



## Fiche de connaissances

# Mise en œuvre du droit de vote de la diaspora

## Les cas de la France, de la Tunisie et du Sénégal



## Contexte

Entre septembre et octobre 2022, une série de trois webinaires a été organisée dans le cadre de **l'Action Madagascar II**, mise en œuvre par MIEUX+ en collaboration avec la **Direction des affaires de la diaspora et de la migration du ministère des Affaires étrangères de Madagascar**. En ligne avec la méthodologie de MIEUX+, **l'objectif** était de faciliter l'échange entre les fonctionnaires malgaches et les fonctionnaires d'autres pays sur les **bonnes pratiques en matière d'opérationnalisation du vote à l'étranger et de promotion de la participation de la diaspora aux débats et consultations nationales**.

<https://www.mieux-initiative.eu/en/>





# Intervenants

Ces échanges entre pairs se sont concentrés sur trois pays (France, Tunisie et Sénégal) qui ont été retenus comme exemples pertinents, car francophones, institutionnellement proches du système politique de Madagascar, et disposant d'une longue expérience du vote à l'étranger, à la fois pour les élections présidentielles et, plus récemment, législatives. Pour chaque pays, un (ou deux) praticien ayant une solide expérience du vote à l'étranger a présenté les bonnes pratiques mises en œuvre dans son pays et les leçons apprises. Les échanges ont été modérés par Thibaut Jaulin et Etienne Smith, experts pour l'action Madagascar II.

## France

Mr. Olivier DEAU - Assistant parlementaire du député de la 9ème circonscription des Français établis hors de France.

## Tunisie

Mr. Mohamed KRIR – ancien Président de l'IRIE France 1 en 2014.

Mr. Anouar CHAOUAT – ancien Président de l'IRIE France 1 en 2019.

## Sénégal

Mr. Macoumba COUME - expert électoral et ancien Directeur de la Formation et de la Communication à la Direction générale des Élections.



# France

## Un processus électoral piloté par le Ministère des Affaires Étrangères

Les Français de l'étranger votent aux élections présidentielles depuis 1981 et aux élections législatives depuis 2012. 11 sièges de députés sont réservés pour les Français de l'étranger. Les modalités de scrutin pour l'élection présidentielle sont le vote à l'urne ou le vote par procuration. Pour les élections législatives, s'ajoute la possibilité de voter par internet (en 2012 et en 2022, mais possibilité suspendue en 2017). La Direction des Français à l'étranger (DFAE) du Ministère des Affaires Étrangères pilote l'ensemble du processus, en lien étroit avec le ministère de l'Intérieur, de la rédaction des textes réglementaires et législatifs aux opérations matérielles de vote. À titre d'exemple, pour les élections présidentielles françaises de 2022, 34 752 000 bulletins de vote et 215 tonnes de matériel électoral ont été envoyés par avion et par camion dans plus de 200 postes diplomatiques et consulaires. Au total 988 bureaux de vote ont été ouverts sur 443 sites avec un total 6 000 volontaires pour chaque tour de scrutin. Environ 1 450 000 Français sont inscrits sur la liste électorale consulaire en 2022. Ils n'étaient que 245 000 en 1995. Le taux de participation à l'étranger pour les présidentielles oscille entre 30 % et 40 % et pour les législatives entre 15% et 25%.



## Bonnes pratiques

### 1. Les postes consulaires, au centre du dispositif de vote

Les postes consulaires ont intégré à leur fonctionnement les logiques électorales, sans bouleverser leurs organigrammes, ni leurs modes de fonctionnement. Depuis la révision des listes électorales, jusqu'au dépouillement des résultats, en passant par l'organisation et la surveillance des bureaux de vote, le personnel des consulats est mobilisé à tous les stades du cycle électoral. L'enjeu pour les postes consulaires est de disposer de canaux de communication fluides et efficaces localement avec les représentants des candidats et avec le réseau des conseillers consulaires et en central avec la Direction des Français à l'étranger (DFAE) du Ministère des Affaires Étrangères. Le financement des opérations se fait sur fonds propres du MAE, en particulier pour le surcoût des ressources humaines en central et dans le réseau diplomatique et consulaire, auxquels s'ajoutent des transferts du Ministère de l'Intérieur vers le MAE pour certains aspects logistiques (acheminement de la propagande électorale, envoi de matériel, refonte et harmonisation des fichiers informatiques).

### 2. Un dispositif éprouvé de dépouillement et de centralisation des résultats

Le dépouillement des bulletins se fait en présence des délégués des candidats et les procès-verbaux des consulats sont signés par tous les membres du bureau de vote avant la transmission à la Direction des Français à l'étranger (DFAE). A Paris, la DFAE organise le lendemain du scrutin une réunion de la commission électorale de recensement des votes à laquelle sont conviés les représentants des candidats qui peuvent émettre et consigner des objections. Une fois cette réunion de la commission électorale de recensement des votes tenue, la DFAE transmet au ministère de l'Intérieur l'ensemble des résultats locaux et agrégés.



## Leçons apprises

### 1. Le vote électronique est une solution, mais n'est pas une panacée

Le vote électronique a été mis en place en 2012 pour les élections législatives uniquement. Il a néanmoins été suspendu en 2017, car les garanties de sécurité n'apparaissaient pas suffisantes. En 2022, il a été de nouveau autorisé. Des problèmes techniques ont néanmoins pu émailler le processus (problèmes avec certaines adresses de messageries d'électeurs). En 2012, comme en 2022, le vote par internet a permis un surcroît de participation, mais très modéré, puisque la participation totale (vote à l'urne et vote par internet) reste inférieure à 25%. Il reste, à ce stade, une modalité complémentaire de vote n'ayant pas vocation à devenir une modalité exclusive. Sa mise en place suppose en outre un calendrier différent par rapport au vote à l'urne qui peut brouiller le message auprès des électeurs. Son coût s'élevait pour les élections législatives de 2022 à 1,32 millions d'euros contre 4,85 millions pour le vote à l'urne.

### 2. L'acheminement de la propagande électorale : une nécessité ?

L'envoi de la propagande électorale est une obligation du code électoral, y compris à l'étranger. Cet envoi par courrier postal représente un défi logistique important et coûteux (entre 4 et 5 millions d'euros pour l'ensemble du vote à l'étranger pour deux tours de scrutin). Des retards sont toujours possibles. Une dématérialisation de cet envoi de la propagande électorale pourrait s'envisager pour faciliter le processus, mais la fiabilité des adresses électroniques représente un défi et la loi électorale ne reconnaît que l'adresse physique.



## Ressources supplémentaires

- Marie-Christine Peltier-Charrier, *Les Français de l'étranger comme catégorie politique*, Paris, LGDJ, 2021.
- Joëlle Garriaud-Maylam, "Un pays pionnier. La représentation politique des expatriés en France", in S. Dufoix (dir.), *Loin des yeux, près du cœur. Les États et leurs expatriés*. Paris, Presses, de Sciences Po, 2010, pp 105-127.



## Un processus électoral piloté par l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) et ses démembrements (IRIE)

L'élection présidentielle de 1989 est la première élection à laquelle participent les Tunisiens à l'étranger. En 2011, suite à la chute de régime de Zin el Abidine Ben Ali, la *Haute instance pour la réalisation des objectifs de la révolution* garantit la représentation des Tunisiens à l'étranger au sein de l'Assemblée constituante, avec dix-huit députés sur un total de 217, répartis entre six circonscriptions extraterritoriales. Ces dispositions sont reconduites lors des élections législatives de 2014 et 2019. En 2022, la nouvelle Constitution n'octroie plus que 10 sièges aux Tunisiens à l'étranger, répartis dans 10 circonscriptions extraterritoriales. Depuis 2011, les élections sont organisées et mises en œuvre par l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) et ses démembrements dans chaque circonscription, en Tunisie et à l'étranger: les Instance régionales indépendantes pour les élections (IRIE). Le vote des Tunisiens à l'étranger s'effectue à l'urne dans des 650 bureaux de vote environ mis en place dans les ambassades, les consulats et des bureaux de vote *ad hoc*. Environ 1 million de Tunisiens résident à l'étranger, pour une population estimée à 10 millions d'habitants en Tunisie, résultat d'un mouvement d'émigration quasi continue depuis les années 1960, principalement vers la France, mais également d'autres pays occidentaux (Italie, Allemagne, Canada) et vers la Libye et les pays du Golfe. Les Tunisiens à l'étranger ont voté en masse pour l'élection de l'Assemblée constituante en 2011, mais la participation a significativement baissé depuis.



## Bonnes pratiques

### 1. Un processus co-piloté

En raison de la défiance historique de la société civile et des électeurs vis-à-vis des administrations centrales et, à l'étranger, vis-à-vis du réseau diplomatique et consulaire hérité du régime Ben Ali, l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) pilote intégralement le processus électoral. Dans chaque circonscription, en Tunisie et à l'étranger, la mise en œuvre de ce processus est assurée par les Instances régionales indépendantes pour les élections (IRIE). À l'étranger, le Ministère des Affaires étrangères et les consulats jouent un simple rôle d'appui aux IRIE. Une convention ou mémorandum est signé entre le MAE et l'ISIE en amont du processus électoral pour définir les rôles et responsabilités de chacun.

### 2. Permettre l'inscription en ligne

Lors de l'élection pour l'Assemblée constituante en 2011, en Tunisie comme dans les circonscriptions de l'étranger, l'ISIE a exceptionnellement autorisé les électeurs à voter même en l'absence d'inscription sur les listes électorales. L'inscription préalable sur les listes électorales est redevenue obligatoire dès l'élection de 2014 et a été dématérialisée. Si les électeurs à l'étranger ont pu s'inscrire en ligne auprès de l'ISIE, des difficultés techniques et commerciales n'ont pas permis de mettre en œuvre l'inscription par SMS à l'étranger.

### 3. Former le personnel électoral à l'étranger

À l'étranger, ainsi qu'en Tunisie, l'ISIE s'appuie sur des modules vidéo pour la formation du personnel électoral. Ces formations sont essentielles afin d'éviter des erreurs qui pourraient avoir des sérieuses conséquences le jour du vote (par exemple, impossibilité de voter en raison de problèmes d'inscription) et provoquer des contestations, voire l'annulation du scrutin localement. Ces formations pourraient être complétées par des évaluations post-formation, afin de vérifier l'acquisition des connaissances par le personnel électoral, et la délivrance d'attestations.

### 4. Mettre en place une hotline téléphonique le jour du scrutin

Pour pallier les éventuels problèmes dans les bureaux de vote à l'étranger, l'ISIE met en place une assistance téléphonique (hotline) qui est accessible toute la journée du scrutin jusqu'au dépouillement. Cette hotline s'est avérée extrêmement précieuse pour renseigner le personnel des IRIE (et des missions diplomatiques) sur diverses questions appelant des réponses immédiates (par exemple : listes électorales, règles d'accès aux bureaux de vote, etc...). Une « salle des opérations » dédiée au consulat permet de répondre aussi en temps réel aux demandes des présidents de bureaux de vote.



## Leçons apprises

### 1. Autonomie financière et statut légal des Instance régionales indépendantes pour les élections (IRIE) à l'étranger

Les IRIE de l'étranger font face à des défis spécifiques pour mettre en œuvre les élections en dehors du territoire national. Par exemple, l'utilisation de différentes devises (et systèmes bancaires) dans les pays où se tiennent les élections complique et renchérit les opérations de paiement, pour rémunérer les membres des bureaux de vote, pour louer des locaux ou pour acheter des consommables. L'octroi d'une relative autonomie financière aux IRIE de l'étranger a permis à ces dernières d'être plus efficaces et plus réactives en cas de défis inattendus (réexpédition de matériel électoral dans des délais très courts, défection de membres de bureaux de vote, etc.). Toutefois, en l'absence de statut juridique dans les pays où elles opèrent, les IRIE à l'étranger doivent systématiquement passer par les missions diplomatiques et consulaires pour effectuer des virements bancaires comme pour avoir des échanges avec les autorités des pays hôtes (sécurité du processus électoral, régulation de l'affichage électoral, ouverture de bureaux de vote en dehors des consulats et ambassades, etc.).

### 2. Anticiper et optimiser les coûts des élections à l'étranger

Les IRIE à l'étranger ont été invitées à présenter des budgets prévisionnels afin de mieux tenir compte des différences de niveau de vie entre pays et différentes solutions ont été imaginées afin de limiter les coûts. Par exemple, privilégier les candidats qui résident à proximité d'un bureau de vote lors du recrutement des membres des bureaux. Autre exemple, limiter à un ou deux jours, au lieu de trois, la tenue du vote à l'étranger en raison des coûts importants pour sécuriser les bureaux de vote situés en dehors du réseau diplomatique.



## Ressources supplémentaires

- Thibaut Jaulin et Björn Nilsson, "Voter ici et là-bas : les Tunisiens à l'étranger depuis 2011", *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 31 - n°3 et 4 | 2015, 41-71.
- Jaulin, Thibaut, et Étienne Smith. « Généralisation et pratiques du vote à distance. Introduction thématique », *Afrique contemporaine*, vol. 256, no. 4, 2015, pp. 11-34.



## Une gestion mixte des élections

Adopté en 1992, le droit de vote externe permet aux Sénégalais de l'étranger de participer aux élections présidentielles, législatives et aux référendums en votant dans des bureaux de vote dans leurs pays de résidence. À noter que les Sénégalais de l'étranger ont aussi la possibilité de se faire inscrire pour les élections locales sur les listes électorales de leur commune d'origine, mais qu'ils doivent alors retourner au Sénégal pour voter. Le vote externe est mis en œuvre pour la première fois en 1993 avec un nombre limité de pays où les Sénégalais de l'étranger peuvent voter (15). Ce nombre augmente par la suite : 42 à partir de 2007, 50 pays depuis 2019. Lors des dernières élections de 2022, on ne compte pas moins de 758 bureaux de vote à l'étranger. De même, le fichier des électeurs à l'étranger a sextuplé depuis 1993, passant de 50 000 inscrits initialement à 310 000 en 2019. Le taux de participation à l'étranger se situe en général entre quinze et vingt points en dessous du taux de participation national, avec une moyenne autour de 45%, ce qui est une participation relativement élevée pour le vote externe. Depuis 2017, une représentation parlementaire spéciale pour les Sénégalais de l'étranger a été instaurée : 15 des 165 sièges de l'Assemblée nationale sont désormais réservés aux Sénégalais de l'étranger, soit un peu moins de 10 % des sièges. Enfin, la Commission Électorale Nationale Autonome (CENA) a créé des Directions Extérieures (DECENA) pour superviser le vote à l'étranger. Ces DECENA travaillent étroitement avec le Ministère des Affaires Étrangères pour l'organisation matérielle de l'inscription électorale et du vote.



## Bonnes pratiques

### 1. Sélection des pays pour le vote à l'étranger

Des critères ont été instaurés pour l'organisation du scrutin à l'étranger, à savoir : présence d'une mission diplomatique + seuil démographique de 200 électeurs inscrits. Ces critères permettent une meilleure adéquation entre les ressources de l'État sénégalais pour organiser le scrutin à l'étranger et les attentes des électeurs. Cette approche permet également de monter en puissance à chaque scrutin : 15 pays étaient concernés en 1993, 38 en 2007, et 50 en 2019. La liste des juridictions est arrêtée avant le démarrage de la révision des listes électorales. Elle fait l'objet d'une supervision par la Commission Électorale Nationale Autonome (CENA) et d'un avis consultatif des partis politiques pour garantir l'acceptabilité politique de la mesure.

### 2. Création de Délégations Extérieures de la Commission Électorale (DECENA)

Les DECENA sont installées auprès de chaque Ambassade ou Consulat ouvert dans un pays où existe le nombre requis d'électeurs pour participer aux élections. Chaque DECENA comprend :

- un Président nommé par le Président de la CENA parmi les membres de la communauté sénégalaise résidant dans la juridiction;
- deux autres membres nommés par le Président après consultation des ressortissants ;
- un agent de l'Ambassade ou du Consulat faisant office de Secrétaire général.

Ces nominations sont, au préalable, approuvées par l'Assemblée générale de la CENA et suite à une enquête sur leur intégrité morale, leur honnêteté intellectuelle, leur neutralité et leur impartialité.

### 3. Opérations électorales à l'étranger financées sur fonds propres et inscrites au budget du Ministère des Affaires Étrangères

Les opérations à l'étranger sont financées sur fonds propres et les dépenses sont inscrites dans le budget du ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur. En 2022 (législatives) sur un budget total d'environ 10 milliards de FCFA (15 millions d'euros), 1 milliard de FCFA (1,5 millions euros) était alloué au vote de la diaspora, soit 10% du total. La Commission Électorale Nationale Autonome met à disposition de ses délégations extérieures un budget conséquent. En 2022 (élections législatives) il s'élevait à 419 millions de FCFA (635.000 euros).



## Leçons apprises

### 1. Clarifier la répartition des compétences entre les ministères

Afin d'éviter les tiraillements entre l'autorité nationale chargée de préparer et d'organiser les élections (Ministère de l'Intérieur) et le ministère chargé des Affaires étrangères et de la diaspora, il a été nécessaire de réviser certains articles du code électoral sénégalais (article L premier, article L3 et L306) pour clarifier la répartition des compétences.

### 2. Standardiser l'envoi des procès-verbaux par les missions diplomatiques

Afin d'assurer une gestion efficace et sécurisée de la transmission des résultats, qui a pu poser problèmes lors de certains scrutins (transmission par certaines missions diplomatiques de récapitulatifs et résultats agrégés plutôt que procès-verbaux individuels et originaux ; retards dans les envois), une fiche spéciale unique de recueil des résultats est envoyée aux missions aux diplomatiques.

### 3. Anticiper les problèmes de logistique

Assurer la disponibilité et à temps des moyens matériels et financiers suffisants est une condition impérative de la bonne organisation du scrutin à l'étranger. Malgré l'anticipation budgétaire et logistique, des problèmes logistiques ont néanmoins pu apparaître lors de certains scrutins (bulletins non acheminés dans le délai imparti en Côte d'Ivoire, retard dans la distribution des cartes électorales etc...).

Le matériel lourd (urnes etc..) est à la charge des consulats pour éviter les acheminements coûteux et parce qu'il sert d'une élection sur l'autre.



## Ressources supplémentaires

- Etienne Smith, « La diaspora fait-elle l'élection ? Le vote des Sénégalais de l'extérieur (1992-2012) », *Afrique Contemporaine*, n° 256, 2016 : 51- 72.
- Etienne Smith, « Carte électorale externe et cartographie des migrations sénégalaises », *Afrique Contemporaine*, n° 256, 2016:114-116.

# Conclusion

Les pays comme le Madagascar où le système électoral implique plusieurs institutions comme la Commission Électorale Nationale Indépendante et le Ministère de l'Intérieur, et qui disposent d'une direction dédiée au renforcement de l'engagement avec la diaspora, peuvent opter parmi plusieurs modèles afin d'opérationnaliser le droit de vote à l'étranger. Comme illustré par les bonnes pratiques et les leçons apprises du Sénégal, la France et la Tunisie, ce choix devra prendre en considération la capacité du pays de faire face aux problématiques liées aux listes électorales, les modalités de vote, l'observation électoral ainsi que les ressources financières et humaines.



## Ressources supplémentaires

- Ministère des Affaires Étrangères de Madagascar, « [LETTRE DE POLITIQUE NATIONALE POUR L'ENGAGEMENT DE LA DIASPORA](#) » (document développé avec l'appui de MIEUX+)
- EU Global Diaspora Facility « [Cartographie de l'engagement de la diaspora – Madagascar](#) »
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance "[Voting from Abroad](#)"

