

Les Français de l'étranger et les scrutins français: Participation aux élections et représentation politique des Français de l'étranger

Janick Magne

L'expatriation des Français est ancrée dans l'histoire

La France fut, à certaines périodes de son histoire, une terre d'intolérance religieuse. Dans les périodes de persécution religieuse, l'émigration a été importante. Ces persécutions ont touché essentiellement les protestants (XVI^e et XVII^e siècles) et les Juifs.

Historiquement, l'émigration française n'est cependant pas que religieuse. Elle est aussi, selon les époques, politique et/ou économique. Mais elle est alors surtout liée aux conquêtes coloniales en Afrique du Nord, en Afrique sub-saharienne, dans les Amériques, en Asie, et en Océanie.

A l'époque contemporaine, les Français qui choisissent de s'établir hors de France le font pour des raisons d'ordre personnel (conjoint étranger, désir d'un changement de vie, installation à l'étranger suite à des études hors de France, parent(s) d'origine étrangère dans le pays desquels/duquel on vit ou on s'installe etc.) ou professionnel. Plus de 90% des Français établis aujourd'hui à l'étranger le sont de façon permanente. Près de la moitié d'entre eux sont des double-nationaux.

Je propose de commencer cette étude par une présentation du territoire national français et de sa population, avant d'aborder la question de la participation des Français de l'étranger aux diverses élections et de leur représentation politique. Toutes les données statistiques et informatives émanent soit du Ministère des Affaires étrangères, soit de l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques), soit du Sénat, soit enfin de l'AFE (Assemblée des Français de l'étranger).

1. Le territoire français

Par territoire national il faut entendre aujourd'hui la France métropolitaine et la France d'outre-mer. Les territoires de la France d'outre-mer sont administrés selon des cadres statutaires divers. On parlait jusqu'en 2003 de DOM-TOM (Départements d'outre-mer et Territoires d'outre-mer). Aujourd'hui, la variété des statuts fait que

certains territoires d'outre-mer sont des DROM (Départements et régions d'outre-mer), d'autres des COM (Collectivités d'outre-mer) et que quelques entités territoriales ont un statut particulier qui les distingue des DROM-TOM. Il faut ajouter à cela les TAAF (Terres australes et antarctiques françaises). Pour compliquer encore un peu les choses, malgré les nouvelles dénominations et les nouveaux statuts, les anciennes dénominations sont encore largement en usage.

La France métropolitaine est un vaste territoire de 551 600 km² sur le continent européen. La France d'outre-mer s'étend sur 119 975 km² en Afrique, Amérique, Océanie, sur le continent antarctique, et dans plusieurs océans: Indien, Pacifique, Atlantique, Austral. La superficie de la France d'outre-mer inclut les espaces maritimes adjacents aux archipels (notamment les vastes espaces maritimes de Polynésie).

La France d'outre-mer comprend donc:

Les DROM:

- en Amérique centrale, dans la mer des Caraïbes: la Guadeloupe et dépendances (Marie-Galante, l'archipel des Saintes, la Désirade) ; la Martinique (îles)
- en Amérique du sud: la Guyane
- en Afrique de l'est: la Réunion ; Mayotte (îles)

Les COM:

- en Amérique du nord: l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon
- en Amérique centrale: les îles Saint-Barthélemy, Saint-Martin
- en Océanie polynésienne: les îles Wallis-et-Futuna
- dans l'océan Pacifique sud: la Polynésie française (5 archipels, 118 îles dont 67 sont habitées)

Un TSP (Territoire à souveraineté partagée) unique:

- en Océanie: la Nouvelle-Calédonie

Les TAAF:

- les îles Kerguelen, les îles Crozet, les îles Saint-Paul et Amsterdam, la Terre-Adélie.
- Les îles Eparses, revendiquées aussi par d'autres Etats (l'atoll Bassas da India, l'île Europa, les îles Glorieuses, l'île Juan de Nova - revendiquées par Madagascar, et l'île Tromelin - revendiquée par la république mauricienne)

Une propriété domaniale de l'Etat français:

- dans le Pacifique, à 1280 km des côtes mexicaines: l'île de Clipperton

2. La population française, entre métropole, outre-mer et étranger

Le tableau ci-dessous présente la population de la France (métropole et outre-mer) et le nombre de Français vivant à l'étranger:

| | |
|---|----------------------------------|
| Population en métropole (France d'Europe) au 1 ^{er} janvier 2012: | 63.460.768 |
| Population dans les DROM (outre-mer) au 1 ^{er} janvier 2012: | 1.889.413 |
| Population dans les COM et autres territoires au statut particulier (outre-mer), estimation: | 600.000 |
| Français établis à l'étranger (dont 42,5% de double-nationaux) inscrits sur les registres consulaires, en 2011: | 1.594.303 (dont Japon: 7.480) |
| Français établis à l'étranger non inscrits sur les registres consulaires (estimation) en 2011: | 500.000 à 1.000.000 |

Aujourd'hui, bien que la France soit présente sur plusieurs continents à travers ses territoires d'outre-mer et que les Français de métropole aient toujours le choix de partir vivre temporairement ou définitivement dans les diverses entités territoriales françaises hors d'Europe, le nombre de Français qui s'installent dans d'autres pays est loin d'être négligeable. Il est aussi en progression constante.

La population de la France métropolitaine était au 1^{er} janvier 2012 de 63.460.768 personnes. La population de la France d'outre-mer était à la même date de 1.889.413 (Source: INSEE Bilan démographique 2011), pour un total de 65.350.181 de personnes vivant sur un sol français. Il est à rappeler que seule la population des DROM entre dans le calcul de la population française. Les COM et les autres territoires à statut particulier n'entrent plus dans le champ France ; leur population est estimée à environ 600.000 personnes.

Selon les chiffres du ministère des Affaires étrangères, au 31 décembre 2011, 1.594.303 Français étaient inscrits sur les registres des consulats français à l'étranger, dont 1.174.212 de plus de 18 ans, soit 73,7% des inscrits. Rappelons que l'âge de la majorité – et donc le droit de voter et d'être élu, est fixé à 18 ans en France. Cependant, nombreux sont les Français établis à l'étranger qui ne prennent pas la peine de contacter leur ambassade et ne sont pas inscrits sur les registres consulaires. On estime en réalité que 2 millions à 2,5 millions de Français vivent actuellement à l'étranger, dont la moitié environ en Europe.

En 2011, 42,5% des Français de l'étranger étaient des double-nationaux. La double-nationalité (ou binationalité) est répartie de façon très inégale selon les pays. En Asie-Océanie elle concerne moins d'un quart des Français. Au Proche et Moyen-Orient, au

contraire, les trois quarts des Français sont des double-nationaux. En Europe, un expatrié sur 3 possède plusieurs nationalités et en Amérique du Nord, un sur deux.

La répartition des Français établis à l'étranger au 31 décembre 2011 était la suivante (sur 1.594.303 inscrits sur les registres consulaires) :

| Zone géographique | Nombre de Français (dont double-nationaux) inscrits sur les registres consulaires au 31 décembre 2011 (sur un total de 1.594.303) | Pourcentage par rapport au nombre total de Français établis à l'étranger |
|-------------------------|---|--|
| Europe occidentale | 780.645 | 49,0 % |
| Europe de l'Est | 29.847 | 1,9 % |
| Proche et Moyen-Orient | 137.679 | 8,6 % |
| Afrique du Nord | 94.789 | 5,9 % |
| Afrique francophone | 116.862 | 7,3 % |
| Afrique non francophone | 18.621 | 1,2 % |
| Amérique Centrale & Sud | 97.117 | 6,1 % |
| Amérique du Nord | 202.014 | 12,7 % |
| Asie-Océanie | 116.729 | 7,3 % |

Source: http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/les-francais-a-l-etranger/la-presence-francaise-a-l-etranger/les-francais-etablis-hors-de/article/population-francaise-inscrite-au#sommaire_1

La communauté française établie hors de France s'est considérablement accrue au cours de la dernière décennie. Par rapport à 2000, la population inscrite au registre des Français de l'étranger a augmenté de plus de 50%. L'augmentation moyenne est de 4% par an, avec cependant des pics en 2006 et 2011.

3. Le droit de garder sa nationalité à l'étranger et de voter

Le droit de conserver sa nationalité française à l'étranger est garanti depuis le Premier Empire. Avant Napoléon 1^{er} et le Code Civil de 1804 les Français établis hors de France perdaient leur nationalité et ne pouvaient donc pas la transmettre à leur descendance. Le Code civil napoléonien reconnaît le droit du sang (jus sanguini), opposé au droit du sol (jus soli) en vigueur avant lui. Depuis le Code civil napoléonien, le lieu de résidence ne détermine plus à lui seul la nationalité et un non-résident continue de transmettre la nationalité française à ses enfants.

Le droit de vote des Français de l'étranger est garanti depuis 1913.

C'est aujourd'hui l'article 12 du Code électoral qui régit les conditions d'inscription des Français établis hors de France sur la liste électorale des communes françaises:

Article L12 du Code électoral

Les Français et les Françaises inscrits au registre des Français établis hors de France de la circonscription consulaire dans laquelle ils ont leur résidence peuvent, sur leur demande, être inscrits sur la liste électorale de l'une des communes suivantes:

Commune de naissance ;
 Commune de leur dernier domicile ;
 Commune de leur dernière résidence, à condition que cette résidence ait été de six mois au moins ;
 Commune où est né, est inscrit ou a été inscrit sur la liste électorale un de leurs ascendants ;
 Commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit ou a été inscrit un de leurs parents jusqu'au quatrième degré.

4. La représentation politique des Français de l'étranger

Elle est apparue en 1946, en reconnaissance du rôle joué par les Français de l'étranger au cours de la Seconde guerre mondiale, notamment dans la Résistance. Il ne s'agissait d'abord que de deux représentants parmi les membres de l'Assemblée constituante de 1946 chargée de rédiger une nouvelle constitution suite au référendum d'octobre 1945. Fin 1946, trois sièges de sénateurs étaient confiés à des personnalités chargées de représenter les Français établis en Europe, en Amérique et en Asie-Océanie (les pays d'Afrique étant encore colonisés, les Français d'Afrique n'étaient pas considérés comme vivant à l'étranger). En juillet 1948, le Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE) était créé. Son rôle consistait à *«fournir des avis sur les questions et projets intéressant les Français domiciliés à l'étranger ou l'expansion française»*. (Source: Sénat)

En 1982, sous la présidence de François Mitterrand, le CSFE est devenu l'AFE, Assemblée des Français de l'étranger. Quel rôle joue cette assemblée et comment est-elle élue? A la date où j'écris et sous réserve d'une réforme prochaine, l'AFE comprend:

- un président qui est le ministre des Affaires étrangères,
- 155 conseillers élus pour 6 ans au suffrage universel direct par les Français résidant à l'étranger, sur la base de 48 circonscriptions qui correspondent souvent à plusieurs pays. Ainsi, dans le cas du Japon, la circonscription est appelée «Asie du Nord» et inclut le Japon, la Chine, la Corée, la Mongolie ainsi que Taiwan, Hong Kong et Macao. Les Français d'Asie du Nord élisent quatre conseillers à l'AFE. En matière de rétribution, les élus de l'AFE touchent uniquement une compensation financière pour leurs frais de déplacement au sein de la circonscription et font deux fois par an le voyage à Paris pour les sessions de l'assemblée. Les élections sont organisées dans les postes consulaires à l'étranger tous les 3 ans (l'assemblée est renouvelée par moitié tous les trois ans).
- 12 sénateurs (élus par les conseillers en leur qualité de «grands électeurs»)
- Et, depuis juin 2012, 11 députés

Les conseillers de l'AFE font le relais entre les Français de l'étranger et les organes politiques et administratifs français. L'AFE, comme le Sénat et l'Assemblée nationale, organise son travail en commissions thématiques autour des préoccupations spécifiques des Français de l'étranger:

- commission des affaires culturelles et de l'enseignement,
- commission des affaires sociales
- commission des finances et des affaires économiques
- commission des lois et règlements
- commission de l'Union européenne
- commission des Anciens combattants
- commission temporaire de la sécurité des Français à l'étranger

Une comparaison avec d'autres pays européens a permis d'établir que l'Italie et le Portugal garantissaient également une représentation parlementaire de leurs ressortissants à l'étranger, et que l'Espagne, l'Italie et le Portugal avaient une assemblée spécifique équivalente à l'AFE. (Source: Sénat)

5. La nouveauté de la représentation politique des Français de l'étranger en 2012: les députés

Sur les 577 députés élus au suffrage universel direct que compte l'Assemblée nationale qui forme, avec le Sénat, le Parlement de la Ve République française, onze députés représentant spécifiquement les Français de l'étranger ont été élus pour la première fois en juin 2012.

En prévision des premières élections législatives ouvertes aux Français de l'étranger, 11 circonscriptions internationales ont été créées par le précédent gouvernement (le président de la République était alors Nicolas Sarkozy et le Premier ministre François Fillon, membres du parti conservateur UMP - Union pour un Mouvement populaire). Les circonscriptions ont été découpées en fonction du nombre de résidents français et, ouvertement, pour favoriser les partis conservateurs, sachant que les Français de l'étranger votent généralement plus à droite que les Français de France. Les résultats de l'année 2012 ont cependant infirmé cette supposition, 8 circonscriptions sur 11 ayant élu un député de gauche (Parti Socialiste et Europe Ecologie-Les Verts).

Les circonscriptions des Français de l'étranger:

| | Pays/Zone | Nombre de pays |
|---------------------------------|--|----------------|
| 1 ^{re} circonscription | USA, Canada | 2 pays |
| 2 ^e circonscription | Amérique centrale et du Sud | 34 pays |
| 3 ^e circonscription | Europe du Nord | 10 pays |
| 4 ^e circonscription | Benelux | 3 pays |
| 5 ^e circonscription | Espagne, Portugal, Monaco, Andorre | 4 pays |
| 6 ^e circonscription | Suisse, Liechtenstein | 2 pays |
| 7 ^e circonscription | Europe centrale et orientale | 16 pays |
| 8 ^e circonscription | Europe du Sud, Turquie, Israël | 8 pays |
| 9 ^e circonscription | Afrique de l'Ouest | 17 pays |
| 10 ^e circonscription | Afrique de l'Est/Moyen-Orient | 48 pays |
| 11 ^e circonscription | Asie, Océanie, CEI (=ex-URSS moins les républiques baltes) | 49 pays |

Particularités des élections législatives 2012 dans les 11 circonscriptions de l'étranger:

- pléthore de candidats (exemple: 20 dans la 11^{ème} circonscription)
- difficulté à organiser une campagne électorale dans des circonscriptions parfois gigantesques (dépenses élevées, déplacements longs et coûteux, organisation de rencontres avec les électeurs dans les divers pays compliquée etc.)
- méconnaissance de ces élections chez les Français établis hors de France et faible mobilisation en conséquence
- l'organisation d'une équipe de campagne est plus difficile qu'en France. Par exemple, le mandataire financier chargé par la Loi de gérer toutes les dépenses du candidat et qui doit impérativement résider en France est en difficulté pour financer une dépense ou un déplacement d'un candidat qui se trouve à l'autre bout du monde
- le rôle de l'Internet et des journaux en ligne a été fondamental. La voie électronique est quasiment le seul moyen d'établir un contact avec les électeurs. Tous les relais Internet ont été utilisés par les divers candidats: Facebook, Skype, Twitter, blogs, journaux et magazines en ligne pour interviews et articles.

1.075.813 électeurs étaient inscrits sur les listes électorales consulaires à travers le monde au 31 décembre 2011.

Le taux de participation à cette toute nouvelle élection a été particulièrement faible, oscillant de 15,9% (2^e circonscription, Amérique centrale et du Sud) à 27,94% (11^e circonscription, Asie-Océanie-CEI), soit 20,6% en moyenne, ce qui est bien inférieur

à la participation en France même si la France a connu en 2012 un taux d'abstention record.

Taux de participation comparé dans les 11 circonscriptions des Français de l'étranger pour les législatives de 2012 (2e tour du 17 juin 2012) :

| | | | | | |
|---------------------|---------|---------|---------|----------|----------|
| A. Circonscription: | Circo 1 | Circo 2 | Circo 3 | Circo 4 | Circo 5 |
| B. Participation: | 20,4% | 15,9% | 20,8% | 24,06% | 20,39% |
| Circo 6 | Circo 7 | Circo 8 | Circo 9 | Circo 10 | Circo 11 |
| 21,93% | 23,77% | 13,37% | 11,09% | 23,28% | 27,94% |

Taux de participation aux élections législatives en France (métropole et outre-mer):

| | |
|-----------------------------|------------------------------|
| Premier tour (10 juin 2012) | Deuxième tour (17 juin 2012) |
| 57,23% | 56,29% |

A titre de comparaison, voici le taux d'abstention des Français de l'étranger à l'élection présidentielle de mai 2012 (2nd tour), où l'on voit que la participation était meilleure que pour les législatives mais restait cependant faible (source: Sénat) :

Résultats du second tour des élections présidentielles dans les onze circonscriptions des Français de l'étranger

| Circonscription | François HOLLANDE | Nicolas SARKOZY | Abstention |
|---|-------------------|-----------------|------------|
| 1 ^{ère} circonscription (Amérique du Nord) | 46,37% | 53,63% | 61,48% |
| 2 ^{ème} circonscription (Amérique centrale, Amérique du Sud) | 47,62% | 52,38% | 67,84% |
| 3 ^{ème} circonscription (Europe du Nord) | 53,10% | 46,90% | 64,07% |
| 4 ^{ème} circonscription (Europe: Benelux) | 46,88% | 53,12% | 48,05% |
| 5 ^{ème} circonscription (Europe: Péninsule ibérique et Monaco) | 46,60% | 53,40% | 60,84% |
| 6 ^{ème} circonscription (Europe: Liechtenstein, Suisse) | 37,71% | 62,29% | 49,28% |
| 7 ^{ème} circonscription (Europe centrale et orientale) | 54,66% | 45,34% | 58,28% |
| 8 ^{ème} circonscription (Europe du Sud, Turquie et Israël) | 37,09% | 62,91% | 71,29% |
| 9 ^{ème} circonscription (Afrique du Nord-Ouest) | 61,68% | 38,32% | 55,70% |
| 10 ^{ème} circonscription (Afrique centrale, du Sud et de l'Est, Proche-Orient) | 44,68% | 55,32% | 47,41% |
| 11 ^{ème} circonscription (Asie, Océanie, CEI) | 42,45% | 57,55% | 50,44% |

Les Législatives 2012 marquaient la première tentative de vote électronique pour une élection nationale. Voici un tableau récapitulatif du pourcentage de votes par Internet dans chaque circonscription: *(source: LePetitJournal.com)*

Taux de vote électronique aux élections Législatives 2012 à l'étranger:

| Nombre d'électeurs, de votants et taux de participation par circonscription électorale | | | | |
|--|------------------|----------------|---------------|---|
| Circonscription | NB électeurs | NB votants | % votants | Nom de la circonscription |
| Circonscription électorale N° 1 | 152 272 | 22 088 | 14,04% | Amérique du Nord |
| Circonscription électorale N° 2 | 73 861 | 5 154 | 6,98% | Amérique du Sud et centrale |
| Circonscription électorale N° 3 | 89 348 | 14 485 | 16,21% | Europe du Nord |
| Circonscription électorale N° 4 | 97 574 | 14 358 | 14,71% | Europe: Benelux |
| Circonscription électorale N° 5 | 80 681 | 9 239 | 11,45% | Europe du Sud |
| Circonscription électorale N° 6 | 106 856 | 14 024 | 13,12% | Europe: Suisse, Liechtenstein |
| Circonscription électorale N° 7 | 89 521 | 13 278 | 14,83% | Europe centrale et de l'Est |
| Circonscription électorale N° 8 | 109 815 | 7 721 | 7,03% | Europe du Sud, Turquie, Israël |
| Circonscription électorale N° 9 | 98 712 | 6 367 | 6,45% | Afrique du Nord-Ouest |
| Circonscription électorale N° 10 | 92 412 | 7 236 | 7,83% | Afrique centrale, du Sud, de l'Est, Proche-Orient |
| Circonscription électorale N° 11 | 79 761 | 12 997 | 16,29% | Asie, Océanie, CEI |
| Total | 1 075 813 | 126 947 | 11,80% | |

LePetitJournal.com s'est fait l'écho de la situation et des difficultés rencontrées par les Français qui ont voté (ou voulu voter sans y parvenir) par Internet:

«126 947 Français de l'étranger ont voté par internet pour le premier tour des élections législatives sur les 1 075 813 électeurs inscrits à l'étranger. 11,80% des Français inscrits sur les listes électorales consulaires ont donc opté pour le vote par internet, mis en place pour la première fois en France pour une élection nationale. Le scrutin, qui s'est terminé mardi 29 mai à 12h, a été émaillé de nombreuses difficultés.»
(Source: <http://www.lepetitjournal.com/francais-de-l-etranger-2012/109551--vote-internet-les-taux-de-participation-par-circonscription.html>)

6. La participation des Français de l'étranger à d'autres élections

Les Français de l'étranger inscrits sur les listes électorales consulaires (LEC) peuvent participer à l'élection présidentielle et à un référendum national. Pour les élections européennes, seuls les Français qui sont inscrits sur des listes électorales en France peuvent participer, de même que pour les élections locales.

Les élections sont organisées dans les postes consulaires, mais vu la difficulté à se déplacer vers les postes consulaires dans de nombreux pays, surtout lorsque l'élection comprend deux tours et/ou que plusieurs élections se succèdent (comme en 2012 avec l'élection présidentielle immédiatement suivie des élections législatives), il est prévu que le vote électronique sera désormais systématiquement proposé et développé. Cette décision n'emporte pas l'agrément de tous les partis ni de tous les électeurs en raison de risques de fraude reconnus et le débat reste ouvert.

Conclusion et perspectives

Le recensement annuel des Français établis hors de France est en cours. Il se tiendra jusqu'au 31 décembre 2012. Il est à prévoir qu'on constatera une augmentation sensible du nombre des expatriés.

Loin de la France, les expatriés français restent souvent attachés à leur pays d'origine et à ses institutions. N'oublions pas que des institutions comme les écoles françaises à l'étranger, la caisse de sécurité sociale pour les Français de l'étranger, le réseau d'ilotage instauré dans tous les pays pour que les Français puissent s'entraider en cas de difficulté ou d'accident majeur, l'aide sociale aux Français expatriés démunis etc. favorisent le désir des expatriés de rester en contact avec leurs ambassades et de manifester leur présence aux autorités consulaires. L'inscription aux registres consulaires est donc toujours recommandée.

Par contre, beaucoup d'expatriés ignorent encore l'existence d'élus chargés de les représenter: conseillers de l'AFE, sénateurs, députés. Un travail d'information reste visiblement à faire dans ce domaine.

Les prochaines échéances électorales pour les Français hors de France tomberont vraisemblablement en 2014 avec l'élection (reportée deux fois: en 2012 puis 2013) des conseillers à la nouvelle Assemblée des Français de l'étranger en cours de réforme. Le travail des conseillers se fera maintenant sous une forme certainement différente puisque les expatriés sont désormais représentés par 11 députés (la réforme en cours ne conservera apparemment que 8 députés). Le nouveau rôle des conseillers est à définir. Il est question que leur nombre soit multiplié par 2,5 ou 3 pour atteindre 400 à 500 postes. Ils pourraient devenir des sortes d'attachés consulaires chargés de faire le lien entre le gouvernement, les députés, les sénateurs, les services consulaires d'un côté et les électeurs de l'étranger de l'autre.

Enfin, - et à moins d'une dissolution exceptionnelle de l'Assemblée avant terme - les prochaines élections législatives auront lieu dans la foulée de la prochaine élection présidentielle, en 2017.

Janick Magne

Université KYÔRITSU

Faculté des Arts et Lettres

Professeur de FLE

Section de langue et littérature françaises