

N° 1286

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 mai 2023.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

*sur l'organisation et le coût de la présidence française de l'Union européenne :
un bilan mitigé*

ET PRÉSENTÉ PAR

MME MARIE-CHRISTINE DALLOZ,
rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
INTRODUCTION	9
PARTIE 1 UNE ORGANISATION RODÉE MALGRÉ LA MISE EN PLACE TARDIVE DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL	11
I. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL, CHEVILLE OUVRIÈRE DE L'ORGANISATION ...	11
A. UNE MISE EN PLACE TARDIVE.....	11
B. UN RÔLE DE COORDONNATEUR	12
C. UNE ÉQUIPE PLUS FOURNIE QU'EN 2008 EN RAISON DE L'ACCROISSEMENT DES MISSIONS.....	14
II. LES MINISTÈRES, PARTIE PRENANTE DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE .	16
A. LA PARTICIPATION À L'ÉLABORATION DU BUDGET.....	16
B. UNE RESPONSABILITÉ PARTICULIÈRE DANS L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE PILOTÉE PAR LE SGPFUE.....	17
III. UN APPUI DES SERVICES DU PREMIER MINISTRE	20
A. LA DIRECTION DES SERVICES ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS.....	20
B. LE SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT.....	21
PARTIE 2 : UNE ENVELOPPE BUDGÉTAIRE SIGNIFICATIVEMENT SOUS-EXÉCUTÉE MALGRÉ UNE PROGRAMMATION DENSE	23
I. UNE PROGRAMMATION EXCESSIVE	23
A. UNE PROGRAMMATION VARIÉE D'ÉVÉNEMENTS IMPLANTÉS DANS LES TERRITOIRES.....	23
B. DES ÉVÉNEMENTS AUX COÛTS VARIABLES SELON LES MINISTÈRES.....	25
II. DES DÉPENSES SOMPTUAIRES AU REGARD DE LA PÉRIODE DE CRISE ÉCONOMIQUE	28

A. LA DÉCORATION DES BÂTIMENTS DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE.....	28
B. LES DÉPENSES DE COMMUNICATION	29
C. LES OBJETS PROMOTIONNELS ET LES CADEAUX PROTOCOLAIRES ..	30
III. UNE SOUS-EXÉCUTION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS.....	31
A. UN SYSTÈME DE DOUBLE RÉSERVE	32
B. DES DÉPENSES PRISES EN CHARGE PAR LE BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE.....	34
C. DES MESURES D'ÉCONOMIE LOUABLES EN RAISON DE L'INTERNALISATION DE CERTAINES PRESTATIONS.....	35
PARTIE 3 UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE PERFECTIBLE	37
I. UN EFFORT D'AMÉLIORATION NOTABLE DU DISPOSITIF PAR RAPPORT À 2008.....	37
A. EXERCER UNE PRÉSIDENTENCE DURABLE	37
B. RÉUSSIR L'ORGANISATION DE LA PRÉSIDENTENCE	38
II. VERS UN OBJECTIF RELATIF À L'IMPACT POLITIQUE	39
A. L'EFFICIENCE DES NÉGOCIATIONS	39
B. LA PERCEPTION PAR LES FRANÇAIS DE LA PFUE.....	39
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	41
ANNEXE 1 – ORGANIGRAMME	51
ANNEXE 2 – CARTE DES ÉVÉNEMENTS	52
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	53

SYNTHÈSE

Pour la première fois depuis 2008, la France était amenée à assurer la présidence du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2022, et à devoir à ce titre organiser et financer un certain nombre d'évènements. Pour assurer l'organisation de cette présidence, un Secrétariat général de la présidence française de l'Union européenne a été mis en place. Ce secrétariat a assuré un pilotage resserré des équipes dans les ministères afin de contraindre les dépenses. Cependant, la nomination du secrétaire général n'a eu lieu qu'à compter du 10 septembre 2020, ce qui ne lui a pas permis de participer pleinement à l'élaboration du budget avec les ministères. **Le rapporteur spécial recommande de procéder à la nomination du SGPFUE au moins deux ans avant le début du semestre de la présidence française.**

Les ministères ont été sollicités par la direction du budget dès le mois de février 2020 : la synthèse de leurs demandes atteignait alors 172,7 millions d'euros, dont 35 millions d'euros pour la Présidence de la République. Le Premier ministre a ensuite arbitré une enveloppe globale de 150 millions d'euros. **Finalement, les crédits disponibles avant le calcul de la réserve de précaution se sont élevés à 145,5 millions d'euros en AE et en CP.**

Bien que les événements aient pu avoir lieu sur l'ensemble du territoire, leur grand nombre a eu pour effet d'affecter la lisibilité de la communication. En effet, 416 événements ont été organisés dans le cadre de la PFUE. **Le rapporteur regrette l'annonce tardive des priorités politiques retenues, alors qu'une annonce plus précoce aurait permis de limiter le nombre d'évènements.**

Sur les exercices 2021 et 2022, les crédits consommés sur l'action 1 s'élèvent à 32,2 millions d'euros correspondant à l'organisation de 38 événements : 8 manifestations en présence du Président de la République et 30 réunions ministérielles informelles. Sur la même période, les crédits consommés sur l'action 2 s'élèvent à 51,1 millions d'euros pour l'organisation de 378 événements.

Les dépenses ont parfois revêtu un caractère somptuaire au regard de la période de crise. Le coût total du projet de décoration des bâtiments du Conseil a atteint à 1 060 540 euros, soit 1 % des crédits exécutés sur le programme pour une installation temporaire. Les dépenses de communication au sens strict s'élèvent à 3,5 millions d'euros. Parmi ces dépenses, le montant alloué à l'illumination de la tour Eiffel était de 739 380 euros, financés à partir des crédits du programme 359 alors que ce poste de dépenses avait été pris en charge par le mécénat en 2008. **Pour les dépenses de communication, le rapporteur spécial incite à recourir au mécénat dans un cadre conforme aux lignes directrices du Secrétariat général du Conseil.**

Plus de 1,2 million d'euros ont été dépensés pour des objets promotionnels et cadeaux protocolaires destinés à un public très varié (ministres, collaborateurs, hauts-fonctionnaires, journalistes). **Le rapporteur spécial invite à avoir une réflexion sur les catégories de bénéficiaires afin de réduire les coûts de ce poste de dépenses.**

Sur la période 2021-2022, les crédits alloués au programme 359 ont été significativement sous-exécutés : - 32,4 % en autorisations d'engagement et - 32,9 % en crédits de paiement. La mise en place d'une réserve spéciale correspondant à 10 % des crédits disponibles sur les deux années après application de la réserve légale de précaution, soit 14,4 millions d'euros, a contribué à accentuer la sous-exécution budgétaire. **Le rapporteur considère que les proportions décidées pour cette réserve auraient pu être plus adaptées en abaissant le taux à 5 %.**

L'Union européenne a contribué au financement de la PFUE en subventionnant certaines manifestations pour un montant de subventions global de 1,1 million d'euros et en prenant en charge le financement de certains événements, comme le sommet avec l'Union africaine.

Le dispositif de performance a été enrichi par rapport à 2008. Le programme 359 comportait ainsi deux objectifs : exercer une présidence durable de l'Union européenne et réussir l'organisation de la présidence. En émettant 41 138 tonnes équivalent CO₂ (tCO₂e), c'est-à-dire moins que la cible estimée à 72 000 tCO₂e pour 2022, l'objectif d'exercer une présidence durable a été atteint. La satisfaction globale a été établie par une note de 4,2 sur 5, soit un résultat inférieur à la cible fixée à 4,5 et à la note de 2008 qui s'élevait à 4,3 sur 5. Le coût moyen par participant, pour les réunions ministérielles informelles et les conférences ministérielles s'élève à 1 909 euros, légèrement inférieur à la cible qui était fixée à 2 000 euros

Néanmoins, l'absence d'un objectif de performance relatif à l'impact politique de la PFUE demeure préjudiciable. Si le bilan de la PFUE semble être positif, compte tenu de l'adoption d'un grand nombre de textes, aucun indicateur n'a permis de quantifier ce bilan. **Le rapporteur spécial estime pourtant nécessaire la mise en place d'un indicateur de performance mesurant l'efficacité d'un tel événement.**

Les dépenses de communication au sens strict ont représenté 3,5 millions d'euros et les crédits dépensés dans le cadre du programme 359 ont atteint 100 millions d'euros pour cette PFUE. Pour autant, dans son rapport final, le SGPFUE constate que la présidence n'est pas un objet politique en soi pour un grand nombre de Français. **Le rapporteur spécial recommande la mise en place d'un indicateur de performance mesurant le degré de connaissance de la PFUE par les Français et la perception qu'ils en ont.**

LISTE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

– Procéder à la nomination du SGPFUE au moins deux ans avant le début du semestre de la présidence française.

– Réduire les dépenses de communication en développant le recours au mécénat dans un cadre conforme aux lignes directrices du Secrétariat général du Conseil.

– Diminuer le nombre de bénéficiaires des objets promotionnels.

– Limiter la réserve spéciale des crédits à 5 % du budget de la PFUE.

– Préciser l'indicateur de performance relatif au coût moyen des événements pour qu'il prenne en compte la nature et la durée des événements.

– Mettre en place un objectif de performance relatif à l'impact politique de la PFUE qui mesurerait le taux de priorités politiques satisfaites et la perception par les Français de la PFUE.

INTRODUCTION

La Présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE) est la treizième présidence assurée par la France, la dernière ayant eu lieu au second semestre 2008. Elle s'est déroulée du 1^{er} janvier au 30 juin 2022, période pendant laquelle la France a présidé des réunions de tous niveaux au sein du Conseil de l'Union européenne, notamment les réunions de ministres. Le Président de la République a dès lors fixé une série de priorités à mettre en œuvre, organisées autour de trois axes : construire une Europe souveraine, bâtir un modèle européen de croissance et ériger une Europe à taille humaine.

Pour atteindre ces priorités, 416 événements ont été organisés sous la supervision du Secrétariat général de la PFUE (SGPFUE). Cet organe éphémère, dont la création a été décidée au cours de l'automne 2019, avait pour mission de coordonner l'organisation des réunions devant se tenir dans le cadre de la PFUE. En effet, le pays qui préside organise traditionnellement sur son territoire un certain nombre d'événements informels destinés à préparer les réunions formelles se tenant à Bruxelles et à Luxembourg. En parallèle, des collectivités et d'autres acteurs publics ou privés pouvaient organiser des événements tiers afin de sensibiliser le public aux enjeux européens.

D'un point de vue budgétaire, le SGPFUE, en tant que responsable du programme 359 *Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022*, avait pour mission de gérer le budget alloué à cet événement, dont l'enveloppe prévisionnelle s'élevait à 150 millions d'euros. Ce montant a été estimé d'après une programmation budgétaire n'ayant pas été déterminée en fonction du programme détaillé de la présidence, en raison de la tardiveté de l'annonce des priorités politiques par rapport aux échéances budgétaires. Sur cette enveloppe prévisionnelle, 100 millions d'euros ont été exécutés.

Compte tenu de l'importance du budget alloué à la PFUE et des écueils relevés par la Cour des comptes à propos de la précédente présidence française, le rapporteur spécial a estimé nécessaire de s'intéresser à l'allocation des crédits ainsi qu'aux modalités d'organisation déployées pour cet événement. Eu égard à l'ampleur et à la diversité des dépenses de ce programme, le rapporteur spécial a concentré son analyse sur les plus importantes et celles qui prêtaient à discussion. Ce rapport s'intéresse en outre au dispositif de performance retenu pour le programme 359 qui, bien qu'amélioré par rapport à celui de 2008, demeure encore perfectible.

PARTIE 1 UNE ORGANISATION RODÉE MALGRÉ LA MISE EN PLACE TARDIVE DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

I. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL, CHEVILLE OUVRIÈRE DE L'ORGANISATION

Les équipes du SGPFUE ont joué un rôle clé dans la préparation de la PFUE en coordonnant la myriade d'acteurs impliqués dans l'organisation des événements et en assurant le pilotage budgétaire, malgré la mise en place tardive de la structure.

A. UNE MISE EN PLACE TARDIVE

Le décret n° 2020-1117 du 8 septembre 2020 a permis la mise en place du secrétariat général de la PFUE et son secrétaire général a été nommé à compter du 10 septembre 2020. Il ne restait dès lors qu'un peu moins de seize mois avant le début de la PFUE pour recruter le personnel, déterminer les manifestations à financer, fixer l'architecture budgétaire et comptable, répartir le budget entre les ministères, lancer les procédures de marchés publics et trouver d'autres ressources.

Si la raison de cette nomination tardive semble s'expliquer par le contexte pandémique de l'année 2020, il n'en demeure pas moins que le secrétaire général aurait pu être nommé dès le mois de janvier 2020. En 2008, le SGPFUE recommandait du reste de mettre en place un embryon de secrétariat général deux ans avant le début de la présidence C'est donc seulement à compter du mois de novembre 2020 que le SGPFUE a pu engager un cycle de réunions avec chaque ministère afin d'aboutir à une programmation détaillée des événements ainsi qu'à une répartition du budget par ministère modifiée et validée par le cabinet du Premier ministre au cours de la réunion interministérielle du 8 février 2021.

Cette mise en place tardive appelle deux remarques. D'une part, alors même que le programme 359 était institué par le projet de loi de finances pour 2021, le SGPFUE n'a pas pu prendre pleinement part à l'élaboration de ce budget en raison de la tardiveté de sa mise en place. D'autre part, le temps laissé pour la préparation et le lancement des procédures de marchés publics étant réduit, les procédures auraient pu s'en trouver fragilisées.

Si la crise pandémique est mentionnée comme une raison au retard de la prise de poste du SGPFUE, la décision de créer un secrétariat général ayant été prise à l'automne 2019, le SGPFUE aurait pu être nommé dès le mois janvier 2020, c'est-à-dire avant la crise sanitaire. **Le rapporteur spécial recommande dès lors la mise en place du SGPFUE au moins deux ans avant le début du semestre de la présidence afin qu'il puisse prendre pleinement part à la préparation du budget.**

B. UN RÔLE DE COORDONNATEUR

L'article 2 du décret n° 2020-1117 du 8 septembre 2020 portant création d'un secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne dispose :

« Le secrétaire général coordonne, en liaison avec le secrétaire général des affaires européennes et les ministres concernés, la définition de la liste des événements, réunions et manifestations relevant de la présidence française, arrêtée par le Premier ministre. Il est chargé d'en évaluer le coût en liaison avec les administrations concernées.

« Il est chargé de la coordination de la mise en œuvre par les ministères concernés des événements, réunions et manifestations retenus comme relevant de la présidence française. Il arrête, en liaison avec les administrations concernées, la programmation des crédits correspondants, coordonne leur gestion et en rapporte l'exécution. »

La mission du SGPFUE était d'assurer le bon déroulement des réunions organisées dans le temps imparti et dans le respect de l'enveloppe budgétaire allouée. Sa fonction était donc formelle tandis que le fond, c'est-à-dire la préparation des négociations, relevait des ministères. Comme indiqué dans le décret, cette coordination s'est faite tant avec les ministères qu'avec le secrétariat général des affaires européennes (SGAE), qui coordonnait la définition des positions françaises défendues par la représentation permanente lors des négociations du Conseil. Le SGPFUE a également travaillé en lien avec la représentation permanente de la France auprès de l'UE à plusieurs reprises, notamment pour l'élaboration du calendrier des réunions de niveau présidentiel et ministériel se déroulant en France, ainsi que pour la mise en œuvre du projet de décoration des bâtiments du siège du Conseil de l'Union européenne ⁽¹⁾.

Par un arrêté du 25 janvier 2021 modifiant l'arrêté du 11 juin 2018 portant désignation du responsable de la fonction financière ministérielle et des responsables des programmes budgétaires relevant du Premier ministre, le secrétaire général a été nommé responsable du programme 359 *Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022*. Le périmètre de ce programme a été circonscrit dès l'origine afin d'exclure un certain nombre de dépenses, à savoir les dépenses de personnel correspondant aux renforts ayant participé à l'organisation de la PFUE dans les ministères, les dépenses de maintien de l'ordre, les frais de mission relatifs à la participation des ministres et des fonctionnaires aux réunions formelles organisées à Bruxelles et à Luxembourg, les travaux de rénovation de la représentation permanente de la France à Bruxelles ainsi que la dimension parlementaire de la présidence. Le manque d'exhaustivité des dépenses du programme 359 rend difficilement appréciable le coût global de la PFUE.

(1) Ces deux bâtiments, situés à Bruxelles, sont le *Juste Lipse* et *Europa*.

Le SGPFUE a mis en place un pilotage resserré des équipes dans les ministères afin de contraindre la dépense. En effet, en 2008, la Cour des comptes avait regretté l'absence de contrainte réelle dans la programmation. En pratique, ce pilotage s'est traduit par des échanges avec les ministères afin d'établir la liste des événements. La programmation initiale de 356 événements a été fixée en réunion interministérielle le 8 février 2021. Le SGPFUE a ensuite mis en place avec chaque ministère cinq comptes rendus de gestion, en mai et septembre 2021 puis en janvier, avril et juillet 2022. Le rapporteur note que les erreurs d'imputations restent assez limitées grâce au pilotage resserré du SGPFUE.

Le pilotage du SGPFUE s'est également traduit par la participation à un comité de pilotage politique réunissant les conseillers Europe des cabinets du Président de la République, du Premier ministre et du ministre chargé de l'Europe et des affaires étrangères, le directeur de l'UE au ministère chargé de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), le représentant de la France auprès de l'UE et son conseiller en communication. Ce comité était présidé par le secrétaire d'État chargé des affaires européennes. Le SGPFUE proposait l'ordre du jour et faisait part des avancées de la période précédente ainsi que des points à trancher pour la période à venir. Cette formation présentait l'avantage de pouvoir faire remonter des sujets directement à la Présidence de la République, comme la question du mécénat. Outre cette instance de coordination politique, le SGPFUE est parvenu à développer une pluralité de comités thématiques – finances, protocole, communication, sécurité... – permettant une meilleure diffusion de l'information et une bonne coordination.

Le rôle de coordonnateur et de conseil s'est également illustré dans le domaine de la commande publique. En effet, le SGPFUE a eu un rôle de conseiller, ce qui a permis à la plupart des ministères de recourir à l'accord-cadre événementiel interministériel de la direction des achats de l'État. En pratique, les ministères ont conclu, dès 2021, des marchés subséquents avec l'un des titulaires de l'accord-cadre après l'avoir remis en concurrence avec les autres⁽¹⁾. Le ministère chargé de l'économie et des finances a préféré utiliser un marché événementiel préexistant à la PFUE et le MEAE ainsi que le ministère des armées ont eu recours à leurs prestataires habituels. Pour les achats les plus importants, une mutualisation a pu être mise en place avec l'appui du bureau des achats ministériels des services du Premier ministre afin de lancer des consultations publiques. D'autres achats collectifs ont été passés auprès de l'UGAP ou grâce à des bons de commande marchés publics déjà en vigueur.

Enfin, le SGPFUE a mis en place un dispositif de collecte d'informations afin de suivre la mise en œuvre du cadre de référence « développement durable » de la PFUE et la remontée des données. Le recueil de ces informations a également permis d'établir un compte rendu de la mise en œuvre du cadre de référence « développement durable », publié sur le site internet du SGAE en septembre 2022.

(1) Les marchés subséquents sont les marchés conclus sur le fondement de l'accord-cadre événementiel. Cet accord cadre comprenait des lots thématiques avec plusieurs attributaires. Les ministères devaient ensuite conclure un marché en mettant en concurrence trois agences de communication.

C. UNE ÉQUIPE PLUS FOURNIE QU'EN 2008 EN RAISON DE L'ACCROISSEMENT DES MISSIONS

Le SGPFUE était organisé en cinq pôles opérationnels (cf. annexe 1) :

- le pôle communication : jusqu'à 13 collaborateurs et 3 stagiaires ;
- le pôle gestion : jusqu'à 8 collaborateurs et 1 stagiaire ;
- le pôle protocole : 4 collaborateurs ;
- le pôle sécurité : jusqu'à 8 collaborateurs et 1 stagiaire ;
- le pôle traduction : 10 collaborateurs.

À la tête de ces pôles, l'équipe de direction se composait du secrétaire général et de son adjoint et était accompagnée par deux assistantes, qui apportaient également leur concours aux pôles chargés du protocole, de la sécurité et de la gestion.

Les personnels ont été recrutés en trois étapes. En premier lieu, les ministères ont été sollicités pour mettre à disposition des effectifs auprès du SGPFUE. Ce mode de recrutement comportait néanmoins deux limites : l'une tenant à la bonne volonté des ministères de mettre à disposition leurs personnels, l'autre relative à la lenteur du processus. L'implication des ministères s'est effectivement révélée assez inégale : si le ministère de l'intérieur a mis trois agents à disposition, le ministère de la justice, le ministère chargé de l'agriculture et le ministère chargé de l'éducation n'en ont mis aucun. En outre, le retard était imputable à la difficulté à trouver certaines compétences en interne, en matière d'achat public ou de cybersécurité par exemple. Le principe de la mise à disposition à titre gratuit a été adapté, puisque trois mises à disposition ont été remboursées – l'une à la Cour des comptes pour le secrétaire général adjoint, une autre à la Commission européenne pour le chef du pôle traduction et la dernière à l'université de Corte pour une chargée de mission du pôle protocole – et quatre collaborateurs ont été affectés par les services du Premier ministres au SGPFUE.

Entre avril et novembre 2021, le SGPFUE a procédé au recrutement de l'équipe du pôle communication et des traducteurs. Ces collaborateurs contractuels, à l'exception de l'adjointe de la responsable de pôle, ont été rémunérés sur les crédits du SGAE pour un montant de 861 000 euros sur la période 2021-2022. Leur gestion administrative dépendait du SGAE, qui portait également les ETP correspondants sur son plafond d'emplois. Les traducteurs, recrutés par le MEAE sur son plafond d'emplois et ses crédits, ont rejoint le pôle traduction à compter du 1^{er} septembre 2021, sauf les traducteurs vers le français qui sont arrivés le 1^{er} novembre.

Enfin, le SGPFUE a recruté quatre officiers-coordonateurs du transport à compter du mois d'octobre 2021 pour mettre en œuvre le dispositif de réservistes chargé de conduire les cortèges des délégations européennes invitées aux

événements les plus importants de la PFUE. L'enveloppe versée aux ministères des armées et de l'intérieur pour le remboursement des indemnités versées à ces 700 conducteurs et des quatre coordinateurs s'est élevée à 1,9 million d'euros.

Par rapport à 2008, les effectifs du secrétariat général se sont accrus de 19 ETP (+ 86,4 %) jusqu'à atteindre, hors stagiaires et prestataires, 45 collaborateurs. Cet accroissement s'explique par la prise en charge de trois nouvelles activités par rapport à 2008 : la coordination du transport de délégations par quatre réservistes, la traduction des publications du site internet par dix traducteurs et le déploiement des agents de liaison qui a nécessité le recrutement d'un second gestionnaire financier. En outre, le SGPFUE a pris en charge, à l'aide de quatre contractuels, la gestion des réseaux sociaux qui n'existaient pas en 2008. Ce sont ainsi 18 emplois supplémentaires qui ont été rendus nécessaires par l'accroissement des missions. En conséquence, les frais de fonctionnement ont atteint 0,96 million d'euros (+ 92,6 %) sur la période de septembre 2020 à décembre 2022.

Les emplois et crédits de personnel ont été portés par les programmes des ministères concernés, sauf en loi de finances pour 2022 où ont été inscrits des crédits de titre 2 sans emploi afin de rembourser aux ministères de l'intérieur et des armées les vacances des réservistes ainsi que les indemnités opérationnelles des militaires d'active ayant exercé comme conducteurs d'autorités.

Les agents de liaison

Afin que les délégations conviées bénéficient des informations pratiques et disposent d'un interlocuteur pour répondre à toutes leurs interrogations lors des événements, le SGPFUE a jugé utile de recruter des agents de liaison. Ces personnes occupaient ainsi un rôle d'intermédiaire entre le ministère organisateur et la délégation étrangère.

Si une première estimation avait établi à 81 le nombre d'agents de liaison nécessaires, les contraintes découlant du calendrier resserré des réunions ministérielles ont porté le besoin à 111 agents pour la période du 1^{er} décembre 2021 au 31 mars 2022 puis à 40 agents pour la période du 2 mai au 1^{er} juillet 2022 ⁽¹⁾. Ce personnel a été recruté par l'intermédiaire de deux agences pour un montant total de plus de 4 millions d'euros.

Avant chaque événement, les agents coordonnateurs de l'agence prenaient contact avec le ministère organisateur pour collecter les informations nécessaires à la rédaction du livret des agents de liaison, ainsi que toutes les informations nécessaires à leur mission. Les agents de liaison devaient ensuite procéder au repérage des sites, prendre l'attache de leur délégation puis accueillir et accompagner le chef de délégation lors de l'événement.

(1) Les agents de liaison n'étant intervenus que pour les événements de niveau ministériel et les sommets de chefs d'État, ils n'ont pas été sollicités pendant la période du 1^{er} avril au 1^{er} mai en raison des élections.

II. LES MINISTÈRES, PARTIE PRENANTE DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE

Les ministères, en tant qu'organisateur d'événements, ont pleinement été associés à l'élaboration du budget et à sa mise en œuvre.

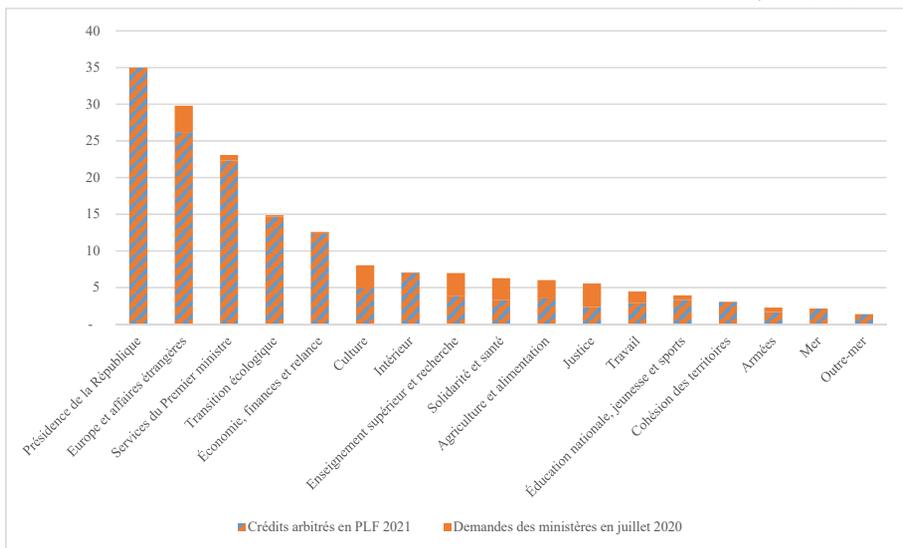
A. LA PARTICIPATION À L'ÉLABORATION DU BUDGET

Si l'enveloppe prévisionnelle de la PFUE avait été fixée à 150 millions d'euros lors d'une réunion interministérielle au mois de novembre 2019, les ministères ont été sollicités par la direction du budget dès le mois de février 2020, à l'occasion des conférences techniques de préparation du budget pour 2021. Ces échanges ont permis d'établir une liste des coûts prévisibles des événements qu'ils souhaitaient organiser, les conférences de budgétisation ayant lieu au cours des mois de mai et juin 2020.

La synthèse des demandes des ministères s'élevait ainsi à 172,7 millions d'euros, dont 35 millions d'euros pour les événements demandés par la Présidence de la République. Le Premier ministre a arbitré une enveloppe globale de 150 millions d'euros après analyse des demandes des ministères, ainsi que par rapport au coût de la présidence de 2008 et au budget annoncé par la présidence allemande en 2020 (150 millions d'euros). **Le rapporteur spécial regrette l'absence de participation du SGPFUE à cette étape importante sur le plan budgétaire de la préparation de la PFUE.** En effet, la présence d'un coordonnateur aurait pu améliorer la préparation par les ministères de leur programme événementiel qui s'est révélé d'une qualité inégale.

CRÉDITS DEMANDÉS PAR LES MINISTÈRES ET ARBITRÉS PAR LE PREMIER MINISTRE

(en millions d'euros)



Source : réponses au questionnaire.

Le SGPFUE a ensuite organisé des réunions avec les ministères à compter du mois de novembre 2020 afin d'arrêter la liste et le budget des événements informels. Il a évalué chaque proposition en fonction de sa soutenabilité budgétaire et logistique, de sa cohérence avec les propositions des autres ministères et de son adéquation avec les thématiques prévisibles de la PFUE. Ce dernier critère n'a toutefois eu qu'un impact limité sur la sélection, en raison de l'absence de communication du programme de la présidence par les autorités politiques à ce stade de la préparation. La liste des événements a été approuvée par le Premier ministre lors d'une réunion interministérielle du 8 février 2021, puis révisée à quatre reprises pour atteindre 416 réunions en juillet 2022.

Finalement, les crédits disponibles avant la mise en place de la réserve de précaution se sont élevés à 145,5 millions d'euros en raison de deux minorations de crédits (– 0,6 million d'euros en loi de finances pour 2021 et – 0,7 million d'euros en loi de finances rectificative pour 2021) et de deux transferts (l'un reçu du SGAE d'un montant de + 0,6 million d'euros pour financer les dépenses de communication de la PFUE, l'autre vers le MEAE d'un montant de – 3,7 millions d'euros).

B. UNE RESPONSABILITÉ PARTICULIÈRE DANS L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE PILOTÉE PAR LE SGPFUE

L'architecture budgétaire retenue pour la PFUE de 2022 est la même que celle de 2008, saluée par la Cour des comptes pour sa pertinence. En effet, le budget de la PFUE était retracé dans un seul programme budgétaire dont la durée était limitée aux exercices 2021 et 2022 : le programme 359 *Présidence française de l'Union européenne en 2022* placé sous la responsabilité du SGPFUE. Ce programme était structuré autour de trois actions : *Activités obligatoires et traditionnelles de la présidence*, *Manifestations correspondant à l'initiative propre de la présidence* et *Fonctionnement du SGPFUE* et « biens collectifs ».

Sur le plan juridique, les écueils constatés en 2008 par rapport à l'identification des ordonnateurs ont pu être évités. En effet, chaque Premier ministre a, sur la période pendant laquelle il était ordonnateur, procédé à une délégation faisant du secrétaire général l'ordonnateur du programme. En outre, les délégations de gestion consenties aux ministères ont correctement été publiées, ce qui n'avait pas été le cas en 2008.

Sur le plan budgétaire, le budget était divisé en trois budgets opérationnels de programme (BOP) se décomposant chacun en plusieurs unités opérationnelles (UO) :

- le BOP SGPFUE, sous la responsabilité du SGPFUE, pour les dépenses de fonctionnement du SGPFUE, les biens collectifs et les événements portés par la présidence de la République et les services ou organismes rattachés au Premier ministre ;

- le BOP MEAE, sous la responsabilité de la secrétaire générale du MEAE, pour financer les événements organisés par ce ministère ;
- le BOP interministériel, sous la responsabilité du SGPFUE, pour financer les événements organisés par les autres ministères.

En cours de gestion, les ministères étaient largement impliqués puisque les responsables des UO ministérielles bénéficiaient d'une délégation de gestion et qu'ils étaient les ordonnateurs de leurs crédits respectifs. Le SGPFUE a néanmoins constaté que certaines UO auraient pu être regroupées pour les ministères partageant un secrétariat général et une fonction financière afin d'atteindre une taille critique.

Le SGPFUE a mis en place un suivi opérationnel et budgétaire de chaque UO ministérielle grâce à des points réguliers pour rendre compte de la gestion des crédits des événements. Ces réunions avaient pour objet l'examen des conditions de réalisation des événements, ainsi que le suivi de la situation et des perspectives de consommation des crédits. Elles permettaient également de proposer les mesures d'ajustement ou de bonne gestion nécessaires, d'évoquer les enjeux liés à la qualité de l'imputation de la dépense et à la remontée des données nécessaires pour l'évaluation des gaz à effet de serre. À l'issue de chaque compte rendu de gestion, un état récapitulatif interministériel précisant les événements et les crédits faisait l'objet d'une décision en réunion interministérielle – bleu –, la délégation de gestion de chaque responsable de BOP ou d'UO étant ensuite amendée conformément au bleu. Malgré une légère évolution à la hausse, ce suivi a permis de limiter le nombre d'événements organisés à 416, contre 550 en 2008.

Ensuite, le SGPFUE a demandé aux ministères de remplir une fiche pour chaque événement organisé, afin d'établir un bilan. Les informations contenues dans ces fiches étaient relatives à la nature de l'événement, sa date, son lieu et son format, au nombre de participants par catégorie, aux objectifs et aux attendus de l'événement, au programme et au bilan de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE). Le SGPFUE a constaté un taux de retour élevé – plus des trois quarts des fiches –, ce qui montre également que tous les organisateurs ne se sont pas soumis à l'exercice.

La place particulière du ministère chargé de l'Europe et des affaires étrangères

Le MEAE tenait un rôle prépondérant dans l'organisation de la PFUE. En effet, un nombre important de réunions – 64 événements en tant que chef de file – relevait de ce ministère. Pour cette raison, le SGPFUE avait mis en place une liaison distincte et plus régulière avec ce ministère.

La secrétaire générale adjointe du MEAE était en outre responsable d'un budget opérationnel de programme spécifique. Cette décision faisait suite aux difficultés rencontrées en 2008 alors que le SGPFUE était responsable de ce BOP sans toutefois disposer de la légitimité et du pouvoir administratif pour exercer correctement ses fonctions. L'expérience de 2022 démontre que le choix de faire porter la responsabilité de ce BOP à l'échelon administratif le plus élevé du MEAE s'est révélé pertinent.

Enfin, le conseiller Europe du cabinet du MEAE participait au comité de pilotage du SGPFUE.

Les ministères ont en outre mobilisé une partie de leurs agents, notamment pour l'organisation des événements. Chaque ministère a ainsi désigné un agent chargé de la coordination interne pour les questions relatives à la PFUE. Le tableau ci-dessous, fourni par le SGPFUE, permet de présenter une estimation de ces dépenses par ministère, y compris CAS *Pensions*. Au total, la masse salariale financée hors programme 359 est estimée à 33,9 millions d'euros pour les années 2021 et 2022.

ESTIMATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL PAR MINISTÈRE

(en euros)

	2021	2022
Culture	206 000	253 000
Transformation et fonctions publiques	106 000	175 000
Enseignement supérieur et recherche	170 000	119 000
Économie, finances et relance	1 636 000	3 042 000
Sociaux et travail	1 857 000	1 921 000
Europe et affaires étrangères	2 885 000	2 430 000
Justice	759 000	846 000
Services du Premier ministre, SGAE et SGPFUE	629 000	1 252 000
Éducation nationale, jeunesse et sports	208 000	346 000
Cohésion des territoires	155 000	229 000
Transition écologique et mer	3 128 000	3 941 000
Intérieur et outre-mer	767 000	2 414 000
Armées	1 016 000	906 000
Agriculture et alimentation	213 000	882 000
Présidence de la République	0	1 379 000
Total	13 735 000	20 135 000

Source : réponses au questionnaire.

III. UN APPUI DES SERVICES DU PREMIER MINISTRE

Deux administrations des services du Premier ministre ont particulièrement été mises à contribution lors de l'organisation de la PFUE : la direction des services administratifs et financiers (DSAF) et le service d'information du Gouvernement (SIG).

A. LA DIRECTION DES SERVICES ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS

La DSAF des services du Premier ministre est intervenue à plusieurs étapes de l'organisation de la PFUE afin d'apporter un support opérationnel au SGPFUE. Une convention régissant les relations entre la DSAF et le SGPFUE a été signée en février 2021 pour permettre la refacturation de prestations réalisées par la DSAF (immobilier, fonctionnement courant, dépenses automobiles, téléphonie...).

Tout d'abord, au cours du premier semestre 2020, la DSAF a préparé, en lien avec le SGAE, un budget pour le fonctionnement du SGPFUE ainsi qu'une estimation du coût des biens collectifs en fonction des dépenses constatées en 2008. L'enveloppe initialement estimée s'élevait à 170 millions d'euros.

Pendant la PFUE, la DSAF préparait les actes d'exécution du budget pour le BOP SGPFUE afin de les renseigner dans l'outil de gestion Chorus. Si la DSAF n'a pas participé aux dialogues de gestion, elle a malgré tout occupé un rôle de gestionnaire en arrière-plan.

La DSAF étant responsable des marchés passés par le SGPFUE, son bureau chargé des marchés apportait un soutien au correspondant dédié au SGPFUE. Elle a en particulier apporté son expertise et ses conseils pour la rédaction des cahiers des charges de certains appels d'offres.

En outre, la division des systèmes d'information a accompagné le prestataire chargé du calcul des émissions de dioxyde de carbone. La DSAF assure actuellement le suivi de la bonne réalisation de la compensation carbone, qui doit être mise en place jusqu'en 2027.

Sur le volet transport, le bureau des mobilités durables a apporté un conseil sur l'expression des besoins en matière de location et de gestion de la flotte automobile. La DSAF a également accueilli et supervisé l'équipe de 4 ETP chargée de l'organisation des transports.

Enfin, le DSAF ayant été nommé responsable du programme 359 au moment de la dissolution du SGPFUE, ses services ont repris la gestion du programme. Il lui incombe donc une mission de suivi de l'exécution des crédits, notamment l'apurement des factures.

B. LE SERVICE D'INFORMATION DU GOUVERNEMENT

Le service d'information du Gouvernement (SIG) a pour principales missions d'analyser l'évolution de l'opinion publique et le traitement médiatique de l'action gouvernementale, d'informer le public de l'action du Premier ministre et du Gouvernement et de piloter et coordonner la communication gouvernementale au niveau interministériel. Il est dès lors régulièrement sollicité pour proposer des recommandations stratégiques.

Dans le cadre de la PFUE, le SIG a ainsi été chargé par le cabinet du Premier ministre d'accompagner le SGPFUE dans la mise en œuvre des actions de communication. Les deux objectifs étaient la valorisation des effets concrets de l'Union européenne et l'encouragement des citoyens à s'engager en faveur de l'Europe.

Concrètement, le SIG a réalisé une vingtaine de vidéos intitulées « Les belles histoires » afin de mettre en avant la PFUE. Le coût de ces vidéos s'élève à 100 997 euros, dont 79 025 euros financés à partir d'une délégation de gestion depuis le programme 359 et 21 972 euros de crédits propres du SIG. Le rapporteur note qu'un marché a également été passé avec l'INA pour la création de cinq vidéos illustrant l'histoire de l'UE et de la construction européenne, pour un montant de 43 945 euros.

Le SIG a en outre relayé et donné de la visibilité sur les réseaux sociaux à l'événement Concours d'éloquence organisé au Collège de France par l'Institut français pour un montant de 114 660 euros, financés par le programme 359 à travers une convention de délégation de gestion.

Enfin, à la demande du cabinet du secrétaire d'État aux affaires européennes, un baromètre d'opinion a été mis en place par le SIG afin de mesurer la perception par les Français de la PFUE. Ce baromètre d'opinion a été financé par le SIG sur ses crédits propres à hauteur de 48 048 euros. **Le rapporteur spécial regrette que les résultats de ce baromètre n'aient pas pu être mieux exploités.** Ils auraient en effet pu servir à la construction d'un indicateur de performance mesurant la perception par les Français de la PFUE.

PARTIE 2 : UNE ENVELOPPE BUDGÉTAIRE SIGNIFICATIVEMENT SOUS-EXÉCUTÉE MALGRÉ UNE PROGRAMMATION DENSE

Plus de 400 événements ont eu lieu sur une période de six mois. Néanmoins, l'enveloppe allouée est loin d'avoir été intégralement dépensée, traduisant une estimation des besoins mal calibrée.

I. UNE PROGRAMMATION EXCESSIVE

La grande diversité d'événements organisés a eu des impacts budgétaires très différents selon le nombre de participants, le type de réunions et leur durée.

A. UNE PROGRAMMATION VARIÉE D'ÉVÉNEMENTS IMPLANTÉS DANS LES TERRITOIRES

Dans le cadre de la PFUE, seules les réunions informelles relevaient de l'organisation par le SGPFUE. En effet, les réunions formelles, qui se déroulaient à Bruxelles, étaient organisées par le Secrétariat général du Conseil (SGC). Les réunions informelles ont été réparties en six catégories :

- les événements en France du Président de la République, c'est-à-dire les visites protocolaires traditionnelles, le sommet informel des chefs d'État et de gouvernement, les sommets tenus avec des pays tiers, les manifestations tenues dans le cadre de la conférence sur l'avenir de l'Europe et les autres événements à l'initiative du Président de la République avec la société civile ou le monde culturel ;

- les réunions ministérielles informelles qui correspondent à la transposition en France de l'une des dix formations du Conseil ;

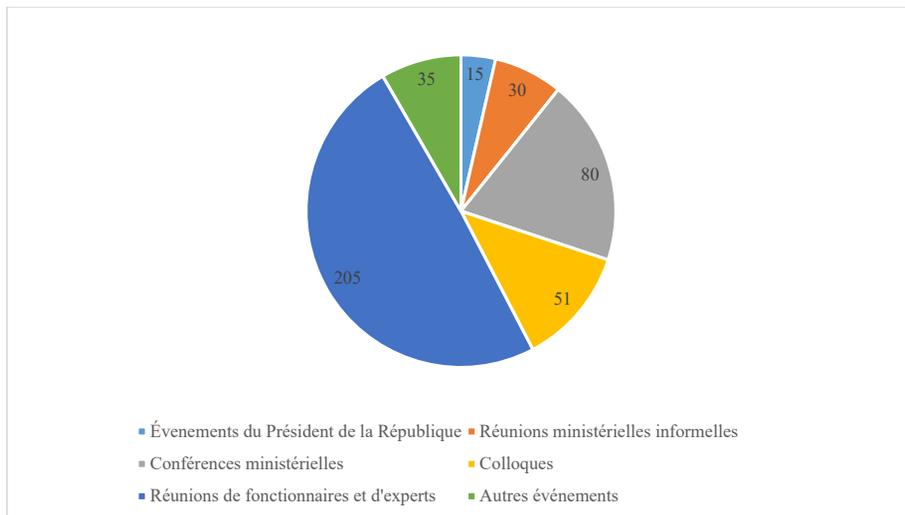
- les conférences ministérielles qui comprennent des réunions thématiques avec les 27 ministres concernés sur des sujets pas ou peu couverts par l'UE, des réunions du trio ou de ministres selon un format spécifique lié à la nature de la compétence exercée et des colloques ou réunions d'experts auxquels participait un ministre ;

- les colloques ;

- les réunions de fonctionnaires et d'experts ;

- les autres événements, c'est-à-dire des événements culturels financés par la PFUE, des réunions internationales et des salons.

RÉPARTITION DES RÉUNIONS ORGANISÉES DANS LE CADRE DE LA PFUE



Source : rapport final du SGPFUE.

Bien que 48 communes aient accueilli des réunions, les collectivités ont très peu été mises à contribution, si ce n'est en appui afin de déterminer les lieux les plus adaptés ou pour la mise à disposition de salles, comme à Strasbourg, Brest ou Lyon. Par ailleurs, les collectivités ont pu organiser, de leur propre initiative, des événements selon la procédure de labellisation des événements tiers (cf. encadré).

La commande politique ayant été passée tardivement, le SGPFUE n'a pu circonscrire convenablement le nombre d'événements organisés dans ce cadre. Malgré l'intérêt des événements organisés, il convient de reconnaître que toutes les réunions ne paraissaient pas impératives. En effet, les priorités des ministères en France ont primé pour le choix du thème des réunions organisées. En dépit de la qualité des événements retenus dans le cadre de la PFUE, **le rapporteur spécial regrette l'annonce tardive des priorités politiques retenues alors qu'une annonce plus précoce aurait permis de limiter le nombre d'événements ou de les rassembler par thématique.** En effet, un trop grand nombre d'événements n'est pas nécessairement synonyme de visibilité.

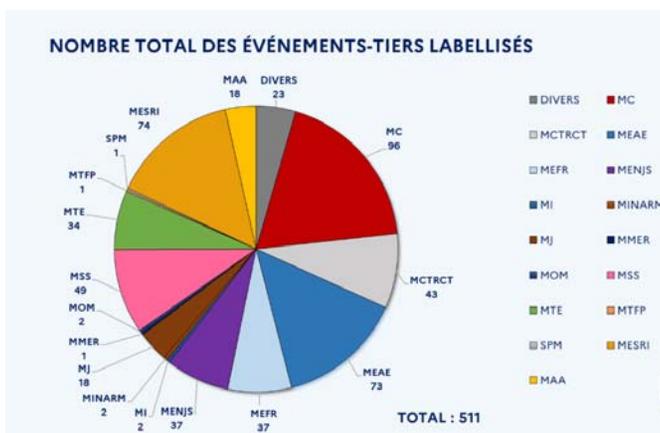
Enfin, si le SGPFUE a exercé ses missions dans un environnement encore sous restrictions sanitaires, peu d'événements ont finalement été annulés et environ 50 événements ont été ajoutés par rapport à la programmation initialement envisagée. Une centaine de réunions ont également été adaptées afin d'être organisées en visioconférence.

Les événements tiers

Les acteurs qui le souhaitaient – collectivités, entreprises, associations,... – avaient la possibilité d’organiser des événements dans le cadre de la PFUE afin de sensibiliser la société civile sur tout le territoire.

Au mois de mars 2021, le SGPFUE a établi une charte d’engagement (neutralité politique, usage du français, non-discrimination, développement durable, sécurité des données...) afin que les ministères puissent instruire les demandes d’événements organisés par des tiers. Si les ministères étaient compétents pour juger l’opportunité des demandes de labellisation, le pouvoir de décision final appartenait au SGPFUE. À l’issue de l’instruction du dossier, après l’avis favorable du ministère concerné, la procédure se concluait par la signature de la charte par l’organisateur et le SGPFUE. Ces manifestations n’ont fait l’objet d’aucun financement de l’État, les organisateurs étant seulement autorisés à utiliser l’emblème de la PFUE. Elles n’apparaissent pas non plus sur la liste des événements publiée sur le site de la PFUE.

Entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2022, 511 manifestations ont ainsi reçu le label « PFUE », ce qui représente 95 % des demandes. Près de 200 événements ont eu lieu en Île-de-France, traduisant une inégale répartition des événements sur le territoire. La répartition des événements entre les ministères s’est également révélée très inégale : le ministère chargé de la culture, le ministère chargé de la recherche et de l’enseignement supérieur et le MEAE ont totalisé à eux trois la labellisation de 242 événements.



Source : SGPFUE.

B. DES ÉVÉNEMENTS AUX COÛTS VARIABLES SELON LES MINISTÈRES

Les événements étaient imputés soit sur l’action 1 *Activités obligatoires et traditionnelles de la Présidence*, soit sur l’action 2 *Manifestations correspondant à l’initiative propre de la Présidence française*. Si la limite entre ces deux actions pouvait être sujette à interprétation dans la mesure où aucun événement informel n’est véritablement obligatoire, le SGPFUE a estimé que seuls certains événements organisés par la Présidence de la République ainsi que les réunions informelles de ministres relevaient de l’action 1.

L'action 1 *Activités obligatoires et traditionnelles de la Présidence* retraçait les crédits alloués aux manifestations imposées par le calendrier européen et le règlement intérieur du Secrétariat général du Conseil de l'UE ainsi que ceux alloués aux événements qui incombent traditionnellement à l'État membre.

Sur les exercices 2021 et 2022, les crédits consommés sur l'action 1 s'élevaient à 32,2 millions d'euros correspondant à l'organisation de 38 événements : 8 événements en présence du Président de la République et 30 réunions ministérielles informelles. S'il ne s'agit pas du volet de la présidence le plus important financièrement, les crédits alloués en moyenne par événement sont plus importants compte tenu de l'ampleur des manifestations. Ainsi, l'organisation du sommet des chefs d'État et de gouvernement qui s'est tenu à Versailles les 10 et 11 mars 2022 s'est élevée à 5,5 millions d'euros auxquels il convient d'ajouter un transfert de 1,5 million d'euros vers la mission *Culture* au titre de la compensation de la perte de recettes ainsi que des coûts afférents à la préparation de l'événement. Le coût des événements de lancement de la PFUE a atteint 2,1 millions d'euros.

Le coût moyen des événements imputés sur l'action 1 s'élève ainsi à 800 000 euros. Néanmoins, cette moyenne demeure peu représentative compte tenu du coût très fluctuant des manifestations. Ainsi, le budget de la réunion informelle des ministres des affaires étrangères s'est élevé à 2,2 millions d'euros tandis que celui de la réunion informelle des ministres chargés de la cohésion n'était que de 600 000 euros pour un nombre de délégués participants comparable.

L'action 2 *Manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence française* correspondait aux événements proposés par les ministères et labellisés « PFUE », ce qui recouvrait les conférences ministérielles à 27, les colloques, les réunions de fonctionnaires et d'experts ainsi que des événements atypiques comme le volet français de la conférence sur l'avenir de l'Europe dont le coût est estimé à 2,8 millions d'euros.

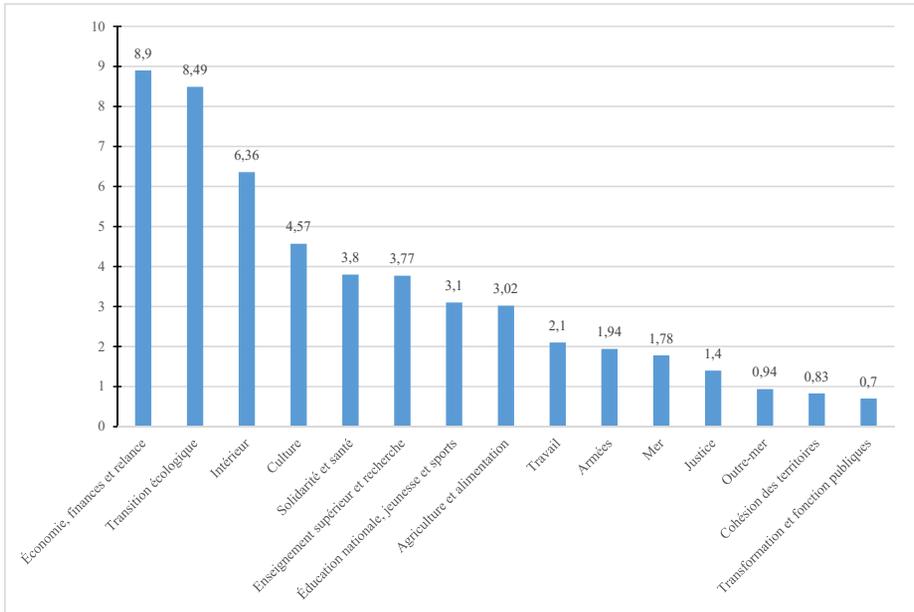
Sur les exercices 2021 et 2022, les crédits consommés sur l'action 2 s'élevaient à 51,1 millions d'euros et correspondent à l'organisation de 378 événements, très hétérogènes. L'événement le plus onéreux est le sommet de l'océan qui s'est tenu à Brest du 9 au 11 février 2022, pour un coût de 4,7 millions d'euros.

Les dépenses engagées varient énormément en fonction des ministères. Si le ministère chargé de l'économie et des finances a été le plus dépensier des ministères du BOP interministériel, c'est-à-dire hors affaires étrangères, avec 8,9 millions d'euros (en CP) sur les exercices 2021 et 2022 pour l'organisation de 45 manifestations, le ministère chargé de la transformation et de la fonction publiques n'a dépensé que 700 000 euros (en CP) sur la même période pour 6 manifestations. Le MEAE, dont les dépenses étaient retracées sur un BOP distinct, a organisé 64 événements pour un montant total des crédits, hors fonds de concours et dépenses au profit du ministère des armées, de 11,7 millions d'euros. Le reste des événements a été financé par l'UO « Présidence de la République » pour

15 événements et 17 millions d’euros ainsi que par l’UO des services du Premier ministre pour 1,4 million d’euros et 23 événements.

EXÉCUTION DU BUDGET OPÉRATIONNEL DE PROGRAMME INTERMINISTÉRIEL (EN CP)

(en millions d’euros)



Source : réponses au questionnaire.

Parmi les autres postes de dépenses importants se trouve la dépense relative à la coordination et au conseil qui recouvre les commissions globales des agences événementielles. Ce poste représente, par exemple, pour le ministère de l’intérieur 5,6 millions d’euros en crédits de paiement, soit 88 % du budget exécuté.

Les biens collectifs

Afin d'assurer la réalisation homogène de certaines prestations, le SGPFUE est allé au-delà de son rôle de coordonnateur. Il a ainsi passé les marchés de coordination des prestations de télédiffusion haute (TDH), les marchés relatifs à la fourniture d'objets promotionnels, des marchés de location de licences pour le logiciel de traduction, un marché spécifique à la prestation d'accréditation, *etc.* L'exécution a été déconcentrée au niveau des ministères

Ces dépenses correspondant à un besoin ou à un usage interministériel ont été imputées sur l'action 3 du programme 359. Au total, 101 consultations ont été lancées pour ces marchés publics de biens collectifs. Sur la période 2021-2022, les crédits exécutés sur l'unité opérationnelle « Biens collectifs » s'élèvent à 17,7 millions d'euros en AE et 17,5 millions d'euros en CP.

II. DES DÉPENSES SOMPTUAIRES AU REGARD DE LA PÉRIODE DE CRISE ÉCONOMIQUE

Au cours de son travail de contrôle, le rapporteur spécial s'est intéressé à la nature et au montant des dépenses engagées pour l'organisation de la PFUE. Il en ressort ainsi quelques dépenses qui lui ont paru en décalage par rapport à la situation économique que traversait la France.

A. LA DÉCORATION DES BÂTIMENTS DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Selon la tradition, le pays qui préside décore les bâtiments du Conseil de l'UE, Juste Lipse et Europa, situés à Bruxelles. Eu égard au public touché (ministres, délégations européennes, fonctionnaires et journalistes couvrant les réunions du Conseil), cette tradition revêt une dimension politique.

Dès le mois de janvier 2021, des artistes ont pu proposer leur projet dans le cadre d'une procédure de concours restreint de maîtrise d'œuvre. Un jury, présidé par le directeur du Mobilier national et composé d'une chargée de mission du pôle protocole du SGPFUE, de trois architectes, du directeur de la création à la présidence de la République et d'un conseiller à la représentation permanente de la France, a ensuite évalué la pertinence de chaque projet conformément au cahier des charges du SGC et sélectionné trois des treize projets présentés. Les artistes retenus ont déposé un avant-projet plus détaillé dans le cadre d'une procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence.

Le projet final sélectionné était celui d'un groupement composé du cabinet d'architectes « Atelier Adeline Rispal », de l'artiste Jeanne Goutelle, de l'agence de communication « Studio Irrésistible » et de l'agence de conception lumière « Les Éclaireurs » pour un montant de 165 398 euros au titre des missions de maître d'œuvre. À l'issue de cette procédure de sélection, le SGPFUE a conclu deux marchés pour la création des œuvres d'art. Le premier marché concernait la

réalisation d'une œuvre numérique par l'artiste Jacques Perconte pour un montant de 63 802 euros auxquels s'ajoutaient 138 130 euros pour la fourniture en location, la livraison, l'installation, la maintenance et la désinstallation des équipements multimédias. Le second marché avait pour objet la réalisation par l'artiste Jeanne Goutelle d'une œuvre textile composée de cinq paravents, dont les panneaux étaient confectionnés à partir d'un tissage architectural de sangles et de rubans issus de rebuts de l'industrie textile stéphanoise, pour un montant de 50 838 euros auxquels s'ajoutaient également 35 880 euros pour la fourniture, la livraison, l'installation et la désinstallation du mobilier.

En outre, le SGPFUE a passé un marché relatif à l'aménagement scénographique des bâtiments pour un montant de 412 935 euros.

Enfin, pour l'ameublement, un marché d'un montant de 40 111 euros a été conclu avec l'entreprise Ligne Roset pour la fourniture de 22 fauteuils de la gamme Hémicycle conçue par Philippe Nigro.

Si le coût total du projet s'élève à 1 060 540 euros, soit un montant inférieur à celui retenu pour la présidence de 2008 (1 325 778 euros), il représente 1 % des crédits exécutés sur le programme pour une installation temporaire. En effet, à l'issue de la présidence, les principales œuvres ont été recyclées car leur taille ne permettait pas de les réemployer, d'autres œuvres ont été rendues à leur créateur et certaines ont été acquises par le Mobilier national.

B. LES DÉPENSES DE COMMUNICATION

Les dépenses de communication au sens strict, c'est-à-dire les dépenses de l'activité « communication » auxquelles sont retranchées celles correspondant aux marchés avec les agences événementielles et hors objets promotionnels retracés sous l'activité « Accueil, accréditation et sécurité », s'élèvent à 3,5 millions d'euros dont 1,7 million d'euros pour le SGPFUE.

Parmi ces dépenses le montant alloué à l'illumination de la tour Eiffel s'élève au total à 739 380 euros. En effet, trois marchés publics ont été passés : le premier pour l'illumination pendant le mois de janvier pour un montant de 503 280 euros, le deuxième pour l'Ukraine à l'occasion de la journée de l'Europe pour un montant de 55 800 euros et le dernier pour la fin de la PFUE pour un montant de 180 000 euros.

Pour mémoire, en 2008, l'illumination de la tour Eiffel avait été prise en charge par la société Areva dans le cadre du mécénat pour un coût total de 1,5 million d'euros. Les contributions du mécénat s'élevaient au total à plus de 10 millions d'euros lors de la PFUE en 2008, alors qu'elles n'atteignaient que 626 000 euros en 2022 ⁽¹⁾.

(1) Pour 2022, le mécénat se limite au prêt de voitures par le groupe Renault (146 417 euros) et par le groupe Stellantis (479 560 euros).

Le quatrième poste de dépenses de communication concerne l’affichage de la PFUE dans les gares et la décoration d’un train pour un montant total de 119 582 euros. Néanmoins, l’affichage en gare n’était pas toujours opérationnel : les jours de mouvement social, l’affichage destiné à l’information des voyageurs venait supplanter celui relatif à la PFUE.

Le recours aux marchés de prestations de conseil a été limité au strict nécessaire dans la mesure où, outre les prestations relatives au bilan carbone, seuls deux marchés relatifs à des prestations de conseil en communication ont été passés :

– une prestation de la société Team inside pour le SGPFUE d’un montant de 40 000 euros ;

– une prestation de la société Ideas on stage pour le ministère des armées pour un montant de 7 680 euros.

Enfin, pour l’organisation du volet français de la conférence sur l’avenir de l’Europe, la direction du protocole du MEAE a eu recours aux prestations du cabinet Roland Berger pour un montant de 1,7 million d’euros.

Compte tenu de l’importance de certains postes de dépenses en matière de communication, le rapporteur spécial souhaite encourager le recours au mécénat dans un cadre conforme aux lignes directrices du Secrétariat général du Conseil.

C. LES OBJETS PROMOTIONNELS ET LES CADEAUX PROTOCOLAIRES

Si l’usage veut que des cadeaux protocolaires soient offerts dans le cadre des relations internationales, la fréquence des réunions ministérielles pourrait interroger la pertinence de cette pratique. À cet égard, la Finlande avait décidé d’y mettre un terme en 2019 à l’occasion de sa présidence tournante. Néanmoins, ce choix n’ayant pas été suivi par ses successeurs, la France a conservé cette pratique. Ces cadeaux sont offerts aux chefs d’État et de gouvernement, mais également aux ministres et aux commissaires.

Les objets promotionnels étaient répartis en deux catégories : standard et premium. Le coffret standard était remis par les ministères organisateurs aux délégations étrangères, journalistes, intervenants et élus locaux à tous les événements. Il a également été mis à disposition des représentations diplomatiques françaises au sein de l’UE, des représentations diplomatiques hors UE (sur demande), de la représentation permanente de la France à Bruxelles, des représentations permanentes auprès des organisations internationales (sur demande) et du stand de la France à l’exposition universelle d’Abu Dhabi. Ce coffret composé d’une gourde, d’un sac en coton, d’un bloc-notes et d’un crayon à papier a été commandé à hauteur de 63 000 unités. Le coffret premium, qui était remis aux ministres étrangers, aux commissaires et aux parlementaires européens, était composé des objets précités du coffret standard ainsi que d’un stylo de la marque

Waterman et d'une bougie fabriqué par l'entreprise La Française. Au total, 3 495 coffrets premium ont été commandés.

À la différence des objets promotionnels dont les commandes étaient centralisées par le SGPFUE, les cadeaux protocolaires, qui venaient compléter le coffret premium pour les réunions ministérielles, ont été choisis par les ministères. Le SGPFUE a passé sept bons de commande pour les objets promotionnels pour un montant total de 998 069 euros. À cette somme, s'ajoutent au moins 194 383 euros au titre des objets supplémentaires ajoutés dans les coffrets premium (49 894 euros), des cadeaux protocolaires (au minimum 133 419 euros ⁽¹⁾) et 200 parapluies fabriqués pour le sommet de Versailles (11 070 euros). En somme, ce sont donc plus de 1,2 million d'euros qui ont été dépensés pour des objets promotionnels et des cadeaux protocolaires.

Au regard du montant alloué à ce type de dépenses, le rapporteur spécial invite à réduire le nombre de bénéficiaires des objets promotionnels.

III. UNE SOUS-EXÉCUTION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS

Sur la période 2021-2022, les crédits alloués au programme 359 ont été significativement sous-exécutés.

Outre l'annulation de certains événements, comme la conférence sur le Sahel ou celle sur la fiscalité des entreprises, le passage à la visioconférence et la réduction du format de certaines réunions, la sous-exécution de l'enveloppe budgétaire peut s'expliquer par trois facteurs : un système de mise en réserve mal dimensionné, des financements européens peu anticipés et des mesures d'économie.

(1) Il s'agit d'un montant incomplet. Le coût des cadeaux protocolaires des services du Premier ministre et des ministères de la transition écologique, de l'intérieur, du travail et de l'emploi, de la santé et des solidarités, de la culture et de la communication, de l'outre-mer, de la mer et de l'enseignement supérieur et de la recherche n'a pas pu être individualisé car il a été inclus dans la facturation globale de prestations événementielles.

EXÉCUTION DU PROGRAMME 359 POUR LES ANNÉES 2021 ET 2022

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiements		
	Prévisions LFI 2021 et 2022	Exécution 2021 et 2022	Écart à la prévision	Prévisions LFI 2021 et 2022	Exécution 2021 et 2022	Écart à la prévision
359 – Présidence française du Conseil de l'UE en 2022	149 365 702	100 995 346	– 32,38 %	149 365 702	100 285 998	– 32,86 %
01 – Activités obligatoires de la présidence	55 922 167	32 105 573	– 42,59 %	55 922 167	32 159 370	– 42,49 %
02 – Manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence	67 545 320	51 221 626	– 24,17 %	67 545 320	51 105 068	– 24,34 %
03 – Fonctionnement du SGPFUE et des « biens collectifs »	25 898 215	17 668 147	– 31,78 %	25 898 215	17 021 560	– 34,28 %

NB. Au cours de l'examen du PLF pour 2021, l'amendement n° 1233 du Gouvernement a minoré les crédits PFUE de 634 298 euros, ce qui explique pourquoi l'enveloppe prévisionnelle ne s'établit pas à 150 millions d'euros en loi de finances.

Source : documents budgétaires.

A. UN SYSTÈME DE DOUBLE RÉSERVE

Le programme 359 était doté d'un dispositif atypique comprenant une réserve de précaution légale et une réserve spéciale.

La réserve de précaution légale, qui s'applique à tous les programmes budgétaires, est mise en place par la direction du budget et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel des services du Premier ministre. Cette réserve correspond à 0,5 % des crédits annuels de titre 2 et à 4 % des crédits annuels hors titre 2. En 2021, les crédits correspondants ont été dégelés en fin de gestion et reportés sur l'exercice 2022. En 2022, les crédits de la réserve de précaution ont été en partie annulés afin de financer le décret d'avance, puis rétablis par la première loi de finances rectificative pour 2022 sans toutefois être mis en réserve. Le solde de la réserve a été annulé par la seconde loi de finances rectificative pour 2022.

Cependant, le responsable de programme n'ayant pas le pouvoir de décision sur l'opportunité du dégel de cette réserve, il a jugé préférable de mettre en place un second dispositif permettant de répondre à une demande urgente, qui ne serait ni programmé ni programmable et qui serait demandée par un ministère ou par la Présidence de la République. La réserve spéciale devait également couvrir l'hypothèse où les élections du printemps 2022 auraient conduit à l'élection ou la désignation de nouvelles autorités. En effet, en pareille hypothèse, il aurait été nécessaire d'appliquer une nouvelle programmation et donc de financer de nouveaux événements.

L'impact des élections présidentielle et législatives

Comme indiqué dans la circulaire n° 166-22 SG du 10 février 2022 de la secrétaire générale du Gouvernement, la période de réserve est un usage qui implique, pour les membres du Gouvernement, de s'abstenir de se déplacer dans l'exercice de leurs fonctions. En revanche, les déplacements à l'étranger restent possibles s'ils sont en lien avec l'exercice des fonctions ministérielles et s'inscrivent dans l'action diplomatique de la France.

Les réunions de niveau ministériel et présidentiel ont ainsi dû être organisées avant le début de la période de réserve, soit entre le 6 janvier et le 19 mars, à l'exception de trois conférences ayant pu se tenir après les élections législatives. En raison de la brièveté de la période, les réunions ministérielles se sont enchaînées voire chevauchées, ce qui a, d'une part, rendu plus difficile la communication autour de ces événements et, d'autre part, constitué un défi logistique pour certains ministères, dont le programme était particulièrement chargé, ainsi que pour le SGPFUE pour la fourniture des services collectifs.

Enfin, un surcoût a été observé sur le plan budgétaire. En raison de la concentration des réunions ministérielles, il a été nécessaire de recourir à un nombre plus important de chauffeurs et d'agents de liaison. Le nombre de personnes recrutées à certaines périodes a ainsi été doublé.

Le SGPFUE a décidé de ne pas répartir entre les BOP et les UO 10 % des crédits disponibles sur les deux années après application de la réserve légale de précaution, soit 14,4 millions d'euros. Cette somme n'a toutefois pas été utilisée et a dès lors pu être annulée par la seconde loi de finances rectificative pour 2022.

MONTANT DES RÉSERVES MISES EN PLACE SUR LE PROGRAMME 359

(en millions d'euros)

	2021	2022
Réserve légale de précaution	6,9	4,9
Réserve du responsable de programme	14,4	14,4
Total	21,3	19,3

Source : Réponses au questionnaire.

Les besoins de réactivité que permet une réserve spéciale sont pleinement justifiés pour un tel événement. **Le rapporteur spécial constate cependant que les proportions décidées pour cette réserve auraient pu être plus adaptées en minorant le taux appliqué.** En l'espèce, un taux de 5 % des crédits disponibles sur les deux années après application de la réserve légale de précaution aurait permis de réserver 7,2 millions d'euros, sachant que le coût moyen d'un événement de l'action 1 *Activités obligatoires de la présidence* s'élève à 0,8 million d'euros et le coût moyen d'un événement de l'action 2 *Manifestations correspondants à l'initiative propre de la Présidence* à 0,1 million d'euros. Un taux de 5 % avait d'ailleurs été retenu pour la réserve pour aléas de gestion mise en place sur le programme 347 pour l'organisation du G7 en 2019.

B. DES DÉPENSES PRISES EN CHARGE PAR LE BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE

Le nouveau cadre mis en place par le traité de Lisbonne conduit les institutions européennes à prendre en charge certains frais, ce qui n'était pas le cas en 2008 dans le cadre du traité de Nice. Désormais, les sommets entre l'Union européenne et les pays tiers sont organisés à Bruxelles par le secrétariat général du Conseil. En l'espèce, le sommet UE-Union africaine a finalement été financé par le budget européen. L'État membre qui préside est également en droit de n'organiser qu'un seul sommet informel à 27. En l'occurrence, le sommet des chefs d'État et de gouvernement à Versailles a été l'événement le plus coûteux à organiser.

Depuis le second semestre 2021, le secrétariat général du Conseil propose aux États membres une architecture informatique de base qu'ils peuvent utiliser pour leur communication. Ce site est également hébergé à titre gratuit directement dans les serveurs du secrétariat général du Conseil. Ces deux dispositifs ont dès lors permis de limiter les coûts supportés par le SGPFUE pour le site internet à la gestion et à la traduction des contenus. Néanmoins, la gestion du site internet a fait l'objet de deux commandes du SGPFUE pour un montant de 151 578 euros afin de recourir à des prestations d'accompagnement.

Les institutions européennes ont concouru au financement de certains événements pour un montant global de subventions de 1,1 million d'euros. Toutes les subventions n'ayant pas encore été versées, les reliquats seront rattachés en 2023 au programme 129. Ces crédits seront ensuite annulés puisque les montants correspondants ont été financés par le programme 359 en avance de phase.

FONDS DE CONCOURS EUROPÉENS

Ministère	Financier	libellé	Montant total notifié	Montant rattaché au 31/12/2022
MENJS	Commission européenne	Osons la mobilité (éducation)	98 528	98 528
	Commission européenne	DGVET (éducation)	34 200	34 200
	Commission européenne	conférence européenne de la jeunesse (jeunesse)	250 000	150 000
	Commission européenne	Le sport dans les temps de l'enfant (sport)	100 000	60 000
	Commission européenne	Vers un pacte vert pour le sport (sport)	100 000	60 000
	Commission européenne	Réunion des directeurs des sports (sport)	50 000	30 000
Culture	Commission européenne	Informal meeting of the Cultural Affairs Committee	26 916	16 150
Agriculture	Commission européenne	51eme conférence des directeurs d'organismes payeurs des aides de la PAC	26 000	26 000
Ministères sociaux : Santé et travail	Commission européenne	Insertion	98 936	68 936
	Commission européenne	MISSOC	16 000	11 200
Enseignement supérieur et Recherche	Commission européenne	Forum "les universités pour le futur de l'Europe"	62 500	62 500
	Commission européenne	Forum stratégique sur les infrastructures de recherche (ESFRI) & conférence des 20 ans de l'ESFRI	100 000	35 000
	Commission européenne	Réunion semestrielle des directeurs généraux de l'enseignement supérieur	50 000	46 672
Intérieur	EUROPOL	CA EUROPOL	14 800	14 800
	CEPOL	CA CEPOL	18 934	18 934
	FRONTEX	Conseil d'administration FRONTEX	70 000	70 000
TOTAL			1 116 814	802 920

Source : SGPFUE.

C. DES MESURES D'ÉCONOMIE LOUABLES EN RAISON DE L'INTERNALISATION DE CERTAINES PRESTATIONS

Le transport des autorités a pu être effectué par les réservistes de la police, de la gendarmerie et de l'armée, ce qui en a significativement diminué le coût. Les véhicules ont en outre été mis gratuitement à disposition à travers deux conventions de mécénat, l'une avec Stellantis, l'autre avec Renault. Ce mécénat a permis d'atteindre l'objectif prioritaire d'organisation d'une présidence neutre en carbone. En effet, si le transport est la principale source d'émissions de gaz à effet de serre, les entreprises sollicitées ont mis à disposition 220 véhicules électriques ou hybrides. Afin d'éviter toute situation de conflit d'intérêts, aucune communication commerciale autour du don n'a été permise. Le nom et l'emblème de la PFUE n'ont

ainsi pas pu être utilisés par les donateurs dans le cadre de leurs activités commerciales.

Le dessin de l’emblème de la PFUE a été conçu par la direction des opérations de la présidence de la République.

L’interprétation des réunions ministérielles informelles a été prise en charge par la direction générale de l’interprétation de la Commission européenne. En revanche, les réunions ministérielles informelles du MEAE ont été interprétées par le département de l’interprétation de la direction du protocole d’État et la réunion des ministres chargés de l’enseignement supérieur et de la recherche a reçu une dérogation en raison de la configuration des locaux. Pour les conférences ministérielles et les colloques, si le recours à la direction générale de l’interprétation était conseillé, les ministères ont également pu solliciter d’autres interprètes, voire recourir à l’agence événementielle avec laquelle ils avaient contracté.

La traduction a été réalisée par une équipe de neuf traducteurs contractuels recrutés à titre temporaire par le MEAE. La Commission européenne a également mis à disposition contre remboursement un traducteur superviseur pour une durée de 8 mois à compter du 1^{er} novembre 2021.

PARTIE 3 UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE PERFECTIBLE

I. UN EFFORT D'AMÉLIORATION NOTABLE DU DISPOSITIF PAR RAPPORT À 2008

Par rapport à 2008, le dispositif de performance a été enrichi. Ainsi, le programme 359 comportait deux objectifs :

- exercer une présidence durable de l'Union européenne ;
- réussir l'organisation de la présidence.

A. EXERCER UNE PRÉSIDENTE DURABLE

Sur le modèle de la présidence allemande de 2020, le SGPFUE a mis en place un dispositif de compensation des émissions de dioxyde de carbone (CO₂). Le projet annuel de performance (PAP) pour 2022 prévoyait à ce titre une première estimation des émissions à 72 000 tonnes équivalent CO₂ (tCO₂e), à partir du montant total que la présidence allemande avait estimé devoir compenser. Néanmoins, un prestataire sollicité pour le calcul des émissions a révisé cette estimation à la baisse : 55 000 tCO₂e en raison d'une diminution du nombre de participants, notamment européens et étrangers.

Afin d'atteindre cet objectif de neutralité carbone, le SGPFUE a rédigé, avec le concours d'un cabinet de conseil, un cadre de référence du développement durable de la PFUE. Ce cadre comportait neuf engagements déclinés en 33 mesures concrètes que les ministères devaient appliquer pour l'organisation des événements.

Le SGPFUE a en outre organisé une dizaine de réunions sur la thématique du développement durable afin de diffuser l'information sur le cadre de développement durable. Dans les ministères, des référents pour le développement durable étaient responsables du suivi de ce cadre ainsi que de la remontée des données nécessaire au calcul des émissions de gaz à effet de serre. Pour faciliter le recueil des données des ministères, évaluer l'application du cadre de référence et effectuer les prétraitements des données pour le calcul du bilan carbone, le SGPFUE a sollicité l'appui d'une société de services informatiques. S'il a constaté que le cadre de référence avait généralement pu être appliqué, un grand nombre de mesures ont été difficiles à mettre en œuvre, voire se sont révélées inopportunes, à l'instar du don des repas non servis qui se heurte à des limites réglementaires pour les opérateurs publics.

Le SGPFUE a engagé une première phase de compensation des émissions dès le mois de mars 2022. À ce titre, une convention avec l'Office national des forêts (ONF) a permis de participer au financement d'investissements à travers dix

projets de reconstitution forestière en France correspondant à 27 500 tCO₂e, c'est-à-dire la moitié de l'estimation faite par le prestataire. Le prix de cette prestation s'élève à 1,3 million d'euros. À l'issue de la PFUE, le secrétaire général a pu engager une seconde phase afin de compenser le solde des émissions calculées à partir des données réelles des événements, c'est-à-dire 13 638 tCO₂e, puisque l'estimation finale sur la base des données réelles s'élève à 41 138 tCO₂e. Cette compensation a ainsi permis de financer des projets situés dans la zone Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP).

L'estimation finale sur la base des données réelles est largement inférieure à l'estimation pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le nombre de participants aux événements a finalement été moins important que prévu. Ensuite, l'estimation initiale appliquait à tous les participants un déplacement en avion moyen-courrier alors que les données réelles ont révélé une part modale significative du transport ferroviaire. Enfin, la surévaluation du budget a conduit à estimer les émissions de CO₂ en fonction d'un nombre d'événements plus élevé que ce qui a finalement été organisé. La charte de développement durable de la PFUE a également pu jouer un rôle dans la modération des émissions mais le SGPFUE n'était pas en capacité de le quantifier.

Pour la réalisation de ce bilan carbone, le SGPFUE a conclu deux marchés de conseil. Le premier marché, d'un montant de 43 776 euros, visait à développer l'accompagnement méthodologique pour la mise en œuvre du cadre de référence développement durable de la PFUE. Le second marché, d'un montant de 43 587 euros, avait pour objet le calcul des émissions carbone de la PFUE.

B. RÉUSSIR L'ORGANISATION DE LA PRÉSIDENTE

L'objectif relatif à la réussite de l'organisation de la présidence a été évalué grâce à deux indicateurs : la satisfaction par participant et le coût moyen par participant.

La satisfaction par participant a été mesurée à l'aide des résultats d'une enquête d'opinion à laquelle ont répondu 8 451 délégués et autres participants. La satisfaction globale a été établie par une note de 4,2 sur 5, soit un résultat inférieur à la cible fixée à 4,5 et à la note de 2008 qui s'élevait à 4,3 sur 5. Pour les réunions sur site, le choix des lieux et l'accueil des participants reçoivent les meilleures appréciations tandis que l'hébergement reçoit une évaluation moins positive de 3,9 sur 5.

D'après les données disponibles dans le projet annuel de performance, le coût moyen par participants, pour les réunions ministérielles informelles et les conférences ministérielles s'élève à 1 909 euros, légèrement inférieur à la cible qui était fixée à 2 000 euros. Le SGPFUE a toutefois pu calculer le coût moyen par participant pour les réunions ministérielles informelles, qui s'établit à 3 131 euros hors coût des agents de liaison, interprétation et transport des délégations, tandis qu'il s'élève à 1 199 euros pour les conférences ministérielles.

Néanmoins, comme observé par le SGPFUE, le coût des réunions n'est pas comparable selon qu'il s'agit des réunions ministérielles informelles, des conférences ministérielles ou des autres réunions. De plus, les événements n'ont pas tous eu une durée comparable. **C'est pourquoi, le rapporteur spécial recommande d'appliquer un indicateur mesurant le coût moyen par catégorie de réunion, par participant et par jour.**

II. VERS UN OBJECTIF RELATIF À L'IMPACT POLITIQUE

Le rapporteur spécial constate que ce dispositif de performance pourrait être complété par un objectif mesurant l'impact politique de la PFUE, dans la mesure où l'objet d'une présidence du Conseil est de mettre en œuvre un certain nombre de priorités politiques.

A. L'EFFICIENCE DES NÉGOCIATIONS

Si le bilan de la PFUE semble être positif compte tenu de l'adoption d'un grand nombre de textes, aucun indicateur n'a permis de quantifier ce bilan. En pratique, la PFUE pouvait aisément décider de faire avancer un certain nombre de priorités compte tenu du grand nombre de textes (environ 250) déposés sur le bureau du Conseil au début du premier semestre 2022

En 2008, la Cour des comptes avait constaté la difficulté à mettre en place un tel indicateur. En effet, un indicateur quantitatif relatif au nombre de textes adoptés pose un certain nombre de difficultés : définition, comparabilité des résultats dans le temps, dépendance des résultats à l'agenda législatif de la Commission européenne... La Cour soulignait en outre qu'il n'y avait « aucune chaîne de causalité évidente entre les indices d'efficacité politique et la gestion des crédits ».

Néanmoins, le rapporteur spécial estime nécessaire la mise en place d'un indicateur mesurant l'efficacité des négociations menées dans le cadre d'un tel événement. **Pour ce faire, le rapporteur spécial propose de se fonder sur les priorités politiques annoncées au lancement de la PFUE afin de calculer leur taux de mise en œuvre à l'issue du semestre.**

B. LA PERCEPTION PAR LES FRANÇAIS DE LA PFUE

Des montants conséquents ont été engagés pour la mise en œuvre de la PFUE. Les dépenses de communication au sens strict ont représenté 3,5 millions d'euros et les crédits dépensés dans le cadre du programme 359 ont atteint 100 millions d'euros pour ces six mois de présidence.

Pourtant, dans son rapport final, le SGPFUE constate que la présidence du Conseil n'est pas un objet politique en soi. Bien que certaines réunions, à l'instar du sommet de Versailles, aient reçu une couverture médiatique importante, la plupart

des événements, qu'il s'agisse des réunions formelles ou informelles, n'ont pas été perçus par grand public comme de grands moments européens. Par ailleurs, une étude publiée au mois de mai 2022 révélait que 38 % des Français avaient une mauvaise opinion de l'Union européenne ⁽¹⁾. Si ces résultats traduisent une légère amélioration par rapport à une même étude réalisée en novembre 2021, ils mettent néanmoins en évidence qu'une part notable de la population émet un jugement négatif de l'Union européenne.

Dès lors, il pourrait être pertinent de mettre en place un indicateur mesurant le degré de connaissance de la PFUE et la perception des Français. **Le rapporteur spécial propose la mise en place d'un indicateur de performance qui mesurerait la perception par les Français de la PFUE.**

(1) Harris interactive, Observatoire de la Présidence française de l'Union européenne, mai 2022.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 30 mai à 17 heures 30, la commission des finances, a entendu Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteur spécial des crédits de la mission Direction de l'action du Gouvernement et du budget annexe Publications officielles et information administrative, sur son rapport d'information, présenté en application de l'article 146, alinéa 3, du règlement de l'Assemblée nationale.

Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteur spécial. En 2009, la Cour des comptes exposait, dans un rapport demandé par le Sénat, une évaluation pour le moins critique de l'utilisation des crédits dédiés à l'organisation de la présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2008. En tant que rapporteure spéciale de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, qui portait les crédits du programme 359 *Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022*, j'ai décidé d'évaluer l'organisation et le coût de cet événement, ainsi que son dispositif de performance.

Pour assurer l'organisation de cette présidence, un secrétariat général de la Présidence française de l'Union européenne (SGPFUE) a été mis en place. Ce secrétariat a assuré un pilotage resserré des équipes dans les ministères afin de contraindre les dépenses. Cependant, la nomination du secrétaire général n'a eu lieu qu'à compter du 10 septembre 2020, ce qui ne lui a pas permis de participer pleinement à l'élaboration du budget avec les ministères.

Cette nomination tardive a eu une deuxième conséquence préjudiciable, à savoir la fragilisation des procédures de marchés publics. En effet, le temps alloué à la préparation des marchés publics a été largement réduit. Par exemple, les marchés relatifs aux accréditations n'ont pas pu être conclus aussi longtemps en amont qu'ils auraient dû. Bien que nous n'ayons pas eu de recours juridique, cela aurait pu être le cas. Par conséquent, je recommande que le SGPFUE soit nommé au moins deux ans avant le début du semestre de la présidence française.

Le rôle de ce secrétaire général n'était pas de préparer les négociations mais uniquement de coordonner l'organisation de la PFUE. Le secrétaire général a travaillé en collaboration avec de nombreux acteurs, tels que le secrétariat général aux affaires européennes, la représentation permanente de la France et le secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, ainsi que les ministères directement impliqués dans l'organisation des événements. Les ministères ont ainsi été sollicités par la direction du budget dès le mois de février 2020. La synthèse de leurs demandes s'élevait à 172,7 millions d'euros, dont 35 millions d'euros pour la Présidence de la République. Le Premier ministre a ensuite arbitré une enveloppe globale de 150 millions d'euros. Finalement, les crédits disponibles avant le calcul de la réserve de précaution se sont élevés à 145,5 millions d'euros en AE et en CP.

Les services du Premier ministre ont apporté leur soutien au SGPFUE dans plusieurs domaines, tels que le transport, la commande publique et le calcul des émissions de carbone. En effet, le SGPFUE disposait d'une équipe relativement restreinte, pouvant compter jusqu'à 45 collaborateurs, et a pu réaliser des économies sur le recrutement grâce à la mise à disposition gratuite d'une partie du personnel par les ministères.

Les frais de fonctionnement ont toutefois atteint 960 000 euros, soit une augmentation de 92,6 % par rapport à 2008, en raison de la prise en charge de nouvelles activités telles que la coordination du transport des délégations, la traduction des publications du site internet ou le déploiement des agents de liaison. Bien que les événements aient pu se dérouler dans l'ensemble du territoire, leur grand nombre a conduit à affecter la lisibilité de la

communication. En effet, 416 événements ont été organisés dans le cadre de la PFUE. Je regrette l'annonce tardive des priorités politiques retenues, alors qu'une annonce plus précoce aurait permis de limiter le nombre d'événements.

En ce qui concerne le coût des événements sur les exercices 2021 et 2022, les crédits consommés dans le cadre de l'action 1 *Activités obligatoires et traditionnelles de la Présidence* se sont élevés à 32,2 millions d'euros, correspondant à l'organisation de 38 événements : 8 manifestations en présence du Président de la République et 30 réunions ministérielles informelles.

Sur la même période, les crédits correspondant à l'action 2 *Manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence*, s'élèvent à 51,1 millions d'euros pour l'organisation de 378 événements.

J'ai également relevé que le volet français de la conférence sur l'avenir de l'Europe avait été labellisé au titre des événements de la PFUE et avait donc été financé par le programme 359. Pour l'organisation de cette conférence, la direction du protocole du ministère de l'Europe et des affaires étrangères a eu recours aux services du cabinet Roland Berger pour un montant de 1,7 million d'euros. Néanmoins, l'objectif des événements organisés dans le cadre de la PFUE est de préparer les réunions formelles du Conseil.

Or cette conférence est un événement européen de consultation citoyenne porté par la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil. Il est donc bien plus large que la PFUE. Des événements relatifs à cette conférence ont d'ailleurs eu lieu en France dès 2021. Monsieur le ministre, pourquoi le volet français de cette conférence a-t-il été labellisé et financé par le programme 359 ?

J'ai également constaté que certaines dépenses ont parfois revêtu un caractère somptuaire au regard de la période de crise. C'est le cas notamment de la décoration des bâtiments du Conseil, qui a coûté 1 million d'euros, représentant ainsi 1 % des crédits exécutés sur le programme pour une installation temporaire.

Les dépenses de communication au sens strict s'élèvent à 3,5 millions d'euros. Parmi ces dépenses, le montant alloué à l'illumination de la tour Eiffel était d'un peu plus de 700 000 euros, financé à partir des crédits du programme 359, alors que ce poste de dépenses avait été pris en charge par le mécénat en 2008.

En 2022, le recours au mécénat a été limité au prêt de véhicules pour le transport des délégations, ce qui représentait 626 000 euros alors qu'il s'élevait à plus de 10 millions d'euros en 2008. Monsieur le ministre, pourquoi le recours au mécénat a-t-il été considérablement limité, alors que certains postes de dépenses onéreux, comme l'éclairage de la tour Eiffel, auraient pu ainsi être financés ?

Pour terminer sur les dépenses que j'aurais souhaité voir contraintes, j'évoquerai le coût des objets promotionnels et les cadeaux protocolaires, qui s'élèvent à plus de 1,2 million d'euros. Si la Finlande avait décidé de mettre fin à cet usage en raison de la récurrence des événements, je n'irais bien sûr pas jusque-là, mais je proposerai d'en limiter le nombre de bénéficiaires qui étaient nombreux en 2022 : ministres, collaborateurs, hauts fonctionnaires, journalistes, et j'en passe.

Nous venons d'examiner l'exécution de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* pour l'année 2022, mais j'aimerais revenir plus en détail sur les raisons de cette sous-exécution massive.

En effet, sur la période 2021 à 2022, des crédits alloués au programme 359 ont été significativement sous-consommés - 32,4 % en AE et - 32,9 % en CP. La mise en place d'une réserve spéciale correspondant à 10 % des crédits disponibles sur les deux années, après application de la réserve légale de précaution, soit 14,4 millions d'euros, a contribué à accentuer la sous-exécution budgétaire. J'estime que les proportions décidées pour cette réserve auraient pu être plus adaptées en abaissant exceptionnellement le taux à 5 %, ce qui aurait permis de mieux calibrer l'enveloppe budgétaire votée par le Parlement.

L'Union européenne a également contribué au financement de la PFUE en subventionnant certaines manifestations, pour un montant de subventions global de 1,1 million d'euros, et en prenant en charge le financement de certains événements, comme le sommet avec l'Union africaine.

La sous-exécution s'explique enfin par un certain nombre de mesures d'économies, que je salue évidemment. En effet, outre le recours au mécénat pour le prêt de véhicules, certaines prestations comme le dessin de l'emblème de la PFUE, l'interprétation des réunions et la traduction des publications du site ont pu être internalisées.

J'en viens pour finir au dispositif de performance du programme 359, qui m'a certes paru plus abouti que celui de 2008, mais qui reste largement perfectible. Le programme 359 comportait deux objectifs : exercer une présidence durable de l'Union européenne et réussir l'organisation de la présidence.

En émettant 41 138 tonnes équivalent de CO₂, c'est-à-dire moins que la cible estimée à 72 000 tonnes équivalent de CO₂, l'objectif d'exercer une présidence durable a été atteint. La satisfaction globale a été établie par une note de 4,2 sur 5, soit un résultat inférieur à la cible fixée à 4,5 et à la note obtenue en 2008.

Le coût moyen par participant pour les réunions ministérielles informelles et les conférences ministérielles s'élève à 1 909 euros, légèrement inférieur à la cible, qui était fixée à 2000 euros.

Néanmoins, je regrette sincèrement l'absence d'un objectif de performance relatif à l'impact politique de la PFUE. Si le bilan de la PFUE semble être positif compte tenu de l'adoption d'un grand nombre de textes, aucun indicateur n'a permis de quantifier ce bilan. Les dépenses de communication au sens strict ont représenté 3,5 millions d'euros. Les crédits dépensés dans le cadre du programme 359 ont atteint 100 millions d'euros pour cette PFUE sur les deux exercices 2021 et 2022.

Pour autant, dans son rapport final, le SGPFUE constate que la présidence n'est pas un objet politique en soi pour un grand nombre de Français. J'estime donc primordiale la mise en place de deux indicateurs de performance : le premier pour mesurer le taux de mise en œuvre des priorités politiques annoncées par la présidence et le second pour connaître la perception par les Français de la PFUE.

M. Franck Riester, ministre délégué chargé des relations avec le Parlement. Je tiens tout d'abord à saluer la qualité du travail d'évaluation que vous avez mené sur ce thème important, madame le rapporteur spécial. Il a constitué un temps fort de l'agenda européen pour notre pays. Dans mes fonctions précédentes en tant que ministre délégué en charge du commerce extérieur et de l'attractivité, j'ai pu constater à quel point cet agenda était dense et les résultats obtenus étaient à la hauteur de nos espérances.

La France a eu l'honneur d'assurer la présidence du Conseil de l'Union européenne au premier semestre de l'année 2022, dans le cadre du mécanisme de présidence tournante entre les États membres. Compte tenu de la complexité et de la sensibilité d'un tel événement, il était nécessaire d'avoir une organisation spécifique en termes de pilotage et de gestion budgétaire. Il a ainsi été décidé de reproduire l'expérience concluante de la PFUE de 2008, en confiant cette responsabilité à un secrétariat général spécifique, le SGPFUE, placé sous l'autorité du Premier ministre compte tenu de la nature interministérielle de l'événement.

Créé par un décret du 8 septembre 2020, le SGPFUE avait pour principales missions de coordonner la programmation des événements, d'évaluer leur coût, de fixer les grands principes de leur organisation et de suivre leur mise en œuvre par les différents ministères. Cette structure resserrée a compté au plus fort de son activité une quarantaine d'agents mis à disposition par les différents ministères. Je salue l'implication et le travail considérable du SGPFUE ainsi que de l'ensemble des services et personnels mobilisés dans les ministères tout au long de la préparation et du déroulement de la PFUE.

Concernant votre remarque sur la création tardive du SGPFUE, je tiens à rappeler qu'il a été créé le 8 septembre 2020, soit un peu moins de 16 mois avant le début de la présidence française. Cela représente toutefois une amélioration par rapport à la présidence de 2008, où le secrétariat général avait été créé seulement douze mois avant le début de la présidence. Je prends toutefois note de votre observation et constate que le secrétaire général, M. Lapeyre de Cabanes, partageait cet avis dans son rapport de fin de mission. Il suggérait ainsi d'anticiper davantage la création du secrétariat général lors des futures présidences.

À la décharge du Gouvernement, je rappelle que la première réunion interministérielle sur la préparation de la PFUE date de novembre 2019 avec. En raison de la crise sanitaire, la préparation a connu un ralentissement au printemps 2020 et l'installation du SGPFUE a été reportée à la rentrée de la même année. Quant à l'annonce tardive des priorités politiques, je rappelle qu'il s'agit d'une pratique courante afin de ne pas empiéter sur les priorités de la présidence tournante précédente. Nous avons respecté cette tradition en présentant notre programme le 9 décembre 2021.

En ce qui concerne les moyens budgétaires, un programme budgétaire dédié a été créé au sein de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* pour donner plus de transparence et de prévisibilité au Parlement concernant les autorisations budgétaires accordées en 2021 et 2022, tout en limitant les cofinancements par d'autres programmes. L'exécution budgétaire a fait l'objet d'une gestion déléguée aux ministères au niveau des unités opérationnelles. Le Parlement a accordé des moyens significatifs, mais proportionnés aux enjeux, pour assurer le succès de la PFUE, avec un budget de 150 millions d'euros voté en loi de finances. À titre de comparaison, 180 millions d'euros avaient été prévus lors de la présidence française de 2008. Il est intéressant de noter que le montant voté en 2022 est proche de celui retenu par d'autres pays européens de taille comparable lors de leurs présidences respectives, comme l'Allemagne en 2020 ou l'Espagne en 2023. L'exécution finale du budget s'est élevée à 105 millions d'euros, soit près d'un tiers de moins que le montant initialement prévu, en raison de différents facteurs : la tenue à Bruxelles de certaines manifestations prévues en France ; l'organisation en visioconférence d'événements en raison de la situation sanitaire ou de la crise en Ukraine ; la non-utilisation de la réserve pour aléas et enfin une gestion budgétaire rigoureuse des événements.

Si le constat du montant de l'exécution budgétaire est partagé entre nous, madame la rapporteure spéciale, nous n'en avons pas la même appréciation. Je considère qu'il faut au contraire se féliciter que la PFUE ait eu un coût moindre que prévu, tout en atteignant ses objectifs pour la bonne gestion des deniers publics. Quant à la réserve supplémentaire de 10 %,

il s'agissait d'une précaution que j'estime bienvenue pour couvrir d'éventuels aléas ou répondre à un possible changement de Président de la République à l'issue des élections, puisque les élections présidentielles françaises ont eu lieu au cours de cette PFUE.

S'agissant des dépenses de communication que vous avez souhaité examiner plus spécifiquement, celles-ci s'élèvent à 3,5 millions d'euros. Parmi les principales opérations, on peut citer l'illumination de la tour Eiffel en début et fin de PFUE, des prestations audiovisuelles pour certains événements, ainsi que des prestations d'accompagnement pour la gestion du site internet de la PFUE.

Il est exact que le recours au mécénat était moindre en 2022 qu'en 2008. Je rappelle toutefois que les règles ont changé entre-temps, avec l'adoption, en 2021, par le secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, de lignes directrices appelant à la vigilance des États membres en la matière, après le recours très important au mécénat par la Roumanie en 2019. Par ailleurs, il me semble que les Parlementaires, de même que nos concitoyens, sont désormais très attentifs à toute prestation gracieuse de la part d'acteurs privés au bénéfice des pouvoirs publics.

Concernant les dépenses que vous avez mentionnées comme somptuaires, c'est-à-dire les commandes d'objets promotionnels, celles-ci ont été centralisées par le SGPFUE pour tous les ministères. Sept bons de commande ont été passés pour un montant total de 998 069 euros, contre 4,9 millions d'euros pour la PFUE en 2008. Quant au programme « Étoffe de l'Europe », il s'agit d'une tradition pour chaque présidence tournante : 1 million d'euros ont ainsi été mobilisés en 2022, soit 25 % de moins qu'en 2008.

En ce qui concerne les prestations de conseil, celles-ci ont représenté un coût de 1,9 million d'euros, correspondant, comme vous l'avez rappelé, pour l'essentiel aux prestations du cabinet Roland Berger pour l'organisation du volet français de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

Vous vous êtes également interrogée, madame le rapporteur, sur la labellisation au titre de la PFUE de ces événements qui se sont tenus à l'automne 2021. La conférence était en réalité intimement liée à la PFUE, puisque les consultations menées ont alimenté le programme de la présidence française.

D'autres réunions préparatoires qui se sont tenues fin 2021 ont également été labellisées PFUE. De plus, il était prévu dès le départ que la clôture de la conférence se tienne pendant la présidence française et soit coprésidée avec la Commission et le Parlement européen. Cette cérémonie a également été labellisée PFUE. Un financement par la présidence tournante était donc, selon nous, pleinement justifié.

Au total, la PFUE a permis l'organisation de 416 événements officiels, dont 15 en présence du Président de la République, 30 réunions ministérielles informelles et 80 conférences ministérielles. J'ai moi-même organisé une réunion ministérielle à Marseille concernant le commerce.

Ces événements ont été organisés dans 48 villes réparties sur l'ensemble du territoire national, dans un souci d'équilibre et de valorisation des territoires. De plus, 511 événements organisés par des tiers ont été labellisés PFUE à l'initiative de collectivités territoriales, d'établissements d'enseignement supérieur, d'associations et d'entreprises. Il faut saluer leur implication et souligner qu'ils ont contribué à associer la société civile à la réussite de la PFUE.

Concernant le dispositif de mesure de la performance prévu en loi de finances, la satisfaction globale des participants, mesurée par une enquête d'opinion, était de 4,2 sur 5. Quant au coût moyen par participant, il s'est élevé à 1 900 euros, sous la cible de 2 000 euros.

Madame la rapporteure spéciale, vous avez proposé d'enrichir le dispositif de performance sur l'impact politique de la PFUE. Je rappelle que le dispositif de performance prévu pour la PFUE 2022 est le plus détaillé qui ait été mis en place jusqu'à présent pour un événement de cette nature. Votre suggestion d'aller encore plus loin pour la prochaine présidence est très intéressante, et en tant que ministre chargé des relations avec le Parlement, je suis favorable à ce que les parlementaires se saisissent de la révision organique de 2021, qui permet aux parlementaires d'amender les indicateurs d'un programme.

Le Gouvernement a également souhaité exercer une présidence durable de l'Union européenne en limitant son bilan carbone et en compensant les émissions résiduelles, qui ont totalisé 41 000 tonnes équivalent CO₂.

En conclusion, la PFUE de 2022 a été menée à un coût particulièrement maîtrisé, tout en assurant une organisation de qualité pour les participants et en permettant à la France d'assumer pleinement cette responsabilité importante.

Je souhaite enfin répondre à la question de M. Jolivet sur l'impact des élections présidentielles et législatives. Le calendrier de la présidence tournante de l'Union européenne est fixé plusieurs années à l'avance pour donner de la prévisibilité à l'ensemble des États membres et des institutions européennes. Les États membres travaillent en étroite collaboration par groupe de trois pour assurer successivement la présidence de l'Union.

Il est déjà arrivé par le passé que la période de la PFUE coïncide avec des élections nationales, comme ce fut le cas en 1995. Le calendrier des événements organisés dans le cadre de la PFUE a strictement respecté la période de réserve, qui s'étend du 18 mars au 24 avril 2022 pour les élections présidentielles et du 23 mai au 19 juin 2022 pour les élections législatives. Une réserve de précaution de 10 % des crédits avait été mise en place, notamment pour couvrir l'éventualité d'un changement de Président de la République. Je dois souligner que le calendrier n'a pas entravé le bon déroulement de la PFUE, car les services et les réunions à Bruxelles ont continué pendant la campagne présidentielle et législative.

Comme vous l'avez constaté, le calendrier n'a pas empêché l'implication du Parlement européen qui, sous la présidence de tel ou tel pays, joue un rôle considérable, notamment pour faire avancer les trilogues.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Je remercie madame le rapporteur spécial pour la précision de ce rapport. Il est indéniable que la PFUE en 2022 a été une réussite, de notre point de vue, dans la promotion d'une Europe plus souveraine, innovante, écologique et sociale. Il faut souligner les avancées obtenues sur des textes majeurs tels que la taxe carbone aux frontières, la directive sur les salaires minimaux adéquats, la directive sur les marchés numériques et la directive sur les services numériques.

Il ne faut pas non plus oublier le contexte dans lequel cette présidence s'est déroulée. Sous l'impulsion de la présidence française, l'Union européenne a répondu de manière ferme, solidaire et unie à l'agression de l'Ukraine par la Russie dès le premier jour. C'est un accomplissement dont nous pouvons être fiers. Au-delà de ces réalisations politiques, il est maintenant temps d'évaluer l'exécution budgétaire de la présidence française. Comme vous l'avez souligné, madame le rapporteur, cette exécution a été rigoureuse, avec des dépenses inférieures d'un tiers par rapport aux prévisions, malgré l'organisation de 416 événements

organisés sous la supervision du SGPFUE. La PFUE 2022 s'est avérée beaucoup plus économe que celle de 2008, ce qui est un motif de satisfaction.

En 2022, 105 millions d'euros ont été exécutés contre une prévision de 150 millions d'euros, tandis qu'en 2008, 285 millions ont été exécutés contre une prévision de 180 millions d'euros.

Je note également un recours modéré au mécénat, bien que le rapporteur semble le regretter. Je crois que cela permet d'écarter tout soupçon d'impartialité vis-à-vis des pouvoirs publics. Enfin, je salue l'atteinte de l'objectif de présidence durable en réduisant les émissions de CO₂, qui ont représenté 41 000 tonnes équivalent CO₂ par rapport à la cible initiale de 72 000 tonnes équivalent CO₂.

J'ai deux questions, monsieur le ministre.

Premièrement, une des recommandations du rapporteur vise à développer le recours au mécénat. Qu'en pensez-vous ? Est-ce une bonne piste ?

Deuxièmement, madame le rapporteur recommande également de nommer le secrétaire général de la PFUE au moins deux ans avant le semestre de la présidence française. Il me semble qu'il s'agit d'une bonne idée. Comment expliquez-vous la nomination tardive en septembre 2022 ?

M. Mathieu Lefèvre (RE). Je tiens à remercier madame le rapporteur spécial pour son travail exhaustif. Je rappelle à mon tour le succès de cette présidence française, à la fois sur la forme et sur le fond. En sus de la réponse unie et solidaire à l'agression russe en Ukraine, cette présidence devait être jugée à l'aune de trois priorités : la lutte contre le réchauffement climatique, la promotion des droits sociaux et la régulation des géants du numérique.

Du point de vue de ces trois priorités, il y a eu des réussites significatives : la mise en place de la taxe carbone aux frontières, l'objectif de réduction de 55 % des émissions carbone d'ici 2030, la garantie d'un salaire minimum pour les travailleurs européens et les deux lois sur les marchés et les services numériques qui permettent le respect de la concurrence et le retrait des contenus haineux.

Quant au bilan carbone de la présidence, madame le rapporteur a signalé qu'un nouvel indicateur de performance avait enrichi le programme 359. Pouvez-vous nous préciser, monsieur le ministre, quelle a été la réussite de cette présidence de ce point de vue ?

M. Luc Geismar (Dem). La France a assuré la présidence du Conseil de l'Union européenne du 1er janvier au 30 juin 2022 pour atteindre les priorités fixées par le Président de la République, 416 événements ont été programmés sous la supervision du SGPFUE.

Cette présidence française, dont on craignait fin 2021 qu'elle soit entravée par une aggravation de la crise sanitaire ou parasitée par l'organisation de deux trains d'élections dans l'hexagone, a été en réalité placée sous le signe dramatique de la guerre en Ukraine.

Malgré l'irruption de la guerre sur le continent, la France est parvenue à dérouler l'entièreté de l'agenda prévu fin 2021. En s'ouvrant aux candidatures d'adhésion de l'Ukraine et de la Moldavie, l'Union européenne a aussi engagé une réflexion sur son avenir.

Le sommet de Versailles, organisé les 10 et 11 mars 2022, a amorcé la nécessaire cure de désintoxication des énergies fossiles russes et donné un nouvel élan à la défense

européenne qui va devoir profiter du réarmement général de l'Europe dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (Otan) pour trouver son autonomie. Dix jours plus tard, les 27 États membres adoptaient une boussole stratégique musclée par les événements. Il s'agit d'un document qui identifie les menaces communes et doit guider la politique sécuritaire de l'Union européenne jusqu'en 2030.

Personne ne peut en douter : la PFUE fut un réel succès politique. Néanmoins, ce succès représente un coût financier non négligeable d'environ 90 millions d'euros. À titre de comparaison, pouvez-vous nous dire, monsieur le ministre, si les sommes engagées pour la PFUE sont comparables au budget des présidences des autres États membres de l'Union européenne ?

Par ailleurs, si le budget de la PFUE venait à être plus important que celui des présidences précédentes, cela ne s'expliquerait-il pas par les bouleversements engendrés par la guerre en Ukraine, qui ont nécessité d'organiser des réunions, des sommets et des événements non programmés au sein de l'Union européenne ?

Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteur spécial. Vous avez rappelé, monsieur le ministre, la nécessité d'une réserve. Il est effectivement évident d'avoir une réserve légale. Cependant, dans le cas de la PFUE, la réserve légale était doublée d'une réserve spéciale en prévision d'un éventuel changement de Président de la République. Dans la mesure où cette réserve spéciale existait, nous aurions pu envisager d'abaisser la réserve spéciale à un taux de 5 %. C'était le sens de ma proposition.

Par ailleurs, je comprends que le Président de la République ne pouvait pas annoncer officiellement, deux ans à l'avance, quelles étaient ses priorités par rapport aux pays assumant alors la présidence. Cependant, je pense qu'il aurait été bénéfique de les annoncer discrètement au sein des ministères chargés de l'organisation des événements, afin d'assurer une harmonisation des événements programmés. La réalité est que les ministères ont été très actifs sur tous les fronts, sans directive politique particulière.

M. Franck Riester, ministre délégué chargé des relations avec le Parlement. D'abord, en ce qui concerne les réserves, je prends acte de la proposition de Mme Dalloz. Comme je l'ai mentionné précédemment, il avait été décidé de ne pas y déroger afin de prendre en compte l'élection présidentielle, tout en maintenant le niveau de la réserve légale. Ensuite, concernant les annonces, je peux vous assurer, en tant que personne impliquée dans les préparatifs, qu'il y a eu un travail considérable de coordination et d'harmonisation entre les ministères pour le choix des villes pour les réunions, des thèmes abordés et des dates des événements. L'établissement de ce calendrier a été complexe à constituer car nous avons de grandes ambitions pour cette présidence française. Un grand nombre d'observateurs et de pays européens ont d'ailleurs reconnu que la présidence française avait été très utile sur le fond pour l'Union européenne. Il était donc essentiel de mener à bien ce travail préparatoire.

Nous avons tenu de nombreuses réunions en interne avec le SGPFUE, les services du Premier ministre et de la Présidence de la République afin de coordonner nos efforts et d'établir un programme ambitieux qui ne viendrait pas perturber la présidence précédente, tout en étant en phase avec l'actualité riche de cette époque.

Sur le fond, le rapporteur général du budget a salué les avancées réalisées lors de cette PFUE. Je peux citer trois exemples de textes emblématiques sur lesquels nous avons obtenu un accord lors de cette présidence : la taxe carbone aux frontières, la question des salaires minimaux adéquats et une régulation ambitieuse des services et des marchés numériques. Nous aurons l'occasion de discuter de la transposition de ces textes dans le droit français.

Sur un plan plus personnel, j'ai été satisfait de constater que nos collègues européens ont soutenu notre volonté d'imposer la réciprocité dans l'ouverture des marchés publics. Un outil juridique a été mis en place pour contraindre nos partenaires situés en dehors de l'Union européenne à ouvrir leurs marchés publics aux entreprises européennes. En effet, l'Europe a ouvert l'ensemble de ses marchés publics aux entreprises du monde entier. Il est donc légitime que les pays étrangers ouvrent également leurs marchés publics aux entreprises européennes, ce qui n'était pas le cas auparavant. Nous disposons désormais d'un cadre juridique permettant de le faire.

Je réitère que le report de la nomination du SGPFUE s'explique par les épreuves auxquelles nous avons été confrontés, notamment la crise sanitaire et la guerre en Ukraine.

Je renouvelle par ailleurs mon avis assez réservé au sujet du recours plus important au mécénat, car cela peut susciter des suspicions quant à l'impartialité d'une présidence.

S'agissant du développement durable, dès le départ, nous avons souhaité assurer une présidence durable de l'Union européenne. D'une part, nous avons pris des mesures visant à réduire les émissions de carbone et avons établi un référentiel de développement durable comprenant une trentaine de mesures concrètes à mettre en œuvre dans l'organisation d'événements : la régulation de la température, la limitation des impressions et le tri des déchets notamment.

D'autre part, nous avons compensé les émissions de carbone résiduelles grâce au financement de projets et à l'achat de crédits carbone. Ainsi, sans attendre la fin de la PFUE, dès le mois de mars 2022, nous avons conclu une convention avec l'Office national des forêts (ONF) pour participer au financement de projets de préservation des forêts. Cette convention représente un investissement de 1,3 million d'euros correspondant à un total de 27 500 tonnes équivalent CO₂. Par la suite, nous avons lancé un appel d'offres visant à compenser le solde des émissions par l'achat de crédits carbone liés à des projets situés dans la zone Afrique Caraïbes Pacifique (ACP). Plus précisément, nous avons un projet au Nigéria et un autre en Éthiopie, pour un montant total de 140 000 euros.

La prévision initiale des émissions de la PFUE 2022 s'élevait à 72 000 tonnes équivalent CO₂, conformément à la loi de finances pour 2021. Cependant, après des travaux complémentaires, cette estimation a été revue à la baisse, fixée à 55 000 tonnes équivalent CO₂. Finalement, les émissions réelles ont été évaluées à 41 000 tonnes.

Enfin, la PFUE 2022 a représenté un coût de 150 millions d'euros, soit un montant similaire aux dépenses de l'Allemagne et de l'Espagne.

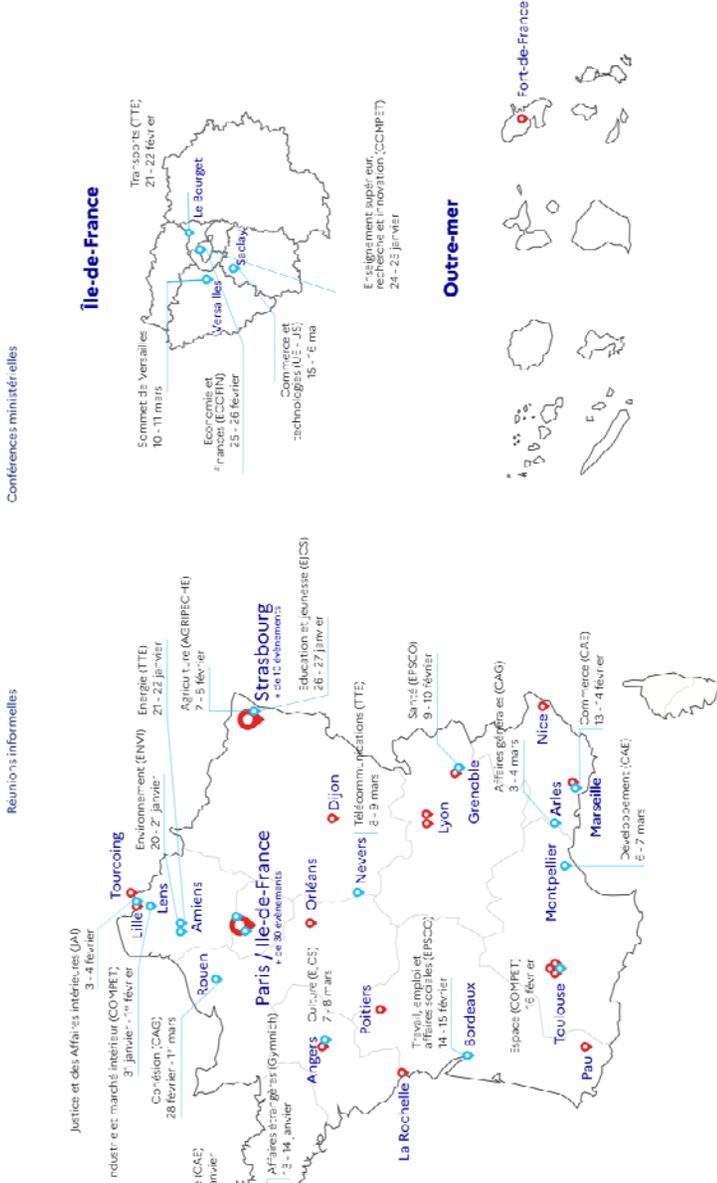
Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteur spécial. Je tiens à souligner les efforts consentis sur le plan budgétaire. Le constat d'une sous-budgétisation ne signifiait pas que nous n'avions pas dépensé assez d'argent mais qu'il importait de respecter les enveloppes budgétaires votées par le Parlement. Il est possible que nous ayons surestimé ces enveloppes lors de l'adoption des crédits, mais nous avons ensuite fait preuve de rigueur dans nos dépenses.

Je considère que notre présidence française a été bien calibrée en matière de maîtrise des coûts.

La commission autorise, en application de l'article 146, alinéa 3, du Règlement de l'Assemblée nationale, la publication du rapport d'information de Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteur spécial.

ANNEXE 2 – CARTE DES ÉVÉNEMENTS

Présidence française du Conseil de l'Union européenne



LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

● Secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne :

- M. Xavier Lapeyre de Cabanes, secrétaire général ;
- M. Guilhem Blondy, secrétaire général adjoint.

● Cour des comptes :

- M. Jean-Luc Tronco, magistrat de la 4^e chambre.

● Services du Premier ministre :

- M. Serge Duval, directeur des services administratifs et financiers ;
- Mme Marie-France Cury, sous-directrice de la programmation et des affaires financières.

*

* *