

N° 726

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 septembre 2020

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les ambassadeurs thématiques,*

Par MM. Vincent DELAHAYE et Rémi FÉRAUD,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	15
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>DES AMBASSADEURS THÉMATIQUES AU PROFIL PLUTÔT TECHNIQUE</b>	
<b>I. APRÈS 20 ANS D'EXISTENCE, UN CADRE JURIDIQUE QUI DOIT ÊTRE PRÉCISÉ.....</b>	<b>17</b>
A. LE RECOURS À DES AMBASSADEURS THÉMATIQUES S'INSCRIT DANS LE CADRE D'UNE DOCTRINE PROGRESSIVEMENT CONSTRUITE.....	17
1. <i>Le recours à des ambassadeurs thématiques constitue un mouvement déjà ancien au sein du ministère de l'Europe et des affaires étrangères .....</i>	<i>17</i>
2. <i>Une doctrine s'est progressivement dégagée pour éclairer le choix de reconnaître le statut d'ambassadeur thématique .....</i>	<i>18</i>
B. LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE N'EST PAS SUFFISAMMENT PRÉCIS.....	19
1. <i>Les modalités de sélection et de nomination des ambassadeurs thématiques ont longtemps été caractérisées par une grande diversité.....</i>	<i>19</i>
2. <i>Les prérogatives des ambassadeurs thématiques s'inscrivent dans un cadre juridique qui n'est pas clairement défini .....</i>	<i>20</i>
<b>II. PRÉSENTANT ESSENTIELLEMENT UN PROFIL TECHNIQUE, ILS OCCUPENT DES FONCTIONS DE MIEUX EN MIEUX INSCRITES DANS LES OBJECTIFS DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE.....</b>	<b>21</b>
A. LES FONCTIONS D'AMBASSADEURS THÉMATIQUES SONT EN GRANDE MAJORITÉ ATTRIBUÉES À DES FONCTIONNAIRES, NOTAMMENT CEUX DES CORPS DIPLOMATIQUES.....	21
B. LES ATTRIBUTIONS DES AMBASSADEURS THÉMATIQUES SONT AUJOURD'HUI DAVANTAGE EN COHÉRENCE AVEC LES OBJECTIFS EVOQUÉS PAR LE MINISTÈRE.....	23
1. <i>Si cela n'a pas toujours été le cas, les attributions récentes des ambassadeurs thématiques présentent une certaine cohérence avec les objectifs de politique étrangère de la France et la doctrine exposée par le ministère .....</i>	<i>23</i>
2. <i>L'évolution dans le temps des postes d'ambassadeurs thématiques met à jour la stabilité de certaines fonctions mais aussi de leur titulaire ce qui conduit d'ailleurs le ministère à instaurer un butoir .....</i>	<i>25</i>

---

**DEUXIÈME PARTIE**  
**UN COÛT BUDGÉTAIRE QUI DOIT ÊTRE MIEUX APPRÉCIÉ**

<b>I. DÉTERMINÉE SELON LES RÈGLES EN VIGUEUR AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE, LEUR RÉMUNÉRATION EST INFÉRIEURE À CELLE DE LEURS COLLÈGUES À L'ÉTRANGER.....</b>	<b>31</b>
A. LORSQU'ILS PERÇOIVENT UNE RÉMUNÉRATION, CELLE-CI EST DÉTERMINÉE SELON LES RÈGLES HABITUELLES AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT.....	31
B. AVEC 2,3 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS MOBILISÉS À CETTE FIN EN 2020, LA RÉMUNÉRATION DES AMBASSADEURS THÉMATIQUES EST INFÉRIEURE À CELLE DE LEURS COLLÈGUES À L'ÉTRANGER.....	32
<b>II. DES MOYENS BUDGÉTAIRES ET HUMAINS ÉQUIVALANT À 2 MILLIONS D'EUROS - LONGTEMPS SOUS-ÉVALUÉS - SONT MIS À LEUR DISPOSITION .....</b>	<b>33</b>
A. ILS DISPOSENT DE MOYENS FINANCIERS COUVRANT LEURS FRAIS DE REPRÉSENTATION ET DE MISSION QUI REPRÉSENTAIENT UN COÛT GLOBAL DE 406 624 EUROS EN 2019 .....	33
1. <i>Les frais de mission</i> .....	34
2. <i>Les frais de représentation</i> .....	34
B. SI LES MOYENS HUMAINS À LA DISPOSITION DES AMBASSADEURS THÉMATIQUES SONT NORMALEMENT MUTUALISÉS, CERTAINS BÉNÉFICIENT DE RESSOURCES SUPPLÉMENTAIRES.....	35

**TROISIÈME PARTIE**  
**UNE ÉVALUATION ET UN SUIVI À RENFORCER**

<b>I. FAUTE D'UNE OBLIGATION GÉNÉRALE DE RENDRE COMPTE, LE SUIVI DE LEURS ACTIVITÉS EST DÉFAILLANT .....</b>	<b>39</b>
A. LEURS OBLIGATIONS SONT ESSENTIELLEMENT DÉFINIES PAR DE TROP RARES LETTRES DE MISSION .....	39
B. L'ABSENCE DE PARUATION D'UN RAPPORT D'ACTIVITÉ POUR BEAUCOUP D'ENTRE EUX COMPLIQUE L'APPRÉCIATION DE LEURS OCCUPATIONS QUI SONT POURTANT RÉELLES .....	42
<b>II. LEUR ÉVALUATION ANNUELLE PAR LES SERVICES DU MINISTÈRE EST CONVENABLEMENT MISE EN ŒUVRE .....</b>	<b>44</b>
A. L'ÉVALUATION DES AMBASSADEURS THÉMATIQUES INCOMBE AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES OU À L'UNE DE SES DIRECTIONS.....	44
B. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU MINISTÈRE A TRAVAILLÉ À UNE CLARIFICATION DU CADRE DÉONTOLOGIQUE APPLICABLE AUX AMBASSADEURS THÉMATIQUES.....	46

**EXAMEN EN COMMISSION.....47**

**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....53**



## L'ESSENTIEL

### I. LES VINGT AMBASSADEURS AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2020 PRÉSENTENT UN PROFIL ESSENTIELLEMENT TECHNIQUE ET RÉPONDENT - SANS DOUTE MIEUX QU'AUPARAVANT - AUX BESOINS DE LA DIPLOMATIE FRANÇAISE

#### A. LES VINGT AMBASSADEURS EN POSTE AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2020 PRÉSENTENT, COMME LES ANNÉES PRÉCÉDENTES, UN PROFIL ESSENTIELLEMENT TECHNIQUE

Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, vingt ambassadeurs thématiques étaient en fonction et tous l'étaient déjà l'année précédente.

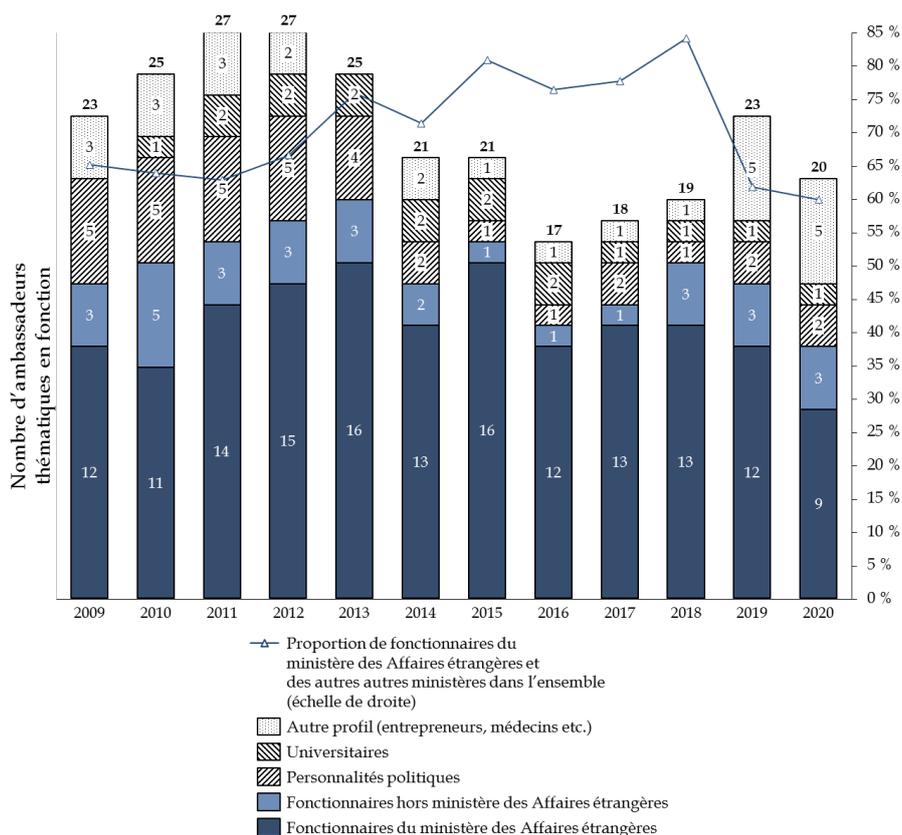
#### Liste des ambassadeurs thématiques en poste au 1<sup>er</sup> janvier 2020

Nom	Fonctions
BRECHIGNAC Catherine	déléguée à la science, la technologie et l'innovation
BUHLER Pierre	chargé de mission pour l'action culturelle extérieure de la France
CAGNI Pascal	délégué aux investissements internationaux
CHAMPAGNE DE LABRIOLLE Jacques	pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières
COLLET Brigitte	chargée des négociations sur le changement climatique pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques.
CROQUETTE François	pour les droits de l'Homme, chargé de la dimension internationale de la Shoah, des spoliations et du devoir de mémoire
DUQUESNE Pierre	délégué interministériel à la Méditerranée
ESQUIRE Marcel	délégué à la Coopération régionale dans la zone de l'Océan indien
FISCHER Laurence	pour le sport
MORO Christine	pour l'action extérieure des collectivités territoriales
NILAM Jean-Bernard O Delphine	délégué à la Coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane secrétaire générale de la Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes (Pékin+25)
RIVOAL Stéphanie	secrétaire générale du sommet Afrique-France
ROYAL Ségolène	chargée de la négociation internationale pour les pôles Arctique et Antarctique
SENEAUD François	représentant spécial du PR, pour la Syrie
SEYDOUX Stéphanie	pour la santé mondiale
TEIXEIRA DA SILVA Pascal	chargé des migrations
VERDIER Henri	pour le numérique
VISCONTI Stéphane	pour le partenariat oriental de l'Union européenne et de la Mer Noire, co-président du Groupe de Minsk
WEHLING Yann	délégué à l'environnement

Source : commission des finances à partir des réponses aux questionnaires budgétaires

Depuis 2009, l'essentiel des ambassadeurs sont des fonctionnaires de l'État et plus particulièrement du ministère des affaires étrangères. À l'inverse, les personnalités politiques ne représentent qu'une minorité d'entre eux.

### Évolution du nombre d'ambassadeurs thématiques et des profils des personnes en occupant la fonction au 1<sup>er</sup> janvier



Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

### B. LE RECOURS À CES AMBASSADEURS PARTICULIERS VISE À RÉPONDRE À PLUSIEURS BESOINS DE NOTRE DIPLOMATIE

Les ambassadeurs thématiques ont vocation à prendre en charge :

- certains **sujets d'actualité ou problématiques transversales** considérés par la France comme des priorités de politique étrangère (droits de l'Homme, numérique ou santé...) pour lesquels, parfois, aucun cadre de discussion multilatéral n'est encore institué ;

- certains **dossiers géographiques sensibles ou transfrontaliers** (Syrie, partenariat oriental de l'Union européenne...) ;

- certains **événements internationaux majeurs** (G7, sommet Afrique-France...).

Leur nomination permet de **ne pas surcharger les directions du ministère compétentes** sur ces sujets et **auxquelles les ambassadeurs sont généralement rattachés**.

En outre, le statut d'ambassadeur permet de **renforcer l'autorité des personnes** dans la conduite de travaux interministériels et **facilite l'accès auprès de certains interlocuteurs à l'étranger**.

Les rapporteurs spéciaux ont constaté que **les fonctions des actuels ambassadeurs s'inscrivent de façon cohérente dans cette doctrine**. Tel n'est pas le cas d'anciens postes pour lesquels la reconnaissance du statut d'ambassadeur ne semblait pas justifiée.

## **II. LE COÛT DES AMBASSADEURS THÉMATIQUES ÉTAIT ÉVALUÉ JUSQU'ALORS DE MANIÈRE TROP RESTRICTIVE**

### **A. LES AMBASSADEURS THÉMATIQUES NE SONT PAS TOUS RÉMUNÉRÉS TANDIS QUE LE REVENU BRUT ANNUEL MOYEN CONSTATÉ S'ÉLÈVE À 123 000 EUROS**

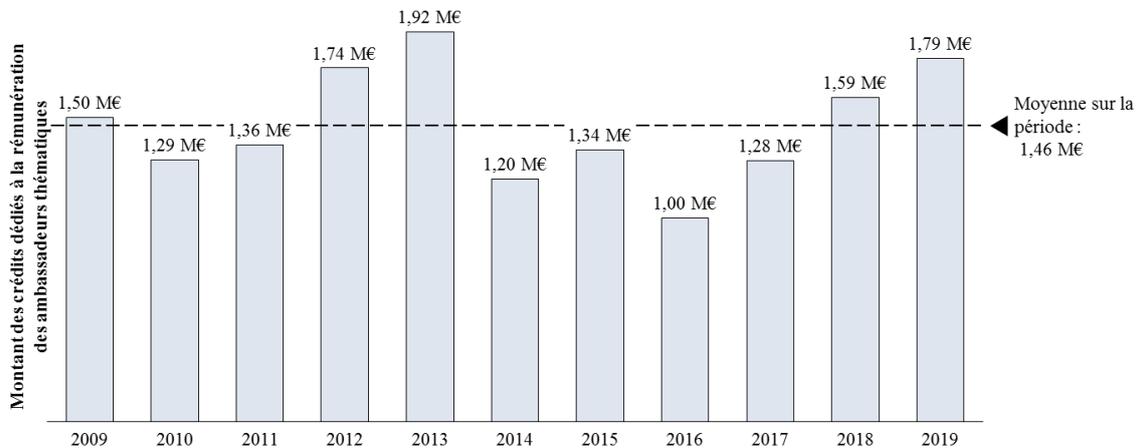
**Il est habituel que certains ambassadeurs thématiques ne soient pas rémunérés**. Tel est le cas lorsqu'ils exercent cette fonction *ès qualité* – à l'instar du président de l'Institut français et du directeur de *Business France* – ou à leur demande.

Pour ceux d'entre eux qui perçoivent une rémunération, cette dernière est **déterminée selon les règles ordinaires au sein de la fonction publique**.

Le coût de ces rémunérations pour les finances publiques des 19 ambassadeurs rémunérés en 2019, hors contribution au compte d'affectation spéciale « pensions », s'élève à 1,8 million d'euros, soit environ **123 000 euros brut annuels**.

Ce montant est **deux fois moindre que celui de la rémunération médiane des ambassadeurs en poste à l'étranger**.

### Évolution de la rémunération des ambassadeurs thématiques (chargée, hors CAS « Pensions »)



Source : commission des finances à partir des réponses au questionnaire

#### **B. LES FRAIS DE MISSION ET DE REPRÉSENTATION SE SONT ÉLEVÉS À 406 624 EUROS EN 2019 AUXQUELS S'AJOUTE LE COÛT DES MOYENS HUMAINS MIS À DISPOSITION**

Les **frais de mission** (voyages professionnels, hébergement, restauration et frais de taxis) **et de représentation** (déjeuners et dîners de travail, frais de réception, frais d'inscription à un évènement professionnel et cadeaux protocolaires) des ambassadeurs thématiques **sont pris en charge par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.**

En 2019, l'enveloppe totale dépensée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour la prise en charge de ces frais s'élevait à **406 624 euros** dont un peu plus de 30 000 euros au titre des frais de représentation.

Depuis cette année, **le ministère comptabilise également les frais pris en charge par les directions de rattachement des ambassadeurs.** Ceci contribue à fiabiliser le suivi budgétaire – ce qui est positif – mais montre aussi que jusqu'ici le coût des ambassadeurs thématiques a été sous-évalué.

### Évolution du montant global des frais de mission des ambassadeurs thématiques en 2009 et 2019



Source : commission des finances à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Les ambassadeurs thématiques disposent également de **moyens humains mis à leur disposition**. Il s'agit notamment d'un **secrétariat partagé** composé de deux agents et des **personnels des directions auxquelles ils sont rattachés**

Plus rarement – et désormais après autorisation du secrétariat général et de la direction de la modernisation du ministère de l'Europe et des affaires étrangères – **les ambassadeurs thématiques peuvent bénéficier de personnels supplémentaires**.

**Appui en personnel mis à la disposition des ambassadeurs  
thématiques en 2019 hors secrétariat partagé**

<b>Fonctions</b>	<b>Appui en personnel (hors secrétariat partagé)</b>
<b>Ambassadeur, délégué interministériel à la Méditerranée</b>	- 1 fonctionnaire de catégorie C ; - 1 fonctionnaire de catégorie A ; - 2 contrats occasionnels ; - 1 vacataire.
<b>Ambassadrice pour le sport</b>	- 1 fonctionnaire de catégorie C ; - 1 fonctionnaire mis à disposition par le ministère des Sports.
<b>Ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane</b>	- 1 fonctionnaire de catégorie C.
<b>Ambassadrice, secrétaire générale de la Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes (Pékin+25)</b>	- 1 diplomate canadien ; - 2 contrats occasionnels.
<b>Ambassadrice, secrétaire générale du sommet Afrique-France</b>	- 1 fonctionnaire de catégorie A ; - 1 personnel en CDD.
<b>Ambassadrice chargée de la négociation internationale pour les pôles Arctique et Antarctique</b>	- 2 personnels en CDD.
<b>Ambassadrice pour la santé mondiale</b>	- 2 fonctionnaires de catégories C ; - 1 fonctionnaire mis à disposition par le ministère de la Santé ; - 1 personnel en CDD.
<b>Ambassadeur pour le numérique</b>	- 1 fonctionnaire de catégorie C ; - 1 personnel en CDD ; - 1 contrat occasionnel.
<b>Ambassadeur délégué à l'environnement</b>	- 1 contrat occasionnel.

Source : commission des finances à partir des réponses aux questionnaires budgétaires

Ces derniers sont **le plus souvent des fonctionnaires** mis à disposition par l'administration mais peuvent, en fonction des **besoins identifiés**, être recrutés à l'extérieur. Au total, la mise à disposition d'agents ou de collaborateurs représente un coût budgétaire équivalent à 1,5 million d'euros. **Les ambassadeurs thématiques ne disposent, néanmoins, d'aucun chauffeur.**

Au bilan, le coût d'un ambassadeur thématique peut être estimé à 186 000 euros en moyenne. En excluant les crédits mobilisés pour la rémunération des personnels mis à disposition et qui étaient généralement déjà agents publics, ce coût annuel moyen s'établit à 141 000 euros.

### III. UN SUIVI DES ACTIVITÉS LONGTEMPS DÉFAILLANT ET QUI CONSTITUE UN AXE D'AMÉLIORATION POUR L'AVENIR

#### A. LES AMBASSADEURS THÉMATIQUES NE RENDENT PAS SUFFISAMMENT COMPTE DE LEUR TRAVAIL

En l'absence d'un texte général précisant les obligations des ambassadeurs thématiques, ces dernières sont déterminées par leur lettre de mission ou le plan d'action qui leur est assigné.

Or, ces documents sont manquants pour près d'un tiers d'entre eux et – pour ceux qui existent – ne mentionnent pas systématiquement l'obligation de rendre compte par un rapport d'activité et de fin de mission.

#### Existence d'une lettre de mission et obligation de faire rapport des activités des ambassadeurs thématiques au 1<sup>er</sup> janvier 2020

Nom	Fonctions	Lettre de mission	Demande de rapport d'activité
CHAMPAGNE DE LABRIOLLE Jacques	<i>pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières</i>	Non	-
DUQUESNE Pierre	<i>délégué interministériel à la Méditerranée</i>	Non	-
MORO Christine	<i>pour l'action extérieure des collectivités territoriales</i>	Non	-
SENEAUD François	<i>représentant spécial du PR, pour la Syrie</i>	Non	-
VISCONTI Stéphane	<i>pour le partenariat oriental de l'Union européenne et de la Mer Noire, co-président du Groupe de Minsk</i>	Non	-
BRECHIGNAC Catherine	<i>déléguée à la science, la technologie et l'innovation</i>	Oui	Oui
BUHLER Pierre	<i>chargé de mission pour l'action culturelle extérieure de la France</i>	Oui	Non
CAGNI Pascal	<i>délégué aux investissements internationaux</i>	Oui	Non
COLLET Brigitte	<i>chargée des négociations sur le changement climatique pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques.</i>	Oui	Oui
CROQUETTE François	<i>pour les droits de l'Homme, chargé de la dimension internationale de la Shoah, des spoliations et du devoir de mémoire</i>	Oui	Oui
ESCURE Marcel	<i>délégué à la Coopération régionale dans la zone de l'Océan indien</i>	Oui	Non
FISCHER Laurence	<i>pour le sport</i>	Oui	Non
NILAM Jean-Bernard	<i>délégué à la Coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane</i>	Oui	Oui
O Delphine	<i>secrétaire générale de la Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes (Pékin+25)</i>	Oui	Non
RIVOAL Stéphanie	<i>secrétaire générale du sommet Afrique-France</i>	Oui	Non
ROYAL Ségolène	<i>chargée de la négociation internationale pour les pôles Arctique et Antarctique</i>	Oui	Non
SEYDOUX Stéphanie	<i>pour la santé mondiale</i>	Oui	Oui
TEIXEIRA DA SILVA Pascal	<i>chargé des migrations</i>	Oui	Oui
VERDIER Henri	<i>pour le numérique</i>	Oui	Oui
WEHRLING Yann	<i>délégué à l'environnement</i>	Oui	Oui

Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

Par suite, **l'appréciation de l'activité des ambassadeurs thématiques ne peut s'appuyer que sur des éléments divers et épars** (notes, extraits d'agenda, compte rendu de réunion etc.) qui ne sont généralement pas communiqués au grand public.

***B. LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES A DÉCIDÉ RÉCEMMENT DE RENFORCER LES OBLIGATIONS PESANT SUR LES AMBASSADEURS THÉMATIQUES, CE QUE LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX SALUENT TOUT EN ESTIMANT QU'IL EST SOUHAITABLE D'ALLER PLUS LOIN***

Dans une récente note de service, le secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères a procédé à **un renforcement du cadre applicable aux ambassadeurs thématiques en prévoyant, notamment, la restitution d'un rapport de fin de mission.**

Tout en estimant qu'un rapport annuel devrait également être produit, les rapporteurs spéciaux saluent cette initiative mais jugent que **ses objectifs seraient plus efficacement poursuivis en édictant un décret qui préciserait les missions dévolues aux ambassadeurs thématiques ainsi que les obligations qui leur incombent**, en particulier en matière d'information sur leurs activités.

## LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

À l'issue de leur mission de contrôle qui a consisté à examiner les coûts et le suivi des ambassadeurs thématiques en poste jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020, les rapporteurs spéciaux estiment que la mise en œuvre de deux propositions permettrait de lever les principales difficultés identifiées que sont :

- la difficile compréhension des missions et obligations des ambassadeurs thématiques ;

- la difficile appréciation de l'activité des ambassadeurs thématiques et des résultats de leurs actions.

Ils notent que le secrétariat général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères s'est montré au fait et soucieux de résoudre pour l'avenir les difficultés identifiées.

À cette fin, une note de service et une charte de déontologie ont été élaborées et diffusées par le secrétariat général, ce qui va dans le bon sens.

Ce progrès n'épuise pas, toutefois, le besoin de clarifier davantage le régime juridique applicable aux ambassadeurs thématiques dont le flou a favorisé un manque de transparence, de lisibilité et de compréhension de l'action et *in fine* de l'utilité que représentent les ambassadeurs thématiques.

Aussi, les rapporteurs spéciaux recommandent :

1. De procéder systématiquement à la nomination d'un ambassadeur thématique par décret en Conseil des ministres comme l'imposent les dispositions de l'article 13 de la Constitution du 4 octobre 1958 dès lors que ces personnalités disposent et bénéficient des attributs associés au statut d'ambassadeur.

2. De compléter les dispositions du décret du 1<sup>er</sup> juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger – ou à défaut de prendre un décret en ce sens – afin :

- de consacrer juridiquement la catégorie des ambassadeurs thématiques, lesquels se distinguent des ambassadeurs visés aux articles 1<sup>er</sup> et 12 du décret susmentionné en ce qu'ils ne sont pas accrédités auprès d'un État ou d'une organisation internationale ;

- de décrire en termes généraux les missions qui peuvent être confiées à un ambassadeur thématique à savoir – compte tenu de la doctrine progressivement forgée – la représentation de la France pour certains dossiers ou sujets d'actualité présentant un caractère transversal au plan thématique ou géographique, pour l'organisation de sommets ou

événements internationaux et, enfin, dans le cadre de dialogues pour lesquels aucun cadre multilatéral officiel n'est encore constitué ;

- de prévoir que la nomination d'un ambassadeur thématique s'accompagne obligatoirement de la notification d'une lettre de mission précisant les objectifs qui lui sont assignés, les moyens qui lui sont alloués et les autorités ou directions auxquelles l'ambassadeur est rattaché ;

- d'indiquer l'obligation faite à l'ambassadeur thématique de rendre compte de son action à la direction ou l'autorité à laquelle il est rattaché par la voie d'un rapport d'activité annuel et d'un rapport de fin de mission.

## PREMIÈRE PARTIE DES AMBASSADEURS THÉMATIQUES AU PROFIL PLUTÔT TECHNIQUE

### I. APRÈS 20 ANS D'EXISTENCE, UN CADRE JURIDIQUE QUI DOIT ÊTRE PRÉCISÉ

#### A. LE RECOURS À DES AMBASSADEURS THÉMATIQUES S'INSCRIT DANS LE CADRE D'UNE DOCTRINE PROGRESSIVEMENT CONSTRUITE

##### 1. Le recours à des ambassadeurs thématiques constitue un mouvement déjà ancien au sein du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

La préfiguration des actuels ambassadeurs thématiques réside dans la nomination, au cours des années 1980, d'ambassadeurs itinérants<sup>1</sup> auprès de pays d'Asie ou d'Amérique du Sud. D'un nombre inférieur à la dizaine, ces diplomates avaient pour mission d'approfondir et de consolider les relations de la France avec ces États.

Si de telles nominations ont constitué une première innovation au regard de la pratique tendant à conférer le statut d'ambassadeur à des personnalités accréditées auprès d'un État étranger ou d'une organisation internationale, le développement du recours à des ambassadeurs « *en mission* » ou « *thématiques* » s'esquisse, en réalité, à l'orée des années 2000.

À l'occasion de la conférence annuelle des ambassadeurs de France du 26 août 1998, le Président de la République, M. Jacques Chirac, a souhaité en effet que le ministre des affaires étrangères nomme des ambassadeurs « *qui seraient spécifiquement chargés de dossier tels que l'environnement, les droits de l'Homme, la lutte contre la drogue et le crime organisé* ».

Comme l'indiquait le ministère des affaires étrangères<sup>2</sup> à l'occasion d'une réponse à la question de l'ancien sénateur Emmanuel Hamel, la nomination de ces trois ambassadeurs est intervenue au cours de l'année 2000. En outre, un ambassadeur en mission chargé de la dimension internationale de la Shoah, des spoliations et du devoir de mémoire devait, également, être nommé en novembre 2003.

---

<sup>1</sup> On peut relever que le terme « d'ambassadeur itinérant » a perduré bien après les années 1980. Ainsi, plusieurs questions parlementaires se réfèrent à cette appellation au cours des années 2000 pour désigner ceux qui sont alors davantage qualifiés par le Gouvernement « d'ambassadeurs en mission » et, bientôt, « d'ambassadeurs thématiques ».

<sup>2</sup> Question écrite n° 28283 et réponse publiée au journal officiel du 23 novembre 2000.

Le nombre de ces nominations a largement progressé dans la première décennie des années 2000 passant de trois, comme précédemment évoqué, à 27 en 2011 ce qui appelle à s'interroger sur le rôle que jouent ces ambassadeurs dans le dispositif diplomatique.

## **2. Une doctrine s'est progressivement dégagée pour éclairer le choix de reconnaître le statut d'ambassadeur thématique**

Un tel accroissement de leur nombre montre qu'au-delà du souhait exprimé par le Président de la République, le recours à des ambassadeurs thématiques s'est imposé comme un instrument de plus en plus répandu dans la conduite de la diplomatie française.

Du point de vue du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, cette tendance s'explique par l'intérêt que représentent les ambassadeurs thématiques pour prendre en charge :

- certains sujets d'actualité ou problématiques transversales considérés par la France comme des priorités de politique étrangère (droits de l'Homme, numérique ou santé...) pour lesquels, parfois, aucun cadre de discussion multilatéral n'est encore institué ;

- certains dossiers géographiques sensibles ou transfrontaliers (Syrie, partenariat oriental de l'Union européenne...) ;

- certains évènements internationaux majeurs (G7, sommet Afrique-France...).

Si ces tâches pourraient être accomplies au niveau des directions du ministère et par leur personnels d'encadrement, il semble que le choix d'accorder le statut d'ambassadeur thématique se justifie – au-delà du souhait d'éviter d'alourdir la charge de travail des services centraux – par des considérations de facilitation et de légitimation des personnes.

Ainsi, le ministre des affaires étrangères, M. Jean-Yves Le Drian, indiquait, à propos de M. Pascal Teixeira Da Silva, ambassadeur chargé des migrations, que « *s'il n'était pas ambassadeur, il ne pourrait pas rencontrer certaines personnes avec lesquelles il doit s'entretenir, y compris des chefs d'État et de gouvernement* »<sup>1</sup>.

À cette dimension symbolique, peuvent également s'ajouter les facilités concrètes qu'offre le statut d'ambassadeur, en particulier du point de vue des libertés de déplacement. À ce titre, la lettre de mission de l'ambassadeur chargé des investissements internationaux – par ailleurs directeur de *Business France* – indique que ce statut lui est conféré « *pour faciliter l'exercice de [sa] mission* ».

---

<sup>1</sup> M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, lors de l'examen du projet de loi de finances 2020 au Sénat, 29 novembre 2019.

Enfin, le ministère a insisté dans les réponses qu'il a fournies aux rapporteurs spéciaux sur l'utile autorité que confère le statut d'ambassadeur dans la perspective de travaux au niveau interministériel.

Une capacité à entraîner les services à un tel niveau apparaît effectivement nécessaire compte tenu de la grande transversalité des sujets dont traitent les ambassadeurs thématiques et de leur statut particulier qui implique souvent – contrairement aux ambassadeurs ordinaires – une double tutelle ministérielle.

## **B. LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE N'EST PAS SUFFISAMMENT PRÉCIS**

### **1. Les modalités de sélection et de nomination des ambassadeurs thématiques ont longtemps été caractérisées par une grande diversité**

D'après les informations fournies par le secrétariat général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, la sélection des personnes appelées à être nommées aux fonctions d'ambassadeurs s'inscrit dans une démarche de transparence et privilégie l'appréciation de leurs compétences professionnelles.

Ainsi, les postes d'ambassadeurs susceptibles d'être vacants sont publiés sur le réseau interne du ministère. Un conseil de sélection<sup>1</sup> est chargé d'examiner les candidatures et de soumettre deux noms à l'attention du ministre et du Président de la République. Ces derniers demeurent libres, toutefois, de retenir la candidature d'une personnalité qui n'aurait pas été proposée par le comité de sélection.

Si la procédure de sélection des candidats offre un équilibre entre les objectifs de transparence, d'équité et de garantie des compétences professionnelles, d'une part, et la liberté dont doivent bénéficier les autorités politiques s'agissant d'emplois de cette nature, d'autre part, la procédure de nomination apparaît moins compatible avec les exigences notamment posées par la Constitution.

Il convient de rappeler qu'aux termes des dispositions de l'article 13 de la Constitution du 4 octobre 1958 « (...) *les ambassadeurs et envoyés extraordinaires (...) sont nommés en Conseil des ministres* » par décret du Président de la République.

---

<sup>1</sup> Dans sa formation actuelle, le conseil de sélection réunit le directeur de cabinet du ministre, le secrétaire général du ministère, l'inspectrice générale du ministère, la directrice générale de l'administration et de la modernisation, le directeur des ressources humaines et la haute fonctionnaire pour l'égalité.

Or, comme l'indique le ministère dans les réponses transmises aux rapporteurs spéciaux, la nomination d'un ambassadeur thématique par décret en Conseil des ministres ne constitue une règle générale que depuis 2016. Auparavant, en effet, « *certain ambassadeurs étaient nommés par note du ministre ou par notre interne* ».

Ainsi, les rapporteurs spéciaux ont pu constater que sur les 24 ambassadeurs thématiques en fonction au cours de l'année 2009, douze d'entre eux n'avaient pas été nommés par décret en Conseil des ministres.

Cette méconnaissance de la lettre constitutionnelle semble contradictoire avec l'importance, évoquée par le ministère, de conférer un statut d'ambassadeur à ces personnes afin d'asseoir leur autorité. Paradoxalement, elle ne saurait s'expliquer autrement que par le fait que le ministère ait pu considérer que les ambassadeurs thématiques ne constituaient pas des ambassadeurs au sens de l'article 13 de la Constitution.

Il apparaît donc heureux aux rapporteurs spéciaux que les nominations les plus récentes aient fait l'objet d'un décret en Conseil des ministres. Ils estiment que cette pratique devra perdurer à l'avenir puisqu'il ne semble pas douteux que si les personnes concernées bénéficient du statut d'ambassadeur, elles relèvent bien du champ de l'article 13 de la Constitution.

## **2. Les prérogatives des ambassadeurs thématiques s'inscrivent dans un cadre juridique qui n'est pas clairement défini**

L'assimilation des ambassadeurs thématiques aux « *ambassadeurs et envoyés spéciaux* » mentionnés à l'article 13 de la Constitution n'épuise pas, toutefois, le débat sur le régime juridique qui leur est applicable dans l'exercice de leurs fonctions.

En effet, à l'inverse des ambassadeurs en poste à l'étranger ou accrédités auprès des organisations internationales, le rôle et les prérogatives des ambassadeurs thématiques ne sont régis par aucun texte.

La mission des ambassadeurs accrédités auprès d'un État étranger est précisée par les termes du décret n° 79-433 du 1<sup>er</sup> juin 1979 notamment en son article 1<sup>er</sup> :

« *L'ambassadeur est dépositaire de l'autorité de l'État dans le pays où il est accrédité. Il est chargé, sous l'autorité du ministre des affaires étrangères, de la mise en œuvre dans ce pays de la politique extérieure de la France. Il représente le Président de la République, le Gouvernement et chacun des ministres. Il informe le Gouvernement, négocie au nom de l'État, veille au développement des relations de la France avec le pays accréditaire, assure la protection des intérêts de l'État et celle des ressortissants français.* »

De même, les ambassadeurs accrédités auprès d'organisations internationales voient le périmètre de leur mission délimité par les dispositions du même décret notamment en son article 12 :

*« L'ambassadeur, chef de la représentation permanente de la France auprès d'une organisation internationale, est chargé auprès de cette organisation, sous l'autorité du ministre des affaires étrangères, de la mise en œuvre de la politique extérieure de la France. Il représente le Président de la République, le Gouvernement et chacun des ministres. Il exerce à l'égard des services de l'État qui lui sont attachés les mêmes compétences que celles qui sont attribuées à l'ambassadeur, chef de mission diplomatique, en vertu des articles 2 à 9 et 11. »*

Faute d'un texte de référence, les prérogatives et les moyens des ambassadeurs thématiques sont, eux, précisés par les documents qui accompagnent leur entrée en fonction (lettre de mission, notamment).

Cette absence ne favorise pas la clarté et la transparence et apparaît – là-encore – contradictoire avec l'objectif d'asseoir l'autorité des ambassadeurs thématiques par la reconnaissance d'un statut d'ambassadeur.

Les rapporteurs spéciaux estiment qu'un cadre réglementaire précisant les prérogatives et moyens reconnus aux ambassadeurs thématiques pourrait être adopté sans préjudice de précisions et compléments par la voie d'une lettre de mission.

## **II. PRÉSENTANT ESSENTIELLEMENT UN PROFIL TECHNIQUE, ILS OCCUPENT DES FONCTIONS DE MIEUX EN MIEUX INSCRITES DANS LES OBJECTIFS DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE**

### **A. LES FONCTIONS D'AMBASSADEURS THÉMATIQUES SONT EN GRANDE MAJORITÉ ATTRIBUÉES À DES FONCTIONNAIRES, NOTAMMENT CEUX DES CORPS DIPLOMATIQUES**

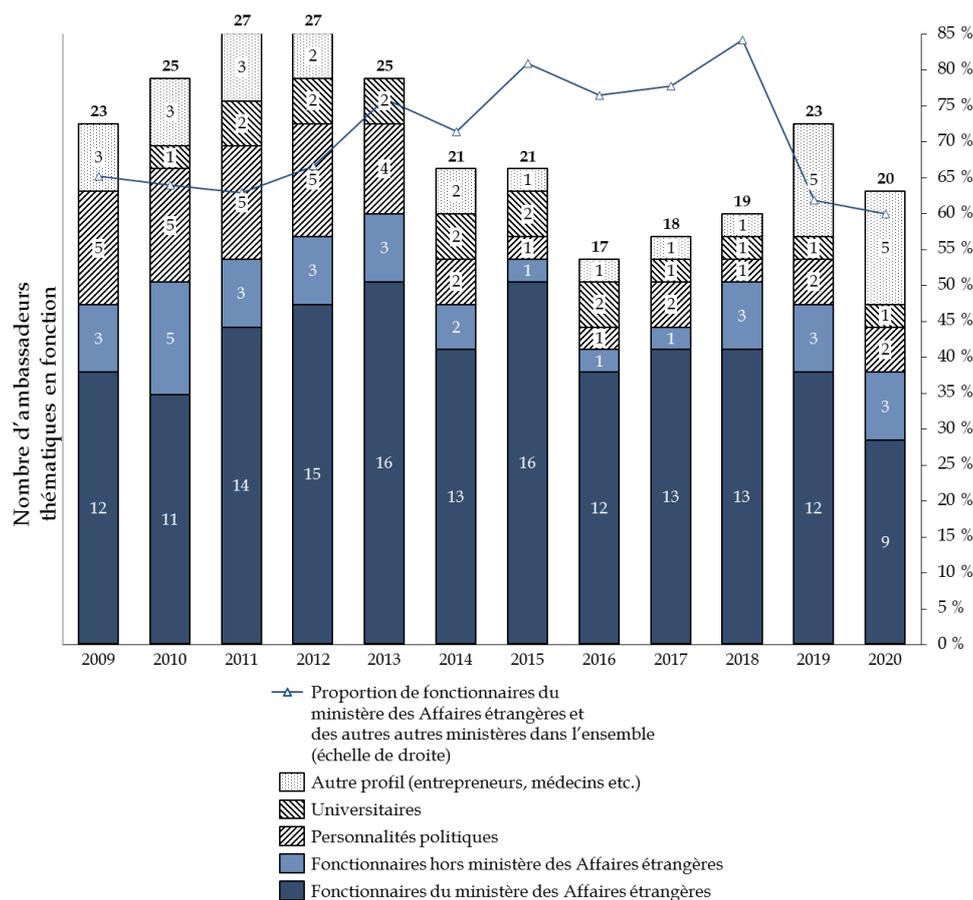
D'après les réponses transmises aux rapporteurs spéciaux, le nombre d'ambassadeurs thématiques s'élève, à date, à 17 auquel s'ajoutent trois postes qui sont à pourvoir.

En effet, au 20 septembre 2020, les postes d'ambassadeurs thématiques chargés respectivement de l'action culturelle, des commissions intergouvernementales, coopération et questions frontalières et, enfin, des négociations sur le changement climatique pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques n'étaient pas pourvus.

De même, le poste d'ambassadeur chargé de la négociation internationale pour les pôles Arctique et Antarctique a été supprimé au cours de l'année 2020. Enfin, un poste d'ambassadeur chargé de la coordination du soutien international au Liban a été créé le 2 septembre 2020.

Les rapporteurs spéciaux ont, toutefois, souhaité travailler sur une période d'examen s'arrêtant au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

### Évolution du nombre d'ambassadeurs thématiques et des profils des personnes en occupant la fonction au 1<sup>er</sup> janvier



Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

En premier lieu, les rapporteurs spéciaux constatent que le nombre d'ambassadeurs thématiques s'est resserré depuis 2009 et, plus singulièrement, depuis 2011 et 2012, années au cours desquelles 27 ambassadeurs étaient en fonction.

En second lieu, l'analyse des profils professionnels des personnalités occupant ou ayant occupé les fonctions d'ambassadeurs thématiques montre la place prépondérante qu'y occupent les fonctionnaires de l'État et, plus particulièrement, les membres des corps relevant du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Ainsi, hors personnels universitaires ou hospitaliers, les fonctionnaires de l'État ont représenté de 60 % à 85 % des effectifs d'ambassadeurs thématiques entre 2009 et 2020.

Parmi les personnels qui ne sont pas issus de la fonction publique d'État, on constate souvent l'existence d'un lien entre les fonctions précédemment ou actuellement exercées et le champ de la mission confiée en tant qu'ambassadeur thématique.

Par exemple, Mme Laurence Fischer a été nommée ambassadeur pour le sport en 2017 à l'issue d'une notable carrière sportive et de l'exercice de fonctions - associatives notamment - pour la promotion du sport au niveau international. De même, M. Pascal Cagni occupe le poste d'ambassadeur thématique chargé des investissements internationaux à raison de ses fonctions de directeur général de *Business France*.

Les rapporteurs spéciaux constatent, ainsi, que les ambassadeurs thématiques présentent, dans la grande majorité des cas, un profil « technique ».

Ce constat contribue à relativiser la crainte que les fonctions d'ambassadeurs thématiques puissent constituer un emploi de complaisance au profit de personnalités issues, par exemple, du monde politique.

Il convient d'observer que les profils « politiques » existent mais sont restés minoritaires au sein du groupe des ambassadeurs thématiques, tandis que l'analyse des pièces transmises ou publiques permettent d'attester de la réalité des missions exercées.

Ainsi, depuis 2014 ce sont en général moins de deux ambassadeurs thématiques qui avaient exercé auparavant des fonctions ministérielles ou détenu un mandat parlementaire.

## ***B. LES ATTRIBUTIONS DES AMBASSADEURS THÉMATIQUES SONT AUJOURD'HUI DAVANTAGE EN COHÉRENCE AVEC LES OBJECTIFS EVOQUÉS PAR LE MINISTÈRE***

### **1. Si cela n'a pas toujours été le cas, les attributions récentes des ambassadeurs thématiques présentent une certaine cohérence avec les objectifs de politique étrangère de la France et la doctrine exposée par le ministère**

Ainsi qu'indiqué précédemment, au début 2020, 20 ambassadeurs thématiques étaient en fonction. Le tableau *infra* retrace à ce titre l'identité de ces ambassadeurs et les missions qu'ils exerçaient à cette date.

### Liste des ambassadeurs thématiques en poste au 1<sup>er</sup> janvier 2020

Nom	Fonction
<b>BRECHIGNAC Catherine</b>	déléguée à la science, la technologie et l'innovation
<b>BUHLER Pierre</b>	chargé de mission pour l'action culturelle extérieure de la France
<b>CAGNI Pascal</b>	délégué aux investissements internationaux
<b>CHAMPAGNE DE LABRIOLLE Jacques</b>	pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières
<b>COLLET Brigitte</b>	chargée des négociations sur le changement climatique pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques.
<b>CROQUETTE François</b>	pour les droits de l'Homme, chargé(e) de la dimension internationale de la Shoah, des spoliations et du devoir de mémoire
<b>DUQUESNE Pierre</b>	délégué interministériel à la Méditerranée
<b>ESCURE Marcel</b>	délégué à la Coopération régionale dans la zone de l'Océan indien
<b>FISCHER Laurence</b>	pour le sport
<b>MORO Christine</b>	pour l'action extérieure des collectivités territoriales
<b>NILAM Jean-Bernard</b>	délégué à la Coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane
<b>O Delphine</b>	secrétaire générale de la Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes (Pékin+25)
<b>RIVOAL Stéphanie</b>	secrétaire générale du sommet Afrique-France
<b>ROYAL Ségolène</b>	chargée de la négociation internationale pour les pôles Arctique et Antarctique
<b>SEHEMAUD François</b>	représentant spécial du PR, pour la Syrie
<b>SEYDOUX Stéphanie</b>	pour la santé mondiale
<b>TEIXEIRA DA SILVA Pascal</b>	chargé des migrations
<b>VERDIER Henri</b>	pour le numérique
<b>VISCONTI Stéphane</b>	pour le partenariat oriental de l'Union européenne et de la Mer Noire, co-président(e) du Groupe de Minsk
<b>WEHRLING Yann</b>	délégué à l'environnement

Source : commission des finances à partir des réponses aux questionnaires budgétaires

Les rapporteurs spéciaux n'ont pas entendu porter un jugement sur l'opportunité de placer tel ou tel autre sujet dans le domaine de compétence d'un ambassadeur thématique. Un tel travail – qui porterait sur la conduite de la politique étrangère de la France – relèverait davantage des travaux de la commission de la défense et des affaires étrangères.

Sous cette réserve, ils considèrent qu'au regard des intitulés de poste et des objectifs dont témoignent – lorsqu'elles existent – les lettres de mission des ambassadeurs thématiques, les domaines de compétence de ces derniers apparaissent cohérents avec la doctrine exposée par le ministère.

Ainsi, toutes les missions confiées aux ambassadeurs thématiques peuvent être rattachées à l'un des trois grands volets de cette doctrine :

- sujets ou problématiques transversales : ambassadeurs ou ambassadrices délégués à la science, la technologie ou l'innovation, à l'environnement, aux droits de l'Homme, à la négociation sur le changement climatique, aux investissements internationaux, à l'action extérieure des collectivités territoriales, à l'action culturelle, au numérique, à la santé mondiale, à la migration et au sport ;

- dossiers géographiques sensibles ou transfrontaliers : ambassadeurs ou ambassadrices à la coopération dans l'Océan indien et dans la zone Antilles-Guyane, au partenariat oriental de l'Union européenne, à la négociation pour les pôles, à la Méditerranée, à la coopération transfrontalière, à la représentation du Président de la République pour la Syrie ;

- évènements internationaux : ambassadeurs ou ambassadrices chargés de l'organisation du G7, du sommet Afrique-France ou de la Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes.

Néanmoins le rattachement des intitulés de poste des ambassadeurs thématiques avec les objectifs de politique étrangère de la France ne s'est pas toujours imposé avec une telle évidence. À cet égard, les rapporteurs spéciaux se sont étonnés de la nomination en 2009 d'un ambassadeur chargé de promouvoir la cohésion sociale.

Ils observent que le ministère n'a pas été en mesure de pleinement justifier l'intérêt d'un tel poste dont la suppression a été décidée en 2014. Le poste apparaît, toutefois, avoir principalement eu trait à une représentation du Gouvernement auprès de l'Organisation Internationale du Travail (OIT)<sup>1</sup>. La nécessité de conférer au titulaire de ces fonctions le statut d'ambassadeur thématique ne paraît pas se justifier, d'autant plus que ces prédécesseurs et successeurs n'en ont, eux, pas bénéficié.

## **2. L'évolution dans le temps des postes d'ambassadeurs thématiques met à jour la stabilité de certaines fonctions mais aussi de leur titulaire ce qui conduit d'ailleurs le ministère à instaurer un butoir**

Les rapporteurs spéciaux ont souhaité procéder à un recensement des postes d'ambassadeurs thématiques occupés au cours de la période 2009-2020.

---

<sup>1</sup> Les délégués français auprès de l'OIT - [https://www.ilo.org/paris/a-propos/WCMS\\_455727/lang--fr/index.htm](https://www.ilo.org/paris/a-propos/WCMS_455727/lang--fr/index.htm)

Ce travail permet de mettre à jour la grande stabilité dans le temps d'un certain nombre d'entre eux (coopération à la zone Antilles-Guyane et dans l'Océan indien, délégation à la science, la technologie et l'innovation, à l'environnement et aux investissements internationaux) malgré la recomposition de certains postes par fusion ou adjonction de compétences (ambassade pour le partenariat oriental de l'UE et la co-présidence du Groupe de Minsk, ambassade pour les droits de l'Homme et la dimension internationale de la Shoah, des spoliations et des devoirs de mémoire).

Sur ce point, les rapporteurs spéciaux ont pris note du souhait exprimé par le secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères de limiter dans le temps la durée au cours de laquelle les ambassadeurs thématiques sont appelés à rester sur un même poste.

Il a, en effet, indiqué par une note de service en date du 15 juillet 2020, que la durée de mission serait désormais alignée sur celle des chefs de poste, c'est-à-dire trois ans avec extension possible. Il conviendra de vérifier dans le temps long si cette mesure sera effectivement appliquée ou si le recours aux extensions - supposées dérogatoires - sera fréquemment constaté. En tout état de cause, une telle évolution représenterait un véritable changement pour le ministère puisque sur la période 2009-2020, 24 des 53 postes d'ambassadeurs thématiques avaient été occupés par un même titulaire sur une période supérieure au butoir nouvellement introduit.

Ce travail de recensement contribue, en outre, à illustrer le « tâtonnement » dont la France a pu faire preuve sur certains dossiers et qui s'illustre par des changements fréquents sur la période 2009-2020 des intitulés ou du rattachement des postes (coopération en Méditerranée ou migration).

Enfin, il montre le caractère temporaire - et attendu comme tel - de certaines fonctions, notamment celles liées à l'organisation ou à la participation à des événements internationaux ponctuels.



### Évolution des postes d'ambassadeurs thématiques sur la période 2009-2020 (2/3)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020			
Coopération	chargé(e) des questions économiques de reconstruction et de développement	pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières	pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières	chargé(e) de l'Union pour la Méditerranée	chargé(e) de la coopération méditerranéenne	chargé(e) de la coopération dans la région des Grands Lacs	chargé(e) de la coopération décentralisée avec l'Asie	chargé(e) à la Coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane	délégué(e) interministériel à la Méditerranée	pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières					
	Coopération	chargé(e) de la coopération dans la région des Grands Lacs	chargé(e) de la coopération décentralisée avec l'Asie	chargé(e) à la Coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane	délégué(e) à la Coopération régionale dans la zone de l'Océan indien	pour le partenariat oriental de l'Union européenne et de la Mer Noire	pour le partenariat oriental de l'Union européenne et de la Mer Noire, coprésident(e) du Groupe de Minsk,	coprésident(e) du Groupe de Minsk,	chargé(e) de la lutte contre la criminalité organisée	Représentant(e) spéciale chargé(e) de la coordination de la lutte internationale contre la piraterie maritime	chargé(e) de la stratégie internationale en matière de lutte contre le terrorisme	secrétariat général de la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel	chargé(e) de la prévention des conflits en Afrique		
														Représentant(e) spécial du Ministre pour le Sahel	Représentant(e) spécial du Président de la République pour la Syrie

Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

Changeement de titulaire du poste





## DEUXIÈME PARTIE UN COÛT BUDGÉTAIRE QUI DOIT ÊTRE MIEUX APPRÉCIÉ

### I. DÉTERMINÉE SELON LES RÈGLES EN VIGUEUR AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE, LEUR RÉMUNÉRATION EST INFÉRIEURE À CELLE DE LEURS COLLÈGUES À L'ÉTRANGER

#### *A. LORSQU'ILS PERÇOIVENT UNE RÉMUNÉRATION, CELLE-CI EST DÉTERMINÉE SELON LES RÈGLES HABITUELLES AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT*

Ainsi que les rapporteurs spéciaux l'ont montré, l'essentiel des personnalités exerçant les fonctions d'ambassadeurs thématiques sont des agents publics, notamment du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Dans ce contexte, le calcul de la rémunération obéit pour la grande majorité des ambassadeurs aux règles habituelles de la fonction publique.

Ainsi, la rémunération des ambassadeurs thématiques qui bénéficient du statut de fonctionnaire se compose d'un traitement de base et de primes.

Lorsqu'ils ne sont pas fonctionnaires, la rémunération est déterminée - comme pour tout agent contractuel - en référence aux traitements constatés à niveau de responsabilité comparable.

Il convient, toutefois, de relever que certains ambassadeurs thématiques ne sont pas rémunérés au titre de leurs fonctions.

Il en va ainsi de ceux d'entre eux qui disposent du statut d'ambassadeur thématique en complément de fonctions qu'ils exercent par ailleurs dans le champ de l'action extérieure de la France. Sont ou ont été notamment concernés :

- l'ambassadeur aux investissements internationaux, M. Pascal Cagni, directeur général de *Business France* et rémunéré à ce seul titre par cet opérateur ;

- l'ambassadeur à l'action culturelle extérieure de la France, M. Pierre Buhler, Président de l'Institut français et rémunéré à ce seul titre par l'opérateur.

En outre, plusieurs ambassadeurs thématiques n'ont pas été rémunérés au titre de leurs fonctions alors même que ce statut ne leur avait pas été accordé *ès qualité*. Tel se trouvait être le cas au 1<sup>er</sup> janvier 2020 de :

- l'ambassadrice déléguée à la science, la technologie et l'innovation, Mme Catherine Bréchnac ;

- l'ambassadrice chargée de la négociation internationale pour les pôles Arctique et Antarctique, Mme Ségolène Royal.

**B. AVEC 2,3 MILLIONS D'EUROS DE CRÉDITS MOBILISÉS À CETTE FIN EN 2020, LA RÉMUNÉRATION DES AMBASSADEURS THÉMATIQUES EST INFÉRIEURE À CELLE DE LEURS COLLÈGUES À L'ÉTRANGER**

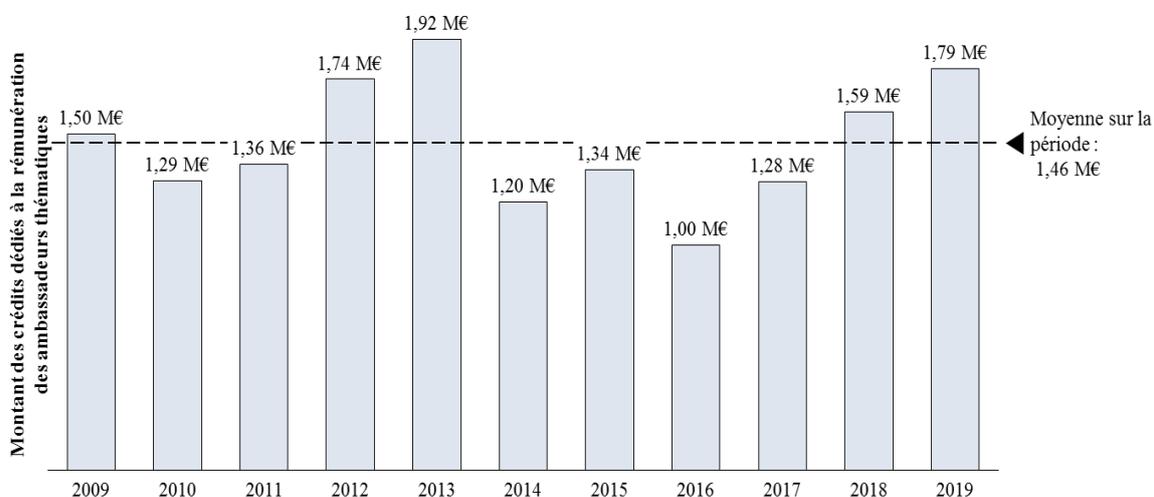
En 2019, le montant des crédits (chargés, hors CAS « Pensions ») consacrés à la rémunération des ambassadeurs thématiques s'est élevé à 1,8 million d'euros soit 2,3 millions d'euros y compris CAS « Pensions ».

D'après les informations fournies par le ministère et compte tenu du fait que certains d'entre eux ne perçoivent pas de rémunération, la rémunération annuelle moyenne des ambassadeurs thématiques s'élevait à environ 123 000 euros bruts.

La fourchette de rémunération nette s'établit, en 2019, à environ 118 576 euros bruts pour la plus basse et 268 399 euros pour la plus haute.

En premier lieu, les rapporteurs spéciaux relèvent que le montant des crédits consacrés à la rémunération des ambassadeurs thématiques est resté globalement stable, autour de 1,5 million d'euros (hors compte d'affectation spéciale « Pensions ») en moyenne sur la période.

**Évolution de la rémunération des ambassadeurs thématiques (chargée, hors CAS « Pensions »)**



Source : commission des finances à partir des réponses au questionnaire

En second lieu, ce niveau de rémunération peut être comparé à celui perçu par les autres ambassadeurs. À cet égard, le ministère a indiqué dans ses réponses que la rémunération annuelle médiane des ambassadeurs en poste à l'étranger s'élevait à 227 040 euros bruts annuel.

L'écart de rémunération entre les ambassadeurs thématiques et cette rémunération médiane résulte du fait que les ambassadeurs thématiques sont implantés en France et ne perçoivent pas, à ce titre, l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE) qui représentait, ainsi que vos rapporteurs spéciaux l'ont montré à l'occasion de leur rapport relatif à la masse salariale du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères<sup>1</sup>, plus de 40 % de cette dernière en 2018.

## **II. DES MOYENS BUDGÉTAIRES ET HUMAINS ÉQUIVALANT À 2 MILLIONS D'EUROS - LONGTEMPS SOUS-ÉVALUÉS - SONT MIS À LEUR DISPOSITION**

### ***A. ILS DISPOSENT DE MOYENS FINANCIERS COUVRANT LEURS FRAIS DE REPRÉSENTATION ET DE MISSION QUI REPRÉSENTAIENT UN COÛT GLOBAL DE 406 624 EUROS EN 2019***

Au-delà des crédits de titre 2 engagés au titre de la rémunération des ambassadeurs thématiques, ces derniers bénéficient de moyens budgétaires visant à couvrir leurs frais de mission et de représentation.

Pour rappel, les frais de mission recouvrent les dépenses engagées pour les voyages professionnels, l'hébergement, la restauration et les frais de taxis.

Les frais de représentation recouvrent, quant à eux, les déjeuners et diners de travail, les frais de réception, les frais d'inscription à un évènement professionnel et les cadeaux protocolaires.

Là-encore les rapporteurs ont pris note de l'intention exprimée récemment par le secrétaire général du ministère d'organiser à l'avenir un « suivi régulier de l'enveloppe » confiée aux ambassadeurs thématiques.

Ils observent, également, que la méthode comptable utilisée pour évaluer les frais de mission et de représentation des ambassadeurs thématiques a récemment évolué.

En effet, alors que les montants retracés ne concernaient que les crédits mis strictement à la disposition des ambassadeurs, les frais pris en charge par les directions métiers auxquelles ils sont rattachés n'étaient pas pris en compte.

---

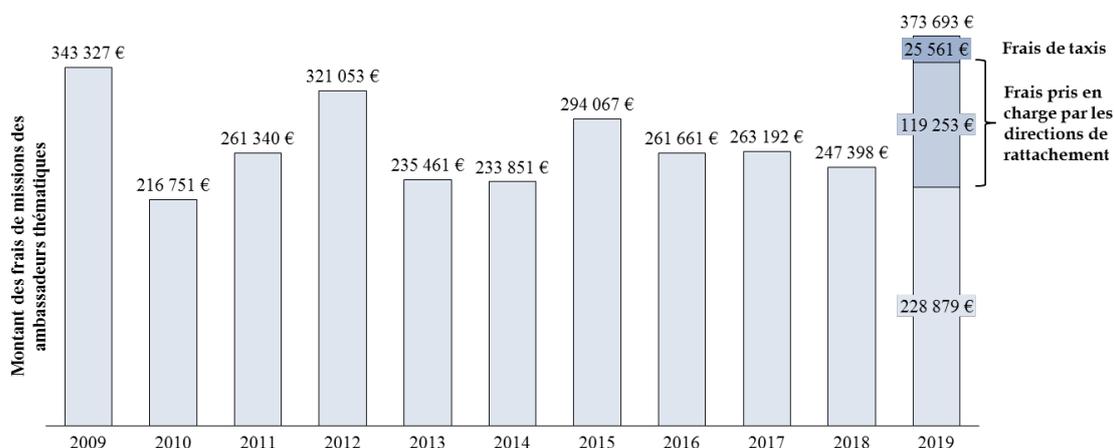
<sup>1</sup> Rapport d'information n° 729 fait au nom de la commission des finances du Sénat sur la masse salariale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères par MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud, sénateurs.

Or, ces derniers représentaient près du tiers des frais de mission et de représentation des ambassadeurs thématiques en 2019. Dans ces conditions, les rapporteurs spéciaux estiment que le coût des ambassadeurs thématiques a été longtemps sous-évalué.

## 1. Les frais de mission

Le montant des dépenses engagées au titre des frais de mission (voyages professionnels, hébergement, restauration et frais de taxis) s'élevait à 348 132 euros en 2019 dont 93 692 euros pris en charge par les directions de rattachement des ambassadeurs.

### Évolution du montant global des frais de mission des ambassadeurs thématiques en 2009 et 2019



Source : commission des finances à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Rapporté au nombre d'ambassadeurs thématiques alors en fonction, le montant **des frais de mission s'élève, ainsi, à 16 247 euros au titre de l'année 2019.**

S'ils saluent la mise en œuvre d'un suivi comptable retraçant plus fidèlement le coût de ces ambassadeurs, les rapporteurs spéciaux regrettent qu'une réévaluation a posteriori n'ait pas été réalisée par le ministère pour en apprécier l'évolution dans le temps.

## 2. Les frais de représentation

Comme indiqué, **les ambassadeurs thématiques bénéficient, également, du versement d'une dotation couvrant leurs frais de représentation** (déjeuners et diners de travail, frais de réception, frais d'inscription à un évènement professionnel et cadeaux protocolaires). Les crédits consommés à ce titre – retracés au titre du programme 105 de la mission « *Action extérieure de l'État* » – s'élevaient à **32 931 euros en 2019.**

Il convient de relever que plusieurs ambassadeurs ne voient pas leurs frais de représentation pris en charge par le ministère de l'Europe et affaires étrangères et, conséquemment, par le programme 105. En 2019, étaient notamment concernés :

- l'ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane dont les frais sont pris en charge par le cabinet du ministre de l'outre-mer ;

- l'ambassadeur délégué à la coopération régionale dans l'Océan indien dont les frais sont également pris en charge par le cabinet du ministre de l'outre-mer ;

- le représentant spécial du Président de la République pour la Syrie dont les frais sont pris en charge par l'Élysée.

***B. SI LES MOYENS HUMAINS À LA DISPOSITION DES AMBASSADEURS THÉMATIQUES SONT NORMALEMENT MUTUALISÉS, CERTAINS BÉNÉFICIENT DE RESSOURCES SUPPLÉMENTAIRES***

Pour l'exercice de leurs fonctions, les ambassadeurs thématiques disposent à titre principal d'un secrétariat partagé qui regroupe, d'après les données transmises aux rapporteurs spéciaux, deux assistants (fonctionnaires de catégorie C du ministère). Ces deux fonctionnaires assistent les ambassadeurs à plusieurs titres : organisation des réunions, gestion de l'agenda et appui logistique dans la préparation des dossiers.

Par ailleurs, les ambassadeurs fonctionnellement rattachés à une direction peuvent s'appuyer sur les moyens de cette dernière.

Enfin - et à titre normalement exceptionnel - les ambassadeurs thématiques peuvent bénéficier du concours de personnels extérieurs à leur direction et au secrétariat partagé. En 2019, neuf ambassadeurs se trouvaient dans cette situation.

Comme l'indiquent les réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, la mise à disposition de ces personnels peut être, le cas échéant arbitrée et assurée par le second ministère de tutelle de l'ambassadeur le cas échéant comme c'est le cas, par exemple, de l'ambassadrice pour le sport qui bénéficie d'un chargé de mission relevant du ministère de la Jeunesse et des Sports.

Des profils spécifiques peuvent également être recrutés en interne dans l'administration ou à l'extérieur pour assurer des besoins ponctuels liés, par exemple, à l'organisation d'un sommet (communication ou gestion budgétaire...).

En aucun cas, néanmoins, des agents n'auraient été mis à disposition pour assurer le transport unique et personnel des ambassadeurs thématiques.

### Appui en personnel mis à la disposition des ambassadeurs thématiques en 2019 hors secrétariat partagé

Fonctions	Appui en personnel (hors secrétariat partagé)
Ambassadeur, délégué interministériel à la Méditerranée	- 1 fonctionnaire de catégorie C ; - 1 fonctionnaire de catégorie A ; - 2 contrats occasionnels ; - 1 vacataire.
Ambassadrice pour le sport	- 1 fonctionnaire de catégorie C ; - 1 fonctionnaire mis à disposition par le ministère des Sports.
Ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane	- 1 fonctionnaire de catégorie C.
Ambassadrice, secrétaire générale de la Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes (Pékin+25)	- 1 diplomate canadien ; - 2 contrats occasionnels.
Ambassadrice, secrétaire générale du sommet Afrique-France	- 1 fonctionnaire de catégorie A ; - 1 personnel en CDD.
Ambassadrice chargée de la négociation internationale pour les pôles Arctique et Antarctique	- 2 personnels en CDD.
Ambassadrice pour la santé mondiale	- 2 fonctionnaires de catégories C ; - 1 fonctionnaire mis à disposition par le ministère de la Santé ; - 1 personnel en CDD.
Ambassadeur pour le numérique	- 1 fonctionnaire de catégorie C ; - 1 personnel en CDD ; - 1 contrat occasionnel.
Ambassadeur délégué à l'environnement	- 1 contrat occasionnel.

Source : commission des finances à partir des réponses aux questionnaires budgétaires

D'après les informations fournies aux rapporteurs spéciaux, le coût représenté par la mise à disposition d'agents ou de collaborateurs s'élevait, en 2019, à 1,5 million d'euros, soit 70 484 euros bruts par ambassadeur en poste (22).

Dans sa note de service du 15 juillet 2020, le secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères a indiqué la nécessité « d'homogénéiser les moyens humains et financiers alloués aux ambassadeurs thématiques ».

En l'espèce, il est prévu de soumettre toute demande de mise à disposition de personnels à l'appréciation de la directrice générale de l'administration et de la modernisation (DGA) du ministère. Les rapporteurs spéciaux partagent la nécessité de cet engagement dont ils veilleront à ce qu'il soit effectivement suivi d'effets.

En définitive, le coût total des ambassadeurs thématiques s'élevait à 4,3 millions d'euros en 2019, soit environ 186 000 euros par ambassadeur, en moyenne.

Toutefois, compte tenu du fait que les moyens humains mis à leur disposition sont, pour l'essentiel, des agents de la fonction publique. Aussi, la dépense nette générée par les ambassadeurs thématiques (rémunération, frais de mission et de représentation) peut être évaluée à 2,8 millions d'euros par an, soit environ 141 000 euros pour chacun d'entre eux en moyenne.



## TROISIÈME PARTIE UNE ÉVALUATION ET UN SUIVI À RENFORCER

### I. FAUTE D'UNE OBLIGATION GÉNÉRALE DE RENDRE COMPTE, LE SUIVI DE LEURS ACTIVITÉS EST DÉFAILLANT

#### A. LEURS OBLIGATIONS SONT ESSENTIELLEMENT DÉFINIES PAR DE TROP RARES LETTRES DE MISSION

Ainsi que les rapporteurs spéciaux l'ont rappelé, le cadre juridique applicable aux ambassadeurs thématiques demeure flou en l'absence d'un acte réglementaire dédié à préciser leurs missions et prérogatives à l'instar du décret du 1<sup>er</sup> juin 1979 s'agissant des ambassadeurs ordinaires.

Dans ces conditions, la définition de ces éléments repose essentiellement sur les lettres de mission qui sont remises aux ambassadeurs thématiques par leurs ministres de tutelle ou sur les plans d'action qui sont élaborés à leur attention.

L'analyse des lettres de mission transmises par le ministère permet de constater la récurrence de certains thèmes, notamment :

- le rappel du contexte politique dans lequel s'inscrit la nomination de l'ambassadeur thématique (exemple : « [...] faire de la science, la technologie et l'innovation une priorité pour construire une économie de la connaissance »<sup>1</sup>) ;

- la définition de la mission confiée à l'ambassadeur (exemple : « [...] contribuer à soutenir et faire prévaloir les positions et analyses françaises sur les grandes questions liées au sport [...] »<sup>2</sup>) ;

- la présentation des moyens mis à disposition de l'ambassadeur (exemple : « [...] vous vous appuyerez, pour les éléments de fond nécessaires à votre mission, sur les directions concernées de nos deux ministères »<sup>3</sup>) ;

- le rattachement fonctionnel de l'ambassadeur thématique (exemple : « Placée auprès du Secrétaire général des affaires étrangères et du développement international [...] »<sup>4</sup>) ;

---

<sup>1</sup> Lettre de mission adressée à Mme Catherine Bréchnignac, ambassadrice déléguée à la science, la technologie et l'innovation par M. le ministre des Affaires étrangères et Mme la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 25 mars 2010.

<sup>2</sup> Lettre de mission adressée à Mme Laurence Fischer, ambassadrice pour le sport par M. le ministre des Affaires étrangères, date non communiquée.

<sup>3</sup> Lettre de mission adressée à M. Teixeira Da Silva, ambassadeur chargé des migrations par M. le ministre des Affaires étrangères et M. le ministre de l'Intérieur, date non communiquée.

<sup>4</sup> Lettre de mission adressée à Mme Brigitte Collet, ambassadrice chargée des négociations sur le changement climatique pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques, par M. le ministre des Affaires étrangères et Mme la ministre de l'Environnement, 5 octobre 2016.

- l'obligation de faire rapport des activités (exemple : « *Vous me ferez rapport sur une base régulière de vos activités [...] »*<sup>1</sup>).

Une telle synthèse des éléments retracés par les lettres de mission ne doit, toutefois, pas laisser croire que ces documents répondent à un formalisme constant.

Aussi, plusieurs des lettres de mission des ambassadeurs thématiques en fonction au 1<sup>er</sup> janvier 2020 omettent de préciser une obligation de faire rapport des activités ou d'indiquer un rattachement fonctionnel.

---

<sup>1</sup> *Lettre de mission adressée à M. François Croquette, ambassadeur pour les droits de l'Homme, chargé de la dimension internationale de la Shoah, des spoliations et du devoir de mémoire, par M. le ministre des Affaires étrangères, 4 mai 2017.*

**Existence d'une lettre de mission et obligation de faire rapport des activités  
des ambassadeurs thématiques au 1<sup>er</sup> janvier 2020**

Nom	Fonctions	Lettre de mission	Demande de rapport d'activité
<b>CHAMPAGNE DE LABRIOLLE Jacques</b>	<i>pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières</i>	Non	-
<b>DUQUESNE Pierre</b>	<i>délégué interministériel à la Méditerranée</i>	Non	-
<b>MORO Christine</b>	<i>pour l'action extérieure des collectivités territoriales</i>	Non	-
<b>SEHEMAUD François</b>	<i>représentant spécial du PR, pour la Syrie</i>	Non	-
<b>VISCONTI Stéphane</b>	<i>pour le partenariat oriental de l'Union européenne et de la Mer Noire, co-président du Groupe de Minsk</i>	Non	-
<b>BRECHIGNAC Catherine</b>	<i>déléguée à la science, la technologie et l'innovation</i>	Oui	Oui
<b>BUHLER Pierre</b>	<i>chargé de mission pour l'action culturelle extérieure de la France</i>	Oui	Non
<b>CAGNI Pascal</b>	<i>délégué aux investissements internationaux</i>	Oui	Non
<b>COLLET Brigitte</b>	<i>chargée des négociations sur le changement climatique pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques.</i>	Oui	Oui
<b>CROQUETTE François</b>	<i>pour les droits de l'Homme, chargé(e) de la dimension internationale de la Shoah, des spoliations et du devoir de mémoire</i>	Oui	Oui
<b>ESCURE Marcel</b>	<i>délégué à la Coopération régionale dans la zone de l'Océan indien</i>	Oui	
<b>FISCHER Laurence</b>	<i>pour le sport</i>	Oui	Non
<b>NILAM Jean-Bernard</b>	<i>délégué à la Coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane</i>	Oui	Oui
<b>O Delphine</b>	<i>secrétaire générale de la Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes (Pékin+25)</i>	Oui	Non
<b>RIVOAL Stéphanie</b>	<i>secrétaire générale du sommet Afrique-France</i>	Oui	Non
<b>ROYAL Ségolène</b>	<i>chargée de la négociation internationale pour les pôles Arctique et Antarctique</i>	Oui	Non
<b>SEYDOUX Stéphanie</b>	<i>pour la santé mondiale</i>	Oui	Oui
<b>TEIXEIRA DA SILVA Pascal</b>	<i>chargé des migrations</i>	Oui	Oui
<b>VERDIER Henri</b>	<i>pour le numérique</i>	Oui	Non
<b>WEHLING Yann</b>	<i>délégué à l'environnement</i>	Oui	Oui

Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

Les rapporteurs spéciaux estiment que la mention des cinq éléments précités devrait présenter un caractère obligatoire à l'avenir. Ils plaident, en ce sens pour qu'un décret vienne préciser que la nomination d'un ambassadeur thématique donne lieu à la remise d'une lettre de mission devant comporter *a minima* ces éléments.

Une telle obligation permettrait par ailleurs d'assurer que tous les ambassadeurs thématiques soient bien destinataires d'une lettre de mission, ce qui n'est actuellement pas le cas.

En effet, sur les 20 ambassadeurs thématiques en poste au 1<sup>er</sup> janvier 2020, quatre d'entre eux ne disposaient pas d'une lettre de mission. Tandis que pour ceux qui en étaient destinataires, six ne s'étaient vu adresser aucune obligation formelle de faire rapport de leurs activités.

***B. L'ABSENCE DE PARUATION D'UN RAPPORT D'ACTIVITÉ POUR BEAUCOUP D'ENTRE EUX COMPLIQUE L'APPRÉCIATION DE LEURS OCCUPATIONS QUI SONT POURTANT RÉELLES***

Même si cette obligation ne figure pas formellement dans le corps des lettres de mission éventuellement adressées aux ambassadeurs thématiques, la publication – fusse en diffusion restreinte – d'un rapport d'activité et de fin de mission apparaît comme une bonne pratique qui devrait être systématiquement observée.

Or, tel est loin d'être le cas comme ont pu le constater les rapporteurs spéciaux. En effet, parmi les ambassadeurs thématiques en poste au 1<sup>er</sup> janvier 2020, moins de la moitié ont produit un rapport d'activité qui a fait l'objet d'une transmission, à leur demande, à l'attention des rapporteurs spéciaux.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que tous les ambassadeurs thématiques en question étaient en poste l'année précédente. Il serait donc apparu normal que leur activité au cours de l'année 2019 fasse l'objet d'un rapport.

Elle témoigne, néanmoins, d'une tendance lourde puisque le ministère a concédé que parmi les anciens ambassadeurs thématiques seule une minorité avait restitué des rapports d'activité et de fin de mission.

Faute de la publication systématique d'un tel rapport, les rapporteurs spéciaux ont du s'attacher à examiner des pièces de nature diverses (extraits d'agenda, notes internes, comptes rendus de conférence etc.).

Ces éléments transmis par le ministère ont permis – en particulier pour les ambassadeurs en poste en 2019 et 2020 – d'attester de la pleine réalité des fonctions exercées.

Dans ce contexte, ils saluent la volonté exprimée par le secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères de prévoir la remise systématique d'un rapport de fin de mission.

Ils considèrent, toutefois, que des rapports annuels devraient également être produits, d'une part, et que le vecteur retenu (une note de service, en l'espèce) ne constitue pas le support le plus adéquat, d'autre part.

Ici encore, les rapporteurs spéciaux plaident pour que l'obligation de faire rapport annuellement et à l'issue de la mission de leurs activités figure dans un décret fixant le cadre juridique applicable aux ambassadeurs thématiques.

**Existence d'éléments matériels permettant d'apprécier l'activité  
des ambassadeurs thématiques en poste au 1<sup>er</sup> janvier 2020**

Nom	Fonctions	En poste l'année précédente	Transmission d'un rapport d'activité
<b>BRECHIGNAC Catherine</b>	déléguée à la science, la technologie et l'innovation	Oui	Oui
<b>FISCHER Laurence</b>	pour le sport	Oui	Oui
<b>MORO Christine</b>	pour l'action extérieure des collectivités territoriales	Oui	Oui
<b>WEHLING Yann</b>	délégué à l'environnement	Oui	Oui
<b>ESCURE Marcel</b>	délégué à la Coopération régionale dans la zone de l'Océan indien	Oui	Oui
<b>COLLET Brigitte</b>	chargée des négociations sur le changement climatique pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques.	Oui	Oui
<b>O Delphine</b>	secrétaire générale de la Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes (Pékin+25)	Oui	Oui
<b>ROYAL Ségolène</b>	chargée de la négociation internationale pour les pôles Arctique et Antarctique	Oui	Oui
<b>VERDIER Henri</b>	pour le numérique	Oui	Oui
<b>CAGNI Pascal</b>	délégué aux investissements internationaux	Oui	Non
<b>CHAMPAGNE DE LABRIOLLE Jacques</b>	pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières	Oui	Non
<b>CROQUETTE François</b>	pour les droits de l'Homme, chargé de la dimension internationale de la Shoah, des spoliations et du devoir de mémoire	Oui	Non
<b>VISCONTI Stéphane</b>	pour le partenariat oriental de l'Union européenne et de la Mer Noire, co-président du Groupe de Minsk	Oui	Non
<b>BUHLER Pierre</b>	chargé de mission pour l'action culturelle extérieure de la France	Oui	Non
<b>DUQUESNE Pierre</b>	délégué interministériel à la Méditerranée	Oui	Non
<b>NILAM Jean-Bernard</b>	délégué à la Coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane	Oui	Non
<b>RIVOAL Stéphanie</b>	secrétaire générale du sommet Afrique-France	Oui	Non
<b>SENEMAUD François</b>	représentant spécial du PR, pour la Syrie	Oui	Non
<b>SEYDOUX Stéphanie</b>	pour la santé mondiale	Oui	Non
<b>TEIXEIRA DA SILVA Pascal</b>	chargé des migrations	Oui	Non

Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire

## II. LEUR ÉVALUATION ANNUELLE PAR LES SERVICES DU MINISTÈRE EST CONVENABLEMENT MISE EN ŒUVRE

### A. L'ÉVALUATION DES AMBASSADEURS THÉMATIQUES INCOMBE AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES OU À L'UNE DE SES DIRECTIONS

Les ambassadeurs thématiques peuvent être rattachés tant à des directions du ministère de l'Europe et des affaires étrangères qu'à son secrétariat général, ainsi que le montre l'organigramme *infra*. Il en découle que l'évaluation annuelle des ambassadeurs peut être conduite par la direction de rattachement ou par le secrétariat général lui-même.

En outre, compte tenu de la double tutelle ministérielle qui peut caractériser certains postes d'ambassadeurs thématiques, les directions de ces ministères peuvent également être impliquées dans l'évaluation des personnes.

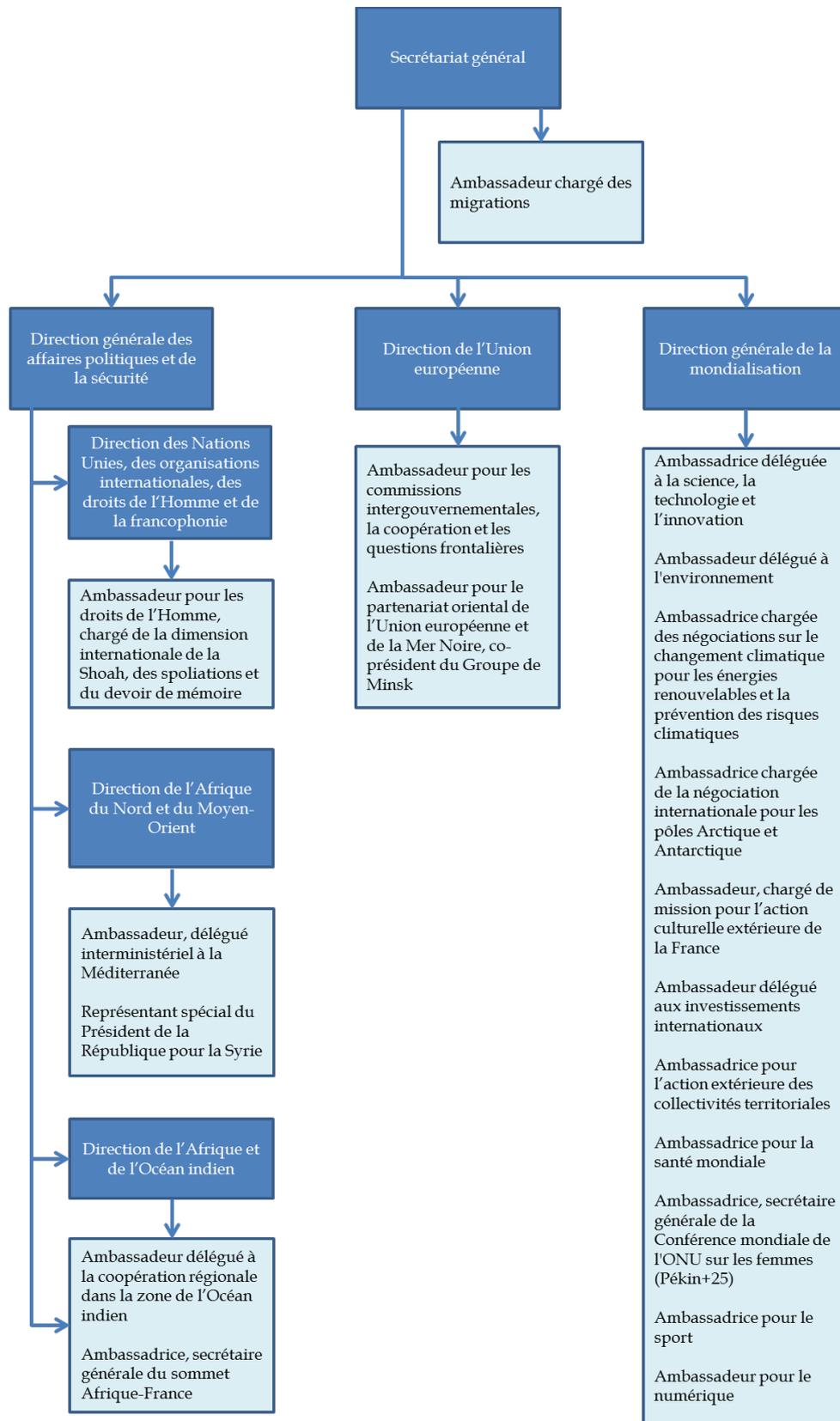
Les entretiens d'évaluation permettent, comme il est d'usage au sein de la fonction publique, d'échanger sur les objectifs fixés et à venir, sur la façon de servir et sur le potentiel de l'agent.

D'après les éléments transmis aux rapporteurs spéciaux, le secrétaire général du ministère aurait procédé, en 2020, à l'évaluation de six ambassadeurs thématiques, tandis que quatre autres auraient été évalués par les directeurs ou directeurs adjoints compétents. Les sept ambassadeurs thématiques restants<sup>1</sup> devraient être évalués au cours du dernier trimestre.

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, trois postes occupés au 1<sup>er</sup> janvier 2020 sont vacants au 20 septembre 2020.

## Rattachement des ambassadeurs thématiques aux différentes directions du ministère de l'Europe et des affaires étrangères



***B. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU MINISTÈRE A TRAVAILLÉ À UNE CLARIFICATION DU CADRE DÉONTOLOGIQUE APPLICABLE AUX AMBASSADEURS THÉMATIQUES***

Les rapporteurs spéciaux ont été informés du souhait du secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères de renforcer les exigences déontologiques applicables aux ambassadeurs thématiques.

Ainsi, une charte de déontologie a été élaborée à leur attention. Elle expose les obligations générales applicables à l'ensemble des fonctionnaires, en général, et aux agents du ministère de l'Europe et des affaires étrangères en particulier.

Compte tenu d'écarts récents en la matière, la charte rappelle, par exemple, l'obligation de neutralité et le devoir de réserve qui incombent aux ambassadeurs thématiques.

Les rapporteurs spéciaux estiment que ces précisions en matière déontologique sont bienvenues.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 30 septembre 2020, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu une communication de MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud, rapporteurs spéciaux, sur les ambassadeurs thématiques.

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous en venons à la communication de MM. Rémi Féraud et Vincent Delahaye, rapporteurs spéciaux de la mission « Action extérieure de l'État » sur les ambassadeurs thématiques.

**M. Rémi Féraud, rapporteur spécial.** – Le sujet de notre rapport est régulièrement médiatisé. Nous nous en tiendrons à sa partie budgétaire, comme nous en étions convenus lors du débat sur la légitimité et le coût des ambassadeurs thématiques, intervenu en séance au cours du dernier projet de loi de finances.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, on recense une vingtaine d'ambassadeurs thématiques. En poste à Paris, ils ne sont accrédités auprès d'aucun État étranger ni d'aucune organisation internationale. Ils sont rattachés à la direction du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et peuvent avoir une double tutelle – par exemple du ministère de la santé ou de celui de la culture – en fonction de leur domaine d'intervention. Leurs missions peuvent se répartir en trois catégories : les unes touchent à des sujets d'actualité et à des problématiques transversales, comme les droits de l'homme, la santé, le numérique ou bien le rayonnement culturel ; d'autres sont consacrées à des dossiers géographiques importants et sensibles, comme le conflit syrien ou bien le partenariat oriental de l'Union européenne : enfin, certaines missions concernent l'organisation d'événements internationaux comme le G7 de Biarritz. Le ministère insiste sur le fait que, s'ils bénéficient du titre d'ambassadeur, c'est pour renforcer leur autorité au plan international et faciliter leur accès auprès de personnalités étrangères. Ils bénéficient ainsi d'un rang qui leur permet d'exercer leurs missions correctement.

Nous n'avons pas constaté d'incohérence manifeste entre la réalité de l'exercice des fonctions d'ambassadeur thématique et la doctrine d'emploi qui définit ces fonctions, même si le contrôle reste insuffisant.

Initialement, dans les années quatre-vingt, les ambassadeurs thématiques étaient itinérants. Les premiers d'entre eux ont été nommés sous la présidence de M. Chirac. Leur nombre a augmenté pendant une dizaine d'années avant de se multiplier durant la dernière décennie. Ils étaient vingt au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Quelques-uns ont encore été nommés au cours de l'été.

Ces ambassadeurs sont pour l'essentiel des fonctionnaires et des diplomates. Quelques personnalités politiques exercent aussi la fonction, mais en nombre très limité quand elles ne sont pas fonctionnaires du Quai d'Orsay.

Les missions qu'exercent les ambassadeurs thématiques s'inscrivent dans des objectifs de politique étrangère, avec quelques exceptions – il y a eu par exemple un ambassadeur à la cohésion sociale.

On estime à environ 200 000 euros par ambassadeur la dépense annuelle moyenne pour une rémunération proche de 123 000 euros bruts, soit la moitié de celle attribuée à un ambassadeur en poste à l'étranger : en poste à Paris, les ambassadeurs thématiques ne perçoivent pas d'indemnité de résidence à l'étranger.

Le coût global de ces ambassadeurs atteint 1,8 million d'euros, montant à 2,3 millions d'euros si l'on prend en compte le CAS « Pensions ». La prise en charge des frais de mission et de représentation a représenté 400 000 euros en 2019, la hausse de ce montant par rapport aux années précédentes n'étant due qu'à l'intégration de dépenses qui n'étaient jusque-là pas prises en compte.

Les ambassadeurs thématiques disposent de collaborateurs, agents publics relevant d'un secrétariat partagé, pour un coût total de 1,5 million d'euros en 2019.

En 2019, première année où l'estimation a été réalisée, le coût global des ambassadeurs thématiques s'est élevé à 4,1 millions d'euros, soit 186 000 euros par ambassadeur sur un an.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – Nous avons regardé le coût des ambassadeurs thématiques, mais aussi la définition de leurs missions et leurs obligations, qui posent quelques difficultés. Aucun décret n'en traite, à l'inverse des ambassadeurs en poste à l'étranger ou auprès d'organisations internationales. Il n'y a pas de lettre de mission pour tout le monde ! (*Sourires*) Un quart des ambassadeurs thématiques actuellement en poste n'en ont pas, ce qui est un peu bizarre.

Évaluer l'activité des ambassadeurs s'est révélé également difficile, car seule une minorité des lettres de mission – lorsqu'elles existent – mentionne formellement une obligation de rendre compte. En conséquence, un nombre très limité d'ambassadeurs ont remis des rapports d'activité – il y en a eu huit sur vingt – ou des rapports de fin de mission – nous n'en avons vu qu'un seul... Le ministère a été contraint de transmettre des pièces de nature diverse – agendas, comptes rendus, notes – qui témoignent d'une activité mais ne permettent pas d'apprécier le travail en tant que tel.

Le ministère semble avoir pris conscience de la nécessité d'agir – notre mission n'y était pas étrangère. Son secrétaire général a signé une note de service prévoyant un meilleur suivi budgétaire infra-annuel qu'illustre, notamment, le changement de méthode comptable, avec la prise en compte de la totalité des coûts ; une autorisation préalable de son service ou de la direction de la modernisation du ministère pour le recrutement de personnels supplémentaires, contrairement à la situation précédente ; une obligation d'établir des plans d'action et de produire des rapports de fin de mission.

Ces mesures vont dans le bon sens, mais nous suggérons de les renforcer en prenant un décret qui aurait pour objet de consacrer juridiquement la catégorie des ambassadeurs thématiques ; de décrire en termes généraux les missions qui peuvent être confiées à un ambassadeur thématique ; de prévoir que la nomination d'un ambassadeur thématique s'accompagne obligatoirement de la notification d'une lettre de mission précisant les objectifs qui lui sont assignés, les moyens qui lui sont alloués et les autorités ou directions auxquelles l'ambassadeur est rattaché ; d'indiquer l'obligation faite à l'ambassadeur thématique de rendre compte de son action à la direction ou l'autorité à laquelle il est rattaché par la voie d'un rapport d'activité annuel et d'un rapport de fin de mission.

Nous n'avons pas réussi à obtenir les évaluations annuelles des ambassadeurs thématiques et n'avons obtenu que peu de lettres de mission et de rapports d'activité. Le sujet commence à être pris en compte, mais il doit faire l'objet d'améliorations sensibles pour rentrer dans un cadre normal d'activité – ces ambassadeurs sont rémunérés par les deniers publics.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – En dépit de brefs débats sur ce sujet lors de l'examen des lois de finances, c'est la première fois que nous avons une évaluation réelle du coût de ces ambassadeurs thématiques et une synthèse de ce qui manque : lettres de mission, rapports annuels...

Je m'interroge sur la liste des vingt ambassadeurs thématiques. Certains me semblent pleinement justifiés par la mission très claire qu'ils occupent, comme le président du groupe de Minsk ou le représentant du Président de la République sur la Syrie. Mais je m'interroge sur le délégué aux investissements internationaux ou le délégué à l'action culturelle extérieure de la France.

**M. Philippe Dallier.** – Ou au sport ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Quelle est l'utilité de ces derniers, alors que nous avons des ambassadeurs dans des organisations internationales et, pour ce dernier cas, notamment à l'Unesco ? Ces ambassadeurs ne font-ils pas double emploi avec ces représentants dans les organisations internationales, ou certains de nos diplomates comme les attachés culturels ?

Le ministère des affaires étrangères participe à la réduction de l'effort public dans les ambassades et les consulats, dont certains ont des missions extrêmement compliquées. Ainsi, pour la crise sanitaire, les ressortissants français, mais aussi les instituts français, les alliances françaises, les lycées français sont en grande difficulté. Nos ambassades manquent de personnel et agissent dans des conditions difficiles. Or les ambassadeurs thématiques, ce sont vingt personnes avec des équipes. Ne serait-il pas plus intéressant de remettre ces postes d'appui dans le réseau diplomatique pour gérer la crise actuelle ? Par exemple, le Vietnam est entièrement fermé, il n'y a pas de vol pour le pays. Nos ressortissants et nos entreprises ont besoin d'assistance et ne peuvent se tourner que vers les consulats et les ambassades.

L'on peut entendre les engagements du ministère, mais ce n'est pas une simple note de service qui résoudra le problème. Je pense qu'il serait utile de déposer un amendement d'appel pour supprimer ces postes d'ambassadeurs thématiques, et de le retirer si le ministre s'engage à publier un décret comme vous le préconisez. Qu'il n'y ait pas de lettre de mission ou de rapport pose problème... Cet amendement d'appel permettrait de s'assurer réellement des progrès réalisés et notamment pour que les missions et le travail de ces ambassadeurs soient plus visibles. Face à une circulaire du ministère, nous connaissons la possible résistance de l'administration...

**M. Jérôme Bascher.** – J'aime beaucoup, humainement, les ambassadeurs thématiques, et je remercie les rapporteurs de leur travail. Mais ce sujet a le don de m'horripiler. Je connais Catherine Bréchignac, ancienne présidente du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et du Haut Conseil des biotechnologies, ancienne secrétaire perpétuelle de l'Académie des sciences, qui n'a pas besoin d'être nommée ambassadeur pour se voir confier une mission. Cela n'a pas de sens.

Listons ce que doit être un ambassadeur thématique. Il y a un ambassadeur de l'environnement, mais une ministre est chargée de ce sujet ; de même pour le sport. Ces postes comprennent une tâche de négociation, mais c'est le rôle du ministre, de son administration, des ambassadeurs ! Ces personnes pourraient plutôt être chargées de mission auprès du ministre, surtout si elles ont auparavant été ambassadeurs ; elles n'ont pas besoin du titre ! Elles auraient une mission ponctuelle, définie par une lettre de mission, avec application du statut de la fonction publique, plutôt que de faire l'objet de mesures ultra-dérogatoires, voire scandaleuses.

**M. Éric Bocquet.** – Avez-vous rencontré un ambassadeur ou une ambassadrice thématique pour échanger ? Je m'étonne de voir encore Mme Royal sur la liste au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – Elle était encore en poste au 1<sup>er</sup> janvier 2020 ; elle ne l'est plus actuellement.

**M. Michel Canevet.** – Merci pour ce rapport de qualité. Vos propositions sont nécessaires pour faire évoluer les choses. Une ambassadrice en poste a dû démissionner – ou être démissionnée – en raison des écarts entre les moyens prévus et ceux utilisés. Avez-vous pu vérifier que les moyens sont bien affectés à l’usage prévu et qu’il n’y ait pas d’errements préjudiciables ?

**M. Vincent Segouin.** – Ces ambassadeurs thématiques sont-ils soumis aux mêmes contraintes que les parlementaires, notamment en termes de déclaration à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), ou de justification de leurs dépenses ?

**M. Claude Raynal.** – Merci pour ce rapport éclairant. Je m’interroge sur le calcul de la moyenne des rémunérations, dans la mesure où certains exercent la fonction bénévolement. Ne pourrait-on pas obtenir la moyenne de ceux touchant une rémunération ?

Certains ambassadeurs, ou anciens ambassadeurs ayant été en poste à l’étranger, sont chargés de mission interne au ministère. N’aurait-on pas intérêt à séparer les deux choses ? Le ministère des affaires étrangères a souvent des ambassadeurs sans mission...

**M. Philippe Dallier.** – Un certain nombre !

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Comme les préfets hors cadre...

**M. Vincent Éblé, président.** – Ils sont payés quand même !

**M. Claude Raynal.** – Donner une mission thématique à un ambassadeur ne me choque pas, sachant qu’il est déjà rémunéré par le ministère. Combien de personnes qui ne sont pas ambassadeurs de plein exercice sont rémunérées par le ministère ? Un amendement d’appel pourrait aussi limiter le nombre maximal de tels ambassadeurs thématiques.

**M. Vincent Éblé, président.** – Cela s’appelle le plafond d’emploi...

**M. Jérôme Bascher.** – Comme pour les préfets réalisant une mission pour le compte du Gouvernement...

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – Nous n’avons pas souhaité nous prononcer sur l’opportunité des différents postes. Par ailleurs, nous avons manqué de temps pour rencontrer ces ambassadeurs. Nous n’avons pas pu non plus vérifier le rôle de tous leurs collaborateurs. Ainsi, Mme Royal ne percevait pas de rémunération spécifique comme ambassadeur thématique, mais elle avait deux collaborateurs en CDD, dont nous n’avons pas pu vérifier le travail.

Proposer un amendement d’appel me semble une bonne façon de faire. Il faut un meilleur encadrement de ces postes. Le ministère nous annonce des progrès, il faut que ceux-ci soient réalisés.

**M. Rémi Féraud, rapporteur spécial.** – Il y a des types très différents d’ambassadeurs thématiques. Quatre d’entre eux ne sont pas rémunérés pour cette tâche : outre Mme Royal, l’ambassadeur pour les investissements internationaux est aussi le directeur général de Business France. Cela ne nous a pas paru choquant, mais il faut l’expliquer. Le président de l’Institut français est également ambassadeur pour les relations culturelles internationales, sans rémunération spécifique pour cette ambassade. Enfin, l’ancienne secrétaire perpétuelle de l’Académie des sciences est aussi ambassadrice déléguée à la science, la technologie et l’innovation. La moyenne est calculée alors que seuls seize ambassadeurs thématiques sont rémunérés spécifiquement.

**M. Vincent Éblé, président.** – La moyenne est donc calculée sur les seize ambassadeurs rémunérés ?

**M. Rémi Féraud, rapporteur spécial.** – Oui. Il n’y a pas de dérive particulière ni de coût très important, mais le cadre juridique est insuffisant. Je comprends la nomination d’un ambassadeur pour plus de crédibilité dans les relations internationales, sinon cela relève d’un délégué interministériel. Il faut mieux encadrer. Durant la présidence de François Hollande, le nombre d’ambassadeurs thématiques a considérablement diminué : ils sont passés de 27 à 18.

**M. Claude Raynal.** – Il fallait que cela fût dit !

**M. Rémi Féraud, rapporteur spécial.** – Le nombre très variable d’ambassadeurs thématiques suivant les périodes montre que certaines responsabilités ne sont pas indispensables, mais qu’elles peuvent être utiles ; un amendement d’appel, pourquoi pas, afin d’encadrer et de passer de la circulaire au décret ?

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – Vincent Segouin, les ambassadeurs thématiques nommés en Conseil des ministres sont soumis à une obligation de déclaration d’intérêts et de situation patrimoniale auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique mais à l’inverse des parlementaires, ces déclarations ne sont pas rendues publiques.

**La commission a autorisé la publication, sous la forme d’un rapport d’information, de la communication de MM. Rémi Féraud et Vincent Delahaye.**

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Ministère de l'Europe et des affaires étrangères**

- M. François DELATTRE, secrétaire général ;
- M. Jean-Christophe PARIS, chargé de mission.