

Enjeux de la représentation et de la participation politique des émigrés dans leurs pays d'origine : Vers une citoyenneté politique externe ?

Jean-Michel Lafleur

Université de Liège, Belgique

Corresponding author :

Jean-Michel Lafleur, Université de Liège, Institut des Sciences Humaines et Sociales, Centre d'Etudes de l'Ethnicité et des Migrations, Bd du Rectorat 7, Bâtiment B31, boite 24, 4000 Liège, Belgique

Email : JM.Lafleur@ulg.ac.be

Résumé

Après une longue période de désintérêt voire d'hostilité, de nombreux pays d'émigration tentent aujourd'hui de créer ou renforcer les liens avec leurs citoyens résidant à l'étranger en développant des institutions et en adoptant des politiques publiques spécifiques à leur égard. En l'espace de deux décennies, une majorité d'états dans le monde a ainsi autorisé le vote à distance des citoyens vivant à l'étranger aux élections du pays d'origine et certains ont même mis en place des mécanismes spécifiques de représentation et de consultation pour ces populations. Dans cet article nous nous interrogeons sur l'émergence d'une citoyenneté politique externe et les conséquences qu'elle a sur la participation citoyenne des migrants dans le pays de résidence.

Mots clés : migration, citoyenneté, transnationalisme, droit de vote, diaspora

Abstract

Following years of disinterest or hostility, many sending states are now trying to create or strengthen linkages with citizens residing abroad. To this end, states are adopting new policies and creating new institutions dedicated to emigrants. In the past three decades, a majority of states worldwide has adopted external voting legislation that enables citizens abroad to vote (and in certain cases be represented) in the home country without having to return. In this article, I question the emergence of such policies and discuss their impact on immigrant political participation in their country of residence.

Keywords: migration, citizenship, transnationalism, external voting, diaspora

Introduction

La sociologie des migrations en Europe et aux Etats-Unis est occupée depuis plusieurs décennies par les questions d'intégration et de citoyenneté liées à la présence des immigrés ou de nationaux d'origine étrangère dans ces sociétés. En Europe, après une première vague de travaux sur la mobilisation des travailleurs étrangers et leurs luttes pour l'accès aux droits civils et politiques, la question de la participation électorale des étrangers dans leur pays de résidence a gagné une place conséquente dans le champ d'étude des migrations(Martiniello et Lafleur, 2008). Différentes législations à travers l'Europe octroient aujourd'hui des droits électoraux limités aux étrangers. Les ressortissants de l'Union Européenne vivant dans un autre état-membre que leur état-membre de nationalité peuvent ainsi voter et se porter candidat aux élections locales et européennes dans leur pays de résidence. Un nombre croissant d'états européens, par ailleurs, autorise les ressortissants des pays tiers à participer également aux élections locales. Avec l'extension des droits politiques aux étrangers, un intérêt croissant s'est logiquement porté sur le comportement électoral des populations étrangères et d'origine étrangère et leur impact sur les sociétés de résidence (Jacobs, 1998; Rath 1988; Rea, Jacobs, Teney et Delwit, 2010).

Les travaux sur la participation politique des migrants partagent un point commun important avec les travaux sur l'intégration des étrangers : durant de longues années ils ont négligé le fait que l'installation dans le pays de résidence n'impliquait pas automatiquement une rupture totale avec le pays d'origine. Les travaux nord-américains sur la mobilisation politique des immigrés ont perçu depuis longtemps l'existence de liens transnationaux de nature politique qu'entretiennent certaines communautés immigrées et diasporas avec leur pays d'origine (Hirschman, 1978; Shain, 1994; Smith, 2000). Ces travaux ont montré à suffisance que nombre de communautés émigrées restent concernées par le destin politique de leur pays d'origine et qu'ils possèdent une série de ressources leur permettant d'influer sur celui-ci. Cette influence peut s'exercer au moyen du lobbying ethnique : la pression concertée des communautés immigrées sur le personnel politique du pays de résidence en vue d'influer sur sa politique

étrangère à l'égard de leur pays d'origine. De façon plus directe encore, il est fréquent que des migrants participent au financement de partis politiques et de campagnes électorales dans leur pays d'origine voire même participent aux élections de ce pays depuis l'étranger (Itzigsohn, 2000).

Bien qu'un nombre croissant d'états l'autorise depuis les années 1990, le droit de vote à distance des émigrés dans leur pays de résidence est un sujet de recherche jusqu'ici peu exploré. Dans cet article nous proposons donc de replacer le développement de ce droit en perspective avec le développement d'une série d'autres droits civiques et politiques octroyés par les états d'origine à leurs citoyens vivant à l'étranger. Pour ce faire, nous décrivons tout d'abord l'évolution des liens entre émigrés et pays d'origine et développons dans la première partie de l'article le concept de citoyenneté politique externe que nous définissons comme un statut légal et un ensemble de pratiques par le biais desquelles les migrants peuvent participer à la vie politique de deux états sans avoir à choisir. Comme nous le verrons, la citoyenneté politique externe comprend trois dimensions —consultation, représentation et participation— qui ont chacune connu d'importants développements à l'échelle internationale durant les trois dernières décennies. Dans la seconde partie de l'article, nous examinons les interactions entre citoyenneté politique externe et citoyenneté des immigrés dans le pays de résidence. Plus précisément, nous examinerons les interactions entre participation politique des migrants dans leur pays de résidence et leur pays d'origine. Tout au long de l'article, nous nous référerons en priorité à trois cas d'études —Italie, Mexique, Tunisie— représentant les trois régions du monde les plus actives ces trente dernières années en matière de politique d'activation des diasporas (Europe, Amérique Latine et Afrique du Nord).

Migrations, transnationalisme et politiques d'activation de la diaspora

Garder des liens sociaux, politiques ou économique avec la société d'origine n'est pas un phénomène neuf dans l'histoire des migrations. Par exemple, dès le 19^{ème} siècle, des migrants italiens installés aux Etats-Unis continuaient à s'impliquer

dans la gestion de l'exploitation agricole familiale par le biais de courrier postal. En Europe, à la même époque, des migrants polonais organisaient la résistance à l'occupation russe depuis l'étranger. Bien avant l'essor des technologies de l'information et de la communication (TIC), les migrants étaient donc déjà en mesure de maintenir des liens avec le pays d'origine. Toutefois, l'essor des TIC va permettre à ces relations d'atteindre un niveau d'immédiateté et de densité jamais atteint par le passé (Vertovec, 2004). Ainsi le développement des transferts financiers électroniques permet aujourd'hui de transférer des remises d'épargne à une vitesse et une fréquence inégalée. De même, comme le démontre régulièrement la communauté kurde en Europe, les migrants sont informés immédiatement des développements politiques dans leur pays d'origine et peuvent, en outre, se mobiliser bien plus rapidement qu'avant pour y répondre (ex. par le biais des téléphones portables et des réseaux sociaux) (Argun, 2003; Østergaard-Nielsen, 2003).

Une littérature scientifique très riche s'est développée au cours de deux dernières décennies sur les liens transnationaux développés par les migrants. Celle-ci s'est intéressée à classer ce type d'activités, mesurer leur impact sur l'intégration dans le pays de résidence (Delano, 2010; Guarnizo, Portes and Haller, 2003; Portes, Escobar and Radford, 2007) ou, au contraire, leur impact sur le développement socio-économique du pays d'origine (Bakker and Smith, 2003; Cohen, Jones and Conway, 2005; Levitt, 1998). Initialement dominé par les anthropologues intéressés par les relations sociales et familiales des migrants à travers les frontières (Basch, Glick Schiller and Szanton Blanc, 1994), les travaux sur le transnationalisme vont rapidement accorder une place centrale au concept de « remises ». Les remises d'épargne —qui contrairement aux liens sociaux ou familiaux transnationaux peuvent être quantifiés— deviendront en l'espace d'une décennie le symbole de l'impact persistant des migrants sur le pays d'origine. La croissance soutenue des remises d'épargne durant cette période va d'ailleurs attirer l'attention d'institutions telle la Banque mondiale. Voyant que les transferts des migrants dépassent de loin les montants de l'aide publique au développement, cette dernière proposa donc d'accorder au migrant un rôle central dans les politiques de développement des pays du Sud.

Cette mise en exergue du rôle du migrant produit différents effets en matière de politiques publiques (Lacroix, 2003). Dans les pays de résidence des migrants, principalement en Europe, les gouvernements vont accorder une place croissante aux Organisations de Solidarité Issues des Migrations (OSIM) dans leur politique d'aide au développement. Le postulat sur lequel se base ces politiques est que les origines des migrants leur confèrent une expertise particulière dans la mise en œuvre de projets de développement dans leur pays d'origine. Dans les pays d'origine des migrants, des politiques de maximisation et de captations des bénéfices liés aux remises se mettent en place. Elles consistent, par exemple, à faire diminuer les coûts d'envoi de remise ou mettre sur pied des programmes pour qu'une partie des remises soient investis dans des projets ou des services collectifs à destination des communautés locales ou dans des projets économiques (immobilier, entreprise) susceptibles de générer de l'emploi et/ou du profit dans le pays d'origine.

En réaction à la place croissante occupée par les remises d'épargne dans le débat sur les liens transnationaux entretenus par les migrants, différents chercheurs ont proposé d'étendre la signification du concept de remise. Avec le concept de remise sociale, ils nous invitent dès lors à regarder au-delà des transferts financiers et à aussi prendre en considération les idées, pratiques et compétences circulant entre les pays de résidence et les pays de destination grâce aux migrants (Levitt, 1998; Boccagni et al, 2015). En parallèle, d'autres chercheurs développent quantité de travaux sur les liens politiques, sociaux ou religieux maintenus par les migrants et mettent également en lumière le développement de politiques publiques dans les pays d'origine destinées à capter les bénéfices potentiels de ces liens. Ils démontrent de la sorte que l'accent sur les transferts financiers ne recouvre qu'une partie de la réalité des liens transnationaux contemporains (Østergaard-Nielsen, 2003; Smith, 2008).

Aujourd'hui, la littérature sur le transnationalisme recouvre donc à la fois deux réalités. D'une part, elle comprend des travaux sur les pratiques des migrants et des diasporas par lesquelles ils cherchent à créer un impact social, économique

ou politique sur la nation dont ils se considèrent membres. D'autre part, elle inclut également les travaux sur les politiques d'activation de la diaspora c'est-à-dire, les politiques publiques développées par les états à l'égard des nationaux (et/ou citoyen étranger originaire de cette nation) résidant à l'extérieur du territoire national (Gamlen, 2006; Ragazzi, 2014; Smith 2003).

Etant donné l'intérêt croissant des états pour les politiques d'activation de la diaspora, différents chercheurs se sont interrogés sur les motivations poussant de nombreux états à adopter cette voie (Lafleur, 2015). Bien entendu, il est fréquemment avancé que l'intérêt grandissant des états pour leurs citoyens vivant à l'étranger est révélateur d'une vision instrumentale des diasporas. Autrement dit, les politiques d'activation des diasporas refléteraient le dessein des états cherchant à utiliser leur diaspora comme ressource économique ou politique. La politique turque à l'égard de ses citoyens vivant à l'étranger a ainsi été fréquemment présentée comme étant partiellement guidée par le souhait de la Turquie d'intégrer l'Union européenne (Østergaard-Nielsen, 2003). De même, lorsque le Parlement italien a débattu de l'extension du droit de vote aux Italiens vivant à l'étranger, certains parlementaires n'ont pas hésité à présenter cette politique comme un moyen de stimuler la loyauté d'une population qui pourrait ouvrir des marchés étrangers aux entreprises italiennes (Lafleur, 2015). Selon cette vision instrumentale des diasporas, les états chercheraient donc à activer leur diaspora dans le seul but d'en retirer un bénéfice politique ou économique interne. Pour asseoir cette vision, certains auteurs ont d'ailleurs souligné le fait que ces politiques s'accompagnent généralement d'un discours sur la réintégration symbolique des migrants et/ou de la diaspora dans la nation (Waterbury, 2010). La création du 11^{ème} département en Haïti ou du Quinto Suyo au Pérou sont des exemples éclairant de ce changement de discours. En reconnaissant que la diaspora fait formellement partie de la nation malgré son absence du territoire, ces états marquent leur changement d'attitude à l'égard des citoyens vivant à l'étranger. Alors que, selon une vision westphalienne classique des relations internationales, le migrant a souvent été considéré comme un déserteur ou un citoyen dont la loyauté doit être mise en doute, ils

sont aujourd’hui considérés comme des « héros de la nation » ou des « partenaires » pouvant contribuer au bien-être de leur pays d’origine.

Cette vision instrumentale des politiques d’activation des diasporas souffre toutefois trois critiques. Tout d’abord, elle tend à présenter les états d’origine comme des acteurs monolithiques qui choisiraient unanimement de renforcer les liens avec les citoyens vivant à l’étranger. Comme nous l’avons démontré dans nos précédents travaux sur le droit de vote à distance des émigrés, cette approche néglige toutefois le fait que certains acteurs dans les sociétés d’origine n’ont pas d’intérêt à ce que les liens avec les diasporas soient renforcés. Il peut s’agir par exemple de partis politiques qui craignent l’influence d’une diaspora qui leur serait opposée mais il peut également s’agir d’administrations publiques dont le travail est sensiblement compliqué par l’inclusion des citoyens vivant à l’étranger (ex. les agences en charge de l’organisation des élections).

Une seconde objection à la vision instrumentale des politiques d’activation des diasporas est qu’elle néglige le rôle que les migrants et les diasporas eux-mêmes jouent dans l’adoption de ces politiques. Par le biais des associations de migrants, en particulier, les citoyens vivant à l’étranger peuvent s’organiser en lobbies et tenter de peser sensiblement sur les autorités du pays d’origine. Plus récemment, des mécanismes et des institutions de consultation des diasporas se sont imposés dans de nombreux états en tant qu’instruments formels par lesquels cette influence est canalisée vers le pays d’origine. Dans ce type de démarche, les migrants et diasporas peuvent mobiliser une grande diversité d’arguments pour justifier le besoin de politiques publiques spécifiques (discrimination dans les sociétés de résidence, volonté de retourner un jour dans le pays d’origine, maintien de relations familiales étroites avec le pays d’origine) dont les arguments financiers présentés plus hauts. Il faut dès lors prendre en considération la capacité d’agence des migrants tant sur le contenu que sur l’opportunité d’adopter des politiques d’activation qui les concerne.

Enfin, une littérature plus récente de science politique a tenté de déterminer les facteurs conduisant à adopter deux politiques très largement répandues

d'activation des diasporas : la double nationalité et le droit de vote à distance. Cette littérature nous invite à prendre en considération l'évolution de longue durée des sociétés adoptant ce type de politique (Brand, 2013; Rhodes and Harutyunyan, 2010). Plus particulièrement, elle démontre l'existence d'une forte corrélation entre l'adoption de ces politiques publiques et la mise en œuvre plus globale d'institutions démocratiques. Autrement dit, la croissance du nombre d'états adoptant des politiques d'activation des diasporas s'expliquerait pas la mise en œuvre des processus électoraux concurrentiels (particulièrement dans les pays du Sud). En effet, dans un système électoral concurrentiel, les partis politiques doivent convaincre l'électorate pour atteindre le pouvoir. Le thème de la migration étant au cœur des préoccupations de nombreuses familles et de la société civile dans le Sud, on peut dès lors envisager que l'adoption de politiques d'activation des diasporas soit autant une réponse aux attentes des résidents que des émigrés eux-mêmes. L'adoption de politiques d'activation des diasporas au lendemain du printemps révolutionnaire de 2011 peut par exemple être replacée dans ce cadre. Plus globalement, nous avons eu l'occasion de démontrer que l'adoption de politiques d'activation de la diaspora peut aussi se produire dans des démocraties consolidées comme la Belgique ou l'Italie mais, ici encore, les processus de transformation démocratiques —comme la régionalisation de l'état ou la réforme de la constitution— constituent des contextes privilégiés permettant la prise en considération des émigrés et des diasporas dans les politiques publiques.

Au terme de cette discussion sur le concept de politique d'activation de la diaspora, nous considérons par conséquent qu'elles sont le résultat d'un processus d'interactions entre institutions et société civile dans les pays d'origine d'une part et représentants des émigrés et de la diaspora d'autre part, se produisant dans un contexte de transformation des institutions démocratiques.

Les trois dimensions de la citoyenneté politique externe

Face au développement de ces politiques d'activation de la diaspora, différents auteurs se sont légitimement interrogés sur la capacité du migrant à être acteur dans deux espaces et le concept de citoyenneté transnationale a progressivement émergé pour décrire cette réalité. Devant la multiplicité des travaux sur les migrations transnationales et la difficulté d'établir un consensus sur les caractéristiques fondamentales du concept, certains comme Bauböck ont toutefois opté pour d'autres concepts moins connotés tel celui de citoyenneté externe (Bauböck, 2009). La citoyenneté externe décrit la capacité du migrant à être membre de deux communautés politiques sans avoir à choisir entre elles. Elle décrit à la fois un statut légal —celui de posséder la citoyenneté d'un état dans laquelle le migrant ne vit pas— et une forme d'appartenance à cette nation exprimée par différentes pratiques. Les théoriciens du droit qui se sont intéressés à ce concept de citoyenneté externe se sont concentrés sur le droit de vote à distance comme seule forme d'appartenance à la communauté politique (López-Guerra, 2005; Tager, 2006). Ce faisant, ils ont négligé les autres politiques d'activation de la diaspora dans les secteurs économique, social ou culturel qui permettent aux nationaux vivant à l'étranger de réaffirmer leur appartenance à la nation.

Quant aux politiques d'activation de la diaspora qui se concentrent sur la reconnaissance de l'appartenance de l'émigré à la communauté politique, nous proposons de les considérer comme les éléments fondateurs d'une citoyenneté politique externe. Nous définissons celle-ci comme un statut légal —celui de posséder la citoyenneté d'un état dans lequel l'individu ne réside pas de façon habituelle— et une forme d'appartenance à cet état exprimée par différentes pratiques de consultation, représentation et participation politique. Dans ses travaux sur la citoyenneté politique des immigrés dans le pays de résidence, Martiniello avait déjà suggéré d'examiner ces trois dimensions pour comprendre l'influence politique des migrants dans le pays de résidence (Martiniello, 2000). Nous proposons dès lors d'adapter ces trois dimensions à la citoyenneté politique externe telle que développée à l'échelle internationale durant ces deux dernières décennies.

La dimension consultative

Il n'a pas fallu attendre l'essor des politiques d'activation des diasporas pour que la voix des émigrés puisse se faire entendre dans le pays d'origine. Traditionnellement, nous l'avons vu, les émigrés eux-mêmes ont cherché à se faire entendre sur la scène politique du pays d'origine par le biais d'associations et de lobbies. De nombreux exemples européens et latino-américains indiquent toutefois que l'initiative est parfois venue du pays d'origine lui-même par le biais de partis politiques et syndicats du pays d'origine ouvrant des sections à l'étranger à l'attention des émigrés. Ces sections étrangères servent bien souvent de relais par lesquels les émigrés peuvent exprimer leurs attentes vis-à-vis des autorités du pays d'origine. Les syndicats italiens ont ainsi joué un rôle important dans l'accès aux droits sociaux des Italiens résidant à l'étranger tout au long du 20^{ème} siècle.

Différentes politiques d'activation de la diaspora ont toutefois formalisé le désir des autorités du pays d'origine de consulter leurs citoyens résidant à l'étranger. Comme le note Gamlen, on assiste depuis deux décennies à une multiplication des rencontres, forums et conférences durant lesquels les autorités réaffirment leur souhait de considérer les émigrés comme des membres de la communauté nationale et tentent de déterminer les attentes de cette population à leur égard (Gamlen 2006). Au-delà de ces rencontres ponctuelles, le désir de consultation des autorités des pays d'origine est plus clairement affiché encore par la création d'institutions dédiées exclusivement à la population résidant à l'étranger. Il peut s'agir d'agences (comme l'Institut des Mexicains Résidant à l'Etranger ou le Secrétariat National pour les Migrants en Equateur) ou de ministères (comme le Ministère des Maliens à l'Etranger) dont le but commun est de répondre aux attentes de ces populations et entretenir le lien qu'elles maintiennent avec le pays d'origine.

Pour les citoyens résidant à l'étranger, la création de ces agences et ministères représentent bien entendu une reconnaissance formelle du lien qu'ils maintiennent avec ce pays. En outre, la présence d'un ministre les représentant au gouvernement ou la création d'une institution officielle chargée des liens avec

les émigrés contribuent à placer la question de l'émigration sur la scène politique nationale et peut donner lieu à des changements de politiques publics ayant un impact concret et direct sur la vie des citoyens résidant à l'étranger (par exemple, en facilitant la délivrance des passeports à l'étranger). Toutefois, ces institutions se heurtent fréquemment à des critiques concernant leur légitimité à défendre les intérêts des émigrés dans la mesure où ceux-ci ne sont pas directement représentés dans ces institutions. C'est dans ce contexte que différents états ont choisi de mettre sur pied des mécanismes de représentation des émigrés dans le pays d'origine.

La dimension représentative

La représentation formelle des émigrés et des diasporas dans le pays d'origine passe aujourd'hui dans un nombre croissant d'état par des instances ad hoc où siègent des individus issus de l'émigration ou de la diaspora. Ces instances —que l'on nomme par exemple Conseil Représentatif des Brésiliens l'Etranger, Conseil de la Communauté Marocaine à l'Etranger ou Conseil Général des Italiens à l'Etranger—partagent la caractéristique commune d'être une institution créée par les autorités du pays d'origine dans le but de représenter les intérêts des citoyens vivant à l'étranger.

Outre cet objectif commun à ces différentes instances que l'on voit aujourd'hui émerger en différentes parties du monde, celles-ci varient sensiblement selon leurs modalités de formation, leur composition et leurs missions. Comme le démontre le cas du Conseil Consultatif de l'Institut des Mexicains à l'Etranger (CCIME), il est fréquent que ces instances soient composées d'émigrés eux-mêmes qui y siègent après avoir emporté une élection opposant différents candidats dans les pays de résidence. Ces élections donnent lieu à de véritables campagnes électorales dans les pays de destination. D'autres instances, comme le Conseil de la Communauté Marocaine à l'Etranger, ne sont pas formés par élection mais bien par désignation du gouvernement. Dans la mesure où cette pratique permet aussi aux autorités du pays d'origine d'éviter que certaines voix critiques issues de l'émigration ne trouvent un écho dans une institution

officielle de l'état, la désignation gouvernementale confère également une moindre légitimité démocratique à ce type de conseillers.

Il est important de noter, ensuite, que les instances représentatives ne sont pas exclusivement composées d'émigrés et que leur composition peut sensiblement varier d'un état à l'autre. En Italie, par exemple, le CGIE se compose également de représentants de différents ministères, de partis politiques et des médias dans le but d'assurer une publicité maximale aux travail du conseil et, surtout, pour permettre aux conseillers de transmettre leurs avis aux acteurs susceptibles d'influer sur le contenu des politiques d'activation de la diaspora. Au Mexique, le législateur a également pris soin de garantir une représentation des états mexicains au sein du CCIME dans la mesure où ceux-ci ont des prérogatives importantes dans la politique d'émigration (ce sont eux par exemple qui peuvent octroyer le droit de vote aux émigrés aux élections régionales ou offrir des services de rapatriement à des citoyens en détresse à l'étranger).

Enfin, comme indiqué précédemment, les missions imparties à ces instances consistent principalement à faire valoir les intérêts des émigrés auprès des autorités du pays d'origine. Cela signifie que les conseils consultatifs travaillent régulièrement à l'octroi de droits supplémentaires dont les citoyens peuvent jouir depuis l'extérieur (ex. le droit de vote à distance, le droit à une pension ou le droit aux soins de santé), à la levée d'obstacles bureaucratiques compliquant leur visite vers le pays d'origine (ex. délivrance des passeport, restrictions à l'importation de certains biens) ou à la facilitation du retour ou du maintien de liens transnationaux (ex. programme de captation des remises d'épargne, d'aide au retour ou d'accès au logement dans le pays d'origine). Si les missions de ces conseils peuvent varier, elles contiennent néanmoins la même limite à savoir que leurs décisions n'ont qu'une valeur consultative et non contraignante pour les autorités du pays d'origine. Cette limite, destinée à éviter qu'une concurrence ne s'installe entre ces conseils et les parlements représentant légitimement la nation, est souvent le sujet d'incompréhensions entre les émigrés et les autorités du pays d'origine. Face à la frustration de voir les recommandations des instances représentatives écartées par le législateur ou le pouvoir exécutif dans

le pays d'origine, il est fréquent que les émigrés leur préfèrent une représentation garantie dans le Parlement de leur pays d'origine. Ces « parlementaires émigrés » élus par les citoyens vivant à l'étranger (voir plus bas) sont le prolongement ultime de la dimension participative de la citoyenneté politique externe.

La dimension participative

La politique d'activation de la diaspora qui symbolise le plus clairement le désir des pays d'origine de permettre aux émigrés de rester membre de la communauté en dépit de leur absence du territoire est le droit de vote à distance. Certains états se sont dotés d'une telle politique dès le 19^{ème} siècle mais, jusqu'au lendemain de la seconde Guerre Mondiale, le droit de vote était généralement limité aux citoyens servant l'intérêt national depuis l'étranger (militaires, diplomates, marins...). Il faut attendre les années 1960 et l'avènement de nouvelles législation sur le droit de vote à distance en Indonésie et en Colombie pour que les émigrés se voient reconnaître explicitement le droit de participer aux élections de leur pays d'origine sans avoir à se déplacer vers le territoire national. Comme l'indique le recensement effectué par l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Electorale (IDEA), c'est véritablement depuis le début des années 1990 et plus encore durant les années 2000 que le droit de vote à distance s'est développé comme une norme partagée par une majorité d'états à travers le monde. Outre l'augmentation quantitative, c'est une véritable transformation qualitative qui s'est produite dans l'approche des états par rapport au droit de vote à distance. Alors que la suspicion était de mise à l'égard des émigrés voulant continuer à influer sur le destin politique de leur pays d'origine, les migrants —et non plus les seuls militaires et diplomates— sont aujourd'hui les principales cibles des législations sur le droit de vote à distance.

Bien entendu, des disparités importantes subsistent entre les législations des états permettant le droit de vote à distance. Les principales différences sont de quatre ordres. Premièrement, l'inscription en tant qu'électeur à distance peut se produire sur base volontaire (l'émigré demande son inscription sur la liste des électeurs) ou automatique (l'émigré est invité à voter sans avoir à en faire la

demande explicite avant chaque élection). L'inscription automatique a bien entendu pour conséquence de permettre une plus large participation parmi les émigrés, comme en atteste la participation de plus d'un million d'émigrés italiens lors des trois dernières élections législatives. Deuxièmement, les modalités selon lesquelles le droit de vote s'exerce depuis l'étranger varient en fonction des dispositions prévues dans la législation : vote en personne ou par procuration (au consulat ou dans des bureaux de vote établis à l'étranger), vote postal et vote électronique (exemple : le vote par Internet des émigrés français aux élections législatives). Ces modalités influent elles aussi sur le taux de participation dans la mesure où, dans le cas du vote en personne au consulat, les émigrés ne résident pas toujours à proximité d'une représentation diplomatique ou consulaire de leur pays d'origine. Troisièmement, les émigrés peuvent être invités à participer à différentes élections. Bien qu'il soit fréquent que les émigrés puissent participer aux seules élections législatives, certains états autorisent également la participation des émigrés aux élections présidentielles, aux référendums, aux élections régionales (exemple : l'état du Michoacán au Mexique) ou supranationales (exemple : l'élection du Parlement européen ou du Parlement andin) voir même aux élections primaires de certains partis politiques (exemple : les primaires de l'élection présidentielle aux Etats-Unis). Quatrièmement, l'allocation des votes émis à l'étranger peut également varier sensiblement d'un état à l'autre selon qu'ils sont comptabilisés 1) dans la circonscription électorale située sur le territoire national avec laquelle l'émigré justifie un lien objectif (exemple : circonscription où il est né, dernière circonscription où il a voté avant d'émigrer...), 2) dans une circonscription précise définie par la loi électorale (exemple : le vote des citoyens Russes résidant à l'étranger est comptabilisé dans la circonscription de Moscou) ou 3) dans une circonscription extra-territoriale réservée aux seuls électeurs résidant à l'étranger.

La création de circonscriptions électorales extra-territoriales est l'un des développements les plus significatifs du changement d'attitude des états d'origine à l'égard de leurs émigrés et des diasporas (Lafleur, 2013). Ces circonscriptions impliquent la reconnaissance aux émigrés de droits électoraux

passifs, c'est-à-dire le droit de se porter candidat aux élections législatives dans le pays d'origine sans avoir à se présenter aux électeurs dans une circonscription située sur le territoire national. Les circonscriptions extra-territoriales permettent donc aux citoyens résidant à l'étranger de voter pour des candidats qui, comme eux, résident à l'étranger mais qui, en cas d'élection, siègent au Parlement du pays d'origine au même titre que les parlementaires élus dans les circonscriptions situées sur le territoire national. Malgré leur statut identique aux autres parlementaires, l'on fait référence à des parlementaires en tant que « parlementaires émigrés » pour insister sur les spécificités de leur électorat. Seuls douze états autorisent aujourd'hui cette forme de représentation parlementaire (Algérie, Angola, Cap Vert, Colombie, Croatie, Equateur, France, Italie, Mozambique, Panama, Portugal, Roumanie et Tunisie) et le nombre d'élus dans ces circonscriptions varie lui aussi grandement selon les pays (1 au Mozambique et 18 en Italie).

Comme indiqué précédemment, la représentation par le biais de parlementaires émigrés est souvent la modalité préférée des citoyens résidant à l'étranger dans la mesure où elle leur donne une voix directe au sein du Parlement de leur pays d'origine et leur permet de porter leurs préoccupations au cœur même des institutions de l'Etat. Contrairement aux instances représentatives, ces parlementaires émigrés sont donc en mesure de soumettre des propositions de législation qui, si elles obtiennent une majorité parlementaire, peuvent déterminer le contenu des politiques d'activation de la diaspora. Toutefois, comme le démontre l'exemple des parlementaires émigrés italiens et équatoriens, la réalité du travail parlementaire empêche fréquemment ces élus de répondre aux attentes élevées de leur électorat. Tout d'abord, leur mandat n'étant généralement pas impératif, ces élus sont des représentants de la nation dans son ensemble et ne peuvent donc défendre les intérêts des citoyens résidant à l'étranger au détriment d'autres catégories de citoyens. Ensuite, le nombre limité des parlementaires émigrés et leur appartenance à différents partis politiques rend souvent difficile la constitution d'une masse critique d'élus émigrés coalisés autour d'un objectif commun. Malgré ces limites, les parlementaires émigrés élus par les citoyens résidant à l'étranger constituent

aujourd’hui, avec le droit de vote à distance, la reconnaissance la plus explicite de la part des états d’origine de leur désir de considérer les émigrés comme membres parties prenantes au destin politique de la nation en dépit de leur résidence à l’étranger.

Conclusion : Enjeux de la participation et représentation politique multiple

A l’entame de cet article, nous avons souligné le fait que la littérature scientifique sur la citoyenneté des émigrés s’est jusqu’ici majoritairement intéressée à leur participation et représentation politique dans le pays de résidence. Après avoir démontré l’intérêt croissant des états d’origine pour l’octroi de droits politiques dans la société d’origine, il s’agit, pour conclure, d’examiner les interactions entre ces droits dont jouissent les migrants dans différents espaces.

Participation politique multiple, loyauté et intégration

Comment réagissent les états de résidence au fait qu’une partie de leurs résidents possède des droits politiques dans un autre état et qu’ils puissent les exercer à distance ? Dans le modèle westphalien classique des relations internationales, l’implication politique dans un autre état que celui dont on possède la nationalité était perçu comme un manque de loyauté. Aujourd’hui, cette critique s’oppose à deux transformations récentes dans l’accès aux droits politiques: 1) la généralisation de la reconnaissance de la double nationalité créant de facto des citoyens possédant un droit de vote dans différents états, et 2) le développement à la fois du droit de vote à distance dans les pays d’origine et du droit de vote au niveau municipal aux étrangers légalement installés dans les pays de résidence.

Cette double extension du droit de vote au bénéfice des migrants a brisé le lien traditionnel entre résidence et nationalité comme conditions indispensables à

l'accès au droit de vote. Désormais, des millions de migrants peuvent voter aux élections municipales dans leur état de résidence sans en posséder la nationalité tout en participant simultanément aux élections de leur pays d'origine duquel ils possèdent la nationalité mais où ils ne résident plus.

Malgré ces transformations, la participation politique multiple reste un sujet controversé pour les états et cela qu'ils se considèrent comme états récepteurs ou expulseurs. Différents exemples d'états autorisant le droit de vote à distance ont vu la légitimité de ce mécanisme remise en cause de l'intérieur à la suite de controverses électorales. Ces controverses peuvent concerter, comme ce fut le cas en Italie en 2006 et 2008, l'existence de fraudes dans le processus électoral tel qu'il se déroule à l'étranger. Les autorités électorales n'ayant pas les moyens de contrôler le comportement des électeurs et des partis politiques sur l'ensemble de la planète, les risques de fraude peuvent s'avérer plus élevés ; particulièrement lorsque le vote à distance s'exerce par voie postale. Plus fréquemment encore, ces controverses concernent, comme ce fut le cas lors des élections régionales de Galice en Espagne ou lors des élections présidentielles roumaines, par exemple, le poids perçu des voix émises à l'étranger sur le résultat électoral final. Dans de telles circonstances, il est fréquent pour les partis politiques récoltant peu de voix parmi les émigrés de remettre en question la légitimité de leur participation.

Ensuite, dans les sociétés de résidence, le droit de vote à distance et, plus généralement, les liens politiques transnationaux sont parfois encore perçus comme un obstacle à l'intégration. Aux Etats-Unis, différents auteurs comme Huntington (2004) ont soutenu l'idée que la participation politique est un jeu à somme nulle et que l'implication politique transnationale se produit nécessairement au détriment de la participation politique dans la société de résidence. Østergaard-Nielsen (2003), dans ses travaux sur la communauté turque en Europe, avait déjà émis l'hypothèse que la participation politique transnationale permettrait aux migrants de développer des compétences qui leur sont également utiles pour s'impliquer politiquement dans leur pays de résidence. Dans des travaux précédents sur les électeurs boliviens expatriés,

nous sommes allés plus loin et avons démontré que la participation électorale à distance ne se produit pas au détriment de la participation politique dans le pays de résidence. Les émigrés qui votent dans leur pays d'origine présentent, en effet, un intérêt équivalent pour le champ politique de leur pays d'origine. La participation politique n'est donc pas un jeu à somme nulle pour les électeurs émigrés (Lafleur and Sanchez-Dominguez, 2015).

Enfin, le développement simultané du droit de vote à distance, du droit de vote des étrangers dans le pays de résidence et des lois sur la double nationalité a pour conséquence involontaire qu'un nombre croissant d'individus se retrouve avec le droit de voter dans différent états. Nous identifions deux cas de figures typiques. Premièrement, grâce à la tolérance croissante des états récepteurs et expulseurs pour la double nationalité, les migrants et leurs descendants obtiennent souvent de facto le droit de vote dans ces deux états. C'est le cas par exemple des double-nationaux belgo-turcs résidant en Belgique qui participent à toutes les élections Belges mais aussi aux élections présidentielles turques à distance depuis 2014. Deuxièmement, les émigrés et leurs descendants qui ne possèdent que la nationalité du pays d'origine peuvent également se retrouver avec un droit de vote multiple quand l'état de résidence autorise le droit de vote des étrangers pour certaines élections. C'est le cas par exemple de citoyens européens vivant dans un autre pays de l'Union européenne que leur pays de nationalité. Ces derniers peuvent participer aux élections locales et européennes dans leur pays de résidence en vertu de leur citoyenneté européenne tout en continuant à participer aux élections législatives à distance dans leur pays d'origine. Un nombre croissant d'états européens (mais aussi extra-européens) étend, par ailleurs, le droit de vote aux élections locales à tous les résidents étrangers quelle que soit leur nationalité d'origine.

La multiplication des cas dans lesquels les émigrés et leurs descendants ont à la fois le droit de vote dans le pays d'origine et le pays de résidence ne représente pas seulement une opportunité pour les seuls électeurs. Elle donne aussi lieu à de nouvelles formes de collaboration entre partis politiques situés dans différents états. Bien que la collaboration entre partis politiques étrangers

partageant les mêmes valeurs ne soit pas neuve, la nouveauté aujourd’hui est que nombre de ces partis partagent aussi les mêmes électeurs puisque ceux-ci ont souvent le droit de vote à la fois dans le pays d’origine et le pays de résidence. Le *Partito Democratico* (PD) italien, par exemple, entretient des relations étroites avec le SPD allemand. Lors des élections législatives italiennes, le SPD met donc son appareil au service du PD afin de toucher les électeurs italiens résidant en Allemagne. Inversement, lors des élections locales allemandes, le PD contacte tous ses membres résidant en Allemagne afin qu’ils s’enregistrent comme électeurs et soutiennent les candidats du SPD. Cet exemple démontre que la multiplication des droits électoraux des migrants et leurs descendants dans différents espaces n’affecte pas exclusivement ces derniers mais transforme également les pratiques des partis politiques.

Quels développements futurs pour la citoyenneté politique externe ?

Dans cet article, nous avons clairement mis en lumière la tendance croissante des états d’origine à considérer leurs citoyens résidant en dehors du territoire national comme des membres à part entière de la communauté politique. Par le biais de différentes politiques publiques, ces états octroient de nouveaux droits à ces citoyens. La multiplication des mécanismes de participation, représentation et consultation de ces populations m’ont conduit à élaborer le statut de citoyenneté politique externe qui qualifie au mieux la capacité des migrants à continuer à exercer formellement des droits politiques associés à la possession de la nationalité d’un état dans lequel ils ne résident plus. Bien que la recherche scientifique sur ces questions soit encore limitée, j’ai tenté, à travers différents exemples de mesurer l’impact potentiel de ce nouveau statut tant sur les sociétés d’origine que sur les sociétés d’accueil. Au-delà des craintes inspirées par le modèle westphalien de l’état-nation qui considère traditionnellement avec suspicion la participation politique des étrangers et des non-résidents, j’ai démontré que la capacité croissante des émigrés à s’impliquer formellement dans la société d’origine ne se fait pas au détriment de leur intégration dans la société de résidence. Les droits ouverts par la citoyenneté politique externe

n'impliquent pas un désintérêt pour la participation citoyenne dans la société de résidence. De même, la citoyenneté politique externe a ouvert, sans que cela soit l'intention originale des états qui la promeuvent, un nouveau champ de coopération possible entre autorités et partis politiques des pays d'origine et de résidence. Etant donné le caractère novateur de ces collaborations, elles constituent incontestablement un nouvel objet de recherche dont l'étude devrait nous aider à l'avenir à mieux comprendre l'impact des migrations sur les relations entre sociétés d'accueil et d'origine.

Bibliographie

- Argun B (2003) *Turkey in Germany : The transnational sphere of Deutschkei*. New York: Routledge.
- Bakker M, Smith MP (2003) El rey del romate: Migrant political transnationalism and democratization in Mexico. *Migraciones Internacionales* 2: 59-83.
- Basch LG, Glick Schiller N, Szanton Blanc C (1994) *Nations unbound : Transnational projects, postcolonial predicaments, and deterritorialized nation-states*. Amsterdam: Gordon and Breach.
- Bauböck R (2009) The rights and duties of external citizenship. *Citizenship Studies* 13(5): 475-99.
- Boccagni P, Lafleur JM, Levitt P (2015) Transnational politics as cultural circulation: Toward a conceptual understanding of migrant political participation on the move. *Mobilities* (en ligne): 1-20.
- Brand LA (2013) Arab uprisings and the changing frontiers of transnational citizenship: Voting from abroad in political transitions. *Political Geography* 41: 54-63.
- Cohen J, Jones, R, Conway D (2005) Why remittances shouldn't be blamed for rural underdevelopment in Mexico. *Critique of Anthropology* 25: 87-96.
- Delano A (2010) Immigrant integration vs. transnational ties? The role of the sending state. *Social Research*,77: 237-68.
- Gamen A (2006) Diaspora engagement policies: What are they, and what kinds of states use them? *Working paper* no. 32, University of Oxford, COMPAS.
- Guarnizo LE, Portes A, Haller W (2003) Assimilation and transnationalism: Determinants of transnational political action among contemporary migrants. *American Journal of Sociology* 108: 1211-48.
- Hirschman AO (1978) Exit, voice, and the state. *World Politics*, 31, pp. 90-107.
- Huntington SP (2004) *Who are we?: The challenges to America's national identity*. New York: Simon & Schuster.
- Itzigsohn J (2000) Immigration and the boundaries of citizenship: The institutions of immigrants' political transnationalism. *International Migration Review* 34: 1126-54.

- Jacobs D (1998) *Nieuwkomers in de politiek. Het parlementaire debat omtrent kiesrecht voor vreemdelingen in Nederland en België (1970-1997)*. Gent: Academia Press.
- Lacroix T (2003) Les réseaux marocains d'aide au développement. *Hommes et Migrations*: 121-28.
- Lafleur JM (2015) The enfranchisement of citizens abroad: variations and explanations. *Democratization* 22 (5): 840-860.
- Lafleur JM (2013) *Transnational politics and the state. The external voting rights of diasporas*. New York: Routledge.
- Lafleur JM, Sanchez-Dominguez M (2015) The political choices of emigrants voting in home country elections: A socio-political analysis of the electoral behaviour of Bolivian external voters. *Migration Studies* 3(2): 155-181.
- Levitt, P (1998) Social remittances: migration driven local-level forms of cultural diffusion. *The International migration review* 32: 926-48.
- López-Guerra C (2005) Should expatriates vote? *The Journal of Political Philosophy*, 13: 216-34.
- Martiniello M (2000) *La citoyenneté à l'aube du 21ème siècle. Questions et enjeux majeurs*. Liège: Les éditions de l'Université de Liège.
- Martiniello M, Lafleur JM (2008) Ethnic minorities' cultural and artistic practices as forms of political expression: A review of the literature and theoretical discussion on music. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34: 1191-215.
- Østergaard-Nielsen E (2003) *Transnational politics. Turks and Kurds in Germany*. London: Routledge.
- Portes, A, Escobar C, Radford AW (2007) Immigrant transnational organizations and development: A comparative study. *International Migration Review* 41: 242-81.
- Ragazzi F (2014) A comparative analysis of diaspora policies. *Political Geography*: 41: 74-89.
- Rath J (1988) Political action of immigrants in the Netherlands: class or ethnicity? *European Journal of Political Research* 16: 623-44.
- Rea A, Jacobs D., Teney C, Delwit P (2010) Les comportements électoraux des minorités ethniques à Bruxelles. *Revue française de science politique* 60: 691-717.
- Rhodes S, Harutyunyan A (2010) Extending citizenship to emigrants: Democratic contestation and a new global norm. *International Political Science Review* 31: pp. 470-93.
- Shain Y (1994) Ethnic diasporas and the U.S. foreign policy. *Political Science Quarterly* 109: 811-41.
- Smith RC (2003) Diasporic memberships in historical perspective: Comparative insights from the Mexican, Italian and Polish Cases. *International Migration Review* 37: 722-57.
- Smith RC (2008) Contradictions of diasporic institutionalization in Mexican politics: The 2006 migrant vote and other measures of inclusion. *Ethnic and Racial Studies* 31: 708-41.
- Smith T (2000) *Foreign attachments. The power of ethnic groups in the making of American foreign policy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Tager M (2006) Expatriates and elections. *Diaspora* 15: 35-60.
- Vertovec S (2004) Cheap calls: The social glue of migrant transnationalism. *Global Networks* 4: 219-24.

Waterbury MA (2010) *Between state and nation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Biographie de l'auteur

Jean-Michel Lafleur est chercheur qualifié du FRS-FNRS et directeur-adjoint du Centre d'Etudes de l'Ethnicité et des Migrations de l'Université de Liège, Belgique.