



RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL ÉTHIQUE ET INTÉGRITÉ

Assemblée des Français de l'Étranger

Ethique et intégrité : enjeux et propositions pour les mandats des
conseillers des Français de l'étranger

Auteurs:

Gaëlle LECOMTE, Pascale RICHARD, Saliha OUAMMAR, Gérard
SIGNORET, Catherine PASCAL et Laurence HELAILI-CHAPUIS

Mars 2026

Sommaire

Propos Introductifs

I- Introduction

II- Questionnaire aux élus des Français de l'étranger

III- Auditions de l'Observatoire de l'éthique publique

IV- Audition de Monsieur Jean-Eric Gicquel, déontologue de l'Assemblée Nationale

V- Audition de Monsieur Daniel Ludet, déontologue du CESE

VI- Prévention et transparence : propositions et pistes de réflexion

VII- Conclusion

VIII- Annexe

IX- Sitographie

Propos Introductifs

L'éthique et l'intégrité sont au cœur de l'engagement politique et institutionnel. Elles constituent le socle de la confiance que nous accordent nos concitoyens et une exigence fondamentale pour celles et ceux qui ont la responsabilité de les représenter. Or, comme toute organisation humaine, nos instances, qu'il s'agisse de l'Assemblée des Français de l'Étranger (AFE) ou des conseils consulaires, ne sont pas exemptes de tensions, de dérives ou de pratiques pouvant nuire à leur bon fonctionnement et à leur crédibilité.

C'est avec cette conviction que le Groupe de Travail (GT) sur l'éthique et l'intégrité a été constitué. Notre ambition est double : d'une part, dresser un état des lieux objectif des pratiques existantes et, d'autre part, formuler des recommandations concrètes pour renforcer la transparence, prévenir les conflits d'intérêts et garantir que nos institutions demeurent exemplaires dans leur mission de représentation.

Le travail que nous avons engagé repose sur une approche pragmatique et participative. Nous avons souhaité donner la parole aux élus eux-mêmes, en leur soumettant un questionnaire anonyme afin de recueillir leurs observations, leurs expériences et leurs préoccupations. La forte participation à cette enquête – 118 réponses sur les 442 élus sollicités, soit un taux de retour de 26,7 % – témoigne de l'intérêt et de la sensibilité de nos collègues à ces enjeux. Un tel taux de réponse est significatif pour ce type de consultation et permet de dégager des tendances pertinentes.

Par ailleurs, afin d'enrichir notre réflexion et d'apporter une expertise externe à nos travaux, nous avons coopéré avec l'Observatoire de l'éthique publique, dont les analyses et recommandations ont nourri notre démarche. Nous avons également auditionné les déontologues de l'Assemblée Nationale ainsi que du Conseil économique, social et environnemental dont les expériences sur la mise en œuvre de principes éthiques dans des institutions représentatives nous ont permis d'identifier des leviers d'action concrets et transposables à notre cadre institutionnel.

Les résultats de notre enquête révèlent certaines tendances non-éthiques. Ils mettent en lumière des pratiques récurrentes telles que le non-respect de la confidentialité des débats, le favoritisme dans l'attribution de certaines aides,

l'ambiguïté entre fonctions publiques et privées ou encore l'utilisation abusive de titres honorifiques. Si certaines de ces pratiques relèvent de maladroites ou d'un manque de formation aux règles éthiques, d'autres s'inscrivent dans une logique plus récurrente qu'il est urgent d'adresser.

Face à ces constats, notre responsabilité est de proposer des solutions concrètes et applicables. Ce rapport ne se veut pas un simple exercice de diagnostic, mais un levier pour insuffler une dynamique d'amélioration continue. Nos propositions visent à renforcer la prévention et la formation des élus sur les règles éthiques.

L'éthique et l'intégrité ne doivent pas être perçues comme des contraintes, mais comme des principes garants de notre légitimité et de l'efficacité de nos actions. Ce rapport est une première étape vers une réflexion plus large sur l'exercice de notre mandat et la transparence au sein de nos instances. Il appartient désormais à chacun d'entre nous de s'en saisir et d'agir collectivement pour préserver la crédibilité et l'exemplarité de notre engagement au service des Français de l'étranger.

Gaëlle Lecomte

Présidente du Groupe de Travail sur l'éthique et l'intégrité

I- Introduction

La question de l'éthique et de l'intégrité dans l'exercice des mandats électifs constitue aujourd'hui un enjeu démocratique majeur. Dans un contexte de défiance croissante à l'égard des responsables publics, la transparence, la probité et l'exemplarité ne peuvent plus être perçues comme des principes abstraits ou accessoires : elles sont au cœur du lien de confiance entre les citoyens et leurs représentants. Les conseillers des Français de l'étranger et les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, en tant qu'élus de proximité représentant nos compatriotes établis hors de France, portent à ce titre une responsabilité particulière.

C'est dans ce contexte que l'Assemblée des Français de l'étranger a souhaité engager une réflexion approfondie sur les enjeux d'éthique, de déontologie et d'intégrité liés à l'exercice de ces mandats. Cette démarche s'inscrit dans un calendrier précis et progressif. Lors de la 40^e session de l'AFE, la participation de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) en séance plénière a constitué une étape structurante. Elle a permis de rappeler le cadre général applicable aux élus publics et de souligner les exigences croissantes en matière de transparence et de prévention des conflits d'intérêts.

À la suite de cette session, le groupe de travail sur l'éthique et l'intégrité a été officiellement mis en place en septembre 2024. Dès sa création, il a été conçu comme un espace de réflexion collective associant des élus de l'ensemble des groupes politiques, avec l'ambition de produire des analyses rigoureuses et des propositions concrètes, adaptées aux spécificités des mandats des Français de l'étranger.

Les travaux du groupe se sont appuyés sur une méthode structurée, progressive et inclusive. Une coopération étroite a notamment été engagée avec l'Observatoire de l'éthique publique (OEP), donnant lieu à onze réunions de travail. Ces échanges approfondis ont permis d'identifier les enjeux propres à nos mandats, de comparer les pratiques existantes dans d'autres institutions représentatives et d'aboutir à la publication d'un livre blanc, constituant une base de réflexion essentielle pour la suite de nos travaux.

Parallèlement, le groupe de travail a conduit plusieurs auditions d'experts reconnus. Parmi celles-ci figurent notamment l'audition d'Éric Gicquel, déontologue de l'Assemblée nationale, ainsi que celle de Daniel Ludet, président du collège de déontologie du Conseil économique, social et environnemental (CESE). Ces échanges ont enrichi notre réflexion et permis de bénéficier de retours d'expérience concrets sur la mise en œuvre de dispositifs déontologiques, ainsi que sur les mécanismes de prévention des risques éthiques au sein d'institutions comparables.

Afin d'associer l'ensemble des élus concernés à cette démarche, un questionnaire a également été adressé à tous les conseillers des Français de l'étranger. Les réponses recueillies ont mis en évidence des attentes fortes en matière de clarification des règles, de formation et d'accompagnement, mais aussi une volonté partagée de renforcer la transparence et la lisibilité des pratiques. Un point d'étape des travaux a par ailleurs été présenté en séance plénière de l'AFE, garantissant une information régulière et un dialogue continu avec l'ensemble de l'institution.

Dans ce cadre, le groupe de travail s'est fixé plusieurs objectifs principaux. Il s'agit, d'une part, de contribuer à la clarification des principes déontologiques applicables aux mandats, et de guider et soutenir les élus en matière de transparence et d'intégrité. Il s'agit, d'autre part, de renforcer la confiance des citoyens dans notre institution et dans les mandats que nous exerçons, en veillant à ce que nos missions soient menées avec responsabilité, exemplarité et sens de l'intérêt général. Enfin, le groupe de travail a formulé des propositions et recommandations concrètes et applicables, présentées dans le présent rapport.

Ce travail est essentiel pour donner davantage de lisibilité et de cohérence au rôle des conseillers des Français de l'étranger et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger. L'éthique et la transparence constituent à la fois une exigence démocratique et un levier pour mieux répondre aux attentes de nos compatriotes établis hors de France.

Cette réflexion prend une résonance particulière dans le contexte national et international actuel. En février 2025, Transparency International a publié son Indice de perception de la corruption, révélant une chute historique de la France, désormais classée au 25^e rang mondial. Cette dégradation, liée notamment à la

répétition de scandales politiques, alimente une défiance croissante envers le personnel politique et fragilise les fondements mêmes de notre démocratie. Dans ce contexte, l'éthique en politique ne peut être une option : elle constitue une condition essentielle pour revitaliser la démocratie et protéger nos institutions.

Il est donc de notre responsabilité, en tant qu'élus représentant les Français de l'étranger, d'incarner des pratiques exemplaires. La transparence, l'éthique et l'intégrité ne doivent pas être perçues comme des contraintes administratives ou des obligations formelles, mais comme de véritables garanties démocratiques, au service de l'action publique et de la confiance que nos concitoyens placent en nous. Cette ambition ne pourra pleinement se concrétiser qu'à travers une mobilisation collective et un engagement partagé de l'ensemble des élus.

II- Questionnaire aux élus des Français de l'étranger

Afin d'établir un état des lieux objectif des pratiques en matière d'éthique et d'intégrité au sein de l'Assemblée des Français de l'Étranger (AFE) et des conseils consulaires, le Groupe de Travail a élaboré un questionnaire destiné à recueillir les perceptions et retours d'expérience des élus. Cet outil vise à identifier les points de vigilance, les éventuelles dérives ainsi que les attentes des élus en matière de transparence et de bonne gouvernance.

Le questionnaire couvre plusieurs thématiques essentielles liées aux obligations éthiques et aux principes déontologiques qui encadrent l'exercice du mandat. Il permet ainsi de mieux comprendre les défis rencontrés et d'orienter les recommandations du GT vers des solutions concrètes et adaptées.

Composé de 15 questions, le questionnaire a été élaboré afin de recueillir le ressenti et les observations des élus sur des thématiques clés telles que :

- La confidentialité des débats et la protection des informations sensibles,
- La prévention des conflits d'intérêts,
- Le respect des principes de neutralité et d'impartialité,
- L'existence de pressions, de favoritisme ou de clientélisme,
- L'utilisation des titres et symboles liés au mandat électif.

1- Méthodologie

Ce questionnaire a été envoyé à l'ensemble des 442 élus conseillers des Français de l'étranger via le Secrétariat général de l'AFE le 21 février 2025. Pendant une période de sept jours, 118 élus ont répondu, soit un taux de participation de 26,7 %.

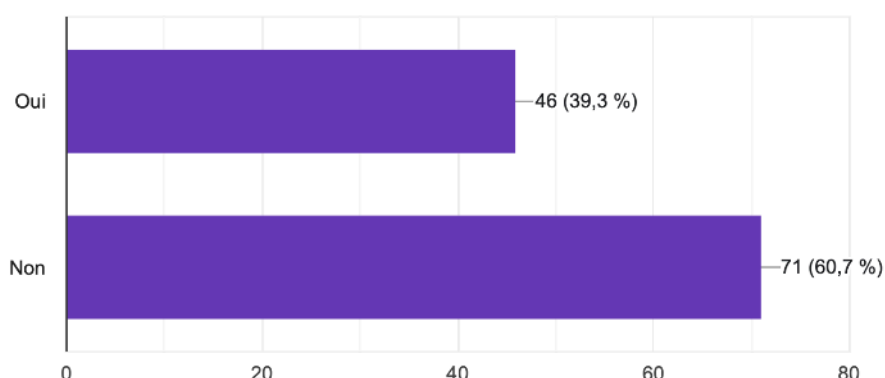
Dans le cadre d'enquêtes administratives ou institutionnelles, un taux de réponse de 20 à 30 % est généralement considéré comme acceptable, surtout lorsque la participation repose sur du volontariat et l'absence d'obligation formelle. Avec près de 27 % de répondants, cette étude offre une base d'analyse solide, permettant d'identifier des tendances et de mettre en évidence des problématiques récurrentes, même si elle ne prétend pas à une représentativité absolue de l'ensemble des élus.

Le présent rapport synthétise les réponses tirées de cette enquête, met en lumière les pratiques observées par les élus eux-mêmes et sert de base afin de proposer des pistes d'amélioration pour renforcer la transparence et la bonne gouvernance au sein des instances représentatives des Français de l'étranger.

2- Analyse des réponses

Dans le cadre de votre mandat, avez-vous déjà été confronté à des situations de conflits d'intérêts, manque d'impartialité ou d'éthique (ex: non-respect ...en encore un élu se faisant "représenter" etc.) ?

117 réponses



Si oui, précisez

Réponse longue

Dans leur réponse à cette question, les élus insistent sur le manque de confidentialité des débats, telles que des fuites d'informations à la suite des commissions (bourses scolaires, STAFE, conseils consulaires), ou le partage de comptes rendus non anonymisés à des personnes extérieures ou bien encore la participation d'élus à distance sans cadre strict (visioconférence dans des lieux inappropriés).

Les situations de conflits d'intérêts sont aussi particulièrement explicitées, étant "fréquentes", notamment dans les commissions de bourses et de subventions (STAFE, OLES). Ces situations mettent généralement en cause des personnes impliquées dans un dossier et qui refusent de quitter les délibérations. D'autres cas

de conflits d'intérêts surviennent lorsque des élus membres ou dirigeants d'associations sollicitent des fonds publics. Plus rare, on retrouve parfois des entrepreneurs ou indépendants utilisant leur mandat pour promouvoir leur activité. Cette Influence se retrouve principalement dans les conseils consulaires déterminants l'attribution de subventions ou de bourses scolaires.

Les cas de favoritisme et de clientélisme sont pointés du doigt et prennent souvent la forme d'une Insistance de certains élus sur des dossiers de proches ou d'amis ; de tentatives pour empêcher des subventions à des associations concurrentes ; d'Interventions directes auprès du consulat ou d'autres autorités pour avantager certains citoyens.

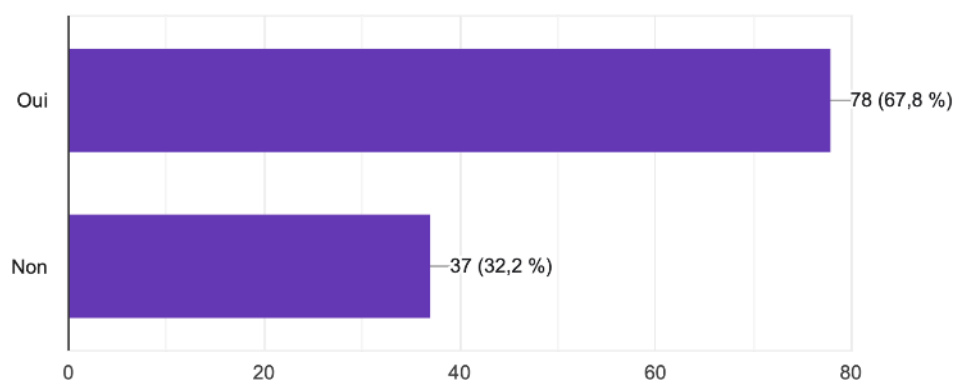
Plus rares, il est fait mention d'une utilisation abusive de titres et signes distinctifs ainsi que des pressions et intimidations

- Usage trompeur de titres (ex. "Président honoraire", "élu honoraire AFE").
- Port d'écharpes, insignes ou autres attributs réservés à certaines fonctions officielles.
- Confusion volontaire entretenue entre statut public, privé et électif ou du rôle ambigu de certains représentants d'institutions consulaires ou économiques.
- Menaces ou influences exercées par des élus (y compris des sénateurs).
- Essais d'intimidation en tant que "président" dans certains contextes.

Les principales préoccupations concernent la confidentialité des débats, les conflits d'intérêts et le favoritisme. Il ressort aussi des pratiques discutables autour des titres, ainsi que des cas de pression et d'intimidation.

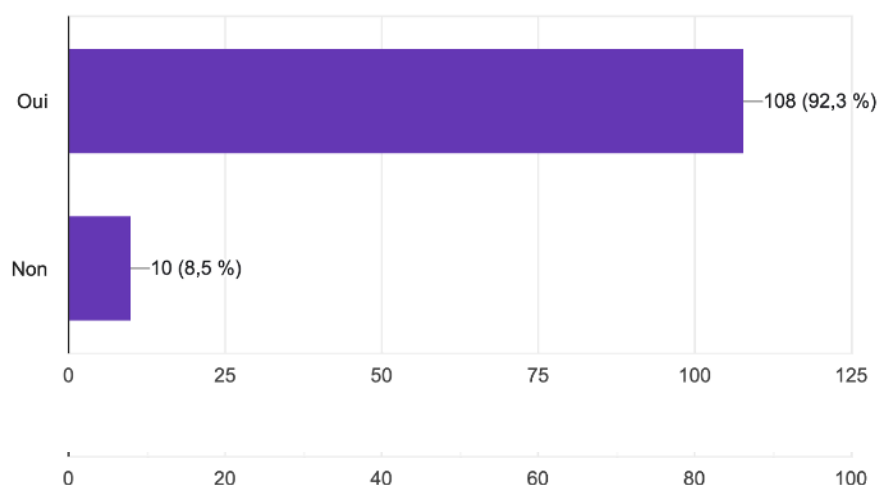
Lors de conseils consulaires (ex: STAFE, bourses, OLES), le déport est-il systématique pour les élus avec double mandat (ex: élu et membre d'association ou conseiller du commerce extérieur etc.)?

115 réponses



Estimez-vous que les décisions des élus sont généralement prises dans l'intérêt général ?

117 réponses



Si c'est le cas, comment cette influence ou cette pression se concrétisent et à quel moment?

Réponse longue

Voici une synthèse des 26 réponses obtenues à la question sur l'influence et les pressions subies :

Les élus ayant répondu au questionnaire rapportent plusieurs formes de pressions exercées dans le cadre de leur mandat. Ces influences peuvent se manifester à différents moments, notamment avant les réunions des conseils consulaires, lors des campagnes électorales ou au moment de l'attribution de subventions (STAFE, bourses scolaires).

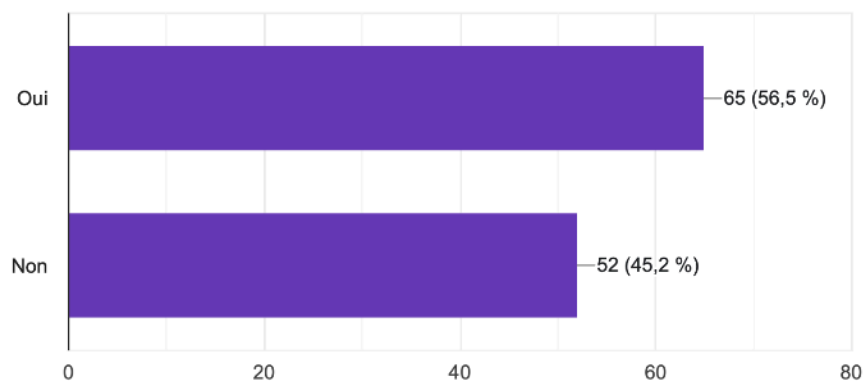
Parmi les Pressions exercés avant les décisions importantes, les élus reportent des coups de fil insistants ou des sollicitations avant les conseils consulaires ; des tentatives de persuasion lors des discussions sur l'attribution des subventions, avec parfois des rappels insistants de faits orientés ; l'Intervention de certains députés exerçant une forme de ségrégation dans leurs relations avec les élus en fonction de leurs choix ; Messages directs ou communications visant à influencer un vote, notamment en période électorale.

Toutefois, le rôle de l'administration est aussi abordé. Par exemple, des pressions exercées par le poste diplomatique pour orienter les décisions, notamment sur les budgets et les enveloppes allouées. D'autres élus perçoivent une influence pour éviter le rejet de certains dossiers de subvention jugés peu pertinents. Enfin, certains élus ont le sentiment que certaines associations sont encouragées à ne pas présenter de dossier de demande de subvention.

Dans certains cas plus graves, des élus reportent des Menaces sur l'emploi ou tentatives de poursuites judiciaires pour diffamation ou encore des pressions politiques pour empêcher un élu de siéger en conseil en raison de son appartenance à une opposition politique.

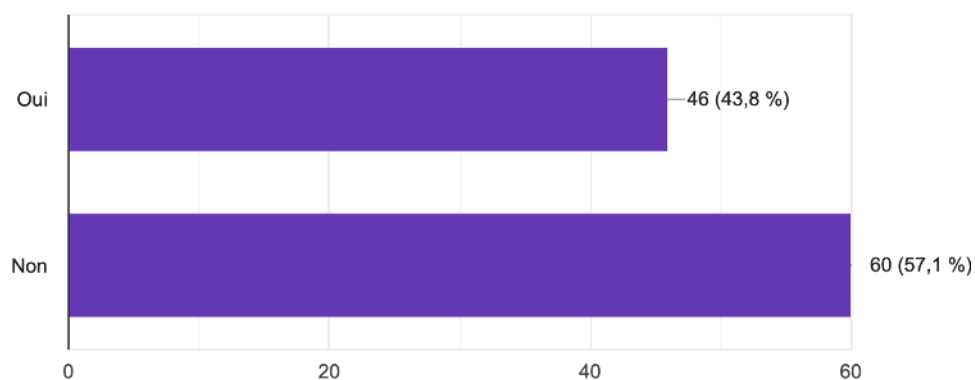
Savez-vous à qui vous adresser en cas de doute sur un comportement éthique?

115 réponses



Pensez-vous que les mécanismes existants pour signaler des pratiques contraires à l'éthique sont suffisants et efficaces ?

105 réponses



Pourriez-vous expliquer?

Réponse longue

Les 61 réponses obtenues font ressortir une méconnaissance généralisée des mécanismes existants. En effet, de nombreux répondants indiquent ne pas connaître les mécanismes en place, ce qui les empêche de juger de leur efficacité. De même, l'absence d'informations claires sur ces procédures est perçue comme un obstacle

majeur à leur utilisation. Plusieurs conseillers évoquent une impression d'isolement et de manque de ressources face aux problèmes éthiques.

Les réponses soulignent aussi un manque de confiance dans l'efficacité des signalements. Même lorsqu'un problème est identifié, les répondants soulignent l'absence d'une autorité neutre et efficace pour traiter ces signalements. Les réponses évoquent un manque de sanctions et de suivi, rendant les signalements inefficaces. Certains mentionnent que lorsqu'ils signalent un problème, leur parole est remise en question ou ignorée.

Des élus mettent aussi en lumière des obstacles pratiques au signalement notamment liés à la peur des représailles ou de rompre un certain équilibre au sein des conseils est un frein à la dénonciation. L'exigence d'écrits pour appuyer un signalement décourage les témoins potentiels. Mais aussi l'absence de juge arbitre clair, notamment pour les infractions récurrentes mais mineures, est pointée du doigt.

Les élus interpellent sur le rôle limité des acteurs institutionnels. Par exemple, le rôle des consuls et ambassadeurs est évoqué, mais leur capacité d'action est perçue comme limitée face aux élus. Il est noté que les relations entre élus et administration sont très hétérogènes, rendant difficile une application uniforme des règles éthiques. Enfin, certains évoquent que le collège électoral des sénateurs favorise le clientélisme et les comportements non éthiques.

Finalement, Plusieurs réponses suggèrent qu'une meilleure formation et une clarification des procédures aideraient à résoudre ces problèmes. L'idée d'une autorité indépendante chargée d'examiner ces signalements est mentionnée. L'information et la communication sur les mécanismes existants sont jugées insuffisantes et nécessiteraient d'être améliorées.

Selon vous quels types de mesures seraient de nature à promouvoir les comportements éthiques?

Réponse longue

Les 66 réponses à cette question font ressortir une forte demande pour plus de transparence, de formation et de mécanismes de contrôle indépendants. On retrouve des propositions concrètes comme :

- Publication des débats et des PV des conseils consulaires.
- Enregistrement et diffusion des réunions.
- Publicité autour des sanctions pour comportements non éthiques.

Des élus proposent de rendre obligatoire la signature de la charte de l'élu mais aussi une formation obligatoire des élus sur l'éthique et la gestion des conflits d'intérêts ainsi que le partage de bonnes pratiques et cas concrets.

Les répondants proposent des mécanismes de contrôle et de sanctions :

- Mise en place d'un comité indépendant avec pouvoir de sanction.
- Sanctions financières (suspension des indemnités).
- Possibilité d'exclure un élu en cas de manquement avéré (révocation par référendum).
- Une hotline anonyme pour signaler des comportements problématiques.

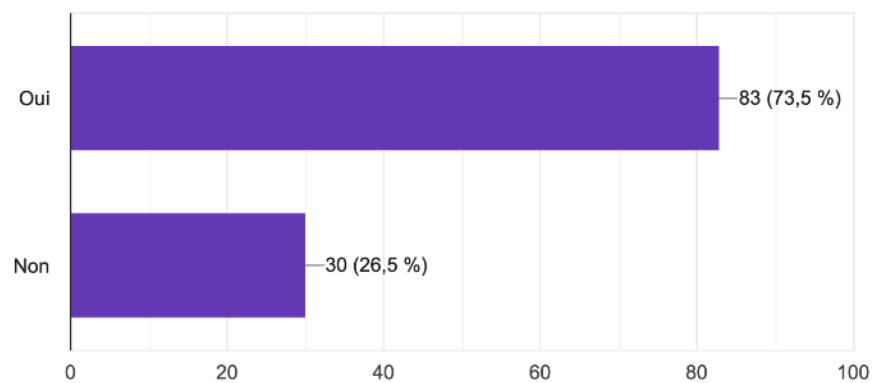
Mais les élus mettent aussi l'accent sur l'importance de la prévention et de la vigilance :

- Rappel systématique des règles et des conflits d'intérêts en début de conseil.
- Un référent éthique désigné pour chaque circonscription.
- Clarification du rôle et des mandats des élus non-parlementaires.

On peut donc relever des avis en faveur de sanctions mais aussi un certain scepticisme sur l'efficacité de mesures sans réel pouvoir coercitif.

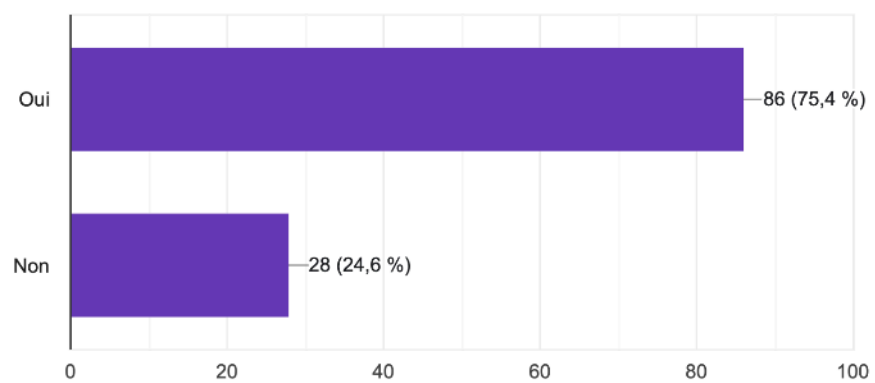
Pensez-vous que des formations supplémentaires sur l'éthique seraient bénéfiques pour les élus ?

113 réponses



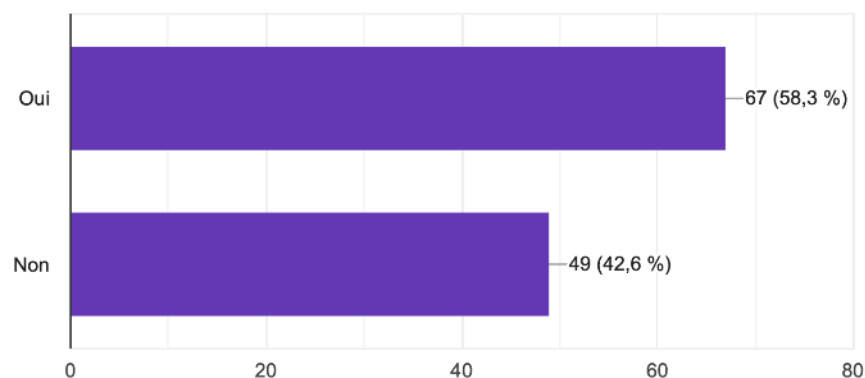
Seriez-vous favorable à la mise en place d'un code de conduite spécifique pour les élus des Français de l'étranger ?

114 réponses



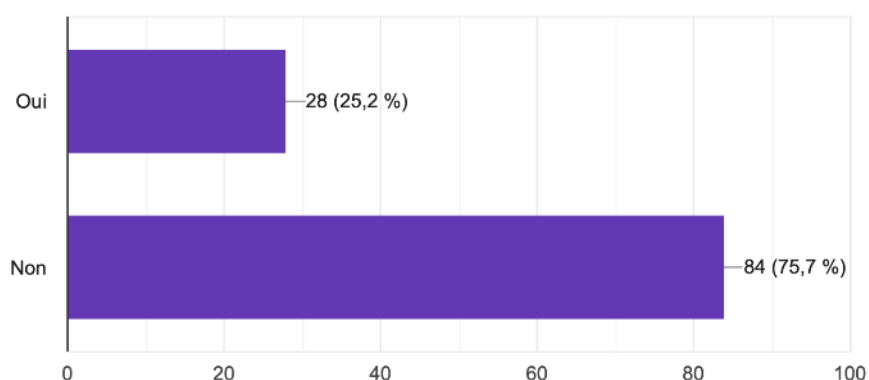
Soutenez-vous l'idée de créer un organe indépendant pour encadrer les pratiques éthiques des élus Consulaires et AFE?

115 réponses



Considérez-vous que les ressources actuelles allouées à la communication des élus favorisent une transparence suffisante envers les françaises et français de l'étranger?

111 réponses



En conclusion, une majorité des répondants (60,7%) estiment ne pas avoir été confrontés à des situations de conflits d'intérêts, manque d'impartialité ou d'éthique dans le cadre de leur mandat. Toutefois, parmi les élus ayant fait face à au moins l'une de ces situations, le non-respect de la confidentialité des débats lors des conseils consulaires des Bourses, attributions des aides sociales et associatives (STAFE) est particulièrement soulignée. De même, les conflits d'intérêts ou situations de pressions exercées sur les élus sont montrées du doigt et peuvent être liées à des cas de favoritisme ou de clientélisme.

Face à ces situations, certains élus n'hésitent pas à signaler les risques, le plus souvent auprès de leur chef de poste soit pendant soit une fois les conseils

terminés. Cependant, une partie des répondants semblent résignés face à ces situations qui se répètent et préfèrent ne pas ou plus intervenir.

Ce constat fait écho au résultat à la question “Savez-vous à qui vous adresser en cas de doute sur un comportement éthique?” et à laquelle 45,2% des personnes interrogées ont répondu négativement. Dans la même veine, 57,1% des sondés estiment que les mécanismes existants pour signaler des pratiques contraires à l'éthique ne sont pas suffisants et efficaces.

Pour enrayer cette dynamique, 73,5% considèrent que des formations supplémentaires sur l'éthique seraient bénéfiques et sont majoritairement favorables à la création d'un organe indépendant pour encadrer les pratiques éthiques des élus Consulaires et AFE (58,3%). De même, un code de conduite ou la charte de l' élu leur paraissent comme une bonne option à hauteur de 75,4%.

La transparence est un sujet qui touche les élus qui suggèrent un suivi en direct ou en différé des travaux en conseils consulaires (lorsque les débats ne sont pas confidentiels) des travaux en commissions lors des sessions AFE , ainsi que la mise à disposition de comptes rendus détaillés.

Les élus expriment aussi la volonté de voir mises en place des sanctions contre les personnes ne respectant pas les principes déontologiques. Si la nature des sanctions n'est pas toujours suggérée, les répondants qui expriment ce souhait estiment qu'il revient à une personne indépendante et arbitraire de trancher.

III- Auditions de l'Observatoire de l'Ethique Publique

Dans une volonté d'adosser ses travaux à une expertise académique et institutionnelle de référence, le groupe de travail a établi une collaboration étroite avec l'Observatoire de l'éthique publique. Entre octobre 2024 et octobre 2025, cette coopération s'est matérialisée par l'organisation de onze rencontres en ligne, permettant des échanges réguliers et approfondis entre élus, chercheurs et experts de l'action publique. Ces temps de travail ont favorisé une approche à la fois comparative, juridique et opérationnelle des problématiques rencontrées par les conseillers des Français de l'étranger dans l'exercice de leur mandat.

Cette dynamique de travail continu a permis d'identifier, de manière fine et documentée, les spécificités du mandat exercé à l'étranger, ainsi que les vulnérabilités éthiques qui peuvent en découler. Les contributions du groupe de travail de l'AFE ont nourri la réflexion menée par l'Observatoire de l'éthique publique, laquelle a abouti à la publication d'un livre blanc consacré aux conseillers élus des Français de l'étranger. Ce document constitue aujourd'hui une référence en matière d'analyse du statut, des compétences et des obligations déontologiques de ces élus.

Le livre blanc met en lumière un constat central : les conseillers des Français de l'étranger occupent une place singulière dans l'architecture institutionnelle française. Élus au suffrage universel, ils exercent des fonctions principalement consultatives, dans un cadre juridique encore largement marqué par une logique administrative. Cette hybridité du statut crée un décalage entre la réalité politique du mandat – ancré dans la représentation démocratique, l'influence et la médiation – et les moyens juridiques, matériels et déontologiques mis à disposition des élus.

Cette situation expose les conseillers à des risques éthiques spécifiques, d'autant plus marqués que leur action s'inscrit dans des contextes locaux très diversifiés. La proximité structurelle avec les communautés françaises à l'étranger, les acteurs associatifs, économiques et éducatifs, ainsi que les autorités consulaires, constitue à la fois une richesse du mandat et une source potentielle de conflits d'intérêts. Le livre blanc souligne que ces risques ne relèvent pas de comportements individuels isolés, mais bien de fragilités systémiques liées à l'organisation actuelle du mandat.

Face à ce constat, l'Observatoire de l'éthique publique insiste sur la nécessité de dépasser une approche purement réactive ou disciplinaire de l'éthique. Il plaide pour une logique de prévention, fondée sur la clarification des règles, la transparence des pratiques et l'accompagnement des élus tout au long de leur mandat. L'éthique publique est ainsi conçue comme une culture partagée, qui se construit par l'information, la formation et l'appropriation collective des principes déontologiques.

La question de la formation occupe, à cet égard, une place centrale dans les recommandations du livre blanc. La diversité des profils, des parcours et des environnements institutionnels rend indispensable la mise en place de formations initiales et continues adaptées aux réalités du mandat à l'étranger. Ces formations doivent permettre aux élus de mieux identifier les situations à risque, de comprendre leurs obligations et de disposer d'outils concrets pour prévenir les conflits d'intérêts et les atteintes à l'intégrité.

Le livre blanc met également en avant l'importance de la transparence dans les différentes phases du mandat, depuis la campagne électorale jusqu'à la fin des fonctions. L'encadrement des pratiques de communication, le respect du pluralisme, la clarification des règles de financement des campagnes et la séparation stricte entre les différents mandats exercés constituent des leviers essentiels pour renforcer la confiance démocratique. Dans cette perspective, l'objectif n'est pas de restreindre l'action des élus, mais de sécuriser leur engagement et de protéger la légitimité de leur mandat.

Au-delà des aspects strictement déontologiques, les travaux soulignent la nécessité de mieux reconnaître la dimension politique du rôle des conseillers des Français de l'étranger et des membres de l'AFE. En renforçant leurs compétences consultatives, leur visibilité et la diffusion de leurs travaux, il devient possible de justifier un encadrement éthique plus exigeant, aligné sur celui applicable aux autres responsables publics. Cette reconnaissance constitue une condition essentielle pour consolider l'identité institutionnelle de l'AFE et affirmer son rôle dans la représentation des Français établis hors de France.

L'ensemble de cette démarche s'inscrit dans un objectif plus large de restauration de la confiance démocratique. Dans un contexte de défiance croissante à l'égard des

institutions et des représentants élus, les conseillers des Français de l'étranger peuvent jouer un rôle exemplaire en matière d'éthique publique. Par leur proximité avec les citoyens, leur connaissance fine des réalités locales et leur engagement transnational, ils sont en mesure d'incarner une pratique exigeante, transparente et responsable du mandat électif.

La collaboration entre le groupe de travail de l'AFE et l'Observatoire de l'éthique publique a ainsi permis de poser les bases d'une réflexion approfondie et structurée sur l'intégrité des élus des Français de l'étranger. Les conclusions et recommandations issues de ce travail constituent un socle solide pour la poursuite des travaux du groupe, ainsi que pour l'élaboration de propositions concrètes visant à renforcer l'éthique, la transparence et l'efficacité démocratique au sein de l'AFE.

IV- Audition de monsieur Jean-Eric Gicquel, déontologue de l'Assemblée Nationale

Le Groupe de Travail a auditionné, par visioconférence, Monsieur Jean-Éric Gicquel, Déontologue de l'Assemblée nationale. Monsieur Gicquel occupe cette fonction depuis le 1er février 2023, ayant été nommé par le Bureau de l'Assemblée nationale sur proposition de sa Présidente.

Dans l'exercice de ses fonctions, le Déontologue de l'Assemblée nationale est chargé de promouvoir l'intégrité, la transparence et l'éthique au sein de l'institution. Il veille au respect du code de déontologie applicable aux députés et contribue à la prévention des manquements déontologiques, dans une logique d'accompagnement et de responsabilisation.

Ses missions couvrent plusieurs axes principaux.

1. **Conseil et prévention** : Le déontologue conseille les députés sur les bonnes pratiques et la conformité de leurs actions avec les règles déontologiques, notamment en ce qui concerne les conflits d'intérêts, les relations avec les lobbys, et la gestion des activités professionnelles parallèles.
1. **Suivi des déclarations d'intérêts** : Il s'assure que les députés remplissent leurs obligations en matière de déclaration d'intérêts et de patrimoine, pour éviter toute situation de conflit d'intérêts.
2. **Traitement des plaintes** : Il peut être sollicité pour examiner des situations de violations potentielles des règles déontologiques, notamment en cas de suspicion de manquements éthiques ou de comportements inappropriés notamment les situations de harcèlement moral ou sexuel, d'agissements sexistes ou d'agressions sexuelles.
3. **Veiller à la transparence** : Le déontologue veille à ce que l'Assemblée nationale respecte les principes de transparence, en particulier dans ses relations avec les groupes d'intérêts externes.

Le Déontologue peut par ailleurs être saisi pour le traitement de situations pouvant constituer des manquements déontologiques, notamment en cas de suspicion de comportements inappropriés, incluant les situations de harcèlement moral ou sexuel, d'agissements sexistes ou d'agressions sexuelles. Enfin, il veille au respect des

principes de transparence, en particulier dans les relations entre l'Assemblée nationale et les groupes d'intérêts externes.

À ce titre, Monsieur Jean-Éric Gicquel joue un rôle central dans la garantie de la conformité de l'action des députés aux attentes éthiques de la société. En 2023, il a publié un rapport d'activité intitulé *La consolidation de la déontologie parlementaire*, mettant en lumière l'importance de cette mission. À titre illustratif, il a indiqué avoir reçu 1 070 sollicitations au cours de l'année, dont 72 % émanaient directement de députés, soulignant ainsi le rôle essentiel du Déontologue comme référent et conseiller.

Si la situation des conseillers des Français de l'étranger diffère de celle des députés – notamment en l'absence de frais de mandat – il n'en demeure pas moins que les élus consulaires exercent un mandat électif et participent, à ce titre, à des décisions engageant des fonds publics, notamment dans le cadre des dispositifs tels que les OLES, le STAFE ou les bourses scolaires. Il apparaît donc pertinent de réfléchir aux enjeux de déontologie et d'éthique sous un prisme comparable, afin de renforcer l'alignement avec les standards applicables aux autres élus de la République.

Le point soulevé comme particulièrement central pour les élus consulaires concerne les situations de conflits d'intérêts. Les conseillers des Français de l'étranger exercent souvent de multiples rôles au sein de leur circonscription, ce qui rend nécessaire une définition claire du conflit d'intérêts et l'identification de règles permettant de prévenir et de sécuriser ces situations.

Un autre sujet abordé lors de l'audition concerne le respect des règles électorales et la question des comptes de campagne. Bien que les élections consulaires ne prévoient pas de budget de campagne comparable à celui des élections législatives, la question de l'opportunité d'étendre certaines règles existantes afin de renforcer la transparence mérite d'être posée.

Monsieur Jean-Éric Gicquel a enfin insisté sur un principe fondamental : « il est important que nous ne fassions pas la police nous-mêmes ». Il a rappelé que le rôle du déontologue est avant tout un rôle de conseil et d'accompagnement, visant à aider les élus à exercer leur mandat dans le respect des principes éthiques. Cette approche, fondée sur la prévention plutôt que la sanction, rejoint pleinement l'objectif

du Groupe de Travail, qui entend proposer des outils et recommandations destinés à soutenir les élus consulaires dans l'exercice de leurs responsabilités.

Il joue donc un rôle essentiel pour garantir que l'action des députés soit conforme aux attentes éthiques de la société.

V- Audition de monsieur Daniel Ludet, déontologue du CESE

En 2021, la réforme constitutionnelle du Conseil économique, social et environnemental (CESE) a conduit à la création d'un Collège de déontologie, organe indépendant chargé de veiller au respect des principes déontologiques au sein de l'institution. Cette création marque une étape importante dans la structuration des dispositifs d'intégrité et de prévention des conflits d'intérêts au sein des assemblées consultatives.

Le Collège de déontologie est composé de six membres, dont trois anciens membres du CESE et trois personnalités extérieures issues respectivement de la Cour de cassation, de la Cour des comptes et du Conseil d'État. La présidence du Collège est assurée par l'un de ces membres extérieurs. Les membres siègent à titre bénévole pour une durée de cinq ans non renouvelable, garantissant ainsi leur indépendance. Celle-ci est également assurée par la diversité des profils et par le caractère collégial des décisions rendues.

Lors de sa création, le Collège s'est vu confier quatre missions principales : l'élaboration d'un code de déontologie, l'appréciation des situations de conflits d'intérêts, le rendu d'avis, ainsi que l'examen de questions particulières dont il peut être saisi par les membres du CESE. Le code de déontologie a été adopté par le CESE le 27 septembre 2022, puis approuvé par le décret n° 2022-1436 du 16 novembre 2022. Il rappelle les principes fondamentaux qui doivent guider l'action des membres du CESE, notamment l'intérêt général, l'indépendance, l'intégrité, l'exemplarité et l'assiduité.

Le calendrier de la mandature du CESE étant proche de celui de l'Assemblée des Français de l'étranger, les deux arrivant à leur terme en mars 2026, le Collège de déontologie a, au cours de la mandature actuelle, renforcé son rôle pédagogique. À l'initiative de la présidence du CESE, il participe désormais aux actions d'accueil des nouveaux membres. Ces temps d'échange permettent de présenter les principes déontologiques, d'expliquer les modalités de saisine du Collège et de rappeler les garanties offertes aux élus, notamment la stricte confidentialité des échanges.

À l'issue de ce premier mandat d'existence, le Collège a dressé un bilan mettant en évidence plusieurs enseignements. Il apparaît notamment que le Collège demeure

encore insuffisamment identifié au sein du CESE et que de nombreux membres ignorent l'existence même de ce dispositif. Plus largement, la place de la déontologie reste parfois mal comprise, alors même que l'une des missions essentielles du Collège consiste à répondre aux demandes d'avis individuelles. Ces saisines constituent un levier central pour rendre la déontologie concrète et opérationnelle, en accompagnant les élus confrontés à des interrogations ou à des situations sensibles. Or, le nombre de saisines demeure très limité, avec en moyenne une seule demande individuelle par an, ce qui traduit un déficit de reconnaissance et un besoin accru de formation et de sensibilisation.

Le Collège a également développé une activité d'avis thématiques, notamment sur des sujets liés à l'assiduité et au présentéisme des membres, contribuant ainsi à préciser les exigences attachées à l'exercice du mandat. Cette approche vise à inscrire la déontologie dans une logique d'amélioration continue des pratiques, plutôt que dans une perspective de contrôle ou de sanction.

Les travaux menés ont toutefois mis en lumière les réticences et les craintes que peut susciter la déontologie, parfois perçue comme un instrument de contrainte ou d'influence sur la liberté d'appréciation des élus. Cette perception souligne la nécessité d'un travail pédagogique de long terme afin de rappeler que la déontologie n'a pas vocation à contrôler les activités, mais à orienter les comportements vers le « bien faire » et à sécuriser l'action publique.

La question de l'impartialité constitue, à cet égard, un enjeu central. Les avis rendus par le Collège doivent être exempts de toute influence indue et contribuer à préserver l'image et la crédibilité de l'institution. La clarification des situations de conflits d'intérêts et la prévention des risques éthiques participent ainsi pleinement à la consolidation de la confiance dans le fonctionnement du CESE et, plus largement, dans la vie démocratique.

L'expérience du Conseil économique, social et environnemental offre des enseignements directement transposables aux travaux menés au sein de l'Assemblée des Français de l'étranger. Comme les membres du CESE, les conseillers des Français de l'étranger exercent un mandat électif dans un cadre institutionnel spécifique, marqué par une forte proximité avec les citoyens, la

diversité des contextes d'intervention et une articulation étroite avec l'administration. Le retour d'expérience du Collège de déontologie du CESE met en évidence l'importance de disposer d'un dispositif clairement identifié, indépendant et accessible, reposant sur une logique de prévention, d'accompagnement et de pédagogie. Il souligne également la nécessité de former et de sensibiliser les élus dès le début de leur mandat afin de faire de la déontologie un outil vivant, au service de l'intégrité, de l'impartialité et de la crédibilité de l'institution. Ces éléments constituent des points d'appui essentiels pour nourrir la réflexion de l'AFE sur le renforcement de son propre cadre éthique et déontologique.

VI – Prévention et transparence : propositions et pistes de réflexion

1- Propositions

Face aux attentes croissantes des citoyens en matière d'exemplarité, d'intégrité et de transparence, il est essentiel de renforcer le cadre éthique dans lequel s'exerce le mandat des conseillers des Français de l'étranger. Le groupe de travail propose trois propositions principales visant à prévenir les situations à risque, accompagner les élus dans l'exercice de leurs responsabilités et renforcer la confiance dans nos institutions. L'ensemble de ces mesures s'inscrit dans une logique de prévention, de transparence et de responsabilisation, privilégiant le dialogue et la pédagogie.

Proposition 1 : Création d'un collège de déontologie indépendant

Le groupe de travail recommande la création d'un collège de déontologie indépendant, composé de six membres référents – trois experts, juristes ou magistrats et trois anciens conseillers de l'AFE– sélectionnés pour leur compétence et leur impartialité. Ce collège pourrait s'appeler "Badinter", guidé toute sa vie par l'éthique dans l'action publique et la justice.

Les missions principales de ce collège seraient les suivantes :

- Recevoir et examiner les signalements jugés recevables dans le cadre de l'exercice du mandat ;
- Formuler des avis et recommandations déontologiques à l'attention des élus et des instances concernées ;
- Proposer, le cas échéant, des mesures de médiation ou de précaution, dans une logique de prévention plutôt que de sanction ;
- Garantir la confidentialité des échanges et protéger les personnes à l'origine des signalements contre toute mesure de représailles ;
- Mise en place d'un code de déontologie.

L'objectif de cette proposition ne se limite pas à la création d'un nouvel organe consultatif. Il s'agit de doter l'Assemblée des Français de l'Étranger d'un cadre déontologique clair et crédible, qui constituerait un levier structurant de prévention.

Proposition 2 : Adoption d'un code de déontologie accompagné d'un guide pratique

Une des missions centrales du collège de déontologie serait d'élaborer un code de déontologie, complété par un guide pratique à visée pédagogique.

Ce guide aurait pour objectif de :

- Clarifier les obligations déontologiques des élus ;
- Illustrer, à travers des cas concrets, les situations susceptibles de se présenter dans l'exercice du mandat, notamment en matière de conflits d'intérêts, de relations avec des tiers, de favoritisme ou d'usage inapproprié de la fonction ;
- Fournir un cadre de référence commun, accessible et opérationnel, servant de repère aux conseillers et aux instances pour leurs décisions quotidiennes.
- Le code et le guide ne visaient pas uniquement à encadrer, mais également à prévenir les risques et à renforcer l'exemplarité des comportements.

Proposition 3 : Formations obligatoires à l'éthique et à la prévention

La prévention des risques déontologiques repose avant tout sur la formation des élus. Il est proposé de mettre en place des formations obligatoires :

- Pour tous les nouveaux élus, en début de mandature ;
- À chaque élection de nouveaux conseillers des Français de l'étranger.
- Ces formations portent notamment sur :
 - Les principes déontologiques et éthique ;
 - L'identification et la prévention des situations de conflits d'intérêts ;
 - Les obligations déontologiques liées à l'exercice du mandat ;

L'objectif est de créer une culture partagée de la prévention et de la transparence, permettant aux élus de prendre des décisions éclairées et responsables.

2- Pistes de réflexion pour renforcer la transparence et la responsabilité

Au-delà de ces propositions structurantes, le groupe de travail identifie plusieurs pratiques à encourager, visant à renforcer la transparence, la prévention et la parité au sein des instances de l'AFE. Ces mesures sont présentées comme des pistes de réflexion et non comme des obligations, afin de favoriser l'expérimentation et l'adoption progressive de bonnes pratiques.

a) Transparence des comptes de campagne

Il est souhaitable de renforcer la visibilité des recettes et dépenses des campagnes des élections consulaires.

La publication de ces informations contribue à prévenir les risques de financement irrégulier et à renforcer la confiance dans le processus électoral, tout en assurant une égalité de traitement entre candidats.

b) Médiation et gestion des tensions

La « cellule de gestion des conflits » pourrait être renommée « cellule de médiation » afin de souligner une approche centrée sur la prévention des tensions, l'écoute des parties concernées et la recherche de solutions équilibrées.

Cette évolution terminologique permettrait de différencier clairement la médiation des procédures disciplinaires, tout en favorisant le dialogue et la résolution proactive des situations conflictuelles.

c) Vigilance sur la parité et les mécanismes de démission

Un suivi attentif des situations où des élues femmes démissionnent au profit de suppléants masculins permettrait d'identifier d'éventuels facteurs structurels ou contextuels portant atteinte aux objectifs de parité.

Cette vigilance vise à soutenir la représentation équilibrée des femmes et des hommes et à prévenir des conséquences involontaires sur l'égalité au sein des instances.

d) Règlements internes des groupes

Chaque groupe représenté à l'AFE pourrait être encouragé à adopter un règlement interne intégrant des principes déontologiques et des règles claires de fonctionnement.

Ces règlements permettraient de prévenir les tensions, de clarifier les responsabilités et de promouvoir une culture collective de transparence et d'exemplarité.

VII- Conclusion

L'éthique et l'intégrité sont au cœur de l'action politique et de l'exercice des mandats électifs. Elles conditionnent la confiance des citoyens, la légitimité des décisions publiques et la crédibilité des institutions démocratiques. Pour les élus conseillers des Français de l'étranger, ces exigences sont d'autant plus essentielles qu'ils exercent leur mandat dans des contextes variés et parfois éloignés des cadres nationaux. La transparence, la prévention des conflits d'intérêts et le respect des principes déontologiques constituent ainsi des garanties indispensables de l'exemplarité et de la qualité de l'engagement public.

Au-delà de sa remise officielle, ce rapport a vocation à s'inscrire dans la durée. Les constats, propositions et pistes de réflexion qu'il contient ne sauraient constituer une fin en soi, mais doivent au contraire nourrir une dynamique continue de réflexion, d'évaluation et d'amélioration des pratiques. Le Groupe de Travail exprime le souhait que ce rapport serve de référence pour les mandats à venir, qu'il inspire l'évolution des dispositifs existants et qu'il puisse être régulièrement actualisé afin de tenir compte des transformations de notre environnement institutionnel, des attentes des citoyens et des retours d'expérience des élus. La pérennisation de cette démarche suppose une appropriation collective des principes éthiques qu'elle défend, ainsi qu'un engagement durable des instances de l'AFE à faire vivre, dans le temps, les valeurs de transparence, d'intégrité et d'exemplarité.

Le Groupe de Travail souhaite enfin exprimer ses remerciements à l'ensemble des personnes et institutions qui ont contribué à la richesse de ces travaux. Nos remerciements s'adressent tout particulièrement aux conseillers des Français de l'étranger ayant répondu au questionnaire et partagé leurs expériences avec sincérité et engagement. Leur participation a constitué un apport essentiel à la compréhension des réalités de terrain.

Nous remercions également l'Observatoire de l'éthique publique pour la qualité de sa coopération et la rigueur de ses analyses, ainsi que les personnalités auditionnées, et notamment Éric Gicquel, déontologue de l'Assemblée nationale, et Daniel Ludet, président du collège de déontologie du Conseil économique, social et environnemental, pour la disponibilité, la clarté et la profondeur de leurs éclairages.

Enfin, le Groupe de Travail tient à remercier l'ensemble des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, les services administratifs et toutes les personnes ayant contribué, de près ou de loin, à la conduite et au bon déroulement de ces travaux. Ce rapport est le fruit d'un effort collectif et d'une volonté partagée de renforcer l'éthique, l'intégrité et la transparence au cœur de nos institutions.

VIII- Annexe

1- Personnes et organismes auditionnés

Jean-François KERLÉO, directeur scientifique de l'Observatoire de l'éthique publique

Cédric MEURANT, professeur de droit public au sein de l'université Savoie Mont Blanc

Daniel LUDET, président du collège de déontologie du CESE

Jean-Éric GICQUEL, déontologue de l'Assemblée nationale

Anaïs ANOUILH, Chargée de mission affaires internationales à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Arthur TRIPOZ-ENNEVER, adjoint à la directrice juridique et déontologie à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

IX- Sitographie

[Le collège de déontologie du CESE](#)

[Code de déontologie du conseil économique, social et environnemental](#)

[Rapport d'activité 2024 : collège de déontologie du conseil économique, social et environnemental](#)

[Premier rapport d'activité 2023: collège de déontologie du conseil économique, social et environnemental](#)

[Haute Autorité pour la transparence de la vie publique](#)

[Observatoire de l'Éthique Publique](#)