

Paris, le 24 mai 2023

Synthèse du rapport d'information sur le coût et l'organisation de la Présidence française de l'Union européenne : un bilan mitigé

présenté par **Mme Marie-Christine Dalloz**,
rapporteur spécial de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* et du
budget annexe *Publications officielles et information administrative*

en application de l'article 146, alinéa 3, du règlement de l'Assemblée nationale

La France a assuré la présidence du Conseil de l'Union européenne du 1^{er} janvier au 30 juin 2022. Pour atteindre les priorités fixées par le Président de la République, 416 événements ont été organisés sous la supervision du Secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (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.

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.

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, au second semestre 2008, le rapporteur a estimé nécessaire de s'intéresser aux **modalités d'organisation déployées pour cet événement** (I) ainsi qu'à **l'allocation des crédits inscrits sur le programme 359 *Présidence française de l'Union européenne en 2022*** (II). Le rapporteur s'est en outre intéressé au **dispositif de performance** qui, bien qu'amélioré par rapport à celui de 2008, demeure encore perfectible (III).

1| UNE ORGANISATION RODEE MALGRE LA MISE EN PLACE TARDIVE DU SECRETARIAT GENERAL

➤ Le SGPFUE a constitué la cheville ouvrière de l'organisation.

– Le SGPFUE avait pour mission d'assurer la coordination des réunions organisées dans le cadre de la PFUE dans le temps imparti et dans le respect de l'enveloppe budgétaire allouée. **Il a assuré un pilotage resserré des équipes dans les ministères afin de contraindre les dépenses.**

– Cependant, sa nomination 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 recommande dès lors de procéder à la nomination du SGPFUE au moins deux ans avant le début du semestre de la présidence française.**

➤ Les ministères ont été pleinement intégrés au processus budgétaire.

– 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 cabinet du 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.**

– En cours de gestion, les ministères étaient largement impliqués puisque les responsables des unités opérationnelles ministérielles bénéficiaient d'une délégation de gestion et qu'ils étaient les ordonnateurs de leurs crédits respectifs. Ils ont été sollicités à intervalles réguliers par le SGPFUE afin d'établir des comptes rendus de gestion.

➤ Les services du Premier ministre ont assuré un soutien opérationnel.

– La direction des services administratifs et financiers a été un appui sur un certain nombre de sujets : budget, transport, calcul des émissions carbone. Le DSAF ayant été nommé responsable du programme 359 au moment de la dissolution du SGPFUE, ses services en ont repris la gestion.

– Le service d'information du Gouvernement a apporté son expertise dans la mise en œuvre des actions de communication et a mis en place un baromètre d'opinion afin de mesurer la perception de la PFUE par les Français.

2| UNE ENVELOPPE BUDGETAIRE SOUS-EXECUTEE MALGRE UNE PROGRAMMATION DENSE

➤ La programmation s'est révélée excessive.

– 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'événements ou de les rassembler par thématique.**

– 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. S’il ne s’agit pas du volet de la présidence le plus important financièrement, les crédits alloués pour chaque événement sont plus importants compte tenu de l’ampleur des manifestations : **le coût de 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 élevé à 5,5 millions d’euros, auxquels s’ajoute 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.**

– 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. **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 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.** En effet, à l’issue de la présidence, les principales œuvres ont été recyclées car leur taille ne permettait pas de les réemployer, certaines œuvres ont été acquises par le Mobilier national et d’autres ont été rendues à leur créateur.

– **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 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 invite à avoir une réflexion sur les catégories de bénéficiaires afin de réduire les coûts de ce poste de dépenses.**

➤ **La sous-exécution significative a révélé une enveloppe budgétaire mal calibrée.**

– 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 prenant en charge le financement de certains événements, comme le sommet avec l’Union africaine, et en subventionnant d’autres manifestations. **Les institutions européennes ont concouru au financement de certains événements pour un montant de subventions global de 1,1 million d’euros.**

– Un certain nombre de missions, à l’instar du transport, du dessin de l’emblème de la PFUE et de l’interprétation des réunions, ont pu être internalisées, ce qui a été source d’économies.

3 | UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE PERFECTIBLE

➤ **Le dispositif de performance a été enrichi par rapport à 2008**

– Par rapport à 2008, le dispositif de performance a été enrichi. 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 (tCO_{2e}), c’est-à-dire moins que la cible estimée à 72 000 tCO_{2e} pour 2022, l’objectif d’exercer une présidence durable a été atteint. Ces émissions ont été compensées par l’achat de crédits carbone dans le cadre d’une convention avec l’Office national des forêts et d’un marché avec une société.

– 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 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 majeurs, aucun indicateur n’a permis de quantifier ce bilan.

– **Le rapporteur estime pourtant nécessaire la mise en place d’un indicateur de performance mesurant l’efficacité des négociations menées dans le cadre d’un tel événement.** Pour ce faire, il 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.

– 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 recommande la mise en place d’un indicateur mesurant le degré de connaissance de la PFUE par les Français et la perception qu’ils en ont.**

Les principales recommandations du rapporteur :

- 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.
- 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 des Français.