

La participation politique des étrangers au Japon.
Exemple de l'Assemblée représentative des citoyens étrangers de Kawasaki.
Yuji Nakano, Université Komazawa, Tokyo

I. Introduction

1. Chiffres, législation et dates clefs

- Population étrangère 2 078 508 (fin 2011 : 1,6% de population totale)
Chinois 32,5% Coréens 26,2% Brésiliens 10,1% Philippins 10,1% Péruviens 2,5% etc
- Deux catégories de statuts de résidence
(1)Étrangers exerçant une activité déterminée pendant leur séjour (étudiant, stagiaire-apprenti, séjour familial, professeur, artiste...) : 35,2% des étrangers
(2)Étrangers n'ayant aucune contrainte sur l'exercice d'une activité professionnelle (résident permanent, conjoint ou enfant de Japonais, résident de long terme) : 46,1%
- Un statut spécial de résidence : résident permanent spécial (principalement Coréens *zainichi*) : 18,7%
- En 1989, la révision de la loi sur l'immigration attribue aux *nikkeijin* le statut de résident de long terme ou de « conjoint ou enfant de Japonais »

2. Mesures politiques repoussées par le gouvernement central

- Le gouvernement japonais ne s'est jamais intéressé aux étrangers qu'en termes de main-d'œuvre et de gestion de leur séjour.
- Les municipalités ont toujours eu l'initiative des mesures à l'attention des résidents étrangers.
- En 2004, rapport du Comité consultatif du ministère des Affaires étrangères portant sur « une nouvelle approche de la question des étrangers »
- En 2006, le ministère des Affaires intérieures et des Communications (*sômushô*) a préconisé aux départements et aux grandes villes l'élaboration d'un « Plan pour la promotion de la coexistence multiculturelle au sein des communautés locales ».
Trois piliers du Plan ; soutien linguistique, soutien à la vie quotidienne, participation politique des résidents étrangers
- La loi n'autorise pas le droit de vote aux élections locales aux étrangers.
La participation politique des résidents étrangers prend donc la forme de conseils consultatifs auprès des gouverneurs ou maires afin d'améliorer les politiques à l'attention des étrangers.

3. Dispositifs de participation politique des résidents étrangers au Japon

- Appellations : « Assemblée des citoyens étrangers », « Table ronde pour les citoyens de nationalité étrangère », « Conseil pour l'amélioration de la coexistence multiculturelle », etc
- Composition : étrangers et Japonais ou seulement étrangers
: en qualité d'individus, de représentants d'association, d'experts
- Statut juridique : créé par « *yôkô* » (règlement intérieur de l'administration) ou sur « ordonnances locales ». le premier n'a pas de force légale et est donc moins contraignant que la seconde.
- Dispositif de participation de la municipalité de Kawasaki : l'« Assemblée représentative des citoyens étrangers » (ARCE) créée en 1996
Le seul dispositif de participation composé uniquement par des résidents étrangers en qualité d'individus et établi par une « ordonnance locale »

4. Objectifs et plan de l'intervention

- Objectifs
Confirmer le double objectif de l'« Assemblée représentative des citoyens étrangers » (ARCE)
Établir un bilan de 16 années d'activité de l'ARCE
Présenter les difficultés de l'ARCE entraînées paradoxalement par ces 16 années d'activité
- Plan
II. Contexte de la création, III. Composition et fonctionnement, IV. Bilan de 16 années, V. Difficultés, VI. Conclusion

II. Contexte de la création

1. Ville de Kawasaki

- 1 430 000 habitants dont 32 000 étrangers

Ville portuaire située dans une zone industrielle entre Tokyo et Yokohama
Ayant historiquement accueilli de nombreux Coréens *zainichi*

- Mouvement des Coréens *zainichi* contre les discriminations
Longues négociations dans les années 1970 avec les autorités municipales de Kawasaki pour supprimer la clause de nationalité prescrite par le gouvernement central sur les allocations familiales et les logements sociaux
- Ville de Kawasaki a développé ses propres mesures ; création d'une allocation familiale municipale pour les étrangers et suppression de la clause de nationalité sur les logements sociaux municipaux.

2. Création de l'ARCE

- Fin des années 1980, arrivée de nouvelles vagues de migrants à Kawasaki
Nécessité d'élargir les mesures aux *newcomers*
En 1993, sondage d'opinion auprès des étrangers de Kawasaki a montré la ferme volonté de participation chez les étrangers
- En 1994, Kiyoshi Takahashi, alors maire de Kawasaki, a déclaré « Nous demandons au gouvernement d'accorder le droit de vote aux élections locales aux citoyens étrangers. [...] Pour compenser, nous souhaitons étudier les formes de participation politique des citoyens étrangers au niveau municipal ».
- En 1996, l'ARCE a été créée par ordonnance municipale en tant que conseil consultatif auprès du maire. Le choix de l'appellation d'« Assemblée représentative des citoyens étrangers » suggère la volonté de compenser l'absence de droit de vote aux élections locales.

III. Composition et fonctionnement de l'ARCE

1. Composition

- ARCE est formée de 26 membres pour deux ans, renouvelable une fois.
Conditions de candidature : être de nationalité étrangère, avoir au moins 18 ans, résider à Kawasaki depuis plus d'un an
- Les candidats sont sélectionnés en fonction de leur motivation ou de leur expérience.
Nommés par le maire, en proportion des nationalités présentes dans la ville, en respectant les critères de parité des sexes et de lieu de résidence
- Le système d'élection de représentants par les étrangers était alors un but à réaliser à l'avenir.

2. Fonctionnement

- Le président et le vice-président sont élus par les représentants
Les représentants choisissent leurs propres thématiques à partir de leur ressenti quotidien, leur expérience de la discrimination ou leurs activités bénévoles, et ils mettent en place des groupes de travail thématique.
- A l'issue de recherches et délibération de deux ans (16 réunions au total), ARCE soumet au maire un rapport et ses propositions. Le maire doit rapporter à l'Assemblée municipale de Kawasaki et a l'obligation d'essayer de respecter le contenu des propositions.

IV. Bilan de 16 années d'activité de l'ARCE

- 3 domaines importants de propositions de l'ARCE

1. L'Accès à l'information

- 1996-1997 : proposition pour la mise en place de points d'information pour les étrangers
 - ◇ réalisé en 1998 : distribution de brochures d'information en langues étrangères dans les mairies d'arrondissement, les bibliothèques municipales et les centres culturels
 - ◇ « A l'attention de tous les étrangers », brochure pour les nouveaux arrivants en langues étrangères traduites par les représentants.
 - ◇ Informations en 8 langues sur le site internet de la mairie de Kawasaki
- A plusieurs reprises : proposition pour l'accompagnement de transcription phonétique pour les documents en japonais distribués notamment aux parents d'élève étrangers
 - ◇ La mise en place de cette demande dépend des écoles

2. L'éducation

- 1996-1997 : proposition pour la mise en place d'un programme de cours permettant aux élèves de découvrir la diversité culturelle dans le monde
 - ◇ Un cours par an (le directeur de l'école qui en fait la demande parmi les choix proposés) s'appuyant

sur la participation des parents d'élèves ou des associations

- 2003-2004, 2011-2012 : propositions pour l'élargissement de ce programme

Enseignants-associés de japonais depuis 1999 : les élèves étrangers bénéficient, pendant 6 mois, de la présence deux fois par semaine d'enseignants de japonais qui parlent leur langue maternelle.

- 2001-2002 : proposition pour un soutien scolaire élargi pour les enfants étrangers ne maîtrisant pas le japonais
- 2007-2008 : proposition pour un soutien à la préparation du concours d'entrée au lycée
 - proposition pour la mise en place d'un système d'admission spécifique pour les étrangers
- Propositions refusées pour raison financière

3. L'abolition des discriminations

- 1996-1997 : proposition pour l'établissement d'une ordonnance municipale sur le logement
 - ◇ En avril 2000 : entrée en vigueur d'une « Ordonnance fondamentale sur le logement » stipulant l'interdiction de la discrimination dans l'accès au logement et l'intervention du maire en cas de discrimination
- 1997-1998 : proposition pour la mise en place d'un système public de garant lors d'un contrat de logement
 - ◇ En avril 2000: création d'un système de garant public
 - Malgré tout, les représentants continuent de ressentir des discriminations dans l'accès au logement.

La ville de Kawasaki a supprimé, en 1996, la clause de nationalité sur l'accès aux emplois de la fonction publique municipale à l'exception des pompiers. Mais il reste un mur lors de la promotion aux postes de direction.

- 1999-2000 : proposition pour l'abolition totale de la clause de nationalité concernant les fonctionnaires municipaux
 - Pas réalisée

Un autre conseil consultatif à Kawasaki a été créé pour étudier le système de référendum local en 2002.

- 2003-2004 : proposition d'inclure les étrangers dans le système de référendum local
 - ◇ En 2009, entrée en vigueur de l'« Ordonnance municipale sur le référendum local » permettant aux étrangers de participer au référendum

V. Les difficultés de l'ARCE

- Aux premiers temps de l'ARCE, le contenu des propositions paraissait inédit et il était aisé pour la ville de les prendre en compte et de mettre en place de nouvelles mesures. Les représentants étaient satisfaits de la réalisation des propositions et ressentaient l'utilité de l'ARCE.
- Au fur et à mesure de l'accumulation des propositions, il est difficile pour les représentants de trouver des thèmes inédits et de différencier les propositions passées des propositions nouvelles. Il est aussi difficile pour les autorités de Kawasaki de prendre en compte à nouveau le contenu des propositions finement différenciées des propositions passées, parce qu'elles ont déjà fait ce qu'elles peuvent faire.
- Les représentants ressentent de l'insatisfaction envers les autorités de Kawasaki ainsi que l'inutilité de leur fonction.
- Afin de lancer des propositions plus efficaces, il convient que les représentants connaissent préalablement les propositions passées et les efforts faits par la municipalité. Au fur et à mesure que le temps passe, il est presque impossible pour les représentants de lire des documents accumulés en japonais sur les propositions passées et les mesures prises par la municipalité, et de maîtriser l'histoire de l'ARCE.

VI. Conclusion

Il est important de résoudre le problème d'effet négatif de l'accumulation des propositions pour que l'ARCE soit toujours efficace. Le moyen trouvé pour résoudre ce problème serait aussi pionnier pour tous les autres dispositifs de la participation des étrangers au Japon.