeurs se mobilisent fortement les derniers jours précédant la clôture des inscriptions sur les listes électorales, européennes ou communales. Nous observons aussi des pics d'inscriptions qui correspondent à des moments clés, les journées nationales d'inscription par exemple. Enfin, on montre également l'absence d'inscriptions dans les périodes électorales creuses, en dehors de toute campagne d'inscription. Il apparaît donc que les différentes actions menées, afin d'inciter les personnes de nationalité étrangère à s'inscrire sur les listes électorales, ont un impact et qu'il est nécessaire de poursuivre cette politique d'information et de sensibilisation, notamment envers certaines communautés hors UE.

Le taux moyen des inscriptions des résidents communautaires des 27 pays est de 18 %, soit un point de plus par rapport aux taux moyens des communautaires aux élections communales de 2005 qui comptait alors 24 pays. Six pays ont un taux d'inscription au-dessus de cette barre : les Pays-Bas, l'Italie, l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne et le Portugal. Les Français, seconde communauté la plus importante en nombre dans le pays, après les Portugais, font figure d'exception avec un taux d'inscription en dessous de la moyenne.

Les non communautaires participent pour la seconde fois à des élections communales. Aux élections communales de 2005, nous avions enregistré 1250 inscriptions, avec une majorité de ressortissants de l'ex-Yougoslavie (Bosnie, Croate, Macédoine…) et du Cap-Vert. Pour les élections communales de 2011, nous avons 2600 inscrits (taux d'inscription de 11 %). Certes, les inscriptions sur les listes ont plus que doublé, mais il faut reconnaître que le chiffre de départ était très bas. Parmi les taux d'inscription les plus élevés, nous retrouvons encore une fois en tête les pays de l'ex-Yougoslavie. Notons encore la bonne progression des ressortissants du Cap-Vert dont le taux d'inscription est passé de 8 % à

13 %.

Les tranches d'âge allant de 18 à 34 ans sont largement sous-représentées parmi les inscrits, alors que celle des 35-45 ans se situe légèrement en dessous de la moyenne. Finalement c'est à partir de 45 ans que le taux d'inscription augmente sensiblement pour atteindre un pic dans la tranche d'âge de 55 ans et plus. Il y a donc un lien entre âge, cycle de vie et politique.

Les femmes s'inscrivent plus facilement sur les listes électorales que les hommes. Le détail selon les nationalités est encore plus frappant, car les femmes des cinq principales nationalités étrangères du pays dépassent systématiquement le taux d'inscription des hommes. Le taux d'inscription des étrangers faisant partie d'un ménage mixte (étranger/Luxembourgeois) est plus important (27 %) que celui d'un ménage étranger/étranger (16 %).

Le détail des inscriptions par communes est révélateur sur plusieurs plans. D'abord, nous constatons que les principales villes du Grand Duché ont des taux d'inscriptions relativement faibles : 8 % pour Luxembourg ville, ou restent autour de la moyenne nationale : 14 % pour Esch-sur-Alzette, 13 % pour Differdange, 17 % pour Dudelange. Les petites communes ont parfois des participations élevées ; les cinq premières communes ont moins de 3000 habitants.

## Profil des candidats et des élus étrangers aux élections communales de 2011

Aux élections communales de 1999, nous avions enregistré 138 candidats de nationalité étrangère sur 3226 candidats au total, soit une représentation de 4 %. En 2005, le pourcentage de candidats étrangers montait à 6 %, pour atteindre les 7 % aux élections communales de 2011 avec 236 candidats de nationalité étrangère.

Parmi les candidats étrangers, nous retrouvons en tête les Portugais avec 69 personnes, ce qui était déjà le cas aux élections précédentes avec 66 candidats en 2005 et 43 en 1999. Puis, des représentants des principales communautés vivant au Grand Duché,

respectivement 40 Italiens, 39 Allemands — chiffre qui augmente par rapport aux élections communales de 2005 (23) et de 1999 (13) —, 24 Français, 19 Belges, 14 Néerlandais et 7 Britanniques.

Enfin, les autres candidats issus de l'Union européenne représentent quelques unités. Les ressortissants non communautaires avaient pour la première fois la possibilité de poser leurs candidatures à des élections communales en 2011. Nous avons recensé 11 candidats non UE : 3 Monténégrins, 1 Albanais, 1 Américain, 1 Bosniaque, 1 Ivoirien, etc.

La répartition des candidats étrangers selon les partis politiques montre une certaine dissymétrie entre les communes avec seulement 36 candidats dans les petites entités. Nous observons une forte présence de candidats étrangers au sein des Verts, du parti socialiste et, dans une moindre, mesure du parti démocrate. À l'inverse, nous notons une nette baisse de cette présence au sein de la démocratie chrétienne. Pour apprécier le phénomène à sa juste valeur, il est intéressant de mesurer la présence des candidats étrangers par rapport aux candidats luxembourgeois. On note la très faible part de candidats étrangers, quel que soit le parti politique ou la localité. D'autre part, les petits partis de gauche semblent les plus ouverts.

Sur 1129 élus, il y a 17 personnes de nationalité étrangère, alors qu'aux élections communales de 2005, il y en avait 14. Les élus étrangers représentent 2 % de l'ensemble des élus du pays. Sur ces 17 : 5 Allemands, 3 Français et 3 Néerlandais. Les ressortissants portugais, qui avaient le plus grand nombre de candidats (69), ont 3 élus. Un seul Italien a été élu. Il n'y a pas d'élus parmi les candidats non communautaires.

Les candidats étrangers, plus encore pour les élus, souffrent d'une sous-représentation manifeste, préjudiciable à bien des titres pour la démocratie au Luxembourg. Il est important que toutes les couches de la société soient représentées et visibles, aussi bien au niveau de l'État qu'au niveau communal. L'enjeu est de taille, car des clivages importants peuvent apparaître, menaçant la cohésion sociale, que les chiffres confirment bien : 221 364 ressortissants étrangers sur une population de 511 840 habitants en 2011, représentés par 17 élus seulement…

Il s'agit de favoriser les candidatures, tant étrangères que luxembourgeoises, car le constat

du déficit est patent avec l'absence d'élection dans plusieurs communes faute de participation. L'engagement des étrangers dans la vie politique luxembourgeoise est à promouvoir par une action d'ouverture à la fois politique, linguistique et culturelle. Il existe de sérieuses lacunes au niveau du système d'éducation civique qui ne sensibilise pas assez à la participation politique. La méconnaissance du système politique n'est pas un phénomène propre aux étrangers, mais aussi aux jeunes Luxembourgeois. Cela va de pair avec la méconnaissance du système électoral.

Enfin, la collaboration entre les familles politiques européennes est faible. S'il y a eu des tentatives de rapprochement dans le passé, elles n'ont pas abouti, si ce n'est qu'à des déclarations de principes. Or, l'intégration politique des étrangers serait facilitée par une collaboration de ce type.

## Les actions locales pour la participation politique

La recherche du CEFIS décrit et explique le taux d'inscription des étrangers au Luxembourg sur les listes d'électeurs aux élections communales de 2011. Il analyse également les actions mises en place par les communes et autres structures afin de mobiliser les étrangers pour une plus ample participation. L'objectif est d'en décliner des recommandations.

Pour arriver à ce résultat, les chercheurs du CEFIS ont constitué une banque de données comprenant 160 informations sur les 106 communes du pays. Ils ont proposé un questionnaire aux communes à propos de leurs pratiques de mobilisation pour l'inscription des étrangers sur les listes d'électeurs. Ces informations ont été soumises à des analyses statistiques. Des interviews approfondies ont également été réalisées dans dix communes et auprès de diverses associations. Une revue de presse luxembourgeoise sur les élections communales fut réalisée et les programmes des partis politiques, ainsi que des rapports réalisés par les communes examinés.

La recherche montre que la visibilité des candidats étrangers sur les listes et dans les médias a un effet positif sur le taux d'inscription des électeurs potentiels. La faible présence des étrangers dans la vie politique semble être un frein à l'augmentation du taux d'inscrits.

En effet, les étrangers non UE sont très peu présents dans les candidatures et absents parmi les élus. Un candidat étranger à 5 fois moins de probabilités d'être élu qu'un candidat luxembourgeois. Dans les commissions communales, les étrangers sont également sous représentés et souvent confinés dans les commissions en charge des questions liées aux migrants. Une minorité de programmes politiques tient compte de la présence locale d'une population étrangère.

Le nombre et la diversité des actions dans une commune ont un effet positif sur le taux d'inscription des étrangers. Les actions les plus porteuses en termes de mobilisation pour l'inscription semblent être les initiatives personnalisées, les lettres, les démarches au domicile, l'information au cas par cas à la maison communale, etc. Elles semblent encore plus efficaces si elles tiennent compte de la diversité des langues au sein de la population.

Si les actions spéciales et générales comme la journée nationale de l'inscription et autres initiatives ponctuelles ont leur importance, nous observons qu'elles ne remplacent pas le travail au quotidien des agents communaux en contact particulier avec la population étrangère. Les campagnes ou opérations de visibilité sont surtout efficaces si les communes les pensent en partenariat avec des associations locales et, en particulier, avec des organisations culturelles des communautés immigrés.

Les Commissions communales d'intégration sont, dans ce cadre, des relais utiles, car la faible coordination des actions peut engendrer des investissements peu fructueux et une frustration chez les organisateurs et mener à une démobilisation. Enfin, les actions ciblant les jeunes apparaissent comme importantes : la stratégie doit épouser la diversité des sensibilités, des ressources et des besoins des populations.

Certaines communes du nord du Luxembourg et de la couronne autour de la capitale avec une population étrangère issue des États européens ont des taux d'inscription relativement élevés. Les communes du Sud accueillant beaucoup d'immigrés originaires de pays hors UE et du Portugal ont, en revanche, plus de difficultés à mobiliser les étrangers à s'inscrire sur les listes d'élection. Ce sont des communes avec un solde migratoire et des taux de chômage plus élevés que d'autres. Ces observations restent stables de scrutin en scrutin.

# Quelques recommandations pour amplifier la participation politique des étrangers

• *Faciliter l'accès au droit de vote aux élections communales ;*

• *Intervenir sur le vote dès le Contrat d'intégration et premier accueil dans la commune ;*

• *Sensibiliser et former les employés communaux sur le sujet et favoriser le contact personnel ;*

• *Interpeller les partis politiques pour faciliter l'intégration des étrangers dans leurs rangs et cibler les campagnes à destination des résidents étrangers ;*

• *Simplifier le processus de naturalisation en vue de la participation politique ;*

• *Renforcer la diversification des langues au sein de la vie politique ;*

• *Généraliser la « Journée nationale », proposer un prix de politique communale ;*

• *Revoir et prolonger à nouveau le calendrier d'inscription ;*

• *Désigner des communes prioritaires pour agir ;*

• *Coordonner les actions spécifiques au sein d'une région ;*

• *Solliciter la participation des associations d'étrangers, des syndicats, des clubs sportifs, des associations de jeunes, de quartier, de locataires ou résidents d'immeuble..., les sensibiliser sur la question de la participation et les écouter sur les questions qui les concernent ;*

• *Penser que la participation politique commence bien avant les urnes et nécessite un dialogue permanent entre les citoyens, leurs regroupements et les décideurs ;*

• *Recourir à la presse (notamment des communautés immigrées) et à internet, aux réseaux sociaux ;*

• *Lancer des Commissions communales pour les relations internationales ;*

• *Lancer des initiatives spécifiques pour les jeunes, les travailleurs, les femmes… ;*

• *Etudier les motifs des étrangers qui ne s'inscrivent pas sur les listes d'électeurs.*

## Inscriptions des étrangers sur les listes électorales aux communales de 2012 en Wallonie

Les Centres Régionaux d'Intégration (CRI) sont chargés de mener, en Wallonie, des actions telles que des campagnes visant l'inscription des personnes étrangères en vue des élections communales. Suite à la loi du 19 mars 2004 qui octroie le droit de vote aux ressortissants étrangers non européens pour les élections communales, les CRI ont lancé, en 2012, la campagne « *Ma Commune, j'y vis, j'y vote* » proposant des outils identiques pour l'ensemble du territoire wallon. Le rôle des centres était essentiellement axé sur la diffusion de l'information sur le droit de vote, la sensibilisation du public étranger et l'implication des relais que constituent le réseau associatif et les communes. Enfin, il s'agit de réunir des chiffres sur la participation.

Les différents centres ont ainsi publié et diffusé, à très large échelle, divers outils d'information et de sensibilisation (fascicules, exposés, émissions radio…). Les centres devaient transmettre ces outils vers le public, outiller les associations et les communes et de proposer un suivi personnel aux étrangers demandeurs.

Dans un premier temps, les CRI ont sensibilisé leurs relais associatifs et communaux à la question du droit de vote des personnes étrangères. Ils ont mis à leur disposition l'ensemble des outils. Plusieurs communes et associations ont mis à disposition les fascicules dans leurs locaux ou par l'intermédiaire de leurs réseaux (bulletin communaux, base de données…).

Si plusieurs associations ont pu assurer elles-mêmes la sensibilisation de leur public, les CRI ont également réalisé bon nombre d'animations. Au cours de ces animations, est passé en revue le contenu des fascicules. Les questions et demandes sont rencontrées. Selon les

communes, les formulaires d'inscription (en quatre langues : français, anglais, espagnol et arabe) pouvaient être remplis directement sur place et récoltés par le personnel communal.

## Étrangers inscrits aux élections communales en Belgique

Depuis les élections de 2006, le nombre d'étrangers inscrits sur les listes des électeurs a progressé au niveau national. Au niveau wallon, le taux fut supérieur aux autres régions ; sur la totalité des étrangers inscrits en Belgique, la Région wallonne représente 48 %. En effet, cette région affiche les meilleurs taux d'inscription du pays avec 27 % d'électeurs européens contre 13 % pour la Région flamande et Bruxelles-Capitale et 19 % de non-Européens contre 10 % pour la Région flamande et 16 % pour la Région de Bruxelles-Capitale.

Pour la province du Brabant wallon, par exemple, le Service public fédéral a dénombré 141 397 inscrits étrangers, dont 120 826 électeurs européens (19 % du potentiel de cet électorat) et 20 571 électeurs non européens (14 % du potentiel). Le nombre d'électeurs potentiels européens s'élevait à 23 050 pour l'ensemble de la province avec 5595 inscrits soit un taux de réalisation de 24 %. Si on analyse ces chiffres, on constate que les cinq communes où il y a le plus d'inscrits européens sont : Tubize (889), Waterloo (668), Braine-l'Alleud (448), Rixensart (441) et Wavre (365). Mais c'est la commune de Rebecq qui totalise le meilleur résultat avec 357 personnes inscrites sur un total de 772, soit 46 %. En ce qui concerne les étrangers non européens, le chiffre total s'élève à 2679 électeurs potentiels dont 17 % se sont inscrits (soit 446 personnes).

On constate que les communes où il y a le plus d'inscrits non européens sont : Ottignies-Louvain-la-Neuve (65), Wavre (47), Waterloo (46), Braine-l'Alleud (37), Tubize (36). La commune qui a fait le taux d'inscription le plus élevé par rapport à son potentiel de non-Européen est Mont-Saint-Guibert avec 12 personnes sur 28, soit 43 %. Le nombre d'inscrits par commune est un indicateur de réussite de la campagne « Ma Commune, j'y vis j'y vote »[3]. On voit que la synergie entre les CRI, les réseaux communaux, médiatiques et associatifs ont porté leurs fruits.

# Constats et propositions des CRI

Toutefois, on constate, comme au Luxembourg, que l'ensemble du public potentiel ne s'est pas inscrit. Selon les CRI, quatre raisons peuvent expliquer cela :

· Existence de citoyens non insérés dans des réseaux associatifs et sans accès aux informations diffusées par la commune.

· Faible lien au politique et au vote des personnes ayant une vision et/ou une expérience politiques différentes.

· Obligation de voter pour les scrutins suivants comme frein, même si les inscrits ont la possibilité de se désinscrire.

· Complexité de la vie politique belge, information difficile à transmettre, nombre élevé d'élections, etc.

Une réponse pourrait être d'inclure une formation au vote dans les animations citoyennes qui se mettent en place dans le cadre du Dispositif d'Accueil des Primo-Arrivants. Par ailleurs, au niveau communal, un agent relais formé pourrait répondre aux questionnements relevant de cette thématique au travers de permanences.

On constate également que les questions sont avant tout politiques : pourquoi et pour qui voter ? Or, les séances proposées par les CRI servaient à discuter du comment voter. Nombreux sont ceux qui ne maîtrisent pas les outils d'information permettant de poser un choix politique. Une piste serait d'adjoindre à ces séances une lecture des programmes des partis, voire de rencontrer des responsables politiques. Certaines associations pourraient prendre en charge l'analyse des programmes des partis politiques en lien avec les problématiques qui concernent les migrants.

On constate, enfin, il n'y a pas que les étrangers qui demandent des séances d'information. Dans les prochaines campagnes, il faudrait inviter toutes les personnes intéressées et adapter les séances à leurs questionnements et besoins, dont la question de la traduction pour les non-francophones, alors la préparation des élections deviendra un espace partagé

entre tous les citoyens.

[1] S. BESCH, N. DUBAJIC, A. MANÇO, M. SCHMIDT, « Les élections communales d'octobre 2011 et la participation des étrangers », *Recherche, études et documentation*, n° 17, CEFIS, Luxembourg, 160 p., 2013.

[2] *Diversités et Citoyennetés*, « Participation politique des migrants », n° 34, IRFAM, Liège, 2013. http://irfam.org/assets/File/e-journal/diversites_et_citoyennetes_34.pdf.

[3] http://jyvisjyvote.be.

Avec le soutien de la
Fédération Wallonie-Bruxelles

Ed resp : Ghalia Djelloul
Chaussée Saint-Pierre, 208
B-1040 Bruxelles
Tél : 02/896 95 00
info@bepax.org
www.bepax.org
IBAN : BE28 7995 5017 6120