

N° 49

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 octobre 2009

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux crédits de la présidence française de l'Union européenne,

Par M. Yves KRATTINGER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UNE ORGANISATION GLOBALE MIEUX COORDONNÉE QU'EN 2000	7
A. UNE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE QUI RÉPOND EN PARTIE AUX LEÇONS TIRÉES DE LA PFUE DE 2000	7
1. <i>Une meilleure coordination : Création d'un secrétariat général de la PFUE</i>	<i>7</i>
2. <i>Une plus grande responsabilisation : une gestion déconcentrée</i>	<i>8</i>
B. DES PROCÉDURES DÉROGATOIRES MISES EN ŒUVRE EN RAISON DE L'URGENCE.....	9
II. UN BILAN CONTRASTÉ QUANT AU COÛT GLOBAL EFFECTIF RÉEL DE LA PRÉSIDENTE DE L'UNION EUROPÉENNE	11
A. DES DÉPENSES INFÉRIEURES AUX AUTORISATIONS.....	11
B. UNE ESTIMATION SURÉVALUÉE DES DÉPENSES	11
C. DES DÉPENSES EXTERNALISÉES.....	12
D. DES DÉPENSES NOMBREUSES ET COÛTEUSES EN RAISON DE LEUR RÉALISATION DANS L'URGENCE	12
1. <i>Une mobilisation prépondérante des crédits pour les initiatives propres de la Présidence française.....</i>	<i>12</i>
2. <i>Des choix tardifs de programmation</i>	<i>13</i>
III. UNE ÉVALUATION INSUFFISANTE DE LA PERFORMANCE.....	13
A. UN INDICATEUR UNIQUE	14
B. DES PROGRAMMATIONS MULTIPLES.....	14
C. UNE ABSENCE DE RETOUR SUR INVESTISSEMENT	15
TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER À L'ENQUÊTE RÉALISÉE PAR LA COUR DES COMPTES, EN APPLICATION DE L'ARTICLE 58-2° DE LA LOLF, SUR LES CRÉDITS DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE	17
ANNEXES.....	41
• COURRIER INTRODUCTIF DU PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES À L'ATTENTION DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES	
• RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LES MODALITÉS DE PILOTAGE, DE GESTION ET D'ÉVALUATION DE L'UTILISATION DES CRÉDITS DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE	

AVANT-PROPOS

En application de l'article 58, paragraphe 2°, de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a réalisé, à la demande de la commission des finances, une enquête sur « *les crédits de la présidence française de l'Union européenne* » qui s'est exercée au second semestre de l'année 2008. Le rapport d'enquête a été reçu le 9 octobre 2009.

Son objectif est d'apprécier **les modalités de pilotage, de gestion et d'évaluation** de l'utilisation des crédits inscrits, en 2008 et 2009, au programme 306 du budget de l'Etat intitulé « *Présidence française de l'Union européenne* » (PFUE) pour l'exercice de cette présidence.

Le Programme 306 rassemble les crédits affectés à l'exercice de la présidence, à l'exception des dépenses de sécurité et de celles consécutives au renforcement en personnels des administrations concernées. Il est rattaché à la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

Le projet annuel de performances (PAP) prévoit une ventilation des crédits du programme entre trois actions :

- action 1 « *Activités obligatoires et traditionnelles de la Présidence* »;
- action 2 « *Manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence française* » ;
- action 3 « *Activités interministérielles/Biens collectifs* ».

Mesdames, Messieurs,

A titre liminaire, votre rapporteur spécial souhaite rappeler les raisons qui ont conduit ses prédécesseurs, rapporteurs spéciaux de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », Messieurs François Marc et Michel Moreigne, à demander une enquête à la Cour des comptes sur les crédits de la présidence française de l'Union européenne.

Votre commission des finances a jugé nécessaire d'examiner la nature des dépenses engendrées par cette présidence, compte tenu des montants élevés des crédits demandés en loi de finances pour 2008 et 2009 par rapport aux deux précédentes présidences françaises.

Elle a estimé indispensable de disposer de précisions, non seulement sur les coûts, mais également sur les modalités de mise en œuvre de la programmation, des dépenses de communication et de sécurité, ainsi que des méthodes de labellisation des manifestations des ministères.

Indépendamment de ces aspects purement budgétaires, la commission des finances a souhaité mesurer la performance des dépenses ainsi engagées. Elle a relevé que les documents budgétaires qui fixent un objectif unique « Réussir l'organisation de la présidence française de l'Union européenne » mesuré par un indicateur unique, « perception de l'organisation de la présidence par les autres Etats membres de l'Union européenne », ne permettaient pas une telle évaluation.

C'est pourquoi votre commission des finances a tenu à approfondir l'examen des crédits de la présidence française de l'Union européenne en recourant à l'expertise de la Cour des comptes.

I. UNE ORGANISATION GLOBALE MIEUX COORDONNÉE QU'EN 2000

La Cour relève que l'Etat a tiré les leçons des critiques qu'elle avait formulées en 2004 sur la présidence française du second semestre 2000¹, en mettant en œuvre une organisation administrative, une architecture budgétaire et des procédures de gestion mieux coordonnées, du moins à certains égards.

A. UNE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE QUI RÉPOND EN PARTIE AUX LEÇONS TIRÉES DE LA PFUE DE 2000

La rationalisation de la procédure repose, d'une part, sur la création d'un secrétariat général de la PFUE et, d'autre part, sur le choix d'une gestion déconcentrée.

1. Une meilleure coordination : Création d'un secrétariat général de la PFUE

La coordination, l'animation et le contrôle du programme ont été améliorés grâce à la création² du secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (SGPFUE), sous l'autorité directe du Premier ministre.

Le SGPFUE a eu notamment pour mission de coordonner, en liaison avec le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et les ministères concernés, la définition de la liste des événements, l'évaluation de leur coût, la coordination de leur mise en œuvre, ainsi que la programmation des crédits correspondants.

Le choix d'un organe à vocation interministérielle, plutôt que celui d'un secrétariat général de la présidence française rattaché au service du protocole du ministère des affaires étrangères comme en 2000, a permis, selon la Cour, d'asseoir son autorité afin d'exercer avec succès son rôle de « *tour de contrôle* ».

De surcroît, **la Cour souligne le coût de fonctionnement réduit du SGPFUE** qu'elle estime à moins d'un million et demi d'euros. Ce coût se décompose, d'une part, en un million d'euros pour les dépenses de personnel mis à disposition par les différents ministères³ et, d'autre part, à moins

¹ Extrait du référé du 3 septembre 2004 au ministre des affaires étrangères : « Les pouvoirs publics ne disposent pas d'un moyen commode de connaître, à partir d'une récapitulation de l'ensemble des réunions ayant eu lieu, le coût total des manifestations organisées dans le cadre de la présidence française de l'Union, alors même que les plus hautes autorités de l'Etat doivent pouvoir être informées du coût pour le budget de l'Etat des décisions qu'elles ont prises en la matière. »

² Décret n° 2007-1028 du 15 juin 2007 portant création d'un secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

³ 14 agents de catégorie A, 7 de catégorie B et 1 de catégorie C.

de 500.000 euros pour les dépenses de fonctionnement hors personnel pour l'ensemble des vingt mois de son exercice¹ contre une évaluation initiale de 990.000 euros.

2. Une plus grande responsabilisation : une gestion déconcentrée

Les tâches de gestion de ce programme à vocation interministérielle ont été réalisées sur le mode de la **délégation de la gestion aux responsables ministériels**².

L'architecture budgétaire repose sur trois budgets opérationnels (BOP) et vingt-six unités opérationnelles (UO). Le secrétaire général de la PFUE a été désigné comme responsable des trois BOP :

- Le BOP « Ministère des affaires étrangères et européennes » regroupe les manifestations du Président de la République, du Premier ministre et du ministre des affaires étrangères et européennes ;

- Le BOP « Autres ministères » finance les actions et manifestations des ministères techniques ;

- Le BOP « Secrétariat général - Premier Ministre » est dédié au fonctionnement du secrétariat général de la PFUE ainsi qu'aux « biens collectifs ».

La Cour observe que la création d'un **programme budgétaire spécifique**, dédié au financement de toutes les manifestations de la PFUE, et géré de façon déconcentrée a contribué à une **responsabilisation accrue et à un meilleur suivi de l'exécution**.

Elle prend pour exemple les services du Protocole qui ont dû faire face à « *une surcharge de travail hors du commun avec une addition sans guère de précédent d'opérations à hauts risques sur une très courte période de temps* ».

Cependant elle s'interroge sur la **mise en œuvre formelle de cette organisation** de gestion. Elle relève, d'une part, que les conventions de délégation de gestion et l'architecture budgétaire n'ont jamais été publiées. La ventilation en BOP et en UO des crédits de la PFUE n'a pas figuré dans le projet annuel de performances.

¹ Du 1er juillet 2007 au 1^{er} mars 2009.

² Sur le fondement du décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat.

D'autre part, elle souligne l'incertitude juridique entourant la qualité d'ordonnateur et d'adjudicateur du SGPFUE, à l'occasion de la conclusion des délégations de gestion et de passation des marchés¹.

B. DES PROCÉDURES DÉROGATOIRES MISES EN ŒUVRE EN RAISON DE L'URGENCE

La Cour observe que la « *programmation dense* » de la présidence a donné lieu à 489 événements de toutes natures (*cf.* encadré ci-dessous).

Les événements de la PFUE

- 4 Conseils Européens ou réunions informelles des Chefs d'Etats et de Gouvernement de l'Union Européenne, à Bruxelles (4,36 millions d'euros) ;
- 8 sommets relatifs aux relations de l'UE avec des pays tiers, tant en France qu'à l'étranger (7,95 millions d'euros) ;
- le sommet de Paris de l'Union pour la Méditerranée (16,59 millions d'euros) ;
- 15 autres événements ou rencontres impliquant la participation du Chef de l'Etat : Cérémonie d'ouverture avec le collège des commissaires ; ouverture des Jeux olympiques ; sommet des membres européens du G8 ; sommet du G20 ; sommet de l'Eurogroupe ; déplacements du Président de la République en Irlande, en Géorgie, en Russie, à Camp David, à l'ONU, à Gdansk, à Doha, à Londres, au Parlement européen ; rencontre avec le Premier Ministre Espagnol (3,72 millions d'euros) ;
- 7 conférences ministérielles Euromed/UPM, en France et à l'étranger (7,08 millions d'euros) ;
- 13 conseils informels, en France (23,5 millions d'euros) ;
- 11 conférences informelles ministérielles, en France (6,09 millions d'euros) ;
- 5 événements grand public, en France : (1,29 million d'euros) (cérémonie de l'installation du drapeau européen à l'Arc de Triomphe ; cordée d'Européennes sur le toit de l'UE ; carte de l'Europe sur le Champ de Mars ; « Vivre l'Europe, vivre le sport » sur le Champ de Mars ; Festival des festivals de cinéma « les Etoiles du cinéma européen ») ;
- 116 séminaires ou conférences de niveau ministériel, en France (21,4 millions d'euros) ;
- 294 séminaires, réunions ou manifestations de niveau experts (19,83 millions d'euros) ;
- 15 séminaires, réunions ou manifestations organisés par la société civile : (plaidoyer climat/énergie ; action de la Fondation Nicolas Hulot, la PFUE expliquée aux citoyens ; 16^{ème} conférence sur les services sociaux ; séminaire sur « 30 % de gaz à effet de serre en Europe pour 2020, c'est possible » au Parlement européen ; séminaire sur « la prévention des conflits » avec la Fondation Madariaga et l'académie Bernadotte ; colloque sur « l'Europe, la Méditerranée et le Golfe, avec la Fondation nationale des sciences politiques »...(1,24 million d'euros) ;
- Les événements de la Saison Culturelle Européenne (Subvention de la PFUE de 2,4 millions d'euros).

1 Le SGPFUE a signé des conventions de délégations sans avoir formellement la qualité d'ordonnateur qui appartient au directeur des services administratif et financier (DSAF) du Premier ministre. Inversement, le DSAF a juridiquement passé des commandes publiques alors que le choix des prestataires et les conditions des cahiers des charges ont été déterminés par le SGPFUE.

La coordination de l'ensemble de ces événements par le SGPFUE a nécessité la tenue d'une centaine de comités de gestion, en 2008, afin d'évaluer et d'ajuster le coût final des opérations.

La Cour constate que la profusion d'événements, le plus souvent organisés **dans l'urgence, ont conduit à la mise en œuvre de procédures dérogatoires, voire irrégulières.**

S'agissant des commandes publiques, la Cour relève qu'elles « *ont été passées en général* » dans le cadre de procédures adaptées ou formalisées ou par avenant à des marchés préexistants. Mais elle ajoute « *qu'un grand nombre de marchés* » ont été conclus sans réelle publicité ou mise en concurrence.

Ainsi, sur une quarantaine de marchés passés directement par le SGFPUE d'un montant prévisionnel de 14 millions d'euros, 12 l'ont été hors procédure, 22 en procédure négociée sans mise en concurrence, 1 marché en procédure adaptée négociée et 9 seulement en procédure adaptée avec mise en concurrence.

Nonobstant le non dépassement des crédits alloués, la Cour observe que le défaut de mise en concurrence, généré par l'urgence, a pu entraîner des surcoûts qu'une plus grande anticipation aurait limités.

Le sommet de Paris de l'Union pour la Méditerranée constitue une autre illustration d'une « *programmation sans contrainte* ». Inauguré officiellement le 13 juillet 2008, il a réuni 43 Etats d'Europe et de la Méditerranée ainsi que les institutions communautaires et les organisations régionales. Son coût s'élève à 16,5 millions d'euros.

La programmation imprévue et tardive de ce sommet a conduit à la mise en œuvre de procédure dérogatoire.

D'une part, cette manifestation a été prise en charge, sans avenant à la convention, par l'UO « Protocole » du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE).

D'autre part, son exécution a été réalisée dans le cadre d'un marché existant passé par le MAEE avec une société spécialisée dans l'aménagement événementiel, sans faire appel public à la concurrence, au titre de l'exclusion des « *marchés exigeant le secret ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité* »¹. Jugeant que l'opération relevait du code des marchés publics, et face au défaut de pièce justificative régulière et suffisante, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès du ministère des affaires étrangères a refusé de donner son visa. Le Trésorier payeur général pour l'étranger a, quant à lui, suspendu le paiement, constatant que la signature et la notification de l'engagement étaient postérieures à l'exécution de la prestation. Face au refus du comptable public de procéder au paiement, le ministre des affaires étrangères et européennes a signé un ordre

¹ Article 3 alinéa 7 du code des marchés publics.

de réquisition de payer la somme de 11.659.880,40 euros. Il a été mis en avant que « *l'entreprise s'était acquittée au mieux d'une prestation difficile* » tout en acceptant des remises.

Enfin, la Cour relève un certain nombre d'erreurs d'imputations au moment des engagements ministériels en raison de la nature transversale des deux premières actions.

II. UN BILAN CONTRASTÉ QUANT AU COÛT GLOBAL EFFECTIF RÉEL DE LA PRÉSIDENTE DE L'UNION EUROPÉENNE

Tout en constatant une sous-consommation des crédits du programme PFUE, la Cour des comptes a relevé certains éléments tendant à établir un coût global effectif de la présidence supérieur aux crédits du programme.

A. DES DÉPENSES INFÉRIEURES AUX AUTORISATIONS

Les crédits en autorisations d'engagement de la présidence française imputées sur le programme 306 ont été **consommés à hauteur de 84 %**, soit un montant de **151,54 millions d'euros**¹ (en AE)² au 30 septembre 2009. Celui-ci correspond à une dépense de l'ordre de **1 million d'euros par jour et de 2,4 euros par habitant**³.

Elles sont **inférieures aux autorisations d'engagement de 178,98 millions d'euros disponibles**⁴ ainsi qu'**au coût estimé à 180 millions d'euros de la présidence allemande en 2007**.

B. UNE ESTIMATION SURÉVALUÉE DES DÉPENSES

Néanmoins, la Cour constate que les inscriptions budgétaires de ces crédits ont résulté d'une estimation large plus que d'un raisonnement budgétaire classique fondé sur l'identification des besoins et la logique de performance.

Cette évaluation s'est « *inspirée de la base d'indications générales relativement incertaines du coût de la présidence allemande* » ainsi que d'une anticipation de situations imprévues. Cette estimation a ainsi permis la

¹ Après reports de crédits sur l'année 2009 et déductions faites des surengagements et des remboursements du SGCUE.

² Les crédits de paiement (CP) ont été consommés à hauteur de 144,68 millions d'euros au 30 septembre 2009.

³ 2,18 euros par habitant pour la présidence allemande.

⁴ Les crédits en autorisation d'engagement avaient été initialement inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008 à hauteur de 190 millions d'euros. Les crédits effectivement disponibles résultent des mises en réserve intervenues en début d'exercice et de l'annulation des crédits résultant du décret d'avance du 27 juin 2008.

réalisation d'événements, tels que le sommet de Paris pour la Méditerranée ou encore les réunions consécutives à la crise financière et la crise géorgienne.

C. DES DÉPENSES EXTERNALISÉES

Les dépenses effectives du programme de la PFUE ne représentent pas le coût global des dépenses effectives de la présidence française. La Cour des comptes observe que les dépenses de la PFUE ont été **supérieures en réalité à ce montant** grâce au cofinancement par d'autres programmes ministériels¹, par des collectivités territoriales, par le mécénat d'entreprises² ou encore grâce aux subventions de l'Union Européenne³. Ces financements complémentaires sont estimés par la Cour à approximativement 20 millions d'euros.

D. DES DÉPENSES NOMBREUSES ET COÛTEUSES EN RAISON DE LEUR RÉALISATION DANS L'URGENCE

1. Une mobilisation prépondérante des crédits pour les initiatives propres de la Présidence française

Si la Cour convient que les conditions de la PFUE de 2008 ne sont pas celles existant en 1995 et 2000⁴, en raison du plus grand nombre d'Etats membres, du contexte de crises internationales, diplomatiques et économiques⁵ et du coût croissant de la gouvernance mondiale⁶, elle constate **l'intensité de la programmation** des événements ainsi que les coûts importants y afférents.

La moitié de ces dépenses⁷ se rattache aux manifestations correspondant à l'initiative propre de la présidence française dans le cadre de l'action 2 ; l'autre moitié correspond aux dépenses retracées dans les actions 1 et 3. La Cour constate que dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2008, le rapport était inversé puisque le volume des manifestations obligatoires liées au fonctionnement des institutions communautaires dépassait

¹ La Cour cite, à ce titre, la mobilisation de crédits à hauteur de 375.000 euros sur 11,6 millions d'euros en AE engagés sur le programme 181 « Protection de l'environnement et prévention des risques » du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

² Financement de l'illumination de la Tour Eiffel en bleu par Areva.

³ Approximativement 9 millions d'euros.

⁴ Le coût des deux précédentes présidences avait atteint 14,1 millions d'euros en 1995 et 56,9 millions d'euros en 2000.

⁵ Referendum irlandais, Géorgie, crise économique et financière.

⁶ Le coût du G 20 tenu à Londres s'établit approximativement à 20 millions d'euros, celui du sommet de l'OTAN tenu à Strasbourg s'élève à environ 30 millions d'euros.

⁷ Avant report de crédits et remboursements du SGCUE et restitutions des montants sur-engagés, le total des dépenses qui se rattachent directement à l'exercice de la présidence, retracées dans les actions 1 et 3, s'élève à 77.886.195 euros. Les dépenses correspondant aux manifestations organisées par la présidence, retracées dans l'action 2, s'établissent à 76.071.547 euros.

celui des manifestations décidées à l'initiative de la présidence de près de neuf millions d'euros.

Nombre de déplacements à l'étranger du président de la République ont été ainsi programmés dans l'urgence, face à l'évolution de la situation internationale¹. Le coût global des vols² utilisés pour les déplacements présidentiels à l'étranger, initialement estimé à 2,7 millions d'euros, s'élève à 4,47 millions d'euros.

Hormis la présidence allemande, les dépenses de la présidence française ont été supérieures à celles des autres présidences qui se situent entre 70 et 80 millions d'euros (soit en moyenne deux fois moins)³.

La Cour s'interroge sur un éventuel cadrage des dépenses liées à l'exercice de la présidence de l'Union européenne. Elle poursuit en évoquant la possibilité qu'une partie des dépenses inhérentes à un tel exercice soit prise en charge dans le cadre du budget européen. Toute manifestation supplémentaire serait alors imputée sur des budgets nationaux.

2. Des choix tardifs de programmation

Un certain nombre d'événements ont été programmés si tardivement que l'urgence a conduit non seulement à des irrégularités de procédures comme démontré ci-dessus dans le cadre du sommet de Paris, mais également à des dépassements de prévisions de dépenses. Ainsi le choix de la ville d'Avignon pour la réunion informelle des ministres des affaires étrangères (« Gymnich »)⁴ a coûté 4,2 millions d'euros au lieu des 2,53 millions d'euros que prévoyait la convention de délégation de gestion passée fin décembre 2007.

Ces observations conduisent la Cour à s'interroger sur l'efficience globale de la PFUE : « *Faut-il dépenser plus pour réussir une présidence de l'Union ?* »

III. UNE ÉVALUATION INSUFFISANTE DE LA PERFORMANCE

La Cour relève toute la difficulté d'évaluer l'impact de la présidence française de l'Union européenne.

¹ Irlande en juillet, Russie et Géorgie, à deux reprises, en août et septembre, New York en septembre, Washington en octobre et à nouveau en novembre pour le sommet du G20, Doha, Gdansk et Londres en décembre.

² Escadron de transport, d'entraînement et de calibrage.

³ Le budget de la présidence autrichienne au premier semestre 2006 a atteint 70 millions d'euros, celui de la présidence finlandaise au second semestre 2006, 78,2 millions d'euros, celui de la présidence portugaise au second semestre 2007, 70 millions d'euros et celui de la présidence slovène au premier semestre 2008, 80 millions d'euros.

⁴ Réunion du 5 et 6 septembre 2008 sur le site du Palais des Papes et du Petit Palais.

A. UN INDICATEUR UNIQUE

Selon la Cour, l'évaluation est l'un des « *maillons faibles* » du dispositif. Il ne permet pas une « *évaluation sérieuse de l'utilité et de l'impact réel* » des différentes manifestations.

Un seul indicateur a été mis en oeuvre, celui de la satisfaction matérielle des participants aux manifestations de la PFUE. Il a été mesuré par l'exploitation de 4.000 réponses à un questionnaire de satisfaction.

Résultats de l'enquête de satisfaction

L'indice de satisfaction de 4,3/5 indique une perception très positive de l'organisation générale des manifestations. S'agissant de l'accueil réservé aux participants, il a été jugé globalement élevé (4,9/5), de même que la qualité de la restauration (4,4/5). L'hébergement, ainsi que la possibilité de s'exprimer dans sa langue natale, ont donné lieu à un résultat plus contrasté, respectivement de 4,1/5 et 3,9/5.

Aucun indicateur de suivi de l'efficacité de la dépense n'a été défini. Quant aux comptes rendus d'activités, ils ont été jugés « *d'une qualité inégale.* »

S'agissant de l'événementiel, la Cour rend compte des difficultés d'évaluer l'impact. Elle illustre ce point par le pavoisement de l'Arc de Triomphe dont le coût s'établit à 627.486 euros.

La Cour souligne néanmoins toute **la complexité de construire des indicateurs de performance pertinents**. Elle ajoute : « *Il n'y a en outre, et surtout, aucune chaîne de causalité évidente entre les indices d'efficacité politique et la gestion des crédits des programmes budgétaires.* »

B. DES PROGRAMMATIONS MULTIPLES

La Cour relève que « **le parti pris par le Gouvernement a été de ne pas limiter le nombre des opérations** labellisées « PFUE » initiées par les différents ministères. Si le SGPFUE a pu un temps tenter de limiter la multiplication des projets, les arbitrages rendus par les plus hautes autorités de l'Etat ont finalement conduit à autoriser beaucoup des projets portés par les différentes administrations de l'Etat. **Il en est résulté un calendrier d'une rare intensité**, avec souvent plusieurs événements quotidiens, **un impact et un écho très inégaux**, auprès des médias comme du public, de ces multiples initiatives, et en réalité, du fait du **caractère tardif de projets montés dans l'urgence, des coûts souvent peu maîtrisés.** »

Cette redondance dans des domaines parfois identiques, tels que la gestion des manifestations ou les marchés d'hébergement et de transport, a eu

pour conséquence de limiter le jeu de la concurrence.

C. UNE ABSENCE DE RETOUR SUR INVESTISSEMENT

Sans sous-estimer les difficultés liées au caractère exceptionnel de certains événements, la Cour souligne que certains aménagements réalisés sur fonds publics l'ont été de manière provisoire, si bien qu'ils ne donneront pas lieu à un retour sur investissement, à l'instar du sommet de Paris de l'Union de la Méditerranée. Vide de toute infrastructure, le Grand Palais¹ a dû être spécialement aménagé, avec notamment la mise en place de cabines d'interprétation ou la création d'un centre de presse. La Cour précise que « *les prestations requises pour la circonstance ont été considérables* ».

La Cour rappelle qu'elle avait constaté dans son rapport public de 2008 le manque d'infrastructure permanente qui expose l'Etat à des coûts très élevés lors de la transformation ponctuelle de l'usage de locaux. Elle invite les pouvoirs publics à réaliser une étude sur l'efficacité économique comparée entre un investissement dans une structure permanente spécialisée et le recours à des aménagements ponctuels de structures préexistantes.

S'agissant des immobilisations incorporelles, la Cour note qu'en dépit d'une dépense élevée de 2,6 millions d'euros, le logiciel SIGA « *Système informatisé de gestion des accréditations* », ne sera pas réutilisé par les administrations concernées.

*

* *

Au final, la Cour des comptes souligne :

- **une économie de 28 millions d'euros** sur l'enveloppe prévue mais un coût global plus élevé que celui des autres présidences (hormis la présidence allemande) ;

- une programmation sans réelle contrainte et dense, réalisée parfois dans l'urgence, ce qui a conduit ponctuellement à :

- des surcoûts dus à une limitation du jeu de la concurrence et à une moindre mutualisation des moyens ;

¹ Le sommet de Paris a nécessité notamment les aménagements au Grand Palais de la salle plénière pour un montant de 780.760 euros, des bureaux des délégations pour 614.808 euros, de la salle de points presse pour 417.224 euros, du restaurant journalistes et techniques pour 249.531 euros ; de la climatisation de l'ensemble pour 653.703 euros ; des mobiliers généraux pour 400.464 euros ; le montage, le nettoyage et le démontage ont coûté 4.383.614 euros ; la location de matériels de repas 369.635 euros et l'aménagement du Petit Palais pour le dîner des Chefs d'Etats 1.010.256 euros ; les aménagements des jardins de la Résidence Marigny pour le déjeuner des Chefs d'Etats 780.782 euros.

- la mise en œuvre de procédures atypiques ;
- un défaut de retour sur investissement.

*

* *

TRAVAUX DE LA COMMISSION

AUDITION POUR SUITE À DONNER À L'ENQUÊTE RÉALISÉE PAR LA COUR DES COMPTES, EN APPLICATION DE L'ARTICLE 58-2° DE LA LOLF, SUR LES CRÉDITS DE LA PRÉSIDENCE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE

Présidence de Monsieur Jean Arthuis, président

Séance du mardi 20 octobre 2009

Ordre du jour

Audition de Monsieur Alain Pichon, président de la 4ème chambre de la Cour des comptes, ainsi que Messieurs Jean-François Bernicot, Roch-Olivier Maistre, conseillers maîtres, Monsieur Philippe Geoffroy, conseiller référendaire, Madame Anne Mielnik-Meddah, rapporteur, Messieurs Serge Lasvignes, secrétaire général du Gouvernement, Patrick Mille, directeur administratif et financier au Secrétariat général du Gouvernement, Monsieur l'ambassadeur Claude Blanchemaison, secrétaire général de la Présidence française de l'Union européenne 2008, Messieurs Pierre Sellal, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et européennes, Philippe Autié, directeur administratif et financier du ministère des Affaires étrangères et européennes, Nicolas de La Granville, chef-adjoint du protocole, Philippe Setton, sous-directeur des affaires communautaires internes, Mesdames Christine Buhl, secrétaire générale adjointe au Secrétariat général des affaires européennes, Juliette Clavière, chef du secteur Parlement, Monsieur Arnaud Phélep, sous-directeur de la 7ème sous-direction de la direction du budget et Madame Anne-Hélène Bouillon, adjointe chef du bureau, **pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes sur les crédits de la présidence française de l'Union européenne.**

*

* *

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances – Mes chers collègues, l'audition à laquelle nous allons procéder aujourd'hui est la trente-cinquième de ce genre résultant de l'application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui prévoit la réalisation par la Cour des comptes « *de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elles contrôlent* ».

A ce titre, la Cour des comptes a transmis à notre commission, le 9 octobre dernier, son rapport sur les crédits de la présidence française de l'Union européenne (PFUE), qui étaient inscrits au programme 306 de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » dans les lois de finances pour 2008 et 2009.

Il m'a semblé, conformément à la procédure déjà suivie, qu'il était nécessaire d'organiser une audition pour suite à donner à cette enquête à laquelle a été convié Monsieur Hubert Haenel, en sa qualité de président de la commission des affaires européennes et de rapporteur pour avis en 2008 sur les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » dont notre collègue Yves Krattinger est aujourd'hui rapporteur spécial.

Nous allons donc entendre Monsieur Alain Pichon, président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes, ainsi que Messieurs Jean-François Bernicot, Roch-Olivier Maistre, conseillers maîtres, Monsieur Philippe Geoffroy, conseiller référendaire et Madame Anne Mielnik-Meddah, rapporteur.

Je salue également Monsieur Serge Lasvignes, secrétaire général du Gouvernement ainsi que Monsieur Patrick Mille, directeur administratif et financier au Secrétariat général du Gouvernement, Monsieur l'ambassadeur Claude Blanchemaison, secrétaire général de la Présidence française de l'Union européenne 2008, Monsieur Pierre Sellal, secrétaire général du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE), MONSIEUR Philippe Autié, directeur administratif et financier du ministère des affaires étrangères et européennes, Monsieur Nicolas de La Granville, chef-adjoint du protocole ainsi que Monsieur Philippe Setton, sous-directeur des affaires communautaires internes, Mme Christine Buhl, secrétaire générale-adjointe au Secrétariat général des affaires européennes ainsi que Mme Juliette Clavière, chef du secteur Parlement.

Je salue Monsieur Arnaud Phélep, sous-directeur de la 7^{ème} sous-direction de la direction du budget ainsi que Madame Anne-Hélène Bouillon, adjointe chef du bureau.

Cette audition est ouverte à la presse et a fait l'objet d'une captation par Public Sénat afin d'assurer un débat le plus ouvert et fructueux possible. Elle sera retransmise en différé.

Avant de céder la parole à Monsieur le président Alain Pichon, je voudrais le féliciter pour la qualité du travail de ses rapporteurs. Vous avez réalisé un examen complet des modalités de pilotage, de gestion et d'évaluation de l'utilisation des crédits de la PFUE.

Cet exercice est complexe puisque la dernière présidence française de l'Union européenne a eu lieu en 2000. Je constate à la lecture du rapport que cette enquête vous a permis de poursuivre votre réflexion sur la présidence de la PFUE et d'une manière plus générale sur la tenue des sommets internationaux que vous aviez élaborée lors du référé du 3 septembre 2004, au ministère des affaires étrangères. Vous aviez à l'époque relevé que « *les pouvoirs publics ne disposent pas d'un moyen commode de connaître le coût total des manifestations organisées dans le cadre de la présidence française de l'Union* ».

Vous constatez aujourd'hui de nettes améliorations dans l'architecture budgétaire et la gestion déconcentrée des crédits. Cependant vous mettez en lumière quelques points de non optimalité de la dépense.

Monsieur le Président, vous avez la parole.

Monsieur Alain PICHON, président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes - Merci, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs les sénateurs, Monsieur l'ambassadeur de France, Monsieur le secrétaire

général, Mesdames et Messieurs, j'ai l'honneur de présenter devant la commission des finances du Sénat le rapport que celle-ci a demandé à la Cour d'établir, conformément aux dispositions de l'article 58-2 de la loi organique, rapport consacré aux crédits de la PFUE 2008.

Ces travaux ont été menés dans le délai imparti de huit mois. Nous avons à peu près tenu ces délais mais Monsieur le sénateur Yves Krattinger a eu la bienveillante obligeance de nous octroyer quelques semaines de plus, ne serait-ce que parce que les informations disponibles n'étaient à la disposition de la Cour que début 2009, la présidence s'étant achevée au 31 décembre 2008.

Je tiens à souligner que le contrôle s'est déroulé dans les meilleures conditions de travail. La Cour a reçu, tant du Secrétaire général pour la PFUE et de ses collaborateurs que des services du Premier ministre et du ministère des affaires étrangères et européennes, la meilleure contribution et toutes les informations nécessaires dans les délais requis.

La Cour a centré son travail sous la forme d'un rapport factuel sur l'analyse descriptive de la consommation des crédits consacrés à ces six mois de présidence sans chercher à porter un jugement d'ensemble sur les effets et les résultats de cette présidence. Ce n'était pas l'objet de la demande de votre commission.

Ce n'est pas pour nous un sujet neuf puisque, déjà, nous avons procédé au contrôle des crédits de la PFUE en 2000 ; contrôle qui avait abouti à un référé qualifié de « sévère » en 2004 mais qui avait mis l'accent sur un certain nombre de dysfonctionnements relatifs au désordre budgétaire. Indéniablement, il a été tenu compte de nos remarques, émises en 2004, dans le montage et l'architecture du dispositif 2008.

A notre connaissance, aucune autre institution supérieure de contrôle n'a procédé à un contrôle de l'emploi des crédits des différentes présidences. A tout le moins, aucune institution de contrôle n'a produit de rapport destiné à être rendu public. Ce rapport est à l'honneur de la commission des finances du Sénat et la Cour ne peut que se réjouir de contribuer ainsi à la réflexion de la Haute Assemblée et à l'information du citoyen, principe désormais inscrit dans la Constitution.

En ce qui concerne l'organisation budgétaire, la Cour a constaté des progrès réels. L'organisation administrative et budgétaire mise en place a contribué à une bien meilleure coordination interministérielle et à un bon suivi de la mise en place des crédits.

La nomination d'un secrétaire général, l'architecture conforme à la LOLF, un système de délégation de gestion ont permis à chacun des responsables de s'investir avec efficacité dans la mise en œuvre d'un dispositif où le temps était précieux, souvent contraint et les exigences matérielles de résultat non négociables.

L'architecture budgétaire mise en place a été orthodoxe. Elle retrace fidèlement, dans le cadre de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », un programme P 306, spécialement créé pour une période temporaire. En fait, il ne sera clos qu'en 2009.

A cet égard, les chiffres du rapport sont ceux mis à notre disposition au 30 septembre 2009. Nous pourrions vous communiquer tout à l'heure le dernier état des montants qui nous ont été donnés par les ministères des finances et des affaires étrangères. Il existe en effet encore quelques ajustements dans la masse.

Au sein du programme, trois actions ont été distinguées :

- les activités obligatoires et traditionnelles d'une présidence : 60 millions d'euros d'autorisations d'engagement ;
- les initiatives propres à la présidence française : environ 73 millions d'euros ;
- et des activités interministérielles d'intendance et de support : 15 millions d'euros.

En outre, trois budgets opérationnels de programme (BOP) ont été institués, l'un auprès du Premier ministre, dont le responsable était le secrétaire général de la PFUE, un autre auprès du MAEE et un troisième, réparti sous forme d'unités opérationnelles (UO) auprès de seize ministères différents.

Les contrôles ont conduit à constater que l'exécution budgétaire des différents BOP et UO a donné lieu à quelques incertitudes juridiques sur le plan budgétaire et administratif qui sont détaillées à la page 11 du rapport.

Il convient de relever de façon positive que tous ces dispositifs ont été mis en œuvre avec une économie de moyens en termes d'emploi. La PFUE n'a provoqué qu'un nombre limité de créations d'emplois. Il s'agissait d'ailleurs d'emplois temporaires.

Grâce au recours à des bénévoles, qui ont été indemnisés, et à des équipes spécialisées, réduites mais efficaces, les objectifs sur le plan matériel ont été atteints.

Je tiens à souligner, à cet égard, la mobilisation et la détermination des équipes autour du secrétariat général et du service du protocole du MAEE. Ces derniers ont été souvent mobilisés jour et nuit. Cette expression n'est pas un euphémisme !

Sur le plan de la consommation des crédits, une première remarque s'impose : on a dépensé moins de crédits qu'il n'en avait été voté. En effet, en loi de finances pour 2008, il était prévu 188,6 millions d'euros. Compte tenu des gels et des blocages, les autorisations d'engagements ont été ramenées à 178,9 millions d'euros mais les dépenses effectives imputées sur le programme 306, s'élevaient au 30 septembre dernier à 151,5 millions d'euros. On est maintenant un peu en dessous de 150 millions d'euros.

Il y a donc une différence de crédits de 28 millions d'euros. On peut estimer que cette gestion a généré des économies ou, plus modestement, que des crédits n'ont pas été consommés.

Y a-t-il eu surévaluation des dotations ou souci de réduire les dépenses en cours d'exercice ? On peut opter pour la première hypothèse en la nuanciant quelque peu par la seconde.

En effet, la dotation budgétaire a été calculée de façon large et confortable. Il n'appartient pas à la Cour de critiquer les choix du législateur lorsqu'il vote la loi de finances. Rappelons qu'à l'époque, on affichait de grandes ambitions pour la présidence française. On avait présent à l'esprit la référence de la présidence allemande qui avait dépensé environ 180 millions d'euros et on était à l'automne 2007, soit un an avant la crise. Eut-on voté la même dotation un an plus tard ?

En outre, le montant de 150 millions d'euros ne saurait représenter la totalité des dépenses publiques supportées par la France à l'occasion de cette présidence. Il convient, en effet, d'y ajouter les dépenses supportées par les budgets des ministères eux-mêmes, estimés entre 5 et 10 millions d'euros environ, les dotations versées par le budget de l'Union européenne pour 9 millions d'euros, les contributions et les participations en nature des collectivités territoriales, difficiles à chiffrer, les actions de mécénat pour une dizaine de millions dont le coût s'élève à environ 6 millions d'euros en termes de dépenses fiscales, ainsi que les dépenses directes ou indirectes induites par les dispositifs de sécurité tels que les frais de déplacement ou d'implantation des différentes forces de l'ordre.

Au total, il conviendrait d'ajouter environ 20 à 25 millions d'euros pour aboutir à un ordre de grandeur de 175 millions d'euros, afin d'estimer le coût total de la présidence française.

Ce montant permet de dire que cette présidence a été coûteuse car ambitieuse. Elle a été beaucoup plus onéreuse que les précédentes soit respectivement 14 millions d'euros en 1995 et 57 millions d'euros en 2000. Mais il faut se garder de toute comparaison hasardeuse car ces montants de dépenses sont moins complets que ceux calculés pour 2008.

En outre, le périmètre n'était pas le même. L'Union européenne compte vingt-sept Etats membres aujourd'hui. L'environnement international est plus exigeant du fait de la crise de Géorgie et de la crise financière. Enfin, les objectifs étaient très ambitieux et le nombre de dossiers à faire avancer ou aboutir étaient plus abondants. Il n'est donc pas anormal que la présidence de 2008 ait coûté beaucoup plus que celle de 2000.

Cela étant, un nombre considérable d'opérations et de manifestations se sont tenues à cette occasion : près de 550 dans une centaine de villes et 56 départements. On a dénombré 9 sommets, 25 réunions ministérielles, 182 manifestations ministérielles diverses, 328 séminaires et symposiums sans

compter toutes les manifestations qui se sont tenues dans les différentes ambassades.

Tout cela a un coût très élevé, comparable à celui de l'Allemagne. Cependant la tentation est grande de faire une comparaison avec les présidences antérieures assurées par de plus petits pays comme l'Autriche, la Finlande, le Portugal, la Slovaquie, dont les dépenses se sont élevées à un niveau compris entre 70 et 80 millions d'euros.

Les comparaisons sont toujours délicates, coût de la vie, coût et nombre des manifestations, opérations de prestige. Si l'on fait des comparaisons en coût par habitant, on arrive à des conclusions inverses. Il faut donc se garder de ce type de comparaison.

Néanmoins je remarque qu'il se dessine progressivement en Europe deux types de présidence, l'une exercée par les grands pays fondateurs tels que l'Allemagne, la France, l'Italie, avec des montants de l'ordre de 150 millions d'euros et l'autre par les pays plus modestes dont le coût moyen est d'environ 80 millions d'euros. Ces écarts sont-ils de nature à donner une bonne image à l'opinion publique du coût de fonctionnement des institutions européennes ? Il y a là un problème que les autorités européennes feraient bien de méditer avec les pays membres.

Par ailleurs, il existe deux types de dépenses liées à l'exercice d'une présidence européenne, avec un noyau dur, structurel, rattachable aux réunions des conseils et des réunions des ministres et des manifestations supplémentaires qui tiennent au génie, à l'inventivité, aux ambitions de chaque pays organisateur.

C'est d'ailleurs ce qui s'est passé dans le cas de la France. La présidence française étant dotée d'un budget assez largement calculé, cela a donné lieu de la part de certains ministres, voire de certaines directions de ministère, à des effets d'aubaine pour faire avancer ou aboutir des projets ou des réunions qu'ils n'auraient pas pu mener à bien dans d'autres circonstances, faute de moyens budgétaires propres.

La preuve en est qu'on a assisté à une inversion par rapport aux dotations initiales. L'action structurelle « Présidence institutionnelle » était dotée de 88 millions d'euros et n'en a dépensé que 62, alors que l'action propre à la France a dépensé 76 millions d'euros sur les 81 millions d'euros qui étaient prévus. Les initiatives « nationales » ont ainsi pris le pas sur les dépenses plus spécifiquement liées au fonctionnement des institutions européennes.

On est en face d'une programmation des différentes opérations sans contrainte et mal maîtrisée. Le fait d'attribuer à la France la présidence de l'Union européenne pendant le deuxième semestre de l'année 2008 n'était pas un événement imprévu. Néanmoins, la programmation des différentes opérations a été, en bien des occasions tardive, précipitée, hâtive et parfois défailante.

Il en est résulté deux types de critiques : quand on invoque l'urgence, on est souvent contraint d'utiliser des procédures dérogatoires. La nécessité de l'urgence n'a pas toujours permis d'obtenir les meilleurs coûts et bien des événements ont été en conséquence plus onéreux, avec des charges d'investissements publics mal contenues et non consolidées. Pour simplifier, on peut dire que l'obligation de faire et de réussir l'a largement emporté sur le principe d'économie.

Autre conséquence : cette programmation a donné lieu à un trop grand nombre d'événements, mal coordonnés, parfois redondants, trop rapprochés, mal identifiables, peu lisibles et d'un impact incertain, aussi bien pour les médias que pour l'opinion publique.

L'enquête n'a pas fait apparaître qu'autant de réunions et de manifestations étaient nécessaires, d'une part, pour réussir vis-à-vis de nos partenaires, et d'autre part pour convaincre l'opinion et éclairer l'électeur européen.

Ces procédures dérogatoires ont été, au final, coûteuses. La Cour a constaté que des libertés ont été prises avec les règles de la commande publique. Parmi les marchés et les contrats signés au niveau du Secrétaire général, douze ont été conclus hors procédure réglementaire, 22 ont été négociés sans mise en concurrence, un marché a été passé en procédure « adaptée négociée » et neuf seulement l'ont été après mise en jeu de la concurrence.

Le rapport consacre des développements importants, de la page 38 à 42, à l'organisation à Paris, le 13 juillet 2008, du Sommet pour l'Union pour la Méditerranée. Il s'est tenu au Grand Palais dans des conditions d'adaptation, d'équipement et d'organisation d'une extrême urgence et d'une rare complexité, pour un coût total de 16,6 millions d'euros, sans réel retour sur investissements. Certes, les participants étaient très nombreux et il était essentiel que ce sommet pût se tenir en ce lieu et à la date voulue.

Sans remettre en cause le principe du rattachement de son financement sur les crédits de la présidence française, force est de constater, d'une part, que le paiement final aux prestataires n'a pu s'exécuter qu'après que le ministre eut procédé à la réquisition du comptable et, d'autre part, que le coût très élevé de cette manifestation s'inscrit dans la problématique de l'absence à Paris d'une structure immobilière permanente spécifiquement dédiée aux grandes conférences internationales.

Ce qui a été constaté pour le Sommet de l'Union pour la Méditerranée vaut aussi pour bien d'autres réunions. Nombre d'entre elles ont eu un coût en termes d'organisation, d'emplacement, de transport, de réception, d'aménagement des locaux qui n'a pas toujours été maîtrisé, faute d'une programmation et d'esprit d'anticipation de la part de certains ministères notamment, ce qui a provoqué des dépenses élevées dont vous trouverez le détail dans le rapport.

J'en viens à la question de l'évaluation. C'est une démarche légitime qui s'impose désormais dans bien des politiques publiques. Se livrer à un exercice d'évaluation pour le type de dépenses publiques qui nous occupe est complexe et délicat à mettre en œuvre sans tomber dans le contrôle d'opportunité.

Force est de constater toutefois que les décideurs et les organisateurs de ces manifestations n'ont guère fait preuve d'exigences ni d'imagination pour analyser et évaluer la performance de leurs initiatives.

Le seul critère affiché résidait dans la satisfaction matérielle des participants. Quand on voit comment ils ont été reçus et traités, une telle approche est certes aimable mais un peu simpliste. On aurait dû et pu faire mieux et chercher par exemple à mesurer la capacité à faire avancer des dossiers ou à parvenir à des réunions conclusives, en assortissant les indicateurs que sont le nombre d'accords ou de protocoles signés.

Tout cela est certes insuffisant et on aurait dû aller plus loin dans une démarche évaluative.

Dans ce domaine, on est assez loin de l'esprit de la LOLF, mais la France n'a pas dérogé aux pratiques des autres présidences qui ne se sont guère livrées elles-mêmes à ce jour à une analyse univoque des critères de performance et des résultats des réunions et sommets qui se sont tenus.

On peut le regretter et constater que dans ce type de financement, les assemblées parlementaires sont peu renseignées quant à l'efficacité et à l'atteinte des objectifs au regard des crédits qu'elles ont votés.

Je voudrais terminer par deux questions qui méritent d'être posées pour l'avenir : est-il légitime que les dépenses liées, *stricto sensu*, au fonctionnement des conseils et des réunions ministérielles soient une charge pour les budgets nationaux ? Ne pourrait-on considérer qu'à l'avenir, il incombe au budget de l'Union européenne de supporter le financement des activités obligatoires et statutaires d'une présidence et ce, quel que soit le pays qui en est chargé ?

Il serait toujours loisible à ce dernier de rajouter sur ses crédits propres les manifestations et les réunions qu'il souhaite organiser à sa propre initiative. De la sorte, on éviterait que ne se creuse un écart entre les grands pays fondateurs et les petits pays récemment admis au sein de l'Union européenne.

Par ailleurs, on assiste depuis peu à une dérive préoccupante du coût des réunions de gouvernance internationale. Certes, la mondialisation et la fréquence de ces réunions, le nombre accru des acteurs, les exigences liées à la sécurité et à la communication peuvent expliquer, sinon justifier, l'augmentation de ces charges mais certainement pas dans les proportions que la Cour a constatée récemment. J'en veux pour preuve les sommets franco-africains ou le coût du sommet de l'Otan à Strasbourg.

En ces temps de crise, alors que l'opinion publique est très attentive au creusement de la dette et des déficits publics, il y a là une question que les décideurs et les organisateurs de ces manifestations, ainsi que les parlementaires qui votent les budgets y afférant ne peuvent éluder vis-à-vis des contribuables.

Je vous remercie de votre attention. Nous sommes, mes collègues magistrats et moi-même à votre disposition pour répondre aux questions que le rapport de la Cour peut susciter.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - Merci.

Nous avons bien entendu votre message. Il est fait de vrais compliments mérités à l'égard du secrétaire général du MAEE. Il est assorti de quelques suggestions et nous vous en remercions.

La parole est au rapporteur spécial.

Monsieur Yves KRATTINGER, rapporteur spécial - Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur général, Monsieur le Président de la Cour des comptes, Madame et Messieurs les secrétaires généraux, mes chers collègues, à titre liminaire, je tiens à remercier la Cour des comptes pour son excellent examen des modalités de pilotage, de gestion et d'évaluation de l'utilisation des crédits de la PFUE de 2008.

Cette enquête a été demandée avant mon arrivée à la commission des finances, par Messieurs François Marc et Michel Moreigne, qui m'ont précédé comme rapporteurs spéciaux de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Elle concerne les crédits qui ont été inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008 et 2009, dans le programme 306 de la PFUE.

De ce rapport exhaustif, je retiens tout d'abord que la Cour des comptes a souligné une meilleure organisation de la présidence française de l'Union européenne en 2008 qu'en 2000. La création d'un programme spécialement dédié à l'utilisation de ces crédits ainsi que la gestion déconcentrée en budgets et en unités opérationnelles en sont la preuve.

Le secrétariat général de la Présidence de l'Union européenne dirigé par Monsieur l'ambassadeur Claude Blanchemaison a assuré la coordination des différentes interventions avec peu de moyens : 1,5 million d'euros. Les différentes unités opérationnelles dont celle du protocole ont dû faire face, selon les termes mêmes de la Cour, « *à une surcharge de travail hors du commun* ».

La lecture de ce rapport me conduit cependant à m'interroger sur deux points essentiels : le recours aux procédures dérogatoires au nom de l'urgence pour faire face à une programmation si dense que l'on peut mettre en doute sa pertinence, sa lisibilité et son efficacité. Corrélativement, « *faut-il dépenser beaucoup pour réussir une présidence* », pour citer la Cour des comptes ?

Si l'on peut constater une économie de 28 millions d'euros sur l'enveloppe globale, ce qui porte la consommation à 151 millions d'euros, la Cour observe que les prévisions de dépenses ont été évaluées de manière « *confortable, inspirée de la base d'indications générales relativement incertaines du coût de la présidence allemande* » ainsi que d'une anticipation de situations imprévues. Cette estimation a certes permis que soient organisés 550 événements mais elle donne un effet d'optique distordant à l'économie réalisée sur l'enveloppe initiale.

En outre, le coût global effectif réel de cette présidence doit être apprécié non seulement par rapport aux prévisions initiales mais également dans la totalité de ses dépenses.

On peut considérer que 25 à 30 millions d'euros ont été en quelques sortes externalisés par une prise en charge par le mécénat, les différents ministères, les collectivités territoriales et les subventions de l'Union européenne.

Je ne veux pas occulter ici le contexte spécifique tenant aux crises financière et géorgienne qui a conduit à la programmation d'événements imprévus au moment de l'établissement de l'estimation de ces crédits.

Je constate le choix d'une programmation foisonnante. Le caractère dense du projet ne doit cependant pas justifier une organisation sans contrainte parce que réalisée dans l'urgence et par manque de préparation.

La souplesse n'exclut pas la rigueur. L'urgence ne peut tout justifier. Or, la Cour des comptes a détaillé dans son rapport l'ensemble des procédures dérogatoires, qui ont été utilisées pour faire face à cette urgence. Les choix tardifs tels que la ville d'Avignon pour la réunion informelle des ministres des affaires étrangères ou la programmation imprévue du sommet de Paris de l'Union pour la Méditerranée témoignent d'une précipitation certaine dans l'organisation. La mise en œuvre de procédures dérogatoires à l'occasion de ces événements n'a pas permis de faire jouer totalement la concurrence et a donc nuit à une gestion optimale des crédits.

Je regrette le manque d'anticipation dans la programmation de certains événements alors que cette présidence française était prévue de longue date. Je ne pense pas que l'on puisse attribuer aux circonstances exceptionnelles l'ensemble de ces réunions imprévues.

Ma seconde question, la Cour l'évoque également : faut-il dépenser toujours plus pour présider mieux l'Union européenne ? Ce n'est pas une boutade ! Si la présidence allemande a coûté environ 180 millions d'euros, le coût des présidences précédentes étaient de l'ordre de 70 millions d'euros.

S'agissant de la présidence française, force est de constater que tous les événements n'ont pas revêtu la même importance. N'eût-il pas fallu en organiser moins, pas seulement pour dépenser moins mais surtout afin d'assurer un plus grand impact de chaque événement ? Doit-on tout organiser

à l'aune de ce que l'Etat le plus dépensier a fait, en l'espèce, la présidence allemande ?

La présence sur la scène internationale ne me semble pas, à la lecture de ce remarquable rapport, nécessairement liée à un niveau de dépenses plus important. Bien au contraire, les alliances politiques, comme les crises, se nouent et se dénouent souvent dans la discrétion. Le « bruit médiatique » n'est pas forcément la garantie du succès politique.

Je réitère mes félicitations sur l'excellence du travail réalisé par la Cour et souligne que j'ai bien mesuré toutes les difficultés que les fonctionnaires en charge de cette mission auprès du Premier ministre ont dû rencontrer.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - Merci.

La parole est au président de la commission des affaires européennes Monsieur Hubert Haenel.

Monsieur Hubert HAENEL, président de la commission des affaires européennes - Je veux saluer à mon tour l'excellence du travail accompli par votre chambre et par vous-même, Monsieur le Président. Je voudrais aussi souligner le travail réalisé par la commission des finances et ce que vient de nous dire son rapporteur.

Je crois qu'il faut aussi insister sur le succès de la présidence française et la remettre dans le contexte de l'époque.

Je puis en témoigner. J'ai vécu deux présidences, car cela fait dix ans que j'occupe ces fonctions, l'une en 2000, l'autre en 2008. Cela n'a rien à voir ! En effet la Cour est passée par là et l'exécutif français a largement tenu compte des observations de la Cour. Rien n'est parfait. Vous avez donné des chiffres. Vous avez dit que l'on n'avait peut-être pas été aussi rigoureux qu'on aurait dû l'être dans les procédures : il faut parfois faire face à l'urgence et on ne peut tout prévoir à l'avance ! Il existe des sollicitations auxquelles on doit répondre.

Je m'étonne que l'on parle de foisonnement et d'effervescence : ils étaient absolument nécessaires ! Tous les Européens demandaient que l'on donne plus de lisibilité à l'Europe, et notamment la présidence française. On devait se servir de cet événement pour rattraper le « non » français, trois ans auparavant. Il fallait pouvoir dire, comme on l'a dit à l'époque, que la France était de retour en Europe et que l'Europe était de retour en France. Cette présidence française était l'occasion de montrer aux Français ce qu'était l'Union et de montrer aux Européens que l'on était de retour. D'autant que l'on venait après les Allemands, car la présidence allemande avait été un franc succès.

Comme je le disais, les temps ont bien changé. On ne peut comparer ces deux présidences, qui n'ont rien à voir l'une avec l'autre. Une présidence,

c'est essentiellement de l'interministériel. Dieu sait si je réclame que l'on en tienne davantage compte dans les questions européennes. L'exécutif français a fait la preuve, grâce à vous, Monsieur le Secrétaire général, que l'on pouvait mieux travailler et davantage travailler à cette occasion, en interministériel.

La préparation de la présidence française était, vue de l'extérieur, tellement bonne qu'à plusieurs reprises, je suis allé faire des conférences dans certains pays pour leur dire comment nous nous préparions, nous, Parlement et comment l'exécutif français se préparait à la présidence. Je pense que cet éclairage mérite d'être donné.

Trop grand foisonnement : il faut relativiser ! On ne peut se comparer aux Slovénes ou aux Luxembourgeois, qui ont recruté en contrat à durée déterminée (CDD) des centaines de personnes. Nous leur avons même prêté main forte pour pouvoir se préparer et exécuter leur présidence dans les meilleures conditions possibles.

Vous citez la présidence suédoise, plus modeste : c'est une question de tempérament ! Il y a les euro-enthousiastes qui sont très proches du soleil et les présidences plus modestes mais très vigoureuses et très sérieuses qui sont les présidences du Nord.

On pourrait ajouter aux dépenses celles du Parlement. La conférence plénière de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) a coûté 250.000 euros répartis pour moitié entre l'Assemblée nationale et le Sénat. 90 % de ces dépenses sont des dépenses d'interprétariat. L'ensemble des dépenses supportées par les deux assemblées en 2008 pour la présidence française représente 484.537,45 euros. Cela mérite là encore d'être souligné. C'est un autre débat : ce ne sont pas les assemblées qui ont dépensé le plus !

Les temps ont changé. Certes, on peut mieux faire mais on a le temps de se préparer !

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - Pour en revenir aux questions de Monsieur Yves Krattinger, ne pourrait-on s'y prendre autrement et prévoir un peu plus ? L'opération du Grand Palais a coûté 16,5 millions d'euros. Ne pourrait-on profiter de ce genre de conférence pour procéder à des aménagements pérennes et à des investissements qui pourraient être rentabilisés ? La Cour évoque un syndrome « Kléber-Convention... »

Qu'il soit clair que je souscris aux compliments. Votre tâche a été extrêmement difficile mais il existe quelques marges de progression possibles.

Monsieur Pierre SELLAL, secrétaire général du ministère des affaires étrangères et européennes - S'agissant du Grand Palais, trois remarques ont été faites. La première est liée au caractère tardif de sa programmation, la seconde à son lien incertain avec le programme 306 et la troisième concerne le caractère non pérenne des investissements.

Il est exact que le sommet de l'Union pour la Méditerranée n'avait pas été inscrit dans la programmation initiale de la présidence française. En effet, la nature même de l'exercice, le concept de ce sommet sur la Méditerranée, a donné lieu à d'intenses négociations entre les Etats membres et les partenaires méditerranéens pour savoir quel en serait l'objectif. S'agissait-il de faire quelque chose de totalement original, une nouvelle forme de coopération en Méditerranée, auquel cas cela sortait du cadre normal des politiques européennes, ou bien s'agissait-il, et c'est ce qui a prévalu, d'une refondation de la politique méditerranéenne de l'Union, d'une refondation du processus de Barcelone, associant les 27 Etats membres de l'Union et l'ensemble des partenaires méditerranéens ?

Dès lors que l'accord a été établi sur ce principe, le projet est devenu un projet de la PFUE et a été inscrit à la programmation du second semestre 2008.

Pour autant, les conditions de son succès n'étaient pas réunies d'avance. Cet exercice n'avait de sens que s'il y avait une chance raisonnable de réunir autour d'une même table, au plus haut niveau possible, les 43 participants.

A cet égard, nous vivions avec un précédent difficile, la réunion anniversaire du processus de Barcelone, en 2006, convoqué au niveau le plus élevé et marqué par une très forte défection de la part des partenaires méditerranéens.

Ce qui s'est passé à Paris a été radicalement différent puisque, pour la première fois, se sont réunis quarante-trois chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union européenne et des Etats de la rive Sud de la Méditerranée, y compris des chefs d'Etat et de gouvernement qui n'avaient pas l'habitude de se retrouver autour d'une même table.

Tout ceci a été difficile et lent. La certitude de pouvoir tenir ce sommet a été tardive, d'où les procédures qui ont été suivies pour son organisation.

S'agissant du caractère non pérenne de l'investissement, vous avez évidemment raison. Ceci souligne la pertinence de l'observation faite par la Cour, qui relève ce que nous avons vécu comme une anomalie et une faiblesse dans l'organisation de la présidence française, à savoir l'absence d'un véritable centre de conférences international non seulement à Paris mais également en France. C'est ce qui singularise la France parmi les présidences successives et ses partenaires Européens.

Des remarques ont été faites, à cet égard, à propos de l'ancien centre de conférences de l'avenue Kléber. Il était en toute hypothèse hors d'état d'accueillir un sommet de cette ampleur. Cette installation avait beaucoup vieilli. Elle était déjà à la limite de ses capacités lors de la présidence de 2000 alors que nous n'étions que quinze. Elle n'aurait pas accueilli dans des

conditions de sécurité et de fonctionnalité acceptables quarante-trois chefs d'Etat et de Gouvernement ainsi que leurs délégations et 1.900 journalistes.

Un centre de conférences est aussi un centre de presse, qui fait cruellement défaut à Paris. Le MAEE ne peut que souscrire à l'appréciation portée par la Cour à cet égard.

Monsieur Yves KRATTINGER, rapporteur spécial - J'entends votre argumentaire. C'est naturellement dans le sens d'une évolution sur le moyen terme que les questions sont posées. Pour en revenir à ces questions de crédits, chacun reconnaît que le contexte était extrêmement mouvant et que la présidence institutionnelle a dû s'adapter. Cependant, ne pouvait-on prévoir le nombre, la nature et la localisation d'un nombre suffisant de manifestations pouvant faire l'objet d'un suivi et de mise en œuvre de règles comptables ordinaires ?

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - Il s'agit de 550 manifestations. A quoi correspondent-elles ?

Monsieur Serge LASVIGNES, secrétaire général du Gouvernement - Je voudrais dissiper un malentendu. Le volume de crédits prévus initialement s'expliquait non seulement par la difficulté d'estimer le coût effectif de la présidence mais également par la volonté d'une présidence européenne qui constitue une rupture avec un certain contexte européen, et français, dans l'histoire européenne. Ceci a été clairement affirmé par l'autorité politique.

Je crois aussi qu'il faut distinguer trois éléments dans le fonctionnement d'une présidence française de l'Union européenne. Le fonctionnement institutionnel est en partie prévisible. L'aspect « rayonnement de la France en Europe et de l'Europe en France » ne doit pas être négligé. De point de vue, je ne suis pas certain qu'une sorte d'effervescence de ces manifestations soit une mauvaise chose. Enfin la nécessité de s'adapter aux imprévus de la vie diplomatique demeure constante. Lorsqu'on pense au sommet de l'Union pour la Méditerranée, l'imprévu est poussé au maximum !

Je ferai à partir de là deux commentaires transversaux. En premier lieu, il est très difficile d'évaluer l'efficacité de ce type de dispositif. C'est d'ailleurs pourquoi le rapport de la Cour des comptes réalisé juste après la présidence s'avère très utile, à l'instar de celui de 2004 dont nous nous sommes servis. C'est une des méthodes d'évaluation les plus efficaces pour ce type de manifestation qui ne se renouvelle qu'une fois tous les vingt ou vingt-cinq ans.

Seconde observation : j'ai participé à une manifestation de la PFUE ici, au Sénat. Le Sénat nous avait aimablement prêté des locaux pour organiser des journées européennes de l'informatique juridique. Il s'agit là, vous le savez sans doute, d'un enjeu concurrentiel et de rayonnement. Monsieur Blanchemaison avait accordé 10.000 euros aux organisateurs. Des entreprises et des éditeurs ont donné cinq fois plus. Les journées ont été un succès. Il y a

eu des comptes rendus sur les différents sites Internet qui, en Europe, s'occupent de ce genre de sujets. Je ne suis pas sûr que ce soit une mauvaise façon de dépenser son argent. Cela offre un effet de levier, qui a sûrement dû jouer ici.

Enfin, je crois, comme le fait ce rapport de la Cour des comptes, remarquablement nuancé, précis et éclairé, si je puis me permettre, qu'il ne faut surtout pas exagérer les libertés prises avec la commande publique.

Je suis personnellement ravi du dispositif que l'on a mis en place, dans son esprit comme dans son architecture : une équipe très restreinte composée de Monsieur Blanchemaison et essentiellement de deux adjoints, l'un venant du ministère de l'intérieur, l'autre du ministère des finances, et une gestion déléguée aux ministères (ou aux services du Premier ministre pour ce qui relevait directement de ce dernier), afin que cette petite équipe ne soit pas coûteuse et fasse du pilotage opérationnel et de la coordination interministérielle.

Certes, il a pu y avoir dans les procédures de marché de véritables imprévus. C'est le cas de l'Union pour la Méditerranée, à propos de laquelle nous n'étions pas en mesure de prévoir par avance les choses, ni même si la réunion allait se tenir.

Par ailleurs, il a été dans certains cas nécessaire d'utiliser des procédures adaptées. En effet, on ne réalise pas des manifestations exceptionnelles directement liées à la vie diplomatique en utilisant les procédures les plus lourdes du code des marchés publics !

Face à l'importance de cette enveloppe budgétaire, tout l'effort de l'administration a été un effort de rigueur et même, parfois, de parcimonie. Il n'est qu'à voir le niveau de vie du Secrétariat général de la PFUE, qui était hébergé dans des locaux tout juste à la hauteur de la dignité de la fonction !

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - La parole est à MONSIEUR Claude Blanchemaison.

Monsieur Claude BLANCHEMAISON, secrétaire général de la Présidence française de l'Union européenne 2008 - Je reviendrai sur trois points qui ont été évoqués. Le premier concerne la programmation trop riche, le second est en rapport avec le coût inutilement élevé de la présidence et le troisième a trait à l'impression d'urgence permanente dans le déroulement des opérations.

S'agissant de la programmation trop riche, je me rallie à ce qu'a dit Monsieur le président Hubert Haenel.

Nous avons l'obligation, pour remplir le rôle que nous avait confié le décret du 15 juin 2007 instituant le Secrétariat général de la PFUE, d'être exhaustifs. Par conséquent, nous avons réalisé une programmation exhaustive. Même lorsque des collectivités territoriales ou des organisations non gouvernementales avaient des projets, nous les avons inscrits, d'où

l'explication des 550 événements. Cela ne veut pas dire qu'ils étaient tous financés par le programme 306. Comme l'indique l'excellent rapport de la Cour des comptes, 489 ont été soutenus par le programme 306. Nous devions avoir une vue d'ensemble des événements et rendre compte de ceux-ci au Premier ministre et au Gouvernement. Nous avons donc établi un calendrier quotidien : chaque jour comptait plusieurs événements mais tous ne revêtaient pas la même importance et n'avaient pas le même statut. Ils ne se tenaient évidemment pas tous au même endroit et ne portaient pas sur le même sujet. Ils ne relevaient pas non plus du même ministère.

Le fait de toutes les comptabiliser dans la même enveloppe, est-il peut-être quelque peu artificiel, ces réunions n'étant pas du tout de même nature. La réunion d'experts sur le cheptel ovin n'était évidemment pas de même nature qu'une rencontre au sommet sur des sujets de politique extérieure. Mais nous avons besoin d'une « tour de contrôle » saisissant tous les événements PFUE, quel que soient leur niveau et leur domaine.

Cette programmation exhaustive regroupait donc des opérations de nature très différente. Nous avons d'ailleurs tenté de les classer en plusieurs catégories. Nous avons donné à Bruxelles une liste beaucoup plus restreinte, qui était celle des réunions politiquement significatives.

Ces dernières étaient réparties sur l'ensemble du territoire et portaient sur des sujets obligatoires ou habituels, tels que nous l'avait signalé le Secrétariat général du Conseil à Bruxelles (action n° 1), mais aussi sur des thèmes jugés prioritaires pour la France ou pour lesquels existait une attente ou une demande (action n° 2).

Certaines opérations nous ont également été confiées par les autres présidences. Le rapport de la Cour cite un effet d'attraction. La présidence précédente, slovène, ou la suivante suédoise, nous ont demandé d'assurer certaines réunions ou sommets, estimant que nous étions mieux placés qu'eux pour le faire. Nous l'avons donc fait.

Pourquoi avons-nous accueilli tous ces événements ? Il en existait sur pratiquement tous les sujets auxquels l'Union européenne pouvait s'intéresser. Il y a donc eu beaucoup de réunions mais d'un niveau très différent, allant du sommet à des réunions d'experts. Pourquoi ont-ils été labellisés ? Il avait été décidé de ne pas décourager les initiatives.

Le seul critère qui nous a fait nous écarter des propositions de labellisation a été l'absence de caractère européen affirmé. Lorsque certains ont cherché à nous faire prendre en charge certaines réunions qui avaient lieu chaque année et qui n'étaient pas véritablement européennes, nous les avons écartées de la programmation, dans toute la mesure du possible, avec le cabinet du Premier ministre.

Enfin, en tant qu'Etat-membre fondateur et Etat-membre moteur de la construction européenne, la France était attendue sur pratiquement tous les sujets.

Elle était même attendue sur des sujets culturels. Nous avons, par exemple, financé en partie la Saison culturelle européenne, avec une subvention de 2,4 millions d'euros du programme 306, tout le reste provenant de financements privés (mécénat).

La deuxième question concerne le coût global. Il est vrai qu'il a été calibré avant la crise économique et financière, mais nous devions aussi nous prémunir contre un grand nombre d'incertitudes. Qui pouvait prévoir la crise géorgienne ou la crise financière ? Qui pouvait prévoir que les conditions seraient réunies pour que le Président du Conseil européen convoque un sommet pour créer l'Union pour la Méditerranée ? C'était impossible au moment où nous avons établi la programmation.

Ce qui est plutôt étonnant, c'est que l'on ait pu financer tout cela ! Un bruit a couru dans l'administration, durant le printemps 2008, selon lequel nous ne pourrions pas financer tous les nouveaux événements. En fait, il a été possible de le faire par redéploiement. Les réserves pour imprévus établies au départ sont restées inchangées. Elles ont même été accrues.

Je dois vous rassurer. Le montant définitif des dépenses de la PFUE ne peut changer qu'à la baisse puisqu'il ne peut plus y avoir d'engagements. En réalité, certains ministères ont un peu sur-engagé pour se prémunir contre toute éventualité. Au moment de solder solde les comptes, ils constatent les sur-engagements. C'est pourquoi nous sommes en train de descendre en-dessous de 150 millions d'euros, et probablement sensiblement en dessous.

Par ailleurs, nous avons demandé une telle somme au Parlement, parce que la présidence allemande avait coûté plus de 180 millions d'euros, mais aussi parce que des calculs effectués au début de l'année 2007 sur la base de coûts paramétriques antérieur avaient fait apparaître des montants plus importants, sauf naturellement dans le domaine, encore inexploré, d'un dispositif d'accréditation informatique sécurisé. Le coût du programme que nous avons développé, le premier programme informatisé sécurisé d'accréditation de l'Etat français puisqu'il n'en existait pas auparavant, s'élevant à 2,5 millions d'euros, ce qui était sensiblement plus que ce qui avait été envisagé début 2008.

Le troisième point concerne le sentiment d'urgence qui est donné par cette programmation. Cela tient peut-être au fait que nous avons construit un système déconcentré. J'ai conclu des conventions de délégation de gestion avec vingt-cinq responsables d'unités opérationnelles ministérielles. Nous nous réunissions chaque mois avec chaque responsable d'UO, dans le cadre d'un comité de gestion, pour voir où l'on en était.

Ceci se substituait à un indicateur budgétaire qui manquait peut-être mais le SGPFUE avait un suivi budgétaire mensuel avec chaque responsable d'UO lors de cette réunion paritaire du Comité de gestion. Celle-ci permettait en même temps d'aborder les autres aspects de l'organisation, y compris le recours par les ministères, les responsables d'UO et les responsables d'événements aux dix programmes que nous avons mis en place, qu'il

s'agisse de l'accréditation, des produits promotionnels, des éditions, de l'aide à l'accueil des ministres venant assister à des réunions sur notre territoire, de la mise en œuvre des véhicules automobiles que les constructeurs français avaient, pour la première fois, mis à notre disposition, etc.

Cette méthode a permis de nourrir un dialogue constant avec chaque ministère. C'est grâce à cela que le système a fonctionné car des éléments nouveaux apparaissaient en effet à tout moment. Les souhaits des ministres pouvaient également évoluer dans le temps.

J'ajoute enfin que le décret créant le SGPFUE n'est daté que du 15 juin 2007. Cela n'avait pas été possible de le publier plus rapidement en raison de la période électorale. J'ai été nommé Secrétaire général le 21 juin 2007. La période de juillet-août étant peu propice, en France, aux concertations et aux décisions-clés, j'ai eu en fait neuf mois pour préparer le second semestre 2008.

Monsieur Yves KRATTINGER, rapporteur spécial - Le système choisi pour l'accréditation n'est toutefois pas réutilisable. C'est donc un investissement à fonds perdus ! C'est un peu dommage.

Monsieur Claude BLANCHEMAISON secrétaire général de la Présidence française de l'Union européenne 2008 - Je n'ai pas de réponse totalement satisfaisante. Cependant, je tiens à revenir sur un progrès important de cette PFUE. Le programme 306 a concerné tous les ministères et toutes les dépenses de l'Etat au titre de la présidence du Conseil de l'Union européenne, ce qui n'a rien à voir avec ce qui s'était fait en 2000. Mon collègue d'alors ne s'occupait en effet que du périmètre couvert par le protocole, et donc des événements intéressant le Président de la République, le Premier ministre, le ministre des affaires étrangères et ses secrétaires d'Etat, mais en aucun cas des autres ministères. C'est la raison pour laquelle on ne connaît pas le coût total réel de la présidence de l'an 2000. Chaque ministère finançait ses événements comme il le pouvait, dans la mesure où il avait négocié auparavant avec le ministère du Budget des allocations de crédits plus importantes pour ce faire. Dans le cadre de cette présidence, nous avons tenté d'avoir un programme exhaustif, transparent et sincère dans toute la mesure du possible. Je dois dire que les programmes de soutien qui ont été mis en œuvre sont difficilement « pérennisables ». C'est le cas notamment du dispositif de l'accréditation. Il y a peut-être là aussi un problème d'acceptabilité pour les ministères. Ces derniers n'étant pas en mesure de mettre en œuvre ce dispositif informatique sécurisé d'accréditation, nous avons été amenés à recourir aux services de sociétés qui ont fourni des compétences d'ingénieurs informaticiens qu'il était très difficile de trouver à l'intérieur de l'administration française. Pour pérenniser le dispositif, il aurait sans doute été nécessaire de recruter des spécialistes sans avoir la garantie de pouvoir optimiser le dispositif en période normale !

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - En outre, en 2000, la LOLF était en gestation. Elle n'avait pas encore été soumise au Parlement.

Monsieur Denis BADRÉ, sénateur des Hauts de Seine - Je voudrais souligner à mon tour la qualité du rapport. Monsieur le président Alain Pichon a beaucoup évoqué le périmètre de ce qui doit être affecté à la présidence et ce qui doit relever du budget national. C'est une vraie question et je voudrais la reformuler. Il est reconnu par tous que la PFUE était une bonne présidence, malgré ou à cause des crises. A partir du moment où il y a une crise, on sort de la norme et tout se juge à une autre aune.

Inversement, ce qui est relèvé d'une crise comme celle qu'a connue la Géorgie, par exemple, ne devrait pas relever du budget de la PFUE mais d'un budget exceptionnel européen ! Imaginons que la crise géorgienne soit arrivée sous la présidence slovène ! Budgétairement, les Slovènes n'auraient pas eu les moyens de faire face à un tel afflux d'activités.

Monsieur Hubert Haenel évoquait de la contribution du Parlement national pour l'organisation de la COSAC ou autres. On ne pourra, à l'avenir, éviter de se poser la question de savoir s'il ne faut pas un budget européen prenant en compte les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux.

On a également abordé la question d'un centre de conférences international à Paris. On ne pourra éluder la question de savoir s'il ne faut pas multiplier les conseils à Bruxelles, qui est dotée pour cela, plutôt que dans les capitales. Je pense qu'il faudra un jour mutualiser les moyens qui existent à Bruxelles, Strasbourg, voire Paris.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - La crise géorgienne n'a pas dû peser autant que cela dans le budget de la PFUE !

Monsieur Denis BADRÉ, sénateur des Hauts de Seine - J'aurais pu parler de la crise financière de la même manière.

Monsieur Pierre SELLAL, secrétaire général du ministère des affaires étrangères et européennes - Au-delà de tout ce que l'on attend de la présidence de la France, Etat fondateur, il existe une réalité très profonde que l'on vit à Bruxelles. On attend de la France qu'elle couvre tout le champ européen. Le propre des autres présidences, notamment celles qui nous ont précédés et suivis, est de faire des impasses, de renoncer à certains sujets, de ne pas suivre certaines politiques. Le propre de la France, Etat concerné par toutes les politiques européennes et tous les enjeux européens, est d'être présente sur tous les fronts, sur toutes les politiques.

C'est la raison très particulière du coût spécifique de la présidence française, y compris par rapport à la présidence allemande qui, en 2007, s'était moins intéressée à certains sujets tels que la politique africaine, voire la défense européenne ou la politique maritime.

S'agissant de l'évaluation, il faut trouver la justification de chacun des événements par rapport aux enjeux de fond, notamment des événements dit « informels » à la discrétion de la présidence. Le vrai critère d'évaluation est de se demander si ce que l'on a fait en France au titre de séminaires, de symposiums, de réunions informelles a contribué à la prise de décisions. Je crois que l'on peut aisément montrer que, derrière l'adoption du pacte pour l'immigration et l'asile, derrière l'accord sur les bilans de santé de la politique agricole commune, derrière l'accord sur le paquet « changements climatiques », il existe des semaines et des mois de symposiums, de colloque, de réunion informelles qui se sont déroulées en France. C'est là le véritable critère d'évaluation de ces réunions.

Concernant le coût de la gouvernance internationale, dont certains aspects dépassent le cadre strictement européen, il est vrai que les sommets, surtout ceux réunissant trente ou quarante chefs d'Etat et de Gouvernement, sont coûteux. Cependant, il nous semble que la question que nous devons nous poser est celle du coût de la coordination multilatérale par rapport au coût de la non coordination. La leçon que nous avons collectivement tirée de la crise des années 1930 est que le coût de la mesure unilatérale, du protectionnisme et de l'absence de coordination internationale est infiniment plus important que le coût des réunions.

Dans le contexte de la dernière crise, la réaction collective a été immédiatement celle d'un exercice de coordination et a été remarquable. Cependant certains coûts sont certainement susceptibles de correction car il existe des redondances et des besoins de rationalisation. C'est ce que nous allons entreprendre s'agissant du G 8, G 20, avec le programme de travail fixé à Pittsburgh qui devrait culminer en 2011, sous présidence française, grâce à une rationalisation des enceintes des G 8, G 14 et G 20. C'est également le sens de ce que la France propose dans le champ de l'environnement par exemple, en créant une seule instance qui rationaliserait toutes celles qui existent aujourd'hui à la faveur de tel ou tel accord en ce domaine.

Je crois qu'il existe également un problème lié au coût de l'itinérance de ces réunions. Ce problème se pose en particulier en Europe. Nous avons pris en 2000, sous présidence française, la décision de ne plus tenir les conseils européens qu'à Bruxelles. Aucune des présidences suivantes n'a suivi ce principe. La présidence française est la première à avoir tenu tous ses conseils européens à Bruxelles. C'est une source d'économies formidable. Les présidences précédentes, portugaise et britannique, avaient tenu des conseils européens dans leur pays. L'unité de lieu ainsi qu'un lieu spécifiquement dédié à la tenue des conseils européens sont certainement sources d'économies. Enfin, le traité de Lisbonne pourrait apporter des changements à cette situation, dès lors qu'il y aura une présidence fixe du Conseil européen ainsi qu'une présidence fixe du Conseil affaires étrangères. Le budget européen a aujourd'hui vocation à assumer une partie des dépenses aujourd'hui couvertes par la présidence tournante. Cela ne veut pas dire que cela constituera une économie nette absolue pour la France puisque la France

contribuera au budget communautaire correspondant à hauteur de sa clé budgétaire de 16,5 %.

Monsieur Arnaud PHÉLEP sous-directeur de la 7^{ème} sous-direction de la direction du budget - Je voudrais me joindre aux félicitations portant sur la qualité du rapport de la Cour, auquel nous souscrivons très largement et dont nous retenons la tonalité très positive pour le jugement d'ensemble porté sur la présidence, nonobstant les remarques formulées et dont nous tirerons profit pour la prochaine présidence, comme nous l'avons fait avec le précédent rapport.

Ce rapport soulève cependant des questions qui ne peuvent laisser le ministère du Budget insensible, la première étant celle de la taille de l'enveloppe. L'enveloppe était-elle trop large ? La question est très difficile. Budgéter, c'est l'art de se tromper le moins possible. Le débat a montré la difficulté de savoir quelle base prendre pour budgéter un événement aussi symbolique sans référence.

Il nous semble que le débat n'est pas tellement de savoir si l'enveloppe aurait du n'être que de 140 ou de 170 millions d'euros. Ce qui importe, ce sont deux principes qui nous semblent structurants. Nous avons tous en tête des politiques pour lesquelles certains ministres ont obtenu des enveloppes que l'on a pu juger importantes avant de constater qu'elles avaient été intégralement consommées et qu'il avait parfois été demandé des compléments.

Face à cette enveloppe, le Président de la République comme le Premier ministre ont donné comme instructions à l'ensemble de l'administration de mettre en œuvre une gestion économe et rigoureuse. A ce titre, je voudrais rendre hommage à Monsieur Claude Blanchemaison qui a fait vivre ce principe au quotidien en mettant en place des réserves complémentaires aux réserves légales de la LOLF, en organisant des comités de suivi mensuels qui ont permis de rappeler à des ministères qui, parfois, emportés par l'idéal européen, auraient pu être tentés d'oublier cette idée de rigueur.

Le fonctionnement du SGPFUE a permis de conserver à cette gestion une logique de rigueur, dont la sous-consommation de 20 % montre que le débat ne porte pas tant sur la budgétisation initiale que sur la manière avec laquelle l'exécutif a géré cette dépense au quotidien.

Le second principe, face à un objectif aussi symbolique qu'une présidence française, est celui du rapport qualité-prix. La France en a-t-elle eu pour son argent, pour parler trivialement ? Cette présidence, unanimement saluée, a démontré que, lorsque l'Europe est pilotée, qu'elle a une vision. Elle est écoutée. C'est une force d'entraînement pour la communauté internationale. Deux euros par habitant, le prix d'un café, est-ce trop cher ? Peut-être certains auraient-ils préféré prendre le café au bar. Cela n'aurait coûté qu'un euro par habitant. Cependant, il nous semble, au regard de la

valeur symbolique et politique de la présidence, que le débat sur le quantum de l'enveloppe n'est pas central.

Le rapport évoque aussi l'évaluation. C'est effectivement un axe stratégique pour la LOLF mais quel est l'objectif de l'évaluation au sens de la LOLF ? Il consiste à assigner des objectifs clairs aux politiques publiques et à prévoir des indicateurs pour voir si la mise en ordre effective correspond à l'objectif dans la durée. Cela signifie donc bien que cet esprit de l'évaluation, au sens de la LOLF, est assez inadapté face à un exercice par construction limité dans le temps.

Comme l'ont dit tant le Secrétaire général du Gouvernement que le Secrétaire général du Quai d'Orsay, la meilleure évaluation, plus qu'un bricolage dans un document budgétaire, c'est un rapport rapide de la Cour des comptes et l'audition à laquelle nous assistons aujourd'hui, comme les compte rendus diplomatiques que la présidence a pu mettre en œuvre. Il nous semble donc, pour légitime que soit la question de la Cour sur cette évaluation, que l'objet s'y prête très mal.

Quant au troisième sujet, celui du financement communautaire de ce genre de sommet, l'idée, a priori, pourrait être séduisante pour un ministère du budget, à ceci près que le budget de l'Union européenne est intégralement financé par des contributions des Etats-membres. Ce n'est donc pas la même poche qui paierait mais, néanmoins, la France contribuerait à hauteur de 16,5 % au budget de l'Union. Un rapport coût-avantages sur les vingt-sept Etats-membres mériterait d'être établi pour voir s'il ne vaut pas mieux financer soi-même une présidence tous les douze ans.

Seconde observation : si l'on finançait au niveau communautaire, on serait vraisemblablement dans une logique d'enveloppe assez proche pour l'ensemble des Etats, afin de respecter le principe d'équité. Le risque majeur serait que l'enveloppe soit sur-calibrée, sur la référence des grands Etat, avec un effet d'aubaine assez important pour les petits Etats-membres ou bien sous-calibrée. Or, les grands Etats-membres pourraient être tentés de compléter le financement communautaire par des financements nationaux. On retrouverait alors des dérives que la Cour avait à juste titre dénoncées dans son rapport de 2004. Cette voie nous semble donc intéressante mais difficile.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - Cela représente le coût d'un café en France mais un mois de pension pour une famille dans un petit pays ! Il paraissait intéressant de faire prendre en charge le coût fixe de 70 millions d'euros par le budget de l'Union, le pays d'accueil organisant les festivités et les autres manifestations contribuant au rayonnement à sa dimension.

Monsieur Arnaud PHÉLEP sous-directeur de la 7^{ème} sous-direction de la direction du budget - Néanmoins, la France devrait financer 16,5 % de chaque présidence.

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - Naturellement, mais c'est là, la mutualisation du coût minimal fixé autour de 70 million d'euros par présidence.

Monsieur Arnaud PHÉLEP sous-directeur de la 7^{ème} sous-direction de la direction du budget - Dernier point : nous ne pouvons qu'être sensibles à la remarque de la Cour au sujet du coût des sommets internationaux, dont nous constatons nous aussi que, nonobstant leur intérêt intrinsèque, ils ne cessent d'augmenter !

Monsieur Jean ARTHUIS, président de la commission des finances - Il serait intéressant malgré tout, lorsque vous faites des investissements, qu'ils puissent être utiles en d'autres circonstances, qu'il s'agisse d'un logiciel d'agrément ou de salles de réunions !

Plus personne ne demandant la parole, je renouvelle notre gratitude à la Cour des comptes en reformulant de très chaleureuses félicitations au Secrétaire général de cette mission qui, avec des moyens modestes, à assuré le pilotage et le succès de la PFUE.

Je me tourne vers mes collègues pour leur demander s'ils sont prêts à adopter le rapport et à autoriser sa publication sous la signature de notre collègue Yves Krattinger. Il n'y a pas d'objections. Je vous remercie.

ANNEXES

**COURRIER INTRODUCTIF DU PREMIER PRÉSIDENT DE LA
COUR DES COMPTES À L'ATTENTION DU PRÉSIDENT DE LA
COMMISSION DES FINANCES**

**RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES
FINANCES DU SÉNAT SUR LES MODALITÉS DE PILOTAGE, DE
GESTION ET D'ÉVALUATION DE L'UTILISATION DES CRÉDITS
DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE**



Paris, le 09 OCT. 2009

Le Premier Président

Monsieur le Président,

Par votre lettre du 21 octobre 2008¹, vous avez demandé à la Cour de procéder, en application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), à une enquête sur « *les crédits de la présidence française de l'Union européenne* ». En réponse à votre demande, j'ai l'honneur de vous adresser, dans les délais dont nous étions convenus², le rapport ci-joint.

Conformément au vœu de la commission des finances du Sénat, précisé à l'occasion d'un entretien préalable au contrôle, la Cour a fait porter son enquête sur l'utilisation des crédits inscrits, en 2008 et en 2009, au programme 306 (P 306) du budget de l'Etat pour l'exercice de cette présidence. Le rapport qui vous est transmis s'attache à exposer et à évaluer l'organisation, les procédures et les dépenses correspondantes. En raison du nombre considérable d'opérations financées sur ce programme (489 dont 9 sommets, 25 réunions ministérielles, 182 manifestations de niveau ministériel, 328 séminaires, symposiums et événements de toute nature etc.), le choix a été fait de présenter de manière globale (au titre du programme, puis de chaque budget opérationnel et de quelques unités opérationnelles), l'emploi qui a été fait des crédits ouverts par le Parlement. Ont toutefois été analysées de façon détaillée, à titre d'illustration, quelques opérations plus particulières en raison de leur coût ou de leurs implications.

Monsieur Jean ARTHUIS
Président de la Commission des finances,
Sénat
Palais du Luxembourg
Rue de Vaugirard
75006 Paris

¹ Référence IVP/nn-n°839.

² Lettre du sénateur Yves Krattinger au Premier président en date du 12 novembre 2008.

Dans la mesure où le programme 306 comporte des inscriptions de crédits de paiement au titre des exercices 2008 et 2009 et qu'à la date de transmission du rapport joint la gestion 2009 n'est pas achevée³, les chiffres mentionnés sont les plus récents qui aient été communiqués à la Cour. Ils couvrent la quasi totalité des dépenses effectives de la présidence française imputées sur ce programme, dont le montant devrait être proche de 151 M€, soit un chiffre inférieur aux autorisations d'engagement (A.E.) disponibles (178,9 M€).

Au terme de son enquête, la Cour a estimé utile d'appeler l'attention de la commission des finances du Sénat sur les points ci-après. Je souligne qu'à ma connaissance les récentes présidences de l'Union n'ont pas donné lieu, à ce jour, à la publication de rapports analogues de la part des institutions supérieures de contrôle.

1. Une organisation meilleure que celle de 2000

L'organisation et le pilotage de la présidence française de 2008 ont été plus satisfaisants que ceux, sévèrement critiqués par la Cour⁴, de la présidence de 2000.

Si la création d'un secrétariat général de la PFUE⁵ (SGPFUE), placé sous l'autorité directe du Premier ministre, n'a pas gommé toutes les difficultés, elle a permis l'exercice d'une véritable coordination. Disposant d'une réelle autorité vis-à-vis des administrations, déchargé d'une part importante des tâches de gestion grâce au recours à une formule de délégation de gestion aux responsables ministériels, le secrétaire général a été en mesure, malgré des moyens matériels et humains limités, de se concentrer sur sa fonction de « tour de contrôle » et son objectif de « bonne fin », sur son rôle d'animation et sur le contrôle de la soutenabilité budgétaire du programme 306.

De même l'architecture budgétaire mise en place, reposant sur un programme à vocation interministérielle et une délégation de la gestion au niveau de chaque administration, a contribué à une responsabilisation accrue et à un meilleur suivi de l'exécution. Toutefois, le schéma retenu est à certains égards apparu, outre un manque de formalisation et de transparence, à la fois complexe et incertain sur le plan juridique.

2. Des dépenses inférieures à des prévisions confortables

Les inscriptions budgétaires initiales au titre du programme 306 ont été fixées à hauteur de 188,6 M€. Elles ont moins résulté d'un processus d'évaluation budgétaire classique que d'une estimation large inspirée, sur la base d'indications générales relativement incertaines, du coût de la présidence allemande (environ 180 M€). Ainsi, nonobstant les régulations budgétaires qui sont intervenues, les A.E. disponibles se sont maintenues à un niveau confortable de 178,9 M€.

A la date de remise du rapport, les crédits consommés⁶ s'établissent à environ 151 M€. Par rapport aux A.E. disponibles, les « économies » réalisées se situent à environ 28 M€, soit près de 16% des A.E.

La Cour relève toutefois que les crédits du programme 306 ne sont pas exhaustifs du coût total de la présidence. S'y ajoutent, pour des montants parfois significatifs, des financements imputés sur les programmes de droit commun de plusieurs ministères, des subventions de l'Union européenne, ainsi que des participations, en argent ou en nature,

³ Il ne sera mis fin au programme 306 qu'en 2010.

⁴ Référé du 3 septembre 2004 au ministre des affaires étrangères.

⁵ Décret n° 2007-1028 du 15 juin 2007.

⁶ Données Indialolf au 30 septembre 2009.

d'autres collectivités publiques (collectivités locales et leurs établissements publics) et de mécènes. Les financements complémentaires qui ont pu être chiffrés peuvent être estimés à environ 20 M€.

Par ailleurs, le chiffre de 151 M€ ne saurait être considéré comme représentant le coût complet de la PFUE dans la mesure où il n'intègre pas non plus les dépenses supplémentaires, engendrées par l'exercice de la présidence, tenant à la sécurité et aux renforts de différentes administrations en personnel.

La Cour n'avait pas manqué de relever, à l'occasion de son contrôle des dépenses de la Présidence de la République, que des déplacements du Chef de l'Etat avaient été pris en charge sur les crédits du programme 306. Elle a considéré que ce mode de financement était cohérent avec le surcroît d'activité consécutif à l'exercice de la présidence du conseil de l'Union.

3. Une présidence parmi les plus coûteuses

Le coût de la présidence française de 2008, exercée il est vrai dans un cadre institutionnel différent, a été très supérieur à celui des deux précédentes qui avait atteint 14,1 M€ en 1995 et 56,9 M€ en 2000.

A cet égard, en dépit de différences de niveau de vie et de taille, des comparaisons entre états membres peuvent être utilement faites. Elles révèlent que, hormis la présidence allemande, les dépenses de la présidence française ont excédé celles de la plupart des présidences récentes qui se sont situées entre 70 M€ et 80 M€. Le budget de la présidence autrichienne (premier semestre 2006) a atteint 70 M€, celui de la présidence finlandaise (second semestre 2006) 78,2 M€, celui de la présidence portugaise (second semestre 2007) 70 M€ et celui de la présidence slovène (premier semestre 2008) 80 M€.

En réalité, alors que dans les hypothèses budgétaires initiales, le montant des crédits affectés au financement des manifestations obligatoires ou traditionnelles (action 1 : 88,3 M€) dépassait celui des manifestations décidées à l'initiative de la présidence (action 2 : 81,4 M€), en fin de gestion ce rapport s'est inversé. Les réunions et manifestations proposées par la présidence, en sus du « socle » habituel, auront *in fine* mobilisé le plus de crédits (76,1 M€ pour l'action 2 contre 62,2 M€ pour l'action 1⁷).

4. Une programmation sans véritable contrainte

L'analyse des dépenses fait ressortir que la multiplication et le coût parfois élevé des opérations mises en place par chaque administration au titre de la PFUE et le caractère souvent urgent, parfois dérogatoire, voire irrégulier, des procédures suivies auront, au bout du compte, fait supporter par l'Etat des charges d'utilité publique variable.

Sur ce point, la Cour souligne l'intensité de la programmation retenue par la présidence française⁸, avec souvent plusieurs événements quotidiens pouvant parfois comporter des redondances, certaines administrations ayant organisé des événements sur des thèmes proches. Leur impact et leur écho auprès des médias donc, du public auront été inégaux, et, du fait du caractère tardif de projets montés dans l'urgence, leurs coûts souvent peu maîtrisés. De même leur résonance aura été plus ou moins marquée par rapport aux enjeux européens prioritaires.

⁷ Données révisées du SGPFUE en AE au 5 mai 2009.

⁸ 550 manifestations en France organisées dans une centaine de villes de 56 départements et près de 800 événements si l'on tient compte des réunions à l'étranger auxquels s'ajoutent ceux initiés et supportés par la société civile.

Est ainsi posée la question de la justification du maintien, pour un exercice somme toute récurrent, d'une tradition de dépenses de type événementiel élevées.

5. Des procédures souvent dérogatoires

Malgré un réel effort de programmation, trop d'événements ont été organisés dans l'urgence. Il en est résulté des accommodements avec les règles de mise en concurrence qui n'ont pas permis d'en tirer tout le parti possible en termes d'efficacité de l'achat public.

A titre d'exemple, sur les différents marchés passés directement par le SGPFUE, 12 ont été passés hors procédure, 22 en procédure négociée sans mise en concurrence, un en procédure adaptée négociée, et neuf seulement en procédure adaptée avec mise en concurrence.

De la même façon, le caractère dérogatoire des procédures suivies est illustré par le sommet de Paris de l'Union de la Méditerranée dont le coût se sera élevé à 16,6 M€. Sans contester le caractère « hors norme » d'une conférence internationale qui a accueilli un nombre très inhabituel de délégations de haut niveau (43 Chefs d'Etat ou de Gouvernement), la Cour n'en a pas moins constaté :

- que cet événement a été intégré de manière imprévue et tardive dans le cadre de la PFUE. Cette manifestation n'était pas mentionnée dans la convention de délégation de gestion conclue entre le SGPFUE et le ministère des affaires étrangères, convention qui n'a d'ailleurs fait l'objet d'aucun avenant pour prendre en charge les implications financières pourtant majeures de ce sommet.

- qu'en raison des arbitrages tardifs quant à ses modalités et de l'urgence qui en est résulté, sa réalisation a été assurée sans faire appel à la concurrence ; face au refus du comptable public de procéder au paiement de dépenses engagées de manière irrégulière, le ministre des affaires étrangères et européennes a cru devoir procéder à sa réquisition.

- que l'ensemble des aménagements réalisés sur fonds publics ne l'ont été que de manière provisoire et pour la seule durée de cette manifestation, alors que le Grand Palais était lui-même engagé dans un processus de restructuration.

Cet exemple illustre le fait que les coûts importants générés par la présidence française de 2008 l'auront été sans aucun « retour sur investissement », s'agissant d'équipements publics. De façon plus spécifique, il permet de prendre toute la mesure de l'absence d'un véritable centre de conférences internationales en Ile-de-France. Le manque d'infrastructure permanente expose l'Etat à des coûts très élevés pour l'aménagement ponctuel de locaux dont ce n'est pas la vocation première. Sur ce point, la Cour ne peut que rappeler les observations qu'elle avait formulées dans son rapport public de 2008 sur le caractère désastreux pour les finances publiques de l'opération immobilière dite « Kléber-Convention ». Elle invite aujourd'hui les pouvoirs publics à une étude sur l'efficacité économique comparée soit de l'investissement dans une structure permanente spécialisée, soit du recours à des solutions provisoires plus ou moins adaptées au caractère très particulier de l'événement.

Compte tenu des délais imposés à son enquête, la Cour n'a pu procéder à un contrôle exhaustif des conditions dans lesquelles l'ensemble des ministères ont passé, avec des prestataires extérieurs, des contrats pour l'organisation des nombreux événements liés à la PFUE. Il ressort toutefois des constatations ponctuelles qui ont pu être faites :

○ que certaines procédures atypiques (restrictions de la concurrence pour les marchés ; passation de conventions avec des associations subventionnées) auraient pu être évitées par une meilleure anticipation de la programmation des opérations et des crédits ;

○ que la concentration sur une même période de multiples procédures de consultation, dans des domaines identiques (gestion des manifestations, marchés d'hébergement et de transport), lancées séparément par plusieurs ministères, a limité le jeu de la concurrence. Cette situation a eu pour effet, pour les plus grands événements, de concentrer les achats de service sur un petit nombre de prestataires.

6. Une évaluation insuffisante de la performance

Le seul indicateur existant est celui du projet annuel de performances qui a pour objet de mesurer la satisfaction matérielle des participants aux manifestations de la PFUE. Pour utile qu'il soit, il n'en reste pas moins regrettable que d'autres indicateurs n'aient pas été mis en place. A cet égard, les comptes rendus de gestion des ministères se sont révélés d'une qualité inégale.

Ainsi, faute d'une évaluation *a posteriori* susceptible d'être prise en considération, aucune appréciation objective ne peut être faite quant à l'impact des multiples événements organisés tout au long du semestre de la PFUE.

7. La question du financement des institutions européennes

Les données précitées auront fait de la présidence française l'une des présidences les plus coûteuses, en valeur absolue, de ces dernières années, même si la charge par habitant (2,4 €/hab. pour la France et 2,18 €/hab. pour l'Allemagne) aura été, du fait des populations respectives, l'une des moins lourdes. Certes, chacun comprendra que la France, comme d'autres pays fondateurs, exercent des responsabilités d'une importance particulière au sein de l'Union. A ce titre et compte tenu de leur taille et de leur poids économique et politique respectif, il ne paraît pas anormal que ces nations affectent à leur présidence des crédits plus importants. Pour autant, à la lumière des chiffres précités, une nette différence se fait jour entre le budget consacré à la présidence de l'Union par des Etats de taille petite ou moyenne (Autriche, Finlande, Portugal, Slovénie etc.) et celui engagé par des pays comme la France ou l'Allemagne.

A cet égard, et sans anticiper sur l'évolution des institutions européennes, ce constat pose la question de l'intérêt qu'il y aurait à procéder à un certain cadrage des dépenses liées à l'exercice de la présidence du Conseil de l'Union. Si chaque présidence comporte son lot d'imprévus et ses priorités « nationales », elle comporte aussi ses figures obligées que sont, pour ne citer que ces exemples, les réunions du Conseil ou les réunions de ministres. A ce titre, un cadrage paraît possible avec un chiffrage budgétaire *ad hoc*. Ne serait-il pas d'ailleurs normal, voire souhaitable, que l'Union finance ses propres institutions et que les crédits consacrés à l'exercice de la présidence fasse partie intégrante, au moins pour son socle fondamental, de son budget ? Les Etats membres ne financeraient alors, sur leurs propres ressources, que les manifestations supplémentaires dont ils souhaiteraient marquer leur présidence. Une telle approche éviterait les différences que l'on observe, d'un pays à l'autre, quant aux dépenses générées par cette responsabilité au point que, d'une certaine façon, une véritable inégalité devant l'exercice de la présidence semble aujourd'hui émerger en Europe.

En tout état de cause, cette question méritera d'être examinée au regard des dispositions du Traité de Lisbonne.

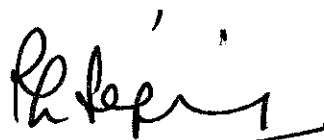
8. Le coût croissant de la gouvernance internationale

Enfin, la présidence française de l'Union européenne et plusieurs des manifestations qui l'ont accompagnée témoignent du coût croissant, pour les Etats, du développement de ce qu'il est convenu de dénommer à présent « la gouvernance internationale ».

A l'image des différents sommets franco-africains, dont le coût unitaire avoisine à présent les 10 M€⁹, du récent « G 20 » tenu à Londres, dont le coût semble proche de 20 M€, ou du sommet de l'OTAN tenu à Strasbourg, dont le coût devrait être supérieur à 30 M€, la multiplication des réunions internationales et l'élargissement progressif de leur composition exposent les Etats à des dépenses en progression spectaculaire.

Sur ce point, la crise économique pourrait être l'occasion d'une réflexion conduisant à mieux maîtriser l'escalade des dépenses désormais constatée.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Philippe SEGUIN

⁹ *Sujet sur lequel la Cour a procédé à un contrôle ayant conduit à l'envoi d'un référé le 28 juillet 2009 au ministre des affaires étrangères et européennes.*



PA 56129

COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT
article 58-2 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances

**Les crédits de la présidence française
de l'Union européenne**

Octobre 2009

SOMMAIRE

PARTIE I : L'organisation	4
I. Le contexte	4
A. Une Europe en évolution.....	4
B. Le rapport de fin de mission du secrétaire général de la PFUE de 2000	5
C. Le référé de la Cour des comptes de 2004	5
II. Le secrétariat général de la « PFUE » (SGPFUE)	6
A. Une vocation et des compétences interministérielles.....	6
B. Une équipe restreinte.....	6
C. Des moyens et des coûts de fonctionnement réduits	7
III. L'architecture budgétaire	7
A. Un programme budgétaire spécifique.....	7
B. Une enveloppe de crédits évaluée de façon large	13
C. Une gestion déconcentrée	26
IV. Les procédures	28
A. La programmation des opérations et des dépenses	28
B. La coordination	29
C. Les marchés	30
D. L'évaluation.....	32
PARTIE II : Le BOP « PFUE - Ministère des affaires étrangères et européennes ».....	35
I. Les crédits.....	35
II. L'UO « protocole »	35
A. Les manifestations présidentielles	37
B. Les réunions ministérielles	45
C. Les autres manifestations.....	50
III. Les autres UO	50
A. L'UO « DGCID »	50
B. L'UO « DCI ».....	52
C. Les UO « Hôtel du ministre » et « CCI/Logistique ».....	53
D. L'UO « affaires européennes »	54
E. L'UO « moyens des postes ».....	57
PARTIE III : Le BOP « PFUE - Secrétariat général – Premier ministre ».....	59
I. Les crédits.....	59
II. Le programme d'accréditation et la sécurité	59
A. Le contexte	59
B. Le marché d'accréditation	60
C. Les autres prestations	61
III. Les produits promotionnels	66
A. Le cadre juridique	66
B. Les prestations	66
C. Le coût.....	67
IV. La communication.....	68
A. Le site Internet de la PFUE	68
B. Télédiffuseur hôte	69

C.	Le programme « déclinaison du logo »	70
D.	Les éditions	71
E.	Programme « habillage et mise en scène du bâtiment du Conseil à Bruxelles »	72
F.	Le coût de la communication.....	74
V.	L'accueil des délégation étrangères	77
VI.	La recherche de mécénat	78
VII.	Partenariat avec les entreprises, les grandes écoles et les universités	79
VIII.	Le bilan carbone.....	79
PARTIE IV : Le BOP « PFUE - autres ministères »		81
I.	Les crédits.....	81
II.	Les UO.....	81
A.	UO « intérieur »	82
B.	UO « défense ».....	84
C.	UO « enseignement supérieur et recherche et éducation nationale ».....	87
D.	UO « justice»	91
E.	UO « culture et communication »	93
F.	UO « écologie, énergie, dévpt durable et aménagement du territoire »	97
G.	Les UO des ministères sociaux : « travail et affaires sociales » et « santé ».....	101
H.	UO des ministères financiers : « économie, industrie et emploi » et « budget, comptes publics et fonction publique ».....	106
ANNEXES		113

INTRODUCTION

A la demande du président de la commission des finances du Sénat¹, et conformément aux dispositions de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour a procédé au contrôle des dépenses effectuées au titre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE) qui s'est exercée au second semestre de l'année 2008.

Cette enquête a porté sur l'utilisation des crédits inscrits, en 2008 et en 2009, au programme 306 (P 306) du budget de l'Etat intitulé « *Présidence française de l'Union européenne* ». Elle a été menée sur pièces et, chaque fois que nécessaire, sur place, en liaison avec les différentes administrations concernées, en particulier le secrétariat général de la PFUE (SGPFUE) dont la coopération, la disponibilité et la volonté de transparence doivent être saluées².

Le présent rapport s'attache à exposer et à évaluer l'organisation, les procédures et les dépenses. Compte tenu du nombre considérable d'opérations financées sur le P 306 (489 dont neuf sommets, 25 réunions ministérielles, 182 manifestations de niveau ministériel, 328 séminaires, symposiums et événements de toutes natures etc.), le choix a été fait de présenter de manière globale (au titre du programme, puis de chaque budget opérationnel et enfin de quelques unités opérationnelles), l'utilisation qui a été faite des crédits ouverts par le Parlement. Ont toutefois été examinées, à titre d'illustration, quelques initiatives plus particulières en raison de leur coût ou de leurs implications.

Dans la mesure où le programme 306 comporte des inscriptions de crédits de paiement au titre des exercices 2008 et 2009 et qu'à la date de remise du présent rapport la gestion 2009 n'est pas achevée³, les chiffres mentionnés sont les plus récents qui aient été communiqués à la Cour. Ils couvrent la quasi totalité des dépenses effectives de la présidence française imputées sur ce programme, dont le montant devrait être voisin de 151 M€ (montant des engagements en AE⁴). Ce chiffre ne prend toutefois pas en compte des contributions, parfois significatives, supportées par d'autres programmes que le P 306, notamment au titre de la sécurité. Il n'intègre pas non plus les subventions de l'Union Européenne (de l'ordre de 9 M€), les contributions des collectivités locales ni celles provenant du mécénat d'entreprises (probablement autour de 10 M€). A ce titre, il ne représente donc pas le coût total de la PFUE.

En l'état, ce niveau de dépenses (151 M€) est sensiblement inférieur aux autorisations d'engagement disponibles (178,9 M€) et au coût estimé de la dernière présidence allemande (près de 180 M€). Outre l'effet d'une estimation initiale large, ce résultat est le fruit d'une organisation et d'un pilotage meilleurs que ceux, sévèrement critiqués par la Cour, de la présidence française de 2000. Il participe d'une présidence dont beaucoup d'observateurs se sont accordés à reconnaître la réussite, tant au plan de l'organisation que des résultats.

Pour autant, l'analyse des dépenses fait ressortir que la multiplication et le coût parfois élevé des opérations mises en place par chaque administration au titre de la PFUE et le caractère souvent urgent, parfois dérogatoire, des procédures suivies (avec des cas d'irrégularités) auront, au bout du compte, fait supporter par l'Etat des charges d'utilité publique variable. Ce constat ne peut manquer de soulever la difficile question de l'efficacité globale : faut-il dépenser beaucoup pour réussir une présidence de l'Union ?

¹ Lettre de M. Jean Arthuis, président de la commission des finances du Sénat, du 21 octobre 2008.

² Cf. annexe 1 - Liste des documents communiqués à la Cour.

³ Il ne sera mis fin au programme 306 qu'en 2010.

⁴ Données INDIALOLF (150 470 113 €, restitutions Indialolf au 1er septembre 2009).

PARTIE I : L'ORGANISATION

En raison des élections présidentielles puis législatives qui se sont tenues en France au printemps 2007, les principales décisions relatives à l'organisation de la présidence française du Conseil de l'Union européenne ne sont intervenues qu'au mois de juin 2007, soit un an avant le début effectif du semestre de la présidence (1^{er} juillet - 31 décembre 2008).

Le délai de préparation (une dizaine de mois) a donc été court et le défi d'autant plus difficile à relever que la France a fait le choix de multiplier le nombre des manifestations, d'organiser des événements décentralisés (une centaine de villes dans 56 départements) et de privilégier le multilinguisme. Par ailleurs, la présidence française s'est exercée dans un contexte sécuritaire particulier en raison d'une situation de type « Vigipirate rouge ». Enfin, elle a été marquée par l'ampleur de la médiatisation qui l'a entourée⁵.

Dans ce contexte, les questions d'organisation et de procédures ont revêtu une importance cruciale, d'autant qu'au terme de la dernière présidence française de 2000, la Cour avait, par voie de référé⁶, formulé de nombreuses critiques. Tirant les leçons de cette expérience, l'Etat s'est attaché à mettre en place une organisation administrative, une architecture budgétaire et des procédures de gestion nouvelles qui se sont révélées, dans l'ensemble, plus efficaces. Pour autant, et comme l'a relevé le secrétaire général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne dans son rapport de fin de mission⁷, plusieurs enseignements peuvent en être tirés.

I. LE CONTEXTE

A. UNE EUROPE EN EVOLUTION

Compte tenu des changements intervenus ces dernières années, il est très difficile de comparer la présidence française du Conseil de l'Union européenne de 2000 et celle de 2008.

L'une des différences majeures tient au fait que l'Union comprend dorénavant 27 Etats membres et non plus 15. Ce simple changement de dimension est loin d'être neutre sur les modalités et les coûts d'organisation d'une présidence.

Par ailleurs, il s'agit d'une Europe où de nouveaux sujets de coopération sont apparus, multipliant d'autant les rencontres nécessaires entre responsables publics. De plus, cette Europe et cette présidence ont dû faire face à des crises internationales, diplomatiques et économiques, imprévisibles (referendum irlandais, Géorgie, crise économique et financière) qui ont généré autant de réunions qui ne pouvaient être programmées.

Enfin, les tensions et les interrogations qui ont pu se manifester au niveau des opinions publiques nationales à la suite de l'élargissement de l'Union ont, de manière générale, conduit les autorités publiques européennes à aller davantage à la rencontre des citoyens par une programmation plus variée, plus exhaustive et plus décentralisée. Dans le même esprit, s'est exprimée la volonté de donner une image cohérente de l'ensemble des événements de la PFUE (visuels ; fonds de scène ; documents ; événements grand public etc.). La communication, en particulier via Internet, a ainsi tenu une place beaucoup plus importante qu'en 2000.

⁵ 5 500 journalistes auraient suivi cette présidence.

⁶ Référé du 3 septembre 2004 au ministre des affaires étrangères.

⁷ Rapport de fin de mission du SGPFUE. 20 février 2009.

B. LE RAPPORT DE FIN DE MISSION DU SECRETAIRE GENERAL DE LA PFUE DE 2000

Dans son rapport de fin de mission daté du 17 octobre 2001, le secrétaire général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (SGPFUE) de 2000⁸ formulait plusieurs suggestions considérées comme « *incontournables* ».

Il recommandait en particulier d'améliorer le cadrage de l'exercice en mettant en place un embryon de secrétariat général deux ans avant le début de la présidence ; de renforcer l'équipe en lui intégrant des spécialistes du ministère des affaires étrangères et du secteur privé dans des domaines précis, sauf à externaliser les fonctions correspondantes ; de rassembler l'ensemble des dépenses liées à la présidence dans un budget spécifique géré par le Quai d'Orsay et, corrélativement, d'étendre les responsabilités du secrétaire général de la PFUE à l'ensemble des réunions de niveau ministériel ; d'obtenir des modes de sélection des entreprises contractantes plus souples et plus rapides, mieux adaptés aux conditions du marché des manifestations événementielles. Enfin, il soulignait qu'il importait de veiller à réduire les dépenses, y compris en recourant, dans des conditions à définir, au mécénat d'entreprise.

Ce rapport faisait aussi état de difficultés réelles de fonctionnement du secrétariat général : positionnement incertain ; décisions relevant pour l'essentiel du service du protocole ; crédits évaluatifs et non limitatifs de la ligne budgétaire servant à financer les manifestations auxquelles participaient le Président de la République, le Premier ministre ou le ministre des affaires étrangères ; peu ou pas d'accès aux ministres autres que celui des affaires étrangères.

C. LE REFERE DE LA COUR DES COMPTES DE 2004

Au terme de la présidence française du second semestre 2000, la Cour avait procédé à l'examen des conditions budgétaires et financières du déroulement des manifestations internationales organisées à cette occasion. A l'issue de cette enquête, elle avait adressé le 3 septembre 2004 un référé au ministre des affaires étrangères dans lequel elle relevait que *« les pouvoirs publics ne disposent pas d'un moyen commode de connaître, à partir d'une récapitulation de l'ensemble des réunions ayant eu lieu, le coût total des manifestations organisées dans le cadre de la présidence française de l'Union, alors même que les plus hautes autorités de l'Etat doivent pouvoir être informées du coût pour le budget de l'Etat des décisions qu'elles ont prises en la matière. »*

La Cour soulignait également le coût élevé de certaines prestations (restauration, location de matériels informatiques ou de véhicules, réalisation d'aménagements temporaires etc.), les facilités que le ministère des affaires étrangères s'était accordées en matière de procédure budgétaire et les carences de l'administration dans la gestion de l'ensemble de ces manifestations (mauvaise prévision des dépenses, défaillances en matière de marchés publics etc.).

Enfin, la Cour recommandait qu'une enveloppe interministérielle soit prévue pour les manifestations organisées par l'ensemble des ministères dès leur préparation à l'initiative du ministère des affaires étrangères et que celui-ci assure *a posteriori* l'établissement d'un bilan financier regroupant l'ensemble des dépenses assumées par les différents ministères.

⁸ M. Patrick Villemur.

II. LE SECRETARIAT GENERAL DE LA « PFUE » (SGPFUE)

Contrairement au schéma de 2000, qui avait retenu la formule d'un secrétariat général de la présidence française rattaché au service du protocole du ministère des affaires étrangères, le décret n° 2007-1028 du 15 juin 2007 a créé un secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (SGPFUE) placé sous l'autorité directe du Premier ministre.

A. UNE VOCATION ET DES COMPETENCES INTERMINISTERIELLES

Aux termes du décret précité, le secrétaire général de la PFUE coordonne, en liaison avec le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et les ministères 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 également chargé de la coordination de leur mise en œuvre par les ministères. Il arrête la programmation des crédits correspondants, coordonne leur gestion et en rapporte l'exécution.

Par ailleurs, sans préjudice des compétences du service du protocole, le secrétariat général est chargé de l'organisation des événements, réunions et manifestations relevant de la présidence de la République, du Premier ministre et du ministère des affaires étrangères et européennes.

Enfin, pour tous les événements, réunions et manifestations retenus comme relevant de la présidence française, le secrétariat général est chargé notamment de la communication, de la coordination avec la saison culturelle européenne et du mécénat. Il est aussi chargé de la définition des modalités d'accréditation et d'association de la société civile aux événements et activités de la présidence française.

Ainsi, le secrétariat général de la PFUE s'est vu confier d'emblée une vocation et des compétences interministérielles. S'il n'a pas gommé toutes les difficultés, ce positionnement a incontestablement contribué à asseoir son autorité vis-à-vis des autres administrations. Il lui a permis d'exercer non seulement des compétences propres importantes mais aussi et surtout une fonction de coordination, de « tour de contrôle » et de « bonne fin » de premier plan. L'absence de défaillances significatives dans le déroulement matériel de la présidence française et le maintien de la dépense en deçà de l'épure initiale trouvent en partie là leur explication.

B. UNE EQUIPE RESTREINTE

Par un décret du 21 juin 2007, M. Claude Blanchemaison, ministre plénipotentiaire hors classe, a été nommé secrétaire général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Diplomate de haut rang doté d'une solide expérience, il a constitué autour de lui une équipe restreinte de quinze à vingt personnes suivant le calendrier.

Conformément aux dispositions du décret précité du 15 juin 2007, tous ces agents ont été mis à disposition du secrétariat général par leurs administrations respectives. Le SGPFUE n'a jamais disposé de crédits relevant du titre 2. Ce point a constitué une importante contrainte de gestion : le secrétariat général n'a pu procéder à aucun recrutement direct d'agents correspondant exactement aux qualifications requises ; pour constituer son équipe, il a été tributaire du bon vouloir des administrations.

Par ailleurs, responsable du programme⁹, mais sans avoir exercé formellement lui-même le pouvoir d'adjudication des marchés publics imputés sur l'UO « SGPFUE », le secrétaire général s'est appuyé, pour toutes les questions d'ordre budgétaire et administratif, sur le directeur des services administratifs et financiers (DSAF) du secrétariat général du Gouvernement. Le DSAF a signé tous les engagements financiers relatifs au budget opérationnel de programme concernant les dépenses du SGPFUE et signé les décisions relatives aux marchés publics intéressant le secrétariat général.

Ainsi déchargé d'une part importante des tâches de gestion, le secrétaire général s'est concentré sur sa mission de coordination, sur son rôle d'animation et sur le contrôle de la soutenabilité budgétaire du programme 306 ainsi que de la bonne circulation des flux de crédits.

C. DES MOYENS ET DES COÛTS DE FONCTIONNEMENT REDUITS

Après une période d'incertitude, le secrétariat général a installé ses services pour partie au 80, rue de Lille, avec un loyer budgétaire et des frais forfaitaires de 300 000 € payés au ministère de l'économie et des finances, et pour partie au 23, rue La Pérouse, au premier étage de l'ancien centre de conférences internationales de l'avenue Kléber.

Le coût de fonctionnement du « SGPFUE »

Au terme de la présente enquête, le coût de fonctionnement de la structure « SGPFUE » a pu être estimé à :

○ environ 1 M€, charges comprises, pour les dépenses de personnels mis à disposition par les différents ministères (14 agents de catégorie A, sept de catégorie B et un de catégorie C).

○ un peu moins de 500 000 € pour les dépenses de fonctionnement pour l'ensemble de sa durée de fonctionnement (20 mois du 1^{er} juillet 2007 au 1^{er} mars 2009) alors que le budget de fonctionnement, hors personnel mis à disposition, avait été initialement évalué à 990 000 €. Cette somme comprend le loyer budgétaire et les charges dues au ministère des finances pour les bureaux situés au 80, rue de Lille¹⁰, qui étaient de 297 078 €, et la prestation de service de secrétariat assurée par la société ADECCO (marché MINEFE) pour un montant de 103 765 €.

III. L'ARCHITECTURE BUDGETAIRE

A. UN PROGRAMME BUDGETAIRE SPECIFIQUE

1. Le cadre juridique

Tirant les leçons de la présidence de 2000, des critiques de la Cour rappelées ci-dessus et de la mise en œuvre de la LOLF, l'Etat a décidé de mettre en place un programme

⁹ M. Blanchemaison a été responsable du P 306 jusqu'à son départ en retraite en mars 2009. Il a alors été remplacé dans cette fonction par le directeur des services administratifs et financiers des services du Premier ministre.

¹⁰ Un moment fut envisagée la location à la société REGUS de postes de travail. Devant le coût estimé (de l'ordre de 1,7 M€), il y fut, très opportunément, renoncé.

budgétaire spécifique, le programme 306 (P 306), intitulé « *Présidence française de l'Union européenne* ». Rattaché à la mission « *Direction de l'action du gouvernement* », il avait vocation à rassembler l'intégralité des crédits de l'Etat affectés à l'exercice de cette présidence. Sa responsabilité en a été confiée au secrétaire général de la PFUE, mais sa gestion en a été en très grande partie déconcentrée au niveau des différentes administrations concernées. Il sera mis fin à ce programme en 2010.

Ce schéma original d'un programme à caractère interministériel et d'une gestion déléguée des crédits a été fondé sur une double référence juridique.

a. La LOLF

L'article 7 de la LOLF dispose que « *les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères. Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique définie.* » Par ailleurs, le même article précise « *un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérents d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction des finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.* »

Au regard de cette disposition, le programme 306, placé sous la responsabilité du secrétaire général de la PFUE par les projets annuels de performances (PAP 2008 et PAP 2009), regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre un ensemble cohérent d'actions dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne relevant en l'espèce des plus hautes autorités de l'Etat.

b. La délégation de gestion

Si les crédits liés à la PFUE ont été inscrits sur un seul et même programme, à l'inverse le choix a été fait d'en déléguer la gestion pratique à chaque administration concernée.

Cette délégation est intervenue sur le fondement du décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat. Aux termes de ce texte, « *la délégation de gestion est l'acte par lequel un ou plusieurs services de l'Etat confient à un autre service de l'Etat, pour une durée limitée éventuellement reconductible, la réalisation, pour leur compte, d'actes juridiques, de prestations ou d'activités déterminées concourant à l'accomplissement de leurs missions.* » La délégation fait l'objet d'un document écrit qui précise la mission confiée au délégataire, les modalités d'exécution financière de la mission ainsi que les obligations respectives des services intéressés. Ce document peut prévoir que le délégataire est chargé de la gestion de crédits. Dans ce cas, il exerce la fonction d'ordonnateur pour le compte du délégant.

Une circulaire du directeur du budget en date du 27 mai 2005 précise les modalités de mise en œuvre de la délégation de gestion. Elle confirme en particulier que le délégant « *reste responsable des actes passés par le délégataire* ». Ainsi, en cas de faute dans l'exécution de la délégation, c'est la responsabilité du délégant qui est engagée et non celle du délégataire, sauf en cas de faute lourde et personnelle de ce dernier. De même, la délégation de gestion ne modifie pas les règles d'assignation de la dépense et du contrôle financier. En principe le comptable assignataire de la dépense reste celui du délégant. Quant au contrôle des dépenses engagées par le délégataire dans le cadre d'une délégation de gestion, il est effectué par le contrôleur financier près le ministère dont relève le délégant.

Dans le cas de la PFUE, ce mécanisme a été utilisé de manière quasi systématique. Le SGPFUE a conclu, en tant que responsable du programme 306, des conventions avec chaque responsable d'UO précisant l'enveloppe attribuée, les manifestations financées avec une estimation de leur coût, l'action à laquelle elles se rattachent, leur date et leur lieu.

Chaque ministère devenait ainsi responsable de la gestion des crédits délégués et devait rendre compte, de manière périodique, de l'exécution budgétaire et formuler ses demandes de modification de la programmation ainsi que la mise en jeu de la fongibilité. Le responsable d'UO, délégataire, devenait ordonnateur principal par délégation. L'article 5.1 des conventions relatif aux modalités de gestion des crédits précise que la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre procède au paramétrage du système « ACCORD LOLF » « *pour que le délégataire puisse exercer de façon autonome ses activités de service gestionnaire et d'ordonnateur principal délégué sur les crédits de l'UO mis à sa disposition* ». D'une manière générale, les délégataires sont « chargés » de l'exécution des dépenses. Ils sont également, en ce qui concerne le BOP « *Ministères* », « *représentants du pouvoir adjudicateur* » pour la passation, la signature et l'exécution des marchés¹¹.

Une formalisation et une publicité limitées des conventions de délégation de gestion

Les conventions de délégation de gestion n'ont jamais été publiées, pas plus que l'architecture budgétaire. La ventilation en BOP et UO ministériels des crédits de la PFUE n'était d'ailleurs pas publique et ne figurait pas dans le projet annuel de performances.

De même, bien que les conditions d'exécution des conventions aient connu des modifications substantielles, elles n'ont jamais fait l'objet d'avenants. A titre d'exemple, le sommet de Paris de l'Union pour la Méditerranée, qui n'était pas prévu dans la convention de délégation conclue avec le MAEE¹² et dont le coût a été particulièrement élevé (16,5 M€), a bien été supporté, sans avenant à la convention, par l'UO « protocole » du MAEE.

Enfin, bien que la gestion de la PFUE ne soit toujours pas achevée en 2009, le responsable du programme 306, atteint par l'âge limite de la retraite, a quitté ses fonctions au début du mois de mars 2009. La responsabilité du programme se trouve confiée de facto à compter de cette date au directeur des services administratifs et financiers auprès du Premier ministre. A cet égard la Cour relève une nouvelle fois que les missions et les conditions de nomination des responsables de programme ne sont définies dans aucun texte réglementaire. La qualité de responsable de programme n'est acquise le plus souvent qu'à travers l'adoption par le Parlement du programme annuel de performances..

c.

¹¹ Pour les responsables d'UO du BOP « MAEE », le délégataire est simplement « chargé » de la passation, la signature et l'exécution des marchés.

¹² Les manifestations organisées dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée ont été rattachées tardivement au programme 306 tout en conservant leurs caractéristiques, par exemple pour le logo et les cadeaux promotionnels.

Les personnes responsables

Le secrétaire général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne était responsable du programme 306 « *Présidence Française de l'union Européenne* », dans le cadre de la mission « *Direction de l'action du gouvernement* » du Premier Ministre. Cette mention figure explicitement en tête du « *Projet annuel de performances* » du PLF 2008 et 2009.

Responsable des trois BOP, le secrétaire général a joué le rôle prévu dans le décret instituant le SGPFUE quant à « *la programmation des crédits ... en liaison avec les administrations concernées* ». Il a également « *coordonné leur gestion* » et « *rapporté leur exécution* » dans son rapport de fin de mission en date du 20 février 2009. Il a réparti les autorisations d'engagement et les crédits de paiement du programme et des trois BOP, sous la houlette des services et du cabinet du Premier Ministre. S'agissant de l'UO regroupant les crédits destinés à financer en propre les dépenses et les marchés du SGPFUE, son rôle a consisté, pour l'essentiel, à proposer les décisions ou les engagements au détenteur du pouvoir adjudicateur et responsable de l'ordonnancement des dépenses, à savoir le directeur des services administratif et financier (DSAF) du Premier ministre.

Le décret instituant le SGPFUE ne précise pas davantage les éventuelles compétences du secrétaire général et notamment n'indique pas s'il est ordonnateur. Par ailleurs, il n'a reçu aucune délégation explicite du Premier ministre, ordonnateur principal des programmes qui lui sont rattachés, contrairement à ce qui a été prévu, par exemple, pour le Secrétaire général des affaires européennes (SGAE). Celui-ci se trouve pourtant placé, de façon analogue, sous l'autorité du Premier ministre et a été désigné ordonnateur principal délégué, sur le budget des services du Premier ministre, pour les dépenses relatives à la coopération économique européenne¹³.

Ainsi, il y a eu dissociation des fonctions entre la ligne des délégations de crédits du responsable du programme 306 et des trois BOP aux responsables d'UO, d'une part, et la ligne des délégations du pouvoir d'ordonnancement du Premier ministre ou des ministres aux ordonnateurs (DSAF et ordonnateurs des ministères, qui ne sont d'ailleurs pas nécessairement les responsables d'UO), d'autre part. Les conventions de délégation de gestion conclues entre le responsable du programme et des BOP d'une part, et les responsables d'UO d'autre part, disposent d'ailleurs : « *Considérant la nécessité d'établir des règles de gestion précises pour assurer l'exécution du programme 306 et concilier les responsabilités du responsable du programme avec la mise en œuvre du principe de subsidiarité pour les manifestations dont le ministère X sera responsable ...* »

Chaque ministère a donc finalement conservé son propre dispositif d'engagement des crédits et de contrôle financier. Si ce choix avait l'avantage du pragmatisme, il confirme aussi que tout s'est passé comme si le dispositif interministériel du SGPFUE avait été plaqué sur les procédures habituelles des ministères. Il apparaît d'ailleurs aujourd'hui que ce dispositif « classique » a pu conduire à de grossières erreurs d'imputation des engagements par les ministères entre les actions 1, 2 et 3 (voir ci-dessous).

¹³ Arrêté du 29 décembre 2005 portant règlement de comptabilité pour la désignation d'un ordonnateur principal délégué au sein des services du Premier ministre.

Les incertitudes juridiques des délégations de gestion

Sans contester l'intérêt pratique du schéma général adopté pour assurer, par voie de délégation, la gestion effective, par chaque administration concernée, des crédits de la PFUE, le cadre juridique retenu n'est pas sans soulever des interrogations.

En effet, les conventions de délégation de gestion de crédits ont été signées par le SGPFUE, alors même qu'il avait été indiqué à l'intéressé, lors de sa prise de fonctions, qu'il ne serait pas ordonnateur de crédits. De fait, tout a été organisé pour que le SGPFUE ne gère pas de dépenses : hors crédits délégués, les actes d'engagement et d'ordonnancement des dépenses (crédits du BOP « SGPFUE ») ont été pris par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF), laquelle a également joué le rôle de responsable du pouvoir adjudicateur des marchés.

Certes, les projets annuels de performances (PAP) pour 2008 et 2009 désignent comme responsable du programme 306 le SGPFUE. Mais les conventions de délégation ne peuvent, en application du décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'Etat, être signées que par un ordonnateur quand il s'agit de crédits. C'est dire que lesdites conventions reposent, en première analyse, sur des bases juridiques plus qu'incertaines, ainsi que, par voie de conséquence, tous les actes subséquents pris par les divers ordonnateurs (délégations par la DSAF du SGG, actes des ordonnateurs des ministères, paiements par les comptables ministériels etc.).

Ce n'est qu'a posteriori, à l'occasion du contrôle de la Cour, qu'une analyse plus poussée a tendu à montrer qu'in fine, le SGPFUE devait être regardé comme ayant détenu la compétence d'ordonnateur du programme 306, en sa qualité de chef d'un service placé directement sous l'autorité d'un ministre, en application des dispositions combinées du décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement et du décret n° 2007-1028 du 17 juin 2007 portant création du SGPFUE.

En outre, les délégations de gestion auraient dû stipuler que le délégataire exerce, dans la limite des crédits budgétaires alloués, la fonction d'ordonnateur principal des dépenses comme c'est le cas des conventions de gestion entre administrations centrales de l'Etat comportant une fonction d'ordonnateur en vue de la gestion du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ou encore du programme exceptionnel d'investissement public.

En tout état de cause, le dispositif retenu apparaît complexe, puisque la compétence d'ordonnateur aura été, sans raison évidente, partagée entre le DSAF et le SGPFUE. Ainsi, si la DSAF a procédé à l'engagement et à la liquidation de la dépense, c'est le SGPFUE qui a certifié le service fait des dépenses imputées sur le BOP « SGPFUE ». La Cour relève également l'ambiguïté, en termes de responsabilité, au regard des règles d'égalité et de transparence applicables à la commande publique, puisque, s'agissant des marchés imputés sur le BOP « SGPFUE », c'est la DSAF qui a juridiquement passé l'ensemble des actes sans exercer aucun contrôle au fond, alors que c'est le SGPFUE qui a choisi les prestataires et déterminé les conditions essentielles des cahiers des charges.

2.

Le contrôle budgétaire

A la suite d'une lettre conjointe des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) des services du MAEE, en date du 16 octobre 2007, le ministre du budget a accepté qu'en dérogation à sa circulaire du 27 mai 2005 (qui aurait normalement conduit à la désignation du CBCM des services du Premier ministre pour tous les visas) le CBCM de chaque ministère délégataire soit compétent pour viser les actes d'engagement effectués par ce ministère, dans la mesure où ce « *visa des actes d'engagement relève d'un processus opératoire comparable à celui de l'ordonnancement* ».

Ainsi, le contrôleur budgétaire et comptable (CBCM) placé auprès du Premier ministre contrôle la soutenabilité globale du BOP « *Ministères* » mais le contrôle budgétaire et comptable des actes de la dépense est assuré par le CBCM du délégataire « *qui tient informé le CBCM PM des éventuelles difficultés rencontrées* ».

Le contrôle de la dépense a donc été assuré non pas par le contrôleur financier placé auprès du Premier ministre, auquel était pourtant rattaché le SGPFUE, mais par les contrôleurs financiers placés auprès de chacun des ministères signataires des conventions. Le contrôle financier et le comptable assignataire ont été confiés au contrôleur budgétaire et comptable (CBCM) de chaque ministère afin de modifier *a minima* les circuits de la dépense pour éviter les difficultés d'engagement et de paiement. Le texte de chaque convention de délégation de gestion signée entre le responsable du BOP et chaque responsable d'UO prévoit les conditions de délégation des crédits, les modalités du contrôle financier exercé par le contrôleur budgétaire et comptable du ministère¹⁴, les modalités et la périodicité des comptes-rendus au sein d'un comité de gestion (au minimum le 30 avril, le 31 août et le 31 décembre pour tenir compte des échéances propres au contrôle du CBCM) ainsi que la façon dont la fongibilité sera mise en œuvre.

Ce dispositif devait présenter l'avantage d'instaurer un double contrôle : de droit commun à l'intérieur de chaque entité délégataire, y compris celui du contrôleur budgétaire et comptable ministériel compétent pour l'UO correspondante, et de l'autorité délégante, c'est-à-dire du SGPFUE. Dans la pratique, il a conduit chaque contrôleur budgétaire et comptable ministériel des UO ministérielles à appliquer l'arrêté de contrôle qui lui était applicable avec ses propres seuils (90 000 € pour le MAEE). S'agissant du CBCM du Premier ministre le contrôle n'a porté que sur les actes dont le montant était supérieur au seuil de visa de 2 M€.

B.

¹⁴ Par dérogation à l'arrêté du 29 décembre 2005 relatif au contrôle financier des programmes rattachés au Premier ministre.

UNE ENVELOPPE DE CREDITS EVALUEE DE FAÇON LARGE**1. Le montant des crédits****a. Les estimations**

Au terme d'un arbitrage du Premier ministre, l'enveloppe pour la présidence française a été arrêtée à un total de 190 M€ en autorisations d'engagement. Une note d'évaluation interne du ministère des affaires étrangères et européennes du 28 mai 2007 estimait le besoin de financement à 180 M€. Ces estimations reposaient sur les bases suivantes :

- o pour les manifestations imposées par le calendrier européen et le règlement intérieur du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne (réunions formelles et informelles du Conseil européen, réunions du Conseil des ministres, de ministres et de hauts fonctionnaires), une hypothèse de 100 réunions au coût unitaire de 450 000 € a été retenue soit 45 M€ ;

- o pour celles qui incombent traditionnellement à l'Etat membre qui exerce la présidence (réunions ministérielles préparatoires aux conseils des ministres, visites des membres du comité des représentants permanents, séminaires gouvernementaux avec le collège des commissaires européens et les organes dirigeants du Parlement) ont été prévues 44 réunions au coût unitaire de 1 M€ soit 44 M€ ;

- o pour les manifestations ou événements d'initiative propre de la présidence française, une quarantaine d'opérations au coût moyen de 1,05 M€ ont été prévues, soit 42 M€ ; pour les celles susceptibles de recevoir le label « PFUE » (manifestations organisées par les ministères) ont été prévues une quarantaine de réunions au coût unitaire d'1 M€, soit 40 M€ ;

- o pour les activités interministérielles ont été prévues 19 M€ dont 3,35 M€ pour le secrétariat général de la présidence française de l'Union européenne, 15 M€ pour la communication, 400 000 € pour les accréditations et 250 000 € pour le frais de représentations.

b. Les crédits ouverts

En définitive, l'ordre de grandeur de la présidence allemande et la volonté des pouvoirs publics de répondre aux situations imprévues ont pesé dans la fixation du montant des autorisations d'engagement (A.E.). Ce choix politique n'était donc pas réellement assis sur un raisonnement budgétaire classique (identification des besoins, logique de performance). Par ailleurs, la présidence se situant au second semestre de l'année 2008, il a paru possible de limiter à 120 M€ le montant des crédits de paiement (C.P.) nécessaires (soit 63,16 % des A.E.), le budget 2009 comprenant le solde, soit 70 M€.

Le projet de budget de la PFUE, tel qu'il ressort du projet annuel de performances, se présente sous forme de trois actions :

- o l'action 1 reprend les activités obligatoires et traditionnelles de la présidence. Elle regroupe les crédits destinés aux manifestations imposées par le calendrier européen et le règlement intérieur du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne à Bruxelles ainsi que ceux destinés aux manifestations qui incombent à l'Etat membre qui exerce la présidence.

- o l'action 2 regroupe les manifestations correspondant aux initiatives propres à la présidence française.

o l'action 3 recouvre les activités interministérielles (« biens collectifs ») : frais de fonctionnement du SGPFUE, communication, accréditations, frais de représentation, marchés d'intérêt commun.

Tableau n° 1 : PFUE - AE/CP 2008 et 2009 (en €)

	A.E. 2008	C.P. 2008	C.P. 2009
Action 1	88 340 653	55 410 653	32 930 000
Action 2	81 388 984	51 348 984	30 040 000
Action 3	18 859 241	11 829 241	6 561 770
TOTAL	188 588 878	118 588 878	69 531 770

Source : LFI 2008 et 2009, Indialolf.

Les crédits ainsi votés ont été calculés largement. Ils ont permis de faire face, sans difficulté aucune, à tous les imprévus, y compris les plus importants (en particulier le sommet de Paris pour la Méditerranée ou encore les réunions consécutives à la crise géorgienne et à la crise économique et financière), de financer, sans contrainte, un nombre considérable de manifestations et, au bout du compte, d'afficher une non-consommation proche de 40 M€ (soit environ 20 %), par rapport aux autorisations d'engagement ouvertes en LFI : environ 154 M€ de dépenses engagées pour 190 M€ d'autorisations d'engagement votées par le Parlement.

c. Les crédits disponibles

Compte tenu des mises en réserve intervenues en début d'exercice et de l'annulation de crédits résultant du décret d'avance du 27 juin 2008¹⁵, les crédits effectivement disponibles se sont établis conformément au tableau qui suit. En raison du montant limité des crédits de paiement prévus pour 2008, il a fallu procéder à une allocation optimale entre les différentes UO. Néanmoins, l'insuffisance de C.P. et les difficultés de gestion internes de certains ministères ont conduit les services facturiers à prévoir plus de 300 000 € d'intérêts moratoires pour retard de paiement.

Tableau n° 2 : PFUE – Crédits disponibles AE/CP en €

	A.E. 2008	C.P. 2008	C.P. 2009
BOP « SG-PM »	19 000 000	11 970 000	23 698 477
BOP « Ministères »	65 731 000	41 515 700	19 940 499
BOP « MAEE »	83 869 000	52 972 000	22 884 436
Réserve pour imprévus	10 384 667	6 726 967	6 726 967
TOTAL	178 984 667	113 184 667	66 523 412

Source : SGPFUE.

d.

¹⁵ 1 761 343 € en AE et 1 212 524 € en CP.

L'exécution budgétaire

➤ Les données « INDIALOLF »

D'après les données « INDIALOLF » reprises dans le PLR 2009, la consommation finale du Programme 306 aura été de 153 957 741 € en autorisations d'engagement sur un montant total de 188 588 878 € d'A.E. prévues en LFI 2008.

Il convient toutefois de rappeler que des reports d'AE ¹⁶ ont été autorisés pour un montant de 2 672 000 € afin de permettre de payer des dépenses non engagées en 2008 (notamment 1,912 M€ pour l'UO « *Protocole* »), et que des crédits de reports exceptionnels ont été directement transférés sur le programme du Ministère de la Culture et de la Communication.

En outre, des remboursements sont encore attendus sur les avances consenties au secrétariat général du Conseil de l'Union européenne pour un montant de 1 980 000 €. Par ailleurs, les montants des AE engagées dans le logiciel « Accord-Lolf » au titre de l'année 2008 (153,9 M€) sont supérieurs à ceux des AE disponibles (148,9 M€ au 30/01/09), du fait que les ministères ont « sur-engagé » par précaution leurs autorisations d'engagement. Les AE engagées diminuent donc en 2009, les restitutions Indialolf pour l'année 2009 faisant ainsi état d'un montant de -3 394 289 € d'AE au 30 septembre 2009.

Ainsi, après reports de crédits sur l'année 2009 et déductions faites des sur-engagements et des remboursements du SGCUE, le montant de la consommation finale avoisinerait 151,5 M€ d'AE au 30 septembre 2009 (150,9 M€ d'AE si les reports exceptionnels de la culture sont pris en considération).

Tableau n° 3 : Consommation finale du Programme 306 (en €)

Consommation des AE engagées dans ACCORD-LOLF (Année 2008)	153 957 742
Crédits de reports PFUE 2009 sur le P306	2 672 000
Crédits de reports exceptionnels directement transférés sur le programme du Ministère de la Culture et de la Communication	627 500
Remboursements du Secrétariat Général du Conseil de l'Union européenne	-2 317 295
Montants des sur-engagements de précaution effectués par les ministères et non consommés (Année 2009)	-3 394 289
TOTAL de la consommation du Programme 306	151 545 658

Source : Données SGPFUE réactualisées au 30 septembre 2009 (Indialolf)

En ce qui concerne les crédits de paiement, ceux-ci ont été consommés à hauteur de 110 508 537 € en 2008 (sur 118 588 878 € de C.P. prévus en LFI 2008), et à 34 179 828 € en 2009 (sur 69 531 770 € de C.P. prévus en LFI 2009), soit une consommation totale de C.P. de 144 688 365 € de CP au 30 septembre 2009.

➤ Le Rapport Annuel de Performances 2008

Le Projet Annuel de Performances (PAP) du programme 306 pour l'exercice 2008 a été conçu en juillet 2007, en liaison avec la direction du budget et les services du Premier ministre.

La ventilation des crédits entre les trois actions retenues n'a pas été sans soulever des difficultés. En réalité, seule l'action 3 « *Activités interministérielles/Biens collectifs* » correspondait à l'architecture budgétaire retenue. En revanche, la distinction entre l'action 1

¹⁶ Arrêté du 30 mars 2009.

« *Activités obligatoires et traditionnelles de la Présidence* » et l'action 2 « *Manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence française* » était de nature transversale. Aussi n'a-t-elle pas toujours été bien comprise par les ordonnateurs ministériels au moment des engagements ministériels. C'est pourquoi les données d'exécution qui ressortent dans le « RAP 2008 », tout en étant conformes aux données « Accord Lolf », ne correspondent pas à la nature des dépenses effectuées

A titre d'illustration, il est apparu qu'un ministère avait engagé sur l'action 3 la totalité des crédits dont il avait la gestion. Si une partie des ministères a imputé correctement ses engagements selon le schéma action 1/action 2 (MINEIE, Intérieur, Justice, Santé etc.) d'autres ministères ont imputé la quasi-totalité de leurs engagements dans l'action 2, en tirant parfois argument du caractère global de leurs marchés.

Au terme d'une analyse des erreurs d'imputation effectuée au début du mois d'avril 2009 par le SGPFUE, en liaison avec la DSAF et les différents ministères concernés, le tableau de consommation des A.E., corrigeant ces erreurs d'imputation des ministères, se présente conformément au tableau qui suit.

Tableau n° 4 : RAP 2008. Ventilation des dépenses par actions en €

AE	LFI 2008 (PAP)	Consommation AE 2008	Erreurs d'imputations	Montants après corrections	Economies
Action 1	88 340 653	25 562 439 (1)	36 620 126 Non imputés (2)	62 182 565 (3)	26 158 088
Action 2	81 388 984	107 569 255 (4)	5 122 418 Non imputés (5)	76 071 547 (6)	5 317 437
Action 3	18 859 241	20 826 048 (7)	5 122 418 Imputés à tort (8)	15 703 630 (9)	3 155 611
TOTAL	188 588 878	153 957 742		153 957 742	34 631 136

Source : SGPFUE. (3) = (1) + (2). (6) = (4) + (5) - (2). (9) = ((7) - (8))

Compte tenu de la nécessaire rectification des erreurs d'imputation observées, le texte du « RAP 2008 » mérite, selon les informations communiquées par le SGPFUE, quelques corrections en particulier dans la partie consacrée à la justification par action.

O Action n° 01 « Activités obligatoires et traditionnelles de la Présidence »

La consommation des crédits de l'action 1 s'élève ainsi à 25 562 439 €, soit un écart par rapport à la LFI de 62 778 214 €.

Certains événements majeurs, imputés sur l'action 2, auraient dû l'être sur l'action 1. Une plus juste allocation des dépenses – toutes natures confondues – conduit à une consommation totale d'AE de 62 182 565 € (au lieu de 25 562 439 €), soit une consommation inférieure de 26 158 088 € par rapport aux crédits ouverts en LFI sur l'action 1. Ont été notamment financés sur les crédits de l'action 1 : les Conseils ministériels informels ECOFIN et Justice/Affaires Intérieures/Immigration, ainsi que des réunions ministérielles UPM/Euromed, plus de soixante réunions ministérielles en format troïka UE/Pays tiers et de nombreux événements liés au fonctionnement des institutions européennes.

Par ailleurs, certaines grandes manifestations, imputées sur l'action 2, auraient dû l'être sur l'action 1. Il s'agit, notamment, des deux Conseils formels organisés à Bruxelles, de la cérémonie d'ouverture de la PFUE avec les commissaires européens, des sommets UE/pays tiers, du « Gymnich », et de quelques autres réunions ministérielles informelles (agriculture, culture, affaires sociales et emploi, éducation et enseignement supérieur, compétitivité, environnement et énergie, transports). Au total, environ 280 manifestations relevaient de l'action 1 (dont beaucoup de réunions institutionnelles de fonctionnaires des Etats membres

non mentionnées dans la programmation officielle).

O Action n° 02 : « Manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence française »

La consommation des crédits de l'action 2 s'élève à 107 569 255 € soit un montant supérieur à la LFI de 26 180 271 €.

Au regard du contexte politique et économique, de nombreuses réunions supplémentaires ont dû être organisées, ce qui contribue à expliquer l'écart de prévisions entre le PAP et le RAP.

Par ailleurs, une partie des dépenses imputées sur l'action 2 aurait dû l'être sur l'action 1, ce qui explique le dépassement de la dotation initiale en LFI. Une plus juste allocation des dépenses – toutes natures confondues – (cf. les commentaires de l'action 1 auxquels s'ajoute une erreur d'imputation d'une UO ministérielle d'une dépense de 4 539 112 € sur l'action 3 relevant en réalité de l'action 2) conduit à une consommation totale d'AE sur l'action 2 de 76 071 547 € (au lieu de 107 569 255 €), soit une consommation inférieure de 5 317 437 € par rapport aux crédits ouverts en LFI sur l'action 2. Ce montant inclut des dépenses d'intervention pour un montant de 7 791 706 €.

Le nombre d'événements de l'action 2 s'est élevé à environ 350. Ont été financées notamment les manifestations suivantes : les deux conseils européens informels à Bruxelles, le Sommet de Paris pour la Méditerranée, la conférence sur les services sociaux européens, la conférence ministérielle sur l'égalité professionnelle, la conférence Alzheimer, le forum des villes « Après Leipzig, la ville durable et solidaire au quotidien », l'exposition sur l'Europe et l'Outre-mer, la conférence euro-africaine sur la migration et le développement, la conférence sur les grandes infrastructures de recherche, le 40^{ème} anniversaire de l'Union Douanière, le séminaire sur l'agenda méditerranéen de la formation professionnelle, le colloque EUROFI « Priorités européennes et propositions de l'industrie des services financiers pour le Conseil Ecofin », la conférence sur la cohésion territoriale et sur l'avenir de la politique communautaire de cohésion, le séminaire sur la sécurité d'approvisionnement énergétique de l'Europe, le séminaire Culture, médias, économie en Europe, les Assises de l'innovation, les journées européennes du développement, les Etats généraux du multilinguisme et la fête des langues, et beaucoup d'autres.

O Action n° 03 : « Activités interministérielles » (« Biens collectifs »)

La consommation des crédits de l'action 3 s'élève à 20 826 048 €, soit un montant supérieur aux crédits ouverts en LFI de 1 966 807 €. Cet écart s'explique notamment par une erreur d'imputation sur l'action 3 au lieu de l'action 2. Sans cette erreur d'imputation, l'exécution de l'action 3 aurait été nettement inférieure à la dotation en LFI.

Une plus juste allocation des dépenses – toutes natures confondues – conduit à une consommation totale d'AE de 15 703 630 € (au lieu de 20 826 048 €), soit une consommation inférieure de 3 155 611 € par rapport aux crédits ouverts en LFI sur l'action 3. Le SGPFUE, via les services du Premier ministre, a engagé 14 186 734 €, auxquels s'ajoute la dotation du SGAE et du SGDN (1 516 896 €).

Les dépenses de l'action 3 ont principalement financé la sécurité (système d'accréditation SIGA, 2 588 644 €), la communication (site Internet, 705 746 €; les produits promotionnels, 4 921 178 €; la scénographie du bâtiment du Conseil à Bruxelles, 1 325 778 €; la coopération avec les maisons d'édition, 809 167 €), et l'accueil des délégations étrangères en France au cours du second semestre 2008 (2 744 133 €). A ces

dépenses, s'ajoutent quelques marchés complémentaires et les dotations du SGAE et du SGDN. Pour son fonctionnement courant, le SGPFUE a engagé environ 400 000 €.

La structure des coûts de la PFUE

Sous réserve de précautions méthodologiques quant à la ventilation entre les trois actions retenues dans le PAP, il ressort des chiffres rectifiés par le SGPFUE que les dépenses de la PFUE se sont réparties en deux parts d'importance comparable :

○ *d'un côté, les dépenses qui se rattachent directement à l'exercice de la présidence, retracées dans les actions 1 et 3, dont le total s'établit à : 77 886 195 € ;*

○ *de l'autre, les dépenses correspondant aux manifestations organisées par la présidence, retracées dans l'action 2, dont le total s'établit à : 76 071 547 €.*

2. Les comparaisons

a. Les précédentes présidences françaises

Le coût de la présidence de 2008 a été très supérieur au coût des précédentes. Bien que leur chiffrage n'ait été, comme l'avait à l'époque souligné la Cour, que très partiel et que les exercices ne soient guère comparables du fait du changement de dimension de l'Europe (27 Etats membres et non plus 15), le coût des deux précédentes présidences avait atteint : 14,1 M€ en 1995 et 56,9 M€ en 2000.

Au regard de ces chiffres, les 190 M€ votés par le Parlement pour la PFUE de 2008 étaient motivés par plusieurs raisons : la référence allemande, Etat-membre fondateur et du taille comparable à la France ; la volonté de l'exécutif de mettre la France au premier plan sur les questions européennes et celle de réaliser des manifestations à forte visibilité.

Par ailleurs, le programme 306 a été conçu pour prendre en charge, de manière exhaustive, l'ensemble des dépenses occasionnées pour l'Etat et pour tous les ministères par la Présidence de l'Union. Les estimations faites lors de la préparation du programme 306 l'ont été à partir de clés paramétriques ou en s'inspirant de ce qui avait été dépensé par les présidences précédentes et notamment par l'Allemagne. Les prévisions inscrites dans le PAP ont été faites avec un souci d'intégrer toutes les dépenses que l'on pouvait anticiper, afin d'éviter de reproduire la sous-estimation de la présidence française de l'UE de 2000, dont les coûts avaient été largement sous-estimés¹⁷.

Enfin, il faut relever la forte hausse, depuis le 11 septembre 2001, des dépenses de sécurité des événements, réunions et manifestations (gardiennage des sites, vigiles, contrôle sur sites, hébergement et couvert des forces de l'ordre) représentant environ 10 % du coût de chaque événement, hors coûts pris en charge traditionnellement par les ministères de l'intérieur et de la défense et qui n'ont donc pas été pris en compte au titre du P 306.

¹⁷ Les budgets des PFUE de 1995 et de 2000 ne concernaient que le champ de compétences du protocole du MAEE (c'est-à-dire les manifestations impliquant le Président de la République, le Premier ministre, le ministre des affaires étrangères et européennes ou ses secrétaires d'Etat).

b. Les précédentes présidences étrangères

Non sans quelque prudence tenant au mode de calcul et de collecte des données, quelques comparaisons peuvent être esquissées. L'ordre de grandeur de l'enveloppe de la présidence française excède celles de la plupart des présidences récentes, lesquelles se situent entre 70 M€ et 80 € de dépenses exécutées (Autriche, Portugal, Finlande, Slovénie).

Le budget de la présidence portugaise au second semestre 2007 a atteint 70 M€. Celui de la présidence finlandaise au second semestre 2006 a atteint 78,2 M€ comme celui de la présidence autrichienne au premier semestre 2006 qui a atteint 70 M€. De la même façon, la présidence française aura eu un coût plus élevé que celui de la présidence slovène (80 M€).

Tableau n° 5 : Coût des dernières présidences du Conseil de l'Union européenne en M€

Présidence	Autriche 1 ^{er} sem. 2006	Finlande 2 ^e sem. 2006	Allemagne 1 ^{er} sem. 2007	Portugal 2 ^e sem. 2007	Slovénie 1 ^{er} sem. 2008
Budget initial	79,2	51	101	51	62
Coût estimé	70	78,2	180	70	80

Source : Rapport AN n° 279 et SGPFUE : Réponses aux questions parlementaires 2007. Compte-rendu de voyage à Lisbonne du 4/12/07 (budget estimé fin décembre 2007). Compte-rendu de voyage en Slovénie du 14 décembre 2007.

C'est avec la présidence allemande que la comparaison serait la plus intéressante, compte tenu de la proximité du poids démographique, économique et politique. Mais les imprécisions quant aux informations disponibles rendent délicate une juste appréciation. De plus, la Cour fédérale des comptes allemande (Bundesrechnungshof) n'a pas eu l'occasion d'analyser les dépenses de cette présidence.

Selon les indications communiquées par le SGPFUE, le budget fédéral aurait été de 180 M€, hors fonds des Länder et participations en nature des entreprises. Une estimation faite par l'ambassadeur de France en poste à Berlin en 2007 évaluait le coût de la présidence à un peu plus de 110 M€ (pour mémoire, la présidence allemande précédente avait coûté près de 75 M€). Il soulignait toutefois que ce chiffre prenait en compte la présidence allemande du G8 (20 M€) mais omettait des dépenses importantes : coûts liés à la sécurité (pris en charge par les Länder) ; frais de représentation, de mission et de transport des fonctionnaires allemands ; certaines dépenses de personnel ; dépenses liées au parc automobile (mis à disposition par les constructeurs allemands) ; certaines manifestations culturelles ou festives.

Le coût de l'organisation des présidences peut également être rapporté au nombre d'habitants.

Tableau n° 6 : Coût par habitant des dernières présidences du Conseil de l'Union européenne

Présidence	Autriche 1 ^{er} sem. 2006	Finlande 2 ^e sem. 2006	Allemagne 1 ^{er} sem. 2007	Portugal 2 ^e sem. 2007	Slovénie 1 ^{er} sem. 2008	France 2 ^{ème} sem. 2008
Coût estimé (en M€)	70	78,2	180	70	80	153,5
Nombre d'habitants (en millions)	8,3	5,3	82,5	10,4	2	63,7
PIB par habitant (janvier 2008) en dollars	39	35,5	34,4	21,8	27,3	33,8
Coût par habitant	8,43	14,75	2,18	6,73	40	2,40
Rapport coût par habitant/PIB	0,21	0,41	0,06	0,30	1,46	0,07

Des présidences à géométrie budgétaire variable

A la lumière de ces chiffres, une nette différence se fait jour entre le budget consacré à la présidence de l'Union par des Etats de taille petite ou moyenne (Autriche, Finlande, Portugal, Slovénie etc.) et celui engagé par des pays comme la France ou l'Allemagne. Néanmoins, les présidences allemande et française présentent le rapport coût par habitant/PIB le plus bas, alors même que le coût global de leur organisation est le plus élevé en termes absolus.

Il reste que les importantes variations observées d'une présidence à l'autre quant au niveau des dépenses engagées posent de nombreuses questions : celle de l'égalité devant l'exercice de la présidence ; celle de la corrélation entre le niveau des dépenses engagées et les résultats obtenus ; celle enfin de la nécessité qu'il pourrait y avoir à cadrer davantage cet exercice afin de rendre plus homogène le niveau des dépenses, voire à envisager leur prise en charge sur le budget de l'Union.

3. L'exhaustivité du « P 306 »

Hormis les dépenses de sécurité et celles consécutives au renforcement en personnels des administrations concernées (ex. Représentation permanente à Bruxelles), le P 306 avait pour objectif de financer toutes les manifestations de la PFUE.

a. Les cofinancements sur les autres programmes

A l'examen, il s'avère que les manifestations organisées à l'initiative des différents ministères ont, dans certains cas, été cofinancées sur d'autres programmes. Tel est par exemple le cas des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

A titre d'illustration, le tableau ci-après retrace la répartition des dépenses engagées au titre de la PFUE entre les programmes 306, 214 « *Soutien de la politique de l'Education nationale* » et 172 « *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* ».

Tableau n° 7 : Dépenses directes du MEN et MESR dans le cadre de la PFUE 2008 (CP en €)

	Dépenses 2008 sur P 306	Dépenses directes totales 2007-2008-2009				
		Total 2007-2009	dont P306		dont autres programmes	
			en M€	en %		
Enseignements scolaire et supérieur	3 028 511	6 599 704	4 180 991	63%	2 418 713	P214
Recherche	4 691 688	6 871 207	4 956 652	72%	1 914 555	P172
Total	7 720 199	13 470 911	9 137 643	67,8%	4 333 268	

Source : MEN et MESR. Données au 15 mai 2009.

De la même façon, le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a mobilisé un financement complémentaire sur le programme 181 « *Protection de l'environnement et prévention des risques* » à hauteur de 375 000 € pour 11,6 M€ d'AE engagées. Le ministère de la culture offre un autre exemple, qui a mobilisé 302 436 € sur son propre programme 224 « *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* ».

Tous les événements proposés au financement du P 306 par les ministères ont été, en règle générale, examinés et retenus à l'aune de leur caractère européen, y compris ceux proposés par la société civile. Un label a été institué pour les manifestations non financées mais qui présentaient un intérêt au regard des objectifs de la présidence. Définies à l'occasion de réunions de travail lors du second semestre 2007, ces manifestations ou réunions ont pu évoluer au fil de la présidence, notamment en ce qui concerne leur format et leur budget, lors de discussions tenues en comités de gestion présidés par le SGPFUE sur un rythme régulier. La validation définitive des événements financés ou simplement labellisés a été faite par le cabinet du Premier ministre sur propositions du secrétaire général de la PFUE. Des ministères ont pu toutefois intégrer au titre de la PFUE des opérations dont la spécificité ne répondait pas pleinement à ces critères.

Outre la prise en charge de manifestations labellisées PFUE sur d'autres programmes que le programme 306, l'examen des rapports annuels de performances a révélé l'existence de dépenses induites par la Présidence française de l'Union européenne qui ont impacté ces mêmes programmes dans des proportions qu'il est cependant difficile de chiffrer. Il s'agit pour le ministère de la défense des charges de protection, notamment de sûreté aérienne, qui ont sensiblement augmenté en 2008 en raison des sommets de chefs d'Etat organisés sous l'égide de la présidence française. Le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a supporté le coût des actions de formation destinées à préparer les agents à la PFUE ainsi que celui des déplacements liés à l'organisation de réunions préparatoires (équipes de précurseurs). Dans la perspective de la présidence française, la contribution du ministère des affaires étrangères et européennes, à hauteur de 184 500€, aux actions de formation au français à destination de hauts fonctionnaires des pays voisins de l'Union européenne (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Macédoine, Moldavie, Monténégro, Serbie, Ukraine) a augmenté de plus d'un tiers par rapport à l'année précédente. De même, ce ministère a constaté un supplément de 25 tonnes d'envois par la valise-fret liés à la présidence française de l'Union européenne.

De plus, la dynamique de la présidence française a donné lieu à des actions et manifestations qui, sans être explicitement labellisées « présidence française », se sont inscrites dans des problématiques qui figuraient dans les priorités, et qui ont donné lieu à des dépenses sur d'autres programmes. C'est ainsi que le ministère de la culture et de la communication évoque, au rapport annuel de performances pour 2008 du programme 175 « patrimoines », des enquêtes et des études sur le multilinguisme, en particulier l'usage du français.

Enfin, et en sens inverse, des dépenses qui auraient été, en régime normal, financées sur les programmes de droit commun l'ont été sur le programme 306. C'est ainsi que le rapport annuel de performance 2008 du programme 217 « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables » énonce explicitement que « durant le second semestre 2008, une partie des dépenses liées à l'organisation d'événements traditionnels européens et internationaux a pu être labellisée « Présidence française de l'Union européenne » et de ce fait prise en charge par le programme 306 »

b. Les financements communautaires

Une autre contribution substantielle a été celle des institutions européennes, principalement la Commission, mais ses contributions ont été ou seront versées directement aux ministères. Ce choix a été fait en raison du caractère temporaire du SGPFUE, qui a cessé son activité en février 2009, alors que les subventions de la Commission sont souvent attendues plus tardivement.

Le montant de ces cofinancements, tels que les déclarent les ministères qui ont dû souvent faire l'avance des crédits sur leurs programmes propres, s'élève à environ 9 M€. Ils se répartissent comme suit :

- Ministère de la justice. La Commission a pris en charge directement des prestations à hauteur de 100 000 €, via son agence PROPAGER, sur la manifestation « Droit des contrats » les 23 et 24 octobre 2008 à la Sorbonne. Le Ministère de la Justice reste en attente du versement d'une somme de 42 793 € au titre de la participation de l'UE au financement de la manifestation du réseau judiciaire européen qui s'est tenue à Paris les 5 et 6 novembre 2008. Le total des contributions communautaires s'élève à 142 793 €.

o Ministère de l'éducation nationale. Le montant total attendu au titre de cofinancements communautaires est de 370 000 € pour 5 conférences, dont 293 942 € déjà perçus.

o Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. La conférence « SCR 08 » a bénéficié d'un cofinancement communautaire de 150 000 € dont 75 % ont été perçus en 2008. Le total des contributions communautaires s'élève à 150 000 €. Par ailleurs, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche propose chaque année aux financements communautaires, et plus particulièrement au titre du programme cadre de recherche PCRD, des projets français. Au cours de la PFUE, certains événements organisés en France ont alors bénéficié de ces financements (2,6 M€ pour la conférence « TIC 2008 », et 1,1 M€ alloués sous forme de financement du PCRD directement envoyés aux organisateurs de certaines des manifestations de l'UO Recherche).

o Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Ce ministère a reçu ou va recevoir des cofinancements communautaires pour 9 manifestations PFUE organisées en France (conférence « attractivité de l'emploi » pour 273 958,41 € ; conférence « formation tout au long de la vie et sécurisation des parcours » pour 80 000 € ; conférence « INNOVA » pour 395 433,66 € ; conférence sur la lutte contre les fraudes sociales pour 198 200 € ; conférence « intégrer toutes les générations dans l'emploi : quelle intervention pour le Fonds Social Européen ? » pour 300 000 € ; conférence ministérielle sur les pôles de compétitivité pour 149 995,81 € ; conférence i-2010 pour 73 750 € ; conférence sur « le réseau d'échange sur les prix et remboursement de médicaments » pour 34 579,85 € ; conférence « renforcer la confiance du consommateur européen » pour 50 000 €. Le total des contributions communautaires, en l'état actuel des prévisions, s'élève à 1 407 295 €, dont 1 264 020 € rattachés par fonds de concours sur le programme 218, et 143 275 € par prise en charge directe.

o Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative. Pour les événements organisés dans le secteur de la jeunesse, le montant du cofinancement de la Commission Européenne s'élève à 280 000 €, dont 224 000 € à titre d'avance.

o Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Les contributions de l'Union européenne à l'organisation d'événements PFUE se sont élevées à 162 633,51 €. Elles ont concerné : le conseil d'administration de l'agence FRONTEX pour 51 815,10 € et la conférence euro-africaine sur la migration et le développement pour 110 818,41 €.

o Ministère des affaires étrangères et européennes - DGCID¹⁸. Des sept UO du BOP « MAEE », seule l'UO « DGCID » a reçu des subventions communautaires au titre des Etats Généraux du Multilinguisme pour 182 140 € (25 % du budget initial) dont 100 000 € ont déjà été versés par la Commission européenne ; de la conférence Eurogolfe pour 117 326 € ; du forum civil Euromed pour 300 000 €. Le total des cofinancements s'élève à 599 466 €. Par ailleurs, comme chaque année, la Commission européenne organise, avec l'Etat membre exerçant la Présidence du Conseil, les Journées européennes du Développement. A ce titre, elle contribue à son cofinancement, à hauteur de 1,5 M€.

o Ministère de l'agriculture et de la pêche. Ce ministère a reçu plusieurs cofinancements de l'Union européenne : 25 000 € pour le séminaire « abattoir » (Macy l'Etoile - juillet) et 25 000 € pour le séminaire « produits traditionnels » (Paris - octobre). Le total des

¹⁸ La DGCID a été supprimée depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2009-291 du 16 mars 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes.

cofinancements s'élève 50 000 €.

o Ministère de la Culture et de la communication. Ce ministère a bénéficié d'un cofinancement communautaire, pour un colloque « Nouvelles perspectives du dialogue interculturel en Europe », d'un montant de 300 000 €. Un premier versement de 150 000 € a été reçu le 27 mars 2009.

c. Les autres sources de financement

o Le mécénat (Cf. encadré p. suivante)

Certaines manifestations ont pu être organisées en dehors du P 306, qu'il s'agisse de campagnes lancées par certaines entreprises privées (illumination de la Tour Eiffel en bleu assurée par la société AREVA, financement d'une carte de l'Europe sur le Champ de Mars par le groupe Lagardère), des cofinancements mis en place (SNCF) ou encore des contributions en nature des constructeurs automobiles français. La plupart du temps ces opérations ont été directement conclues avec les ministères organisateurs. Le SGPFUE a conclu deux conventions de ce type : avec la SNCF pour le cofinancement d'une campagne de promotion de la PFUE et avec les deux constructeurs automobiles français (Renault et PSA) pour la mise à disposition de 140 véhicules pour la durée de la présidence.

La majorité des opérations de mécénat ont été ciblées sur la Saison culturelle européenne (1,3 M€) et la manifestation de clôture de la PFUE organisée au Grand Palais (« Dans la nuit, des images ») du 18 au 31 décembre 2008 (700 000 € provenant des entreprises mécènes).

Pour la recherche de mécénat, le SGPFUE a décidé de faire appel à un consultant extérieur chargé de l'assister suivant des modalités qui sont analysées p. 80 du présent rapport.

o Les collectivités locales

Les collectivités locales ont, elles aussi, contribué, parfois de façon significative, à des opérations de la PFUE. C'est ainsi que la conférence Europe Innova organisée par le MINEIE au palais des congrès de Lyon a été aidée par la Communauté urbaine de Lyon (86 638 €), et que la première conférence du réseau unique communautaire d'appui aux entreprises organisée à Strasbourg par le même ministère a été aidée par la Communauté urbaine de Strasbourg (20 000 €), le Conseil général du Bas-Rhin (8 000 €) et le Conseil régional d'Alsace (8 000 €), le MINEIE n'émargeant que pour 9 444 €.

Il est toutefois difficile de valoriser l'apport global des collectivités territoriales, dans la mesure où il est parfois intervenu en nature ou en prise en charge directe de prestations (cocktails, dîners, soirées, etc.).

Le mécénat

Au terme d'un recensement effectué, à la demande de la Cour, par le SGPFUE, les contributions du mécénat aux événements de la PFUE se seraient élevées à 7 372 867 €, à 9 397 867 € en prenant en compte le mécénat de la Saison Culturelle Européenne et à 10 897 867 € en incluant l'opération de mécénat de la société AREVA. Ces contributions qui recouvrent à la fois des prestations en nature, des concours financiers et des opérations de partenariat se répartissent de la manière suivante.

- Ministère des Affaires Etrangères et Européennes : une contribution de la Fondation Orange, de 130 000 € a été versée pour l'organisation du concert de clôture de la PFUE, à Strasbourg, le 16 décembre 2008.

- Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative : le montant des financements obtenus au titre de la jeunesse s'élève à 2 603 500 €. Ils ont concerné deux événements : 103 500 € pour le concert du West Eastern Divan Orchestra sous la direction de Daniel Barenboïm organisé le 8 juillet 2008 à Marseille en clôture de l'événement PFUE jeunesse. 2 500 000 € pour l'opération « vivre l'Europe, vivre le sport » avec les médaillés olympiques, au Champ de Mars.

- MEEDDAT : la prise en charge, de façon ponctuelle, de certaines prestations, grâce à des partenariats, a permis de réduire la dépense supportée sur le programme 306. Ces contributions se sont élevées 207 750 €.

- MINEIE : les concours financiers externes perçus par le MINEIE au titre de contributions aux événements de la PFUE s'élèvent à 2 146 650 €.

- Ministère de la Culture et de la Communication : les financements obtenus par voie de mécénat représentent 26,14 % du coût total des colloques et événements organisés dans le cadre de la PFUE, soit 2 284 967 €.

- La Saison Culturelle Européenne : Le total des contributions du mécénat et du partenariat d'entreprise s'élève à 1 325 000 €, représentant 23 % du financement global. Parmi la dizaine d'entreprises ayant contribué au cofinancement des événements de la Saison Culturelle Européenne, Orange et Total se distinguent par un apport plus important ce qui leur a permis de bénéficier du statut de « partenaires officiels de la Saison ». Ces montants ne tiennent pas compte d'une enveloppe de 700 000 € de mécénat négocié par le Commissariat de la Saison, donnant lieu à ce titre, à la signature de conventions tripartites entre Culturefrance, le ministère de la culture et de la communication et les entreprises concernées. Pour des raisons techniques, ces recettes ont été directement versées au ministère de la culture et de la communication dans le cadre de l'opération « dans la nuit des images ». En tenant compte de cette contribution, le mécénat en faveur de la Saison Culturelle Européenne s'est élevé à 2 025 000 €, soit 30 % du total des recettes de la Saison.

- Mécénat de la société civile. Parmi les initiatives les plus significatives, il convient de relever l'illumination de la Tour Eiffel en bleu, pendant les 6 mois de la PFUE, devenue le symbole par excellence de la PFUE. Cette initiative a été entièrement prise en charge par la société AREVA, pour un coût total de 1 500 000 €.

C. UNE GESTION DECONCENTREE

L'architecture budgétaire et comptable retenue pour le programme 306 avait pour finalité de permettre aux administrations de mettre en œuvre leurs projets dans de bonnes conditions et au SGPFUE d'exercer une surveillance et un contrôle appropriés.

Dans cette perspective, elle repose sur trois budgets opérationnels de programme (BOP) et vingt-six unités opérationnelles (UO). Elle met en œuvre le principe de la gestion déléguée, y compris sous des formes particulières pour les activités propres du SGPFUE exercées pour compte commun des ministères. Néanmoins, pour assurer une coordination efficace, le secrétaire général de la PFUE a été désigné comme responsable de chacun des trois BOP.

Par ailleurs, pour faire face à des besoins imprévus dus à l'actualité internationale ou à des priorités politiques, une réserve d'au moins 10 % des crédits a été constituée au niveau du programme. Cette réserve s'est ajoutée à la réserve légale de 6 %. Le rythme de délégation des crédits (80 % en principe à la signature de la convention de délégation de gestion, 20 % en septembre 2008) a été défini pour préserver la souplesse requise en gestion et éviter une consommation prématurée.

Tableau n° 8 : PFUE - P 306 - Tableau des BOP (Autorisations d'engagements en M€)

	BOP "SG-PM"	BOP MAEE	BOP « Ministères »	Total général
Situation d'ouverture (révisée)	19,000	83,869	65,731	168,600
Situation au 19/01/09	15,703	66,384	71,361	153,449

Source : SGPFUE (données ACCORD)

1. Le BOP « Ministère des affaires étrangères et européennes »

Ce premier BOP a trait aux manifestations du Président de la République, du Premier ministre et du ministre des affaires étrangères et européennes. Il se subdivise en sept unités opérationnelles :

- o L'UO « *Protocole* », de loin la plus importante, traite des activités du Président de la République, du Premier ministre, du ministre des affaires étrangères et européennes et de ses secrétaires d'Etat.

- o Deux UO correspondent à des fonctions spécifiques du ministère assurées par des directions bien identifiées : l'UO « *Direction de la communication et de l'information* » et l'UO « *Direction générale de la coopération internationale et du développement* » organisatrice d'un grand nombre d'événements et vecteur de la subvention de la saison culturelle et européenne.

- o Deux UO correspondent à des lieux d'organisation de manifestations par le MAEE : l'UO « *Centre de conférences internationales* » (dite service de la logistique) et l'UO « *Hôtel du ministre* » pour les manifestations organisées dans ce lieu.

- o L'UO « *Affaires européennes* » correspond aux activités du secrétaire d'Etat aux affaires européennes principalement orientées vers la société civile française.

- o L'UO « *Moyens des postes* » correspond aux crédits délégués à nos représentations diplomatiques pour financer les manifestations organisées dans les pays correspondants.

L'architecture budgétaire du BOP MAEE a permis de répartir la charge de travail entre les différents services opérationnels du ministère; toutefois, selon le secrétaire général de la PFUE, cette organisation « *hétérogène et déséquilibrée* », a entraîné un fonctionnement cloisonné des UO ne permettant pas toujours d'avoir une vision consolidée des dépenses de toutes les manifestations, en l'absence d'un échelon administratif de coordination. La Cour relève en outre que les comptes rendus de gestion sont d'une qualité très inégale et parfois dépourvus de données synthétiques.

2. Le BOP « Autres ministères »

Ce BOP, qui finance les actions et manifestations des ministères techniques, comprend 16 UO, à raison, sauf exception, d'une UO par ministère. Une réserve de précaution, utilisable à la discrétion du responsable du programme, et une libération par étapes des crédits alloués à chaque UO ont également été instituées.

Selon le SGPFUE, « *c'est probablement l'ensemble des ministères économiques et financiers de Bercy qui a le mieux joué le jeu, en demandant à constituer une seule UO et en désignant un responsable unique.* » *A contrario*, l'UO du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT), légèrement inférieure par sa taille à celle du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MINEIE), présentait des caractéristiques inverses de coordination et de réactivité, compte tenu notamment de la concomitance de mise en place d'un nouveau ministère. Pour le reste, certains ministères ont préféré garder des UO distinctes même si dans les faits l'organisation des événements de plusieurs d'entre eux était réunie dans les mêmes mains. Pour les ministères organisateurs de manifestations communes, la désignation d'un chef de file a, semble-t-il, facilité l'exercice de la coordination.

3. Le BOP « Secrétariat général - Premier Ministre »

Ce troisième BOP a servi à financer le fonctionnement du secrétariat général de la PFUE et les « biens collectifs ». Son périmètre correspond à l'action 3 du PAP (frais de fonctionnement du SGPFUE, communication, accréditations etc.). Pour des raisons de commodité, les organismes dépendant du Premier ministre ont été également rattachés à ce BOP constitué de trois UO :

- o L'UO « *SGPFUE* » qui a financé notamment les services communs permettant une mutualisation des moyens. Sa gestion en a été assurée directement par le SGPFUE.

- o L'UO « *SGAE* » qui a financé essentiellement le site Internet.

- o L'UO « *SGDN et SEPEPP¹⁹* » qui a financé quelques manifestations organisées à l'occasion de la PFUE.

¹⁹ Secrétariat d'Etat chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique.

IV. LES PROCEDURES

A. LA PROGRAMMATION DES OPERATIONS ET DES DEPENSES

Une programmation dense

Au total 489 manifestations ont reçu un soutien financier du programme 306. Elles se décomposent de la façon suivante :

- o Quatre Conseils Européens ou réunions informelles des Chefs d'Etats et de Gouvernement de l'Union Européenne, à Bruxelles (provision versée au Secrétariat Général du Conseil : 4,36 M€) ;*
- o Huit sommets relatifs aux relations de l'UE avec des pays tiers, tant en France qu'à l'étranger (7,95 M€) ;*
- o Le sommet de Paris, Union pour la Méditerranée (16,59 M€) ;*
- o 15 autres événements ou rencontres impliquant la participation du Chef de l'Etat : Cérémonie d'ouverture avec le collège des commissaires ; ouverture des Jeux olympiques ; sommet des membres européens du G8 ; sommet du G20 ; sommet de l'Eurogroupe ; déplacements du Président de la République en Irlande, en Géorgie, en Russie, à Camp David, à l'ONU, à Gdansk, à Doha, à Londres, au Parlement européen ; rencontre avec le Premier Ministre Espagnol (3,72 M€) ;*
- o Sept conférences ministérielles Euromed/UPM, en France et à l'étranger (7,08 M€) ;*
- o 13 conseils informels, en France (23,5 M€) ;*
- o 11 conférences informelles ministérielles, en France (6,09 M€) ;*
- o Cinq événements grand public, en France : 1,29 M€ (cérémonie à l'Arc de Triomphe de l'installation du drapeau européen ; cordée d'Européennes sur le toit de l'UE ; carte de l'Europe sur le Champ de Mars ; « Vivre l'Europe, vivre le sport » sur le Champ de Mars ; Festival des festivals de cinéma « les Etoiles du cinéma européen ») ;*
- o 116 séminaires ou conférences de niveau ministériel, en France (21,4 M€) ;*
- o 294 séminaires, réunions ou manifestations de niveau experts (19,83 M€) ;*
- o 15 séminaires, réunions ou manifestations organisés par la société civile : (plaidoyer climat/énergie ; action de la Fondation Nicolas Hulot, la PFUE expliquée aux citoyens ; 16ème conférence sur les services sociaux ; séminaire sur « 30 % de gaz à effet de serre en Europe pour 2020, c'est possible » au Parlement européen ; séminaire sur « la prévention des conflits » avec la Fondation Madariaga et l'académie Bernadotte ; colloque sur « l'Europe, la Méditerranée et le Golfe, avec la Fondation nationale des sciences politiques »...(1,24 M€) ;*
- o Les événements de la Saison Culturelle Européenne (Subvention de la PFUE de 2,4 M€).*

Durant l'automne 2007, le secrétariat général de la PFUE a auditionné à plusieurs reprises chacun des ministères pour dresser la liste des événements et réunions envisagés et pour chiffrer le coût de chacun d'entre eux avec, autant que possible, une décomposition analytique. Ce dispositif a, selon le secrétaire général de la présidence, permis d'homogénéiser les coûts et les méthodes. Il a ainsi pu proposer au cabinet du Premier ministre la labellisation d'une liste de manifestations et de réunions avec une évaluation assez précise du coût de chacune d'entre elles. Dès le mois de janvier 2008 la programmation pouvait être arrêtée, même si des opérations imprévues ont été intégrées en cours d'année.

Le parti pris par le Gouvernement a été de ne pas limiter le nombre des opérations labellisées « PFUE » initiées par les différents ministères. Si le SGPFUE a pu un temps tenter de limiter la multiplication des projets, les arbitrages rendus par les plus hautes autorités de l'Etat ont finalement conduit à autoriser beaucoup des projets portés par les différentes administrations de l'Etat. Il en est résulté un calendrier d'une rare intensité, avec souvent plusieurs événements quotidiens, un impact et un écho très inégaux auprès des médias comme du public de ces multiples initiatives, et en réalité, du fait du caractère tardif de projets montés dans l'urgence, des coûts souvent peu maîtrisés.

B. LA COORDINATION

1. Des comités de gestion périodiques

La coordination des différents intervenants ministériels a été assurée par des réunions régulières au secrétariat général de la PFUE. Dans une première phase, le SGPFUE a organisé des auditions budgétaires. Celles-ci ont été suivies par des réunions de labellisation qui ont permis d'affiner les estimations des coûts et de mettre au point la liste définitive des manifestations que chaque ministère souhaitait organiser. Enfin, sur l'ensemble de l'année 2008, une centaine de réunions de « comités de gestion » se sont tenues.

L'évaluation des opérations et de leur coût final a eu lieu lors des comités de gestion périodiques organisés avec chaque ministère au cours desquels des ajustements ont eu lieu à la lumière des dépenses constatées. La validation des coûts s'est faite par comparaison entre les estimations des différents ministères qui devaient remplir une fiche-type avec les coûts des différents postes de dépense.

2. Le suivi des manifestations

Sur les dossiers de fond, outre les réunions au secrétariat général des affaires européennes (SGAE), avec les ministères et la Représentation permanente de la France auprès de l'Union Européenne (RP), une réunion hebdomadaire s'est tenue chaque samedi à l'Elysée, présidée par le conseiller diplomatique du président de la République. Enfin, des comités interministériels sur l'Europe se tenaient une fois par semaine au niveau du Premier ministre. Un séminaire intergouvernemental a eu lieu quelques jours avant la Présidence en présence du Premier ministre.

Sur l'organisation, à partir du 1^{er} juillet, des réunions de coordination ont eu lieu chaque lundi sous la présidence du conseiller du Premier ministre chargé de l'Europe, du secrétaire général de la PFUE et du conseiller du président de la République chargé de l'Europe. De son côté le SGPFUE a réuni périodiquement les responsables de la cellule PFUE de chaque ministère afin de transmettre des vade-mecum et des recommandations sur les aspects budgétaires et logistiques avant le 1^{er} juillet et pour tirer régulièrement les leçons des événements écoulés pendant le semestre de présidence. Par ailleurs, le SGPFUE participait tous les mercredis à une réunion avec les cabinets du ministre des affaires étrangères et

européennes et du secrétaire d'Etat afin d'ajuster les différents sujets traités en interministériel avec ces deux ministères.

Sur les différents aspects de communication, une réunion a eu lieu à l'Elysée environ tous les mois à partir de septembre 2007 sous la présidence d'un des conseillers du président de la République. Une réunion hebdomadaire du comité éditorial avait lieu au SGAE pendant toute la durée de la présidence.

Ainsi, de manière générale, le pilotage politique et une partie du pilotage opérationnel de la PFUE ont été fortement centralisés au plus haut niveau de l'Etat.

C. LES MARCHES

1. L'organisation

L'organisation des commandes publiques effectuées dans le cadre de la PFUE découle de l'architecture budgétaire spécifique au Programme 306.

Pour les ministères, les marchés ont été passés par les responsables d'UO, qui ont, pour la plupart, lancé des appels d'offres. Sept opérateurs ont été retenus le plus souvent pour l'organisation et la réalisation des manifestations lourdes (gestion des inscriptions, transports, hébergements, location de salles, aménagements événementiels, sécurité, accueil ou restauration).

Certains ministères ont utilisé des marchés existants. De simples avenants financiers sur des marchés existants ont parfois été signés pour payer les dépenses de la PFUE. Le ministère de la santé a ainsi porté à 6,46 M€, par avenant du 16 juin 2008, un marché formalisé, initialement prévu à 5,7 M€ HT, conclu en 2006 avec une société spécialisée dans l'événementiel.

Le ministère des affaires étrangères (bureau des marchés) a pour sa part passé 92 marchés dans le cadre de la PFUE. Une grande partie est constituée de marchés à procédure adaptée (MAPA). Six d'entre eux ont donné lieu à des procédures de mise en concurrence formalisées, dont ceux d'aménagements événementiels, de prestations traiteur, d'arrangements floraux, de location de voitures ou de déménagement. Pour le reste, plusieurs ne semblent pas avoir donné lieu à mise en concurrence, notamment ceux de prestations hôtelières qui ont été passés, selon le MAEE, « *avec des établissements identifiés par le service de protection des hautes personnalités (SPHP) comme correspondant au besoin au regard de leur capacité d'accueil et de leur niveau de gamme* ».

Certains ministères ont fait plus particulièrement appel à des organismes dans la mouvance publique, notamment EGIDE qui a été retenu pour l'ensemble de ses manifestations par le ministère de l'éducation nationale (soit des engagements juridiques correspondant à 2,765 M€ sur un total de 4,295 M€ en dotation de l'UO). Le ministère des affaires étrangères (UO « DGCID ») a également fait appel à EGIDE, en utilisant sur le P 306 une convention préexistante du 31 janvier 2008 passée pour des prestations de voyage d'accueil et d'hébergement dans le cadre de la coopération internationale, parfois à la dernière minute et sur devis estimatif pour l'aménagement événementiel de plus grande ampleur des « Assises de l'Innovation ».

Les marchés passés par le SGPFUE ont concerné les « biens collectifs » pour le compte commun des ministères, dans le cadre de ses attributions notamment en matière d'accréditation, de communication, de recherche de mécénat et d'association de la société civile. Des ministères ont également participé à la passation de marchés pour compte commun qui ont été imputés sur leur UO, à l'exception du marché passé par le Service d'information

du gouvernement (SIG) pour la réalisation du logo de la PFUE et imputé sur le programme 129.

2. La régularité

Les commandes publiques effectuées dans le cadre de la PFUE ont été passées en général dans le cadre de procédures adaptées ou formalisées, en ayant parfois recours, comme au ministère des affaires étrangères, à des marchés préexistants.

Pour autant, compte tenu des procédures choisies et des délais réduits du fait de l'urgence, pour bon nombre de ces marchés, même à procédure adaptée ou formalisée, la concurrence a peu joué. Il a pu en résulter des surcoûts qu'une meilleure anticipation aurait permis de limiter.

Un grand nombre de marchés, notamment pour les biens collectifs, ont été conclus avec des procédures formalisées mais sans publicité ni mise en concurrence (article 35 II-8^e) du fait de certaines exclusivités. Il en est allé notamment ainsi de certains marchés de fournitures passés avec certains prestataires désignés par le directeur artistique de la présidence (Cf. *infra*). D'autres marchés du SGPFUE ont été passés sans procédure formalisée, en utilisant la possibilité offerte par l'article 3-7^e du Code des marchés publics sur les marchés qui exigent le secret ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité.

Par ailleurs, de nombreuses commandes ont été sous-estimées ou ont dépassé parfois fortement leur budget initial. Ainsi les accréditations, initialement évaluées dans le PAP 2008 à 400 000 €, ont été portées par le marché à 1,495 M€ puis à 2,685 M€ par simples avenants. Les dépenses ont souvent de ce fait dépassé les seuils de passation des marchés publics formalisés, faisant basculer dans l'irrégularité certaines commandes publiques, le ministère n'ayant, par exemple, pas formalisé l'appel d'offres dans le cas d'une procédure adaptée initiale.

3. Les marchés passés pour compte commun (« biens collectifs »)

D'après un tableau des marchés du 5 décembre 2008 fourni à la Cour, le SGPFUE a pour sa part fait passer par le DSAF une quarantaine de marchés, y compris les avenants et les ajustements budgétaires, pour un montant prévisionnel de 14 120 780 € imputé sur l'UO « SGPFUE ». Il s'agit principalement de marchés concernant les accréditations (2,685 M€), l'aménagement du bâtiment principal du Conseil à Bruxelles (« Justus-Lipsius », Cf. *infra*) et autres projets artistiques (1,479 M€), les produits promotionnels (4,9 M€), les éditions (0,809 M€), l'assistance, ainsi que des conventions, notamment celle passée avec le GIP FCI pour le recrutement d'agents de liaison (3,1 M€ ramenés à 2,744 M€). Une subvention a également été versée au GIE « Centre d'information sur l'Europe » pour un espace PFUE sur le site Internet « Toute l'Europe.fr ».

Parmi ces marchés, douze ont été passés hors procédure (accréditations), 22 en procédure négociée sans mise en concurrence au titre de l'article 35 II-8^e du code (produits promotionnels, marchés d'édition, aménagement scénographique du bâtiment Justus-Lipsius), un en procédure adaptée négocié, et neuf seulement en procédure adaptée avec mise en concurrence.

D.

L'EVALUATION

L'évaluation est l'un des « maillons faibles » du dispositif. Alors que l'Etat a fait le choix de multiplier le nombre des manifestations, aucune évaluation sérieuse de l'utilité et de l'impact réel de ces différents projets n'a été effectuée.

1. Les indicateurs

Aucun indicateur de suivi de l'efficacité de la dépense n'a été mis en place. Le seul indicateur existant est celui du PAP qui a pour objet de mesurer la satisfaction matérielle des participants aux manifestations de la PFUE.

Cette satisfaction a été mesurée, comme prévu au PAP, par l'exploitation d'un échantillon représentatif de 4 000 réponses à un questionnaire de satisfaction mis au point avec l'aide de la société TNS/SOFRES qui a remporté l'appel d'offres correspondant. Cet indicateur de perception de l'organisation de la présidence par les autres Etats membres de l'Union européenne a été construit à partir d'une série d'items : accueil, transport, restauration, hébergement, aménagement du temps.

La qualité de l'accueil et de la restauration

Selon l'enquête TNS/SOFRES, l'indice de satisfaction s'est établi à 4,3/5, témoignant d'une perception très positive de l'organisation générale des manifestations. Un participant sur deux s'est déclaré « tout à fait satisfait » et seuls 3 % des participants se sont déclarés « peu satisfaits ». Les manifestations organisées par les ministères de l'agriculture, de la justice, de la défense, de l'immigration et des affaires étrangères ont généré des taux de satisfaction élevés. A l'inverse, celles organisées par les ministères de l'économie, le MEEDATT ou le MESR ont suscité des taux de satisfaction moins bons.

L'accueil réservé aux participants génère un niveau de satisfaction globale élevé (4,9/5) de même que la qualité de la restauration (4,4/5). L'hébergement est par contre un peu moins apprécié (4,1/5) de même que la possibilité de s'exprimer dans sa langue natale (3,9/5).

2. Les comptes rendus d'activités

Pour reprendre l'expression du secrétaire général de la présidence, ils sont « d'une qualité inégale ». En particulier, ceux correspondant aux sept UO du BOP « MAEE », pourtant les plus importants en termes de crédits budgétaires, sont souvent médiocres et manquant singulièrement de précisions.

La difficile mesure de la « performance »

L'adoption d'un indicateur quantitatif centré sur le nombre de textes législatifs adoptés se heurte à plusieurs difficultés importantes : difficultés de définition ; faible comparabilité des résultats dans le temps et forte dépendance de l'agenda législatif de la Commission ; faible représentativité de la "performance" d'une présidence, qui d'ailleurs au-delà des spécialistes, n'est jamais jugée à partir d'un critère de ce type (la présidence française de 2000, qui a sans doute un bilan tout à fait honorable, a ainsi été jugée par beaucoup comme un échec lié au résultat du traité de Nice ; la présidence allemande est considérée comme un grand succès car elle a abouti sur ses deux priorités : définition d'objectifs contraignants et d'une "feuille de route" sur la lutte contre le changement climatique en mars 2007 et accord des 27 sur le traité modificatif en juin 2007, signé par la suite sous présidence portugaise).

L'adoption d'une mesure quantitative un peu plus large, qui par exemple porterait sur le nombre de conclusions ou leur longueur, présente les mêmes limites. La tendance vise d'ailleurs à réduire leur nombre et surtout leur longueur en visant plutôt la densité et le caractère opérationnel. L'ensemble de ces paramètres se traduit concrètement par des accords politiques ou juridiques aux différents stades de la procédure législative (accord politique au Conseil, accord en 1ère lecture avec le Parlement européen, accord en 2nde lecture...) ; des conclusions du Conseil européen ou du Conseil des ministres qui parfois ont une importance politique bien plus grande que la finalisation d'un texte au plan juridique (exemple du Pacte sur l'immigration et l'asile ou des conclusions sur les sujets d'actualité brûlante - conclusions sur les relations avec la Russie à la suite à la crise géorgienne - ou plus structurels et tout aussi importants - conclusions sur la lutte contre la contrefaçon...) ; l'organisation de débats plus ou moins conclusifs tournés vers l'avenir, soit au Conseil (exemple de la discussion sur l'avenir de la PAC au-delà du bilan de santé), soit en réunions informelles de ministres ou conférences ad hoc organisées par la présidence (notamment lors de manifestations "non obligatoires" recensées en tant que telles par le programme 306) et qui peuvent conduire à l'adoption de déclarations politiques plus ou moins solennelles (sur le sport, sur la politique maritime intégrée, sur l'égalité hommes/femmes...).

Il n'y a en outre, et surtout, aucune chaîne de causalité évidente entre les indices d'efficacité politique et la gestion des crédits des programmes budgétaires. C'est sans doute pourquoi, devant ces difficultés, aucune présidence ne s'est engagée à ce jour dans la voie de dégager un indicateur univoque de performance, y compris dans l'exercice de compte rendu de son activité auprès de son Parlement national.

Quelques enseignements

Si, de manière générale, le parti d'organisation et l'architecture budgétaire retenus ont permis une gestion efficace de la PFUE et une maîtrise de l'exécution budgétaire quelques observations peuvent néanmoins être formulées.

1. La mise en place effective du secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne a probablement été un peu tardive.

2. Au regard des enjeux et des responsabilités, les ressources humaines mises à disposition du SGPFUE ont été insuffisantes en nombre et en spécialité.

3. Les attributions du SGPFUE au plan juridique auraient justifié d'être clarifiées et plus étendues. Bien qu'il ait été responsable du programme 306 et qu'il ait été placé sous l'autorité directe du Premier ministre, ce qui confirme le caractère interministériel du programme, le secrétaire général estimait qu'il ne détenait, selon les informations communiquées, ni la qualité d'ordonnateur ni celle d'adjudicateur. L'incertitude qui a fait jour sur ces deux points souligne la nécessité de rédiger avec la plus grande précision les textes constitutifs des services non pérennes créés sous la responsabilité du Premier ministre.

4. En dehors des manifestations obligatoires au plan institutionnel, la programmation des événements peut apparaître excessivement touffue. La multiplication de ces événements, à raison de plusieurs par jour, parfois même redondant, n'en a pas toujours permis une perception effective par l'opinion publique.

5. Le dispositif d'évaluation de chaque opération de la PFUE est nettement insuffisant au regard des sommes engagées.

6. En raison du nombre des opérations, lancées fréquemment dans l'urgence, les procédures d'engagement des dépenses ont été parfois dérogatoires ne permettant pas de tirer tout le parti possible d'une mise en jeu effective de la concurrence.

7. Si l'exécution budgétaire (environ 154 M€) a été satisfaisante au regard des crédits disponibles (178,9 M€), la PFUE aura, au total, représenté une dépense de l'ordre de 1 M€ par jour et de 2,5 € par habitant. Inférieur au coût estimé de la dernière présidence allemande, le coût de la présidence française n'en demeure pas moins l'un des plus élevés de ces dernières années.

Ce constat pose à lui seul la question de l'efficience : faut-il dépenser beaucoup pour réussir une présidence ? Les seules dépenses des actions 1 et 3 du programme 306, qui sont présentées comme « obligatoires » car liées au fonctionnement des institutions communautaires, ont représenté 77,9 M€²⁰ soit plus, hormis la présidence allemande, que le budget des dernières présidences de l'Union européenne. Alors qu'à l'origine, le volume des manifestations obligatoires ou traditionnelles (action 1 : 88,3 M€) dépassait celui des manifestations décidées à l'initiative de la présidence (action 2 : 81,4 M€) d'un peu moins d'une dizaine de millions d'euros, en fin de gestion ce rapport s'est inversé. Ce sont les réunions et manifestations proposées par la présidence en sus du socle habituel qui ont mobilisé le plus de crédits (76,1 M€ pour l'action 2 contre 62,2 M€ pour l'action 1).

²⁰ Chiffres du RAP après corrections des erreurs d'imputations.

PARTIE II : LE BOP « PFUE - MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES »

I. LES CREDITS

Dans la mesure où ce BOP était destiné à financer, entre autres, les activités dans lesquelles étaient plus particulièrement impliqués le Président de la République, le Premier ministre ou le ministre des affaires étrangères et européennes et ses secrétaires d'Etat, il a mobilisé une part prépondérante des crédits ouverts. L'UO « *protocole* », la plus importante, a ainsi été dotée, dès l'origine, de 53 M€. Cette seule UO aura représenté 63 % des engagements initiaux du BOP MAEE et 76 % en fin de gestion.

Les sept UO du BOP « *MAEE* », soit 66 M€, ont représenté 43 % des engagements budgétaires du P 306 (153,5 M€ en fin de gestion). Le BOP « *MAEE* » représentait à l'origine près de la moitié des engagements du programme (83,8 M€ sur 168,6 M€²¹).

Tableau n° 9 : BOP « PFUE-MAEE » (en €)

UO « DAF/Affaires européennes »	2 727 066
UO « Hôtel du ministre »	84 527
UO « DGCID »	6 336 095
UO « DCI/communication »	1 015 115
UO « Logistique »	417 326
UO « Moyens des postes »	2 560 977
UO « Protocole »	50 479 335
Frais de mission	2 764 025
TOTAL BOP « MAEE »	66 384 467

Source : AE au 19/01/2009, données ACCORD)

II. L'UO « PROTOCOLE »

Particulièrement sollicité, le Protocole a eu la double responsabilité d'organiser la plupart des manifestations majeures de la présidence et de gérer près du tiers des engagements du programme 306. Il s'est acquitté de cette mission sans renfort significatif de ses effectifs. Travaillant le plus souvent dans l'urgence, il n'a pas toujours été en situation d'optimiser la gestion et de faire pleinement jouer la concurrence : les marchés les plus importants, comme celui de l'aménagement événementiel, n'ont été notifiés qu'au mois de juin 2008 et plusieurs autres, de moindre ampleur, courant juillet seulement. Toutefois, bien que de nombreuses manifestations aient été rajoutées au calendrier, en particulier le sommet de Paris pour la méditerranée, les dépenses de l'UO n'ont pas excédé l'enveloppe initiale.

²¹ Dotation de 190 M€ en AE diminuée de la réserve légale et de la réserve de précaution.

Tableau n° 10 : UO « Protocole » Dotations SGPFUE en €

Manifestations « Présidence de la république »	35 460 389
Réunions ministérielles informelles	5 820 359
Manifestations en appui à la PFUE	242 577
Processus de Barcelone : UPM	3 706 358
Autres réunions MAEE (hors EUROMED)	196 664
Réunions des directeurs MAEE	149 818
Autres réunions	158 762
Voyages des comités et des groupes	597 672
Divers	651 019
Frais de traduction	147 540
Provision pour prestations pour le compte d'autres ministères (TDH, Nodal)	486 662
Total général hors frais de mission	47 617 820
Frais de mission (enveloppe gérée par DAF/ bureau des moyens des postes à l'étranger MPE)	846 559
TOTAL GENERAL	48 464 379

Source : Dotations SGPFUE au 29/01/2009.

N.B. : Il s'agit de dotations SGPFUE, dont les montants ont été ajustés au fil des comités de gestion en fonction du coût réel des manifestations. Les chiffres sont définitifs au 29/01/2009 et correspondent aux engagements réalisés par les ministères (dans un souci de traçabilité, les montants non affectés ont été laissés dans les UO lorsqu'il s'agissait de sommes minimes).

La totalité des crédits de paiement mis en place en 2008 ont été consommés. Sur 32 121 442 € dépensés, soit près de 63 % du budget actualisé, 26 729 266 € l'ont été sur la base d'engagements juridiques par l'administration centrale, et le reste a consisté en délégation de crédits aux postes, correspondant pour l'essentiel aux 17 déplacements du Président de la République, en sa qualité de président du Conseil européen (dont quatre Conseils). La brièveté des délais d'organisation a imposé une gestion en régularisation de la plupart des événements des mois de juillet et de septembre. La consommation effective de tous ces crédits de paiement est restée suspendue au règlement de la plus importante facture de l'UO « *Protocole* », à savoir celle du groupement à qui a été confié l'aménagement événementiel du sommet de Paris pour la Méditerranée au Grand Palais (11 669 880 € réglés le 30 décembre 2008).

Tableau n° 11 : PFUE - P 306 – BOP « MAEE » (Autorisations d'engagements en M€)

Situation d'ouverture (révisée)	83,869
<i>dont UO Protocole</i>	<i>53,157</i>
Situation au 19/01/09	66,384
<i>dont UO Protocole</i>	<i>50,479</i>

Source : SGPFUE (données ACCORD)

L'UO « *Protocole* » devait se voir attribuer environ 18 M€ de CP en 2009 pour clore sa gestion.

A. LES MANIFESTATIONS PRESIDENTIELLES

1. Les sommets

a. Les sommets européens

Exception à la règle du paiement après service fait, le secrétariat général du Conseil (SGC) demande, depuis 2003²², 1,3 M€ d'avance avant chaque conseil européen régulier se tenant à Bruxelles (il y en a eu deux) et 865 000 € pour les réunions extraordinaires informelles de Chefs d'Etat et de Gouvernement (il y en a eu deux également). Pour les deux conseils formels européens, les délégations de crédits ont porté sur des montants forfaitaires (2 621 500 €), inférieurs aux prévisions (3,8 M€). Il en est allé de même pour les deux conseils extraordinaires (Géorgie et crise financière) qui ont été convoqués à Bruxelles (1 738 533 €).

Selon les informations communiquées par le SGPFUE, le secrétariat général du Conseil a procédé le 18 juin 2009 au remboursement pour trop perçu d'une somme un peu supérieure à 1,9 M€, via le compte de la régie de l'ambassade de France à Bruxelles. A la réception de la déclaration de recettes, la trésorerie générale pour l'étranger a transféré la recette au secrétariat général du Gouvernement pour venir abonder le budget général de l'Etat.

Tableau n° 12 : Coût des sommets européens en €

Cérémonie d'ouverture / Réunion des commissaires	Paris	1 ^{er} juillet	520 316
Conseil européen formel I	Bruxelles	15 - 16 octobre	1 321 500
Conseil européen formel II	Bruxelles	11 - 12 décembre	1 300 000
Conseil européen extraordinaire (Géorgie)	Bruxelles	1 ^{er} septembre	868 110
Conseil européen extraordinaire (Crise financière)	Bruxelles	7 novembre	870 423
TOTAL			4 880 349

Source : SGPFUE.

b. Les autres sommets

Outre les Conseils européens, se sont tenus le sommet de l'ASEM (Pékin) et deux sommets UE/pays tiers à l'étranger sur cinq envisagés : UE/Canada à Québec et UE/Brésil à Rio. Quatre sommets UE/pays tiers se sont tenus en France : avec l'Afrique du Sud, l'Ukraine (transféré tardivement d'Evian à Paris), l'Inde et la Russie.

Les sommets bilatéraux qui se sont tenus en France avec les pays tiers ayant des relations privilégiées avec l'Union européenne ont coûté en moyenne 1,5 M€ chacun. L'annulation *in extremis*, par la partie chinoise, du sommet avec la Chine prévu à Lyon, a contraint l'UO à supporter la plus grande partie des coûts prévisionnels, soit plus de 1,3 M€. De même, l'annulation de l'organisation du sommet avec l'Ukraine à Evian, transféré à Paris au dernier moment en raison de la crise en Géorgie, a entraîné des dépenses supplémentaires, notamment en matière de sécurité.

²² Le Comité des Représentants Permanents a accepté en 2003, dans le cadre de la mise en œuvre du Traité de Nice, une demande du Secrétaire Général du Conseil rendant obligatoire la pratique des avances pour financer les Conseils Européens organisés à Bruxelles.

Tableau n° 13 : Coût des autres sommets en €

Sommet des membres européens du G8	Paris	4 octobre	244 187
Sommet de l'Eurogroupe	Paris	12 octobre	579 236
Sommet du G 20	Washington	15 novembre	523 069
UE /Canada	Montréal	17 octobre	196 572
ASEM (plénière)	Pékin	24 et 25 octobre	180 818
UE/Brésil	Brésil	22 décembre	450 629
UE/Inde	Marseille	29 septembre	1 384 706
UE/Afrique du sud	Bordeaux	25 juillet	1 538 813
UE/Ukraine	Paris	9 septembre	1 480 493
UE/Russie	Nice	14 novembre	1 394 005
UE/Chine	Lyon	1 ^{er} décembre	1 332 429
TOTAL			9 304 957

Source : SGPFUE.

2. Le sommet de Paris pour la Méditerranée : 16 592 329 €

Lancé en 2007 par le chef de l'Etat français, le projet d'Union pour la Méditerranée a été inauguré officiellement le 13 juillet 2008 à l'occasion du sommet de Paris pour la Méditerranée. Celui-ci a réuni 43 Etats d'Europe et de la Méditerranée, les institutions communautaires et les organisations régionales.

L'organisation tardive de ce sommet « hors norme » en tant que manifestation labellisée PFUE a conduit les responsables de l'UO, en l'occurrence le service du protocole du ministère des affaires étrangères, à recourir d'urgence à leurs opérateurs habituels avec, selon les termes de l'ordre de réquisition du payeur du MAEE, des « *prestations hors marché, facturées par le prestataire sur la base d'un bordereau de prix en vigueur dans le cadre d'un marché existant relatif à l'aménagement événementiel de manifestations...* ».

a. Un aménagement d'une ampleur exceptionnelle

Le sommet s'est tenu au Grand Palais, qu'il a fallu pour l'occasion entièrement aménager, pour une après-midi. Le choix du site a été motivé par sa facilité d'accès et de protection et sa proximité avec le palais de l'Elysée. Vide de toutes infrastructures, il a nécessité un aménagement exceptionnel et sans précédent (plus de trente cabines d'interprétation et la présence d'une centaine d'interprètes). Par ailleurs, le nombre de journalistes accrédités (plus de 1 900) a demandé la création d'un centre de presse adapté sur une des ailes du Grand Palais. Enfin, des impératifs de sécurité à l'intérieur du bâtiment se sont fait jour lors des visites d'inspection de la commission de sécurité de la Préfecture de Police de Paris, obligeant l'entreprise à modifier des structures et à multiplier les installations d'appareils de détection.

Les prestations requises pour la circonstance ont été considérables. Il a fallu réaliser dans des délais très serrés : une salle de déclaration finale, une salle d'écoute, huit salles de points-presse, des bureaux pour les chefs de délégation, huit salons d'entretiens bilatéraux

(avec salle de douche attenante), 32 cabines d'interprétation, la climatisation d'un espace immense et complexe pour 3 000 personnes. L'ensemble a rendu nécessaire la création d'un plancher surélevé de 1,20 m, la création d'escaliers et une décoration de prestige. Le chantier aura mobilisé plus de 500 ouvriers dont 300 ont dû travailler la nuit.

b. Des procédures administratives dérogatoires

L'aménagement du Grand Palais a été réalisé dans le cadre d'un marché existant de prestations de location et d'installation de matériels d'aménagement événementiel passé par le ministère des affaires étrangères avec l'une des sociétés de la place spécialisée dans ce genre de prestation²³.

Le marché, dont l'entreprise retenue était déjà titulaire avec le MAEE au titre de la PFUE, ne prévoyait ni l'ampleur ni les contraintes de l'événement. Il se limitait à une dépense maximale de 6 M€ (dont 2,5 M€ pour l'UPM), chiffre qui constitue le seuil de compétence de la commission des marchés publics de l'Etat. Dans ce contexte, le ministère a demandé à l'entreprise, par lettre du 27 juin 2008, d'accepter d'assurer cette prestation sur la base du bordereau des prix unitaires du marché précité. Un contrat a ensuite été signé le 20 août 2008 au titre de l'article 3, alinéa 7 du code des marchés publics, article qui vise les exclusions au code pour les « *marchés exigeant le secret ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité* ». Le montant de ce marché « en régularisation » s'est établi, après négociation avec l'entreprise, de manière forfaitaire à 9 999 900 € HT soit 11 959 880,40 € TTC. Le ministère a ainsi utilisé, après exécution des travaux pour le Sommet de Paris, la possibilité de l'article 3-7° du code des marchés publics pour se libérer des contraintes des procédures formalisées et notamment du passage en Commission des marchés publics de l'Etat, tout en faisant référence au bordereau de prix unitaires du marché d'aménagement événementiel passé en juin 2008 au titre de la PFUE en appel d'offres ouvert pour un montant maximal de 6 M€.

Le marché a eu pour objet la prise en charge des journées du 13 et 14 juillet 2008 au Grand Palais, au Petit Palais, au restaurant « le Mini Palais », à l'Hôtel Marigny, au Palais de l'Elysée ainsi qu'aux abords de ces édifices. La période de montage s'étendait du 4 juillet au soir au 12 juillet et celle du démontage du 14 après-midi au 18 juillet. Compte tenu des délais très courts de montage et démontage, le chantier devait être opérationnel 24 heures sur 24. Le marché couvrait les prestations de location de matériels d'aménagement événementiels (tentes, dais, cloisonnages, planchers, agencements décoratifs, mobiliers et accessoires, éclairages scénique, signalétique, distribution électrique, matériels de restauration etc.).

c. La réquisition du comptable public

Au vu du dossier transmis par les services du protocole le 26 septembre 2008, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès du ministère des affaires étrangères a, par note du 10 octobre 2008, refusé de donner son visa. Ce refus était fondé sur l'absence de mise en concurrence et d'acte d'engagement pour un dossier qui relevait, compte tenu de son montant, de la compétence de la commission des marchés publics de l'Etat (article 129 du code). Par ailleurs, plusieurs pièces nécessaires à la liquidation et au paiement du dossier faisaient défaut, notamment un document définitif certifié attestant de la réalité de la prestation réalisée.

Par note du 14 novembre 2008, le trésorier payeur général pour l'étranger, constatant que la signature et la notification de l'engagement correspondant étaient postérieures à

²³ Marché n° 08.01321 notifié le 3 juin 2008 après appel d'offres ouvert.

l'exécution de la prestation, a considéré que cette incohérence dans les dates essentielles de l'engagement constituait une irrégularité formelle du dossier. Dans ces conditions, la demande de paiement présentée ne constituait pas une pièce justificative régulière et suffisante pour permettre d'effectuer le paiement. En conséquence il décidait de suspendre le paiement en précisant toutefois que le règlement pourrait intervenir sur réquisition du comptable public.

Par une note du 4 décembre 2008, le chef du protocole soumettait au cabinet du ministre un ordre de réquisition du comptable public en vue du paiement au prestataire d'un montant de 11 959 880,40 € TTC, correspondant aux travaux d'aménagement réalisés sur les différents sites du sommet de Paris. Il soulignait que l'entreprise s'était acquittée au mieux d'une prestation difficile et qu'il avait accepté d'accorder une remise de près de 10 % sur le prix HT, puis une remise de 300 000 €, sous réserve d'un règlement rapide. Il soulignait que des intérêts moratoires de 11,2 % par an étaient dus sur cette facture depuis le 29 novembre 2008. Il faisait également valoir que les prestations réalisées par l'entreprise avaient été validées par un cabinet d'architecte, dans le cadre d'une mission de conception, de montage, de suivi et de démontage conclue avec le MAEE. Ce cabinet avait en particulier confirmé que *« les prix pratiqués étaient bien en correspondance avec les montants du bordereau de prix unitaire. »*

A la suite de cette note, le ministre signait le 18 décembre 2008 un ordre de réquisition du comptable de payer la somme de 11 659 880,40 € TTC. Il adressait le 19 décembre 2008 un courrier au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique sollicitant son avis sur cette réquisition. Par lettre du 23 décembre le ministre du budget relevait que *« le comptable avait à bon droit refusé le paiement de la facture concernée dans la mesure où le devis en est parvenu postérieurement à la tenue du sommet »*. Néanmoins il poursuivait en soulignant qu'il importait que *« l'entreprise soit désintéressée du montant des prestations accomplies »*. A cet effet, il confirmait que *« la réquisition du comptable par vos soins apparaît comme la seule voie possible. »*

Tableau n° 14 : Sommet de Paris les 13 et 14 juillet 2008 : Montant des prestations en € TTC

Manifestations	Total
Les manifestations au Grand Palais le 13 juillet 2008	10 446 211
<i>Matériels</i>	5 749 621
<i>Le stand up et l'entrée</i>	95 155
<i>Les 16 monolithes et jardinières</i>	194 977
<i>Le podium 1,20 m</i>	301 208
<i>Les détections incendie (Zone Sud et Nord)</i>	15 050
<i>La salle plénière</i>	780 760
<i>Les bureaux des délégations</i>	614 808
<i>Salles de points presse</i>	417 224
<i>Salle de rédaction (presse écrite)</i>	183 627
<i>Salle d'écoute</i>	58 918
<i>Zone bureau PR et salles d'entretien bilatéraux</i>	245 572
<i>Allées et circulation</i>	18 904
<i>Salle de déclaration finale</i>	86 213
<i>Les espaces et bureaux sous les balcons</i>	441 135
<i>Le restaurant journalistes et techniques</i>	249 531
<i>Cabines radio et TV (balcon)</i>	325 783
<i>Moquette générale (Niv 0)</i>	91 456
<i>Climatisation de l'ensemble</i>	653 703
<i>Tentes PIF</i>	33 374
<i>Tentes accréditation presse</i>	47 001
<i>Grand Palais - Musée / Zone policiers</i>	12 065
<i>Fonds de scène et signalétique générale</i>	136 895
<i>Alimentations électriques générales</i>	345 798
<i>Mobiliers généraux</i>	400 464
<i>Installation, nettoyage et démontage</i>	4 383 614
<i>Astreinte technique</i>	138 359
<i>Frais connexes</i>	174 617
Conférence de presse à l'Elysée les 12 et 13 juillet 2008	36 044
Conférence de presse finale du 13 juillet 2008 (tente parking)	351 047
Dîner des Chefs d'Etats au Petit Palais le 13 juillet 2008	1 010 256
<i>Podium photographes et tapis d'accueil</i>	18 839
<i>Le jardin</i>	86 753
<i>Intérieur du Petit Palais</i>	595 355
<i>La tente cuisine</i>	288 530
<i>Etudes et repérage</i>	20 779
Dîner des délégations (Mini palais) et catering des délégations (Petit palais) le 13 juillet 2008	79 687
Déjeuner des Chefs d'Etats - Jardins de la Résidence Marigny - 14 juillet 2008	780 782
Location matériels de restauration - Dîner des Chefs d'Etats - Petit Palais - 13 juillet 2008	61 617
Location matériels de restauration - Déjeuner police - Tente Avenue Eisenhower - 13 juillet 2008	5 181
Location matériels de restauration - Manifestations au Grand Palais - 13 et 14 juillet 2008	369 635
Location matériels de restauration - Déjeuner à la Résidence Marigny - 14 juillet 2008	29 516
Les pupitres et leurs compléments d'aménagements	63 601
Total hors remise	13 233 578
Remise gracieuse à déduire	-1 273 697
TOTAL TTC	11 959 880

Source : CBCM. MAEE. Pièces comptables PFUE. (hors remise de 300 000 € accordée par le prestataire en décembre 2008 pour règlement rapide)

Un sommet « hors norme »

Sans sous-estimer les difficultés tenant au caractère exceptionnel d'un sommet qui a accueilli un nombre très inhabituel de délégations (43 chefs d'Etat et de gouvernement), à sa mise en place tardive et aux problèmes majeurs de sécurité que son organisation soulevait, force est de constater :

○ D'abord, qu'il a été intégré de manière imprévue dans le cadre de la PFUE, et de manière non formalisée : non seulement il ne figure pas dans la convention de délégation conclue initialement entre le SGPFUE et le ministère des affaires étrangères, mais ladite convention n'a donné lieu à aucun avenant à ce titre.

○ Ensuite, qu'en raison de sa mise en place tardive et dans l'urgence, sa réalisation a été menée suivant des procédures dérogatoires qui n'ont pas permis de faire jouer la concurrence.

○ Enfin et surtout qu'il aura généré des coûts considérables pour l'Etat. A titre d'exemple : aménagements au Grand Palais de la salle plénière (780 760 €), des bureaux des délégations (614 808 €), de la salle de points presse (417 224 €), du restaurant journalistes et techniques (249 531 €) ; climatisation de l'ensemble (653 703 €) ; mobiliers généraux (400 464 €) ; montage, nettoyage et démontage (4 383 614 €) ; location de matériels de repas (369 635 €) ; dîner des délégations au « mini palais » (79 687 €) ; aménagement du Petit Palais pour le dîner des Chefs d'Etats du 13 au soir (1 010 256 €) ; aménagements des jardins de la Résidence Marigny pour le déjeuner des Chefs d'Etats (780 782 €) etc.

A ces montants s'ajoutent d'autres frais, notamment la location de salles et les prestations de restauration et de mise à disposition de personnels. Le Petit Palais a ainsi fait l'objet d'une convention d'occupation d'espace signée avec la Ville de Paris le 8 juillet 2008. Le coût de la mise à disposition inscrit dans ce document est de 339 510 euros TTC auxquels devaient s'ajouter des frais de personnel sur une base horaire.

Il faut enfin souligner que tous les aménagements en question ont été démontés dès le lendemain du sommet et n'ont pas été repris ou réutilisés par l'administration.

Le coût du dîner atteint un niveau considérable. Un bon de commande établi le 10 juillet 2008 au profit d'un traiteur portait sur un montant de prestations de 599 000 euros HT (716 519 € TTC), auquel est venu s'ajouter ensuite un complément de 59 557 euros HT.

S'agissant du coût du dîner au Petit Palais du 13 juillet 2008, la facture du prestataire fait état : d'un apéritif suivi d'un dîner pour les chefs de délégation sur une base de 200 personnes, soit 23 710 € pour la restauration et 38 471 € pour la mise à disposition de personnels de 16h à 24h (prix conformes au marché) ; d'un cocktail dînatoire pour le cadre technique sur une base de 300 personnes, soit 12 895 € pour la restauration et 7 061 € pour la mise à disposition de personnels de 16h à 24h (prix conformes au marché).

Le total du dîner pour 200 personnes pourrait avoisiner 62 181 € pour la restauration (soit 310 € par invité, coût conforme à celui d'un invité à l'Hôtel du ministre des affaires étrangères) auxquels s'ajoutent 1 010 256 € en aménagements, soit un total de 1 072 437 € pour 200 personnes, soit 5 362 € par invité. De plus, le coût du cocktail dînatoire du cadre technique avoisinerait 79 687 € en aménagements et 19 956 € pour la restauration (soit 99 643 € pour 300 personnes). A ces coûts, doit être ajouté une partie de la location signée le 8 juillet avec la Ville de Paris (339 510 €).

3. Les déplacements présidentiels

a. Les prévisions du SGPFUE

Les réunions au niveau du Président de la République ont été prévues dans la convention de délégation de gestion (annexe 1) fin 2007 pour l'UO « *Protocole* » pour un montant total de 36,55 M€ répartis de la manière suivante :

- o Conseil européen (4,8 M€) : Conseils européens formels à Bruxelles les 15/16 octobre et 11/12 décembre (3,8 M€) et Conseil européen informel à Paris le 14 juillet (1 M€) ;

- o Sommets UE/Tiers (29 M€) : six sommets dans les pays tiers (1,5 M€ x 6 = 9 M€) et cinq sommets en France (4 M€ x 5 = 20 M€) ;

- o Déplacements du Président de la République à l'étranger (1,75M€) : trois déplacements à Strasbourg les 10 juillet, 21 octobre et 17 décembre (1 751 224 €) ;

- o Rencontres avec les homologues tchèques et suédois (1 M€) : une rencontre avec les trois présidences en France (1 M€).

b. L'exécution

Les prévisions de déplacements à l'étranger du président de la République ont subi d'importantes évolutions en raison de la situation internationale. Des voyages officiels imprévus ont ainsi été imputés sur le programme 306 : Irlande en juillet ; Russie et Géorgie, à deux reprises, en août et septembre ; Pékin pour l'ouverture de jeux olympiques en août ; New York en septembre ; Washington en octobre et à nouveau en novembre pour le sommet du G20 ; Doha, Gdansk et Londres en décembre. Trois déplacements au Parlement Européen à Strasbourg ont également eu lieu.

Le coût global des vols ETEC (escadron de transport, d'entraînement et de calibrage) utilisés pour les déplacements présidentiels à l'étranger a été estimé initialement à 2,7 M€. Il s'élève au final à 4 476 030 €.

Tableau n° 15 : PFUE - Manifestations « présidentielles » en €

Cérémonie d'ouverture	Paris	1 ^{er} juillet	520 316
Conseil européen formel I	Bruxelles	15/16 octobre	1 321 500
Conseil européen formel II	Bruxelles	11/12 décembre	1 300 000
Conseil européen extraordinaire (Géorgie)	Bruxelles	1 ^{er} septembre	868 110
Conseil européen extraordinaire (Crise financière)	Bruxelles	7 novembre	870 423
Sommet de Paris pour la Méditerranée	Paris	13 juillet	16 592 329
S/Total			21 472 678
Sommet des membres européens du G8	Paris	4 octobre	244 187
Sommet de l'Eurogroupe	Paris	12 octobre	579 236
Sommet du G 20	Washington	15 novembre	523 069
S/Total			1 346 492
UE/Canada	Montréal	17 octobre	196 572
ASEM (plénière)	Pékin	24 et 25 octobre	180 818
UE/Brésil	Brésil	22 décembre	450 629
UE/Inde	Marseille	29 septembre	1 384 706
UE/Afrique du sud	Bordeaux	25 juillet	1 538 813
UE/Ukraine	Paris	9 septembre	1 480 493
UE/Russie	Nice	14 novembre	1 394 005
UE/Chine	Lyon	1 ^{er} décembre	1 332 429
S/Total			7 958 465
Ouverture des JO	Pékin	8 août	453 031
Déplacement du PR en Irlande	Dublin	21 juillet	54 106
Déplacement du PR en Russie	Moscou	Août	37 345
Déplacement du PR en Géorgie	Tbilissi	Août	20 784
Déplacement du PR à New York (ONU)	New York	23 septembre	752 683
PR à Camp David	Washington	19 octobre	87 144
PR à Gdansk	Gdansk	6 décembre	75 000
PR à Doha	Qatar	décembre	218 776
Rencontre avec le PM espagnol	Paris	10 octobre	29 429
PR à Londres		8 décembre	70 000
3 déplacements du PR au Parlement européen	Strasbourg	10/07 21/10 17/12	48 538
Vols ETEC provision			2 835 918
S/Total			4 682 754
TOTAL			35 460 389

Source : SGPFUE.

4. Les remboursements à la Présidence de la République

Plusieurs opérations pour le compte de la Présidence de la République ont été *in fine* supportées par l'UO « *Protocole* », puisque c'est le MAEE qui a assuré, sur la base de justificatifs, le remboursement (par virement au compte ouvert au nom du Président de la République Française) des sommes avancées.

Tableau n° 16 : Dépenses prises en charge par l'UO « Protocole » en €

NATURE	DATE	MONTANT
63ème AGNU, NEW YORK	20/23/09/08	
déplacements, restauration, hébergement		619 883, 05
63ème AGNU, NEW YORK	20/23/09/08	
hébergement, Air France, fonds de scène		80 074, 01
SOMMET DE WASHINGTON (marchés économiques et fin.)	15/16/11/08	
hébergement et restauration		126 112, 46
déplacements, restauration, hébergement		161 708, 63
PFUE SF 281		
NEW YORK (ONU) 20/23/09/08 - ARABIE SAOUDITE 29/11/08 - QUATAR 29/11/08 - LONDRES 08/12/08 – SOMMET UE-BRESIL 22/23/12/08 + DEPLACEMENTS DIVERS		194 694, 91
PFUE NOTE SF 779 :		
Déplacements divers (tableau joint)		86 467, 05
SOMMET UE - BRESIL	22/23/12/08	
Trajets aériens.		84 853, 44
DEPLACEMENTS	29/11-8/12/08	
Arabie Saoudite, Qatar, Londres.		111 469, 40
FRAIS DE DEPLACEMENT DIVERS		
Irlande (21/07/08) - Sommet UE-Canada (16/10/08) - Washington (18/10/08) - Sommet ASEM Pékin (24/25/10/08).		43 082, 95
DEPLACEMENT AU QUATAR ET DEPL. DIVERS	29/11/08	11 322, 37
PFUE DEPENSES DIVERSES NOTE SF 698 DU 07/11/08		265 503, 27
SOMMET PFUE-UKRAINE	09/09/08	
Restauration et vins.		9 231, 50
TOTAL GENERAL		1 794 403, 04

Source : CBCM du MAEE ; SGPFUE ; Protocole MAEE.

La Cour n'a pas manqué de relever, à l'occasion de son contrôle des dépenses de la Présidence de la République, que des déplacements du Chef de l'Etat avaient été pris en charge sur les crédits du programme 306. Elle a considéré que ce mode de financement était cohérent avec le surcroît d'activité consécutif à l'exercice de la présidence du conseil de l'Union

B. LES REUNIONS MINISTERIELLES

1. Les prévisions du SGPFUE

Outre la traditionnelle réunion des ministres des Affaires étrangères, dite « Gymnich », prévue en Avignon les 5/6 septembre pour un montant de 2 534 843 €, l'annexe 1 à la convention 2007 estimait à 3 786 416 € le coût de quatre réunions ministérielles informelles dans le champ des Affaires étrangères : une réunion ministérielle « compétitivité » à Saclay (500 000 €) ; une réunion ministérielle « développement » à Bordeaux (900 000 €) ; une réunion ministérielle « affaires européennes » à

Brest (1 586 416 €) ; une réunion ministérielle sur les droits de l'homme, estimée à 800 000 €, qui n'a finalement pas été organisée.

Quatre rencontres ministérielles UE/Pays tiers devaient également se tenir en France (coût estimé à 3 215 500 €), principalement la conférence ministérielle EUROMED Affaires étrangères, à Marseille, les 3 et 4 novembre, pour un montant prévisionnel de 3 055 500 €.

2. L'exécution

Tableau n° 17 : Coût des réunions ministérielles informelles en €

« Gymnich »	Avignon	5 et 6 septembre	4 203 986
Ministérielle Affaires européennes	Brest	13 juillet	622 930
Ministérielle développement	Bordeaux	29-30 septembre	843 852
Forum sur le financement des investissements	Paris	8 et 9 décembre	149 591
<i>S/Total</i>			5 820 359
Processus de Barcelone : conférence ministérielle Euromed	Marseille	3 et 4 novembre	3 706 358
TOTAL			9 526 717

Source : SGPFUE.

3. Le « Gymnich » d'Avignon (5 et 6 septembre 2008)

La réunion informelle des ministres des affaires étrangères (« Gymnich »), qui s'est déroulée à Avignon, sur le site du Palais des Papes et du Petit Palais, les 5 et 6 septembre 2008, a coûté 4,2 M€. Les principaux postes de dépenses ont été les différentes prestations pour l'aménagement du palais des papes, qui a porté sur plusieurs sites, l'utilisation d'un TGV spécial pelliculé aux couleurs de la présidence française et l'événement culturel destiné aux délégations.

La convention de délégation de gestion passée fin décembre 2007 entre le responsable du programme 306 et le responsable de l'UO « *Protocole* » prévoyait, au titre des réunions ministérielles, un montant de 2 534 843 € pour ce « Gymnich ». Le montant actualisé du budget global montre un dérapage important des dépenses puisqu'il s'élève, au 2 février 2009, à 4 394 300 € en AE et le montant consommé à 4 203 986 €.

Tableau n° 18 : Coût du « Gymnich » d'Avignon en €

Nature des dépenses	AE consommées	Prévisions
Location de salles, parking	120 302,80	53 001
Aménagements, équipement et exploitation	2 172 627,89	1 885 136
Transports	716 764,16	83 000
Hébergement	241 912,23	107 000
Restauration (inclus presse)	632 303,84	276 000
Traduction/interprétation	74 182,13	
Sécurité	35 552,32	
Autres (dont frais de production du prestataire événementiel et honoraires)	210 340,24	130 707
TOTAL	4 203 985,61	2 534 844

Source : SGPFUE

Sur ce point, on observe qu'aux termes de la convention de délégation de crédits conclue avec le MAEE, le délégataire ne peut s'engager qu'à hauteur des crédits alloués et doit exécuter les dépenses dans les conditions et limites fixées par le présent document. Il informe le délégant, chaque début de mois, de l'état de consommation des AE et CP globalement et par manifestation, avec une comparaison avec les prévisions. Le suivi de la délégation est effectué lors des comités de gestion auxquels participent tous les mois tous les responsables d'UO du BOP MAEE. Par ailleurs, toute modification des conditions ou des modalités d'exécution de la convention fait l'objet d'un avenant.

Si les comptes rendus des comités de gestion permettent de suivre les ajustements des montants alloués aux UO en fonction des manifestations, il semble qu'ils n'aient pas toujours mentionné ni justifié les coûts des dépassements prévus pour certaines manifestations, notamment celle du « Gymnich » pour l'UO « *Protocole* ». Le compte rendu du 6^e comité de gestion du 11 septembre 2008 (tenu après la manifestation), précise ainsi que « *le responsable de l'UO fera parvenir au SGPFUE un tableau à jour qui intégrera notamment le coût réel du Gymnich ...* » et indique le dernier montant total des AE de l'UO (soit 53,04 M€). Le coût réel de la manifestation n'a donc été communiqué au SGPFUE que bien après la manifestation.

Il faut par ailleurs constater qu'un travail initial d'estimation du budget de la présidence française avait été effectué, en mai 2007, par la Direction de la Coopération Européenne et l'ensemble des services du ministère, pour évaluer des coûts paramétriques standardisés (salles de conférences, salle de presse, transports, affrètements avions). Une manifestation type « Gymnich » avait ainsi été évaluée à 6 523 695 € sur la base de 32 délégations, 321 délégués et 600 journalistes, puis estimée en septembre 2008 à 4 837 780 € pour le Gymnich d'Avignon (dont 1,9 M€ pour la salle de conférences et 2,6 M€ pour la salle de presse). Les montants prévisionnels indiqués dans la convention de gestion ne semblent ainsi pas en concordance avec les tableaux du ministère, tant en prévision qu'en exécution.

On pourrait enfin remarquer que les estimations du « Gymnich » d'Avignon, comparées aux coûts d'événements semblables ou de présidences précédentes, avaient été jugées trop larges par le SGPFUE et ramenées à 2 534 843 € dans le budget prévisionnel de l'UO « *Protocole* ». Une note du 3 septembre 2007 de la conseillère pour les relations franco-

allemandes du ministère sur le financement de la présidence allemande précisait que, d'après le MAE allemand, le coût du « Gymnich » de Brême s'était élevé à 2 M€, ce prix correspondant à la location d'un hôtel dans son intégralité à prix préférentiel, repas et rafraîchissements compris, aux services de traduction, location de studios et salles de presse. Les chambres des journalistes, réservées à prix préférentiels, n'avaient pas été prises en charge par le MAEE, ni leurs repas.

D'après le ministère, le choix tardif de la ville d'Avignon a entraîné de nombreuses contraintes avec l'utilisation des principaux sites historiques (Petit Palais pour la salle plénière, espace Jeanne Laurent pour les bureaux des délégations, Palais des Papes pour le centre de presse et la restauration). Les dépassements des prévisions sont dus essentiellement par les coûts de location, d'aménagement et d'équipement des sites qui ont représenté plus de la moitié des dépenses (les aménagements des immenses bâtiments classés monuments historiques et non adaptés à la manifestation ayant nécessité la construction de salles de réunions et de presse, et notamment une deuxième salle de presse), ainsi que par la prise en charge des délégations et l'accréditation, etc. D'autres postes ont été nettement plus importants qu'initialement prévus, notamment les transports (716 764 € AE consommées au lieu de 83 000 € prévues) ; l'hébergement (241 912 € au lieu des 107 000 € prévus) ; la restauration (inclus presse) (632 304 € au lieu de 276 000 €) ; les frais de prestataire événementiel et honoraires experts (210 340 € au lieu de 100 000 €), etc.

4. Réunion « Processus de Barcelone » à Marseille (3-4 novembre 2008)

La réunion des ministres des affaires étrangères des pays membres du « processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée », qui s'est déroulée les 3 et 4 novembre à Marseille, au Palais du Pharo, a coûté 3,7 M€. Il s'agissait de « traduire l'ambition d'un partenariat renforcé autour de la Méditerranée insufflée par le sommet des chefs d'Etats ou de gouvernement qui se sont réunis à Paris le 13 juillet 2008 ». Venant aussitôt après le « Gymnich » d'Avignon en montant de dépenses, cette réunion s'est révélée complexe à organiser. En raison du grand nombre de délégations et de journalistes attendus, ainsi que des contraintes lourdes d'aménagement du Palais du Pharo dont les espaces ont été adaptés pour accueillir une rencontre de cette nature, les prévisions budgétaires initiales ont été dépassées. Prévu dans l'annexe à la convention de délégation de gestion passée fin décembre 2007 entre le SGPFUE et le responsable de l'UO Protocole au titre d'une conférence EUROMED AE d'un montant de 3 055 500 €, le coût réel de la manifestation connu en janvier 2009 s'est élevé à 3 706 358 €.

Tableau n° 19 : Coût de la réunion « Processus de Barcelone » à Marseille en €

Aménagements, équipement et exploitation	2 829 694,18
Transports	165 373,16
Hébergement	267 283,42
Restauration (inclus presse)	229 016,97
Traduction/interprétation	156 985,04
Sécurité	57 933,35
Autres (frais de production du prestataire événementiel et honoraires)	72,00
TOTAL	3 706 358,12

Source : SGPFUE

Le coût des réunions dans des sites pas toujours adaptés

Les coûts importants de certaines manifestations trouvent parfois leur source dans les aménagements nécessaires pour adapter des sites historiques, classés ou non, à des rencontres internationales. Il en fut ainsi pour le Grand Palais (sommet de Paris des 13 et 14 juillet 2008 - 16,6 M€), le Palais des Papes en Avignon (réunion des ministres des affaires étrangères dite « Gymnich » les 5 et 6 septembre - 4,2 M€) ou encore du Palais du Pharo à Marseille (réunion des ministres des affaires étrangères des pays membres du Processus de Barcelone les 3 et 4 novembre - 3,7 M€).

5. Le coût des différents conseils

Le coût total des différents conseils ou réunions ministérielles informelles tenues en France (tous ministères et hors EUROMED) et financées par le P 306 peut être estimé à 27 353 000 € soit 45 % du coût total des manifestations relevant de l'action n° 1 (60 615 000 €).

L'UO « *Protocole* » a financé principalement le « Gymnich » d'Avignon pour un montant de 4,2 M€. Le coût total des réunions ministérielles informelles prises en charge par l'UO (y compris EUROMED), soit 9 526 717 € (cf. supra), représente 38,72 % des autorisations d'engagement imputées sur cette UO au titre de l'action 1, soit 24 604 595 € (cf. Tableau n° 5). Ce chiffre représente la quasi totalité des dépenses imputées sur cette action pour le BOP « *MAEE* » (27 370 000 € y compris les frais de mission d'un montant de 2,76 M€) et 40,59 % du programme 306 (60 615 000 € pour l'action 1).

D'après le tableau des AE disponibles au 30 janvier 2009, l'UO « *Protocole* » semble ainsi avoir pris en charge, en ce qui concerne les manifestations relevant de l'action n° 1, la totalité de celles du BOP « *MAEE* » et près de 41 % de l'ensemble de celles du programme 306.

Tableau n° 20 : Coût des différents Conseils ou réunions ministérielles informelles en France en M€

<i>Gymnich</i>	<i>Avignon</i>	4,204
Justice/Affaires intérieures	Cannes	3,352
Ecofin	Nice	3,304
Environnement et énergie	Saint-Cloud	2,658
Défense	Deauville	2,123
Logement et aménagement du territoire	Marseille	1,745
Agriculture	Annecy	1,649
Compétitivité	Versailles/Jouy-en-Josas	1,065
Santé	Angers	1,024
Culture et audiovisuel	Château de Versailles	0,936
Transports	La Rochelle	0,874
Développement	Bordeaux	0,844
Affaires spatiales	Kourou	0,844
Affaires sociales EPSSCO	Chantilly	0,844
Education et enseignement supérieur	Bordeaux	0,718
Sports	Biarritz	0,641
<i>Affaires européennes</i>	<i>Brest</i>	0,623

Source : SGPFUE

C. LES AUTRES MANIFESTATIONS

Trois réunions (colloque sur « puissance publique et religions », Etats généraux culturels méditerranéens en marge de la ministérielle UPM de Marseille, Forum UE/Amérique latine et Caraïbes) ont été organisées.

Parmi les autres manifestations, peut être mentionnée la tenue, au niveau ministériel, du forum stratégique sur l'Asie centrale à Paris pour une dépense inférieure à 200 000 €. Trois autres opérations dépassent 100 000 € : déplacements des deux COREPER et réunion du COPS.

Tableau n° 21 : Coût des autres manifestations en €

Manifestations en appui à la PFUE	242 577
Réunions MAEE hors EUROMED	196 663
Réunions de Directeurs MAEE	149 818
Autres réunions	158 762
Voyages des comités et des groupes	597 672
Manifestations à l'Hôtel du ministre	213 340

Source : SGPFUE

Il y a eu au total 8 sommets, 55 réunions ministérielles, 125 réunions de fonctionnaires ainsi que de nombreux colloques et séminaires. Par ailleurs, le MAEE a donné son aval à certaines manifestations labellisées PFUE (sans soutien du « P 306 ») organisées par la société civile et pour lesquelles peu d'informations sont disponibles quant à leur pertinence ou leurs retombées.

III. LES AUTRES UO

A. L'UO « DGCID »

1. Une dotation significative

Fixée à 5,5 M€ puis portée à 6,7 M€ fin 2008, cette UO a notamment supporté la contribution du SGPFUE à la saison culturelle européenne qui s'est élevée à 2,4 M€. Pour le reste, elle a, à titre principal, supporté le financement des Journées Européennes du Développement qui se sont tenues à Strasbourg du 15 au 17 novembre (1,1 M€ auxquels s'ajoute la quote-part de la Commission), des Assises du Multilinguisme (co-organisées avec les ministères chargés de la culture) qui se sont tenues à la Sorbonne et d'un certain nombre de réunions ou d'événements relevant du périmètre d'activité normal de la DGCID.

Tableau n° 22 : UO « DGCID » en €

Intitulé	Lieu	date	Dotation
Saison culturelle européenne			2 359 000
Pense l'Europe (ouvrages du CAP)			147 528
Etats généraux du multilinguisme et fête des langues	Paris	26 septembre	557 376
Réunion des directeurs des relations culturelles extérieures	Bordeaux	15 au 17 octobre	21 553
Journées européennes du développement	Strasbourg	15 au 17 novembre	1 058 468
Colloque sur la gouvernance locale	Bruxelles	12 au 16 mai	138 286
Colloque sur la couverture du risque maladie dans les PED	Paris	7 mai	273 663
Exposition sur le changement climatique et l'archéologie	Strasbourg	20 au 23 octobre	138 286
Les RDV de l'Histoire de Blois	Blois	9 au 12 octobre	150 000
Conférence mondiale sur la solidarité numérique	Lyon	24 novembre	100 000
Réunion des plates-formes nationales d'ONG	Paris	27 au 30 octobre	201 865
Forum civil euro-méditerranéen	Marseille	31/10 au 2/11	189 000
Colloque sur la clause de l'Européenne la plus favorisée	Paris	28 novembre	100 000
Colloque de M. Keppel (conférence Eurogolfe)	Venise	16 au 18 octobre	100 000
Projet Morphing (transaction UZIK)			79 247
Assises européennes de l'innovation	Paris	9 décembre	702 516
Frais de mission DGCID			52 000
TOTAL GENERAL			6 285 605

Source : SGPFUE.

2. Les assises européennes de l'innovation

Présidées par M. Claude Allègre, les Assises européennes de l'innovation se sont tenues le mardi 9 décembre 2008 à la Cité des sciences et de l'industrie à Paris pour un coût total de 702 516 €. Elles avaient pour objectif de lancer un processus de dynamisation de l'innovation en Europe, comme réponse de l'Europe à la crise économique et financière dans le contexte de la globalisation. Elles se sont inscrites dans une volonté de rénovation de la stratégie de Lisbonne : faire de l'économie de la connaissance le moteur du développement de l'Europe. Ce processus doit se poursuivre tout au long de l'année 2009, désignée comme année européenne de la créativité et de l'innovation. Cet événement a rassemblé 800 participants venus de tous les pays d'Europe. Lors de son allocution conclusive, le Président de la République Française a fait dix propositions pour stimuler l'innovation qu'il a présentées au Conseil européen des chefs d'Etats des 11 et 12 décembre.

Tableau n° 23 : Coût des Assises de l'innovation en €

Aménagements, équipement et exploitation des locaux	469 194,10
Transports	81 340,00
Hébergement	15 600,00
Restauration	44 037,98
Traduction/Interprétation	34 196,00
Sécurité	7 006,76
Presse	1 000,00
Autres	50 141,16
TOTAL	702 516,00

Source : MAEE.

Une manifestation de « dernière heure »

Le ministère des affaires étrangères a été saisi « à la dernière minute » de l'organisation de cette manifestation que le ministère de l'industrie ne s'estimait pas en mesure de prendre en charge dans les délais impartis. Dans la mesure où il était trop tard pour lancer un appel d'offres, il a été décidé de confier la manifestation à l'association « EGIDE », centre français pour l'accueil et les échanges internationaux, dans le cadre de la convention-cadre existante entre le ministère et cette association, opérateur LOLF du ministère.

Les Assises ne figuraient pas dans la liste des prévisions initiales des manifestations de la PFUE. Elles sont apparues par la suite dans la programmation des événements du 7 novembre 2008, comme manifestation organisée à Strasbourg par le ministère de l'Industrie (UO « Economie et budget »). Puis la manifestation a été prise en charge sur le budget de l'UO « DGCID » pour être organisée à Paris.

La commande passée à EGIDE pour cette rencontre d'un jour, tenue à la veille de la clôture de la PFUE, s'est élevé à 702 516 €. A ce jour, une seule facture a été présentée pour un total de 593 538,61 € (règlement du 4 mai 2009).

B. L'UO « DCI »

D'un montant initial de 2 590 000 M€ (réduit ensuite de moitié compte tenu du renoncement à certaines activités de communication), cette UO a supporté, pour l'essentiel, des invitations de journalistes étrangers ou l'organisation de séminaires pour les conseillers de presse de nos ambassades.

Tableau n° 24 : UO « DCI » en €

Invitations de journalistes	607 727
Conseillers de presse	115 541,96
Autres dépenses de communication	165 217,40
TOTAL	888 486,36

Source : SGPFUE.

1. La mobilisation du réseau de presse à l'étranger

Sept séminaires ont été organisés entre avril et mai 2008 à l'attention des attachés et conseillers de presse en poste dans chaque grande zone. Il s'agissait de les sensibiliser aux enjeux de la présidence française et de les informer des outils existants.

2. Un programme d'invitations de journalistes

Onze voyages de presse ont été organisés selon une logique régionale et thématique. Ont ainsi été invités : 17 journalistes pour évoquer le projet d'Union de la méditerranée ; 24 journalistes issus des nouveaux Etats membres de l'Union européenne ; 82 correspondants de presse à Bruxelles etc. Au total, 250 journalistes ont été conviés, soit, si l'on considère une dépense totale de 711 626 €, un coût moyen de 2 844 € par journaliste invité.

3. La diffusion des produits promotionnels

Des « kits » ont été distribués aux journalistes lors des réunions importantes.

Comme le souligne le compte rendu de gestion de cette UO, « *il n'a pas été possible dans la plupart des cas d'optimiser les procédures d'appels à devis et de négocier les meilleurs tarifs.* » Il restait sur 2009 à honorer 232 604 € de dépenses. La consommation totale des crédits devrait représenter environ 98 % du montant de la dotation globale.

C. LES UO « HOTEL DU MINISTRE » ET « CCI/LOGISTIQUE »

Pour un montant initial de 155 000 € (ramené ensuite à 85 000 €), l'UO « *Hôtel du ministre* » a permis le financement de réceptions dans les locaux du ministère. Il en va de même avec l'UO « *CCI/Logistique* », pour un montant initial de 761 000 € (ramené ensuite à 419 000 € en raison d'une nouvelle répartition avec l'UO Protocole).

1. UO « Hôtel du ministre »

Tableau n° 25 : UO « Hôtel du ministre » en €

Séminaire gouvernemental	La Celle St Cloud	8 et 9 mars	14 903,33
Dîner de chefs d'entreprise	Hôtel du ministre	11 mars 2008	1 721,40
AFE (représentants expatriés)	Hôtel du ministre	30 septembre 2008	42 999,88
Surcoûts RF Unesco			24 902,82
TOTAL			84 527,43

Source : SGPFUE.

Les dépenses du séminaire gouvernemental correspondent pour l'essentiel à de l'aménagement des locaux (6 153,39 €) et à la restauration (8 749,94 €). De même, la rencontre organisée à Strasbourg avec les représentants des citoyens européens expatriés de l'Union européenne a occasionné surtout des dépenses de restauration.

2. UO « Logistique »

Gérée par le chef du service de la logistique diplomatique, cette UO a vu sa dotation initiale fixée à 608 000 € en AE et 384 158 € en CP. La consommation totale des crédits s'est élevée à 416 668 € au 4 mars 2009 (dont 313 626 € sur la dotation 2008). Ont ainsi été pris en charge par l'UO les manifestations suivantes :

a. Des manifestations en appui à la PFUE

Il s'agit du Forum européen des organisations non-gouvernementales (ONG) sur les droits de l'homme (49 000 €), d'un Séminaire de haut niveau « PESD-UE-OTAN » (150 000 €) et d'un Séminaire sur les nouveaux enjeux de la lutte contre la prolifération (45 000 €). La dépense totale s'est élevée à 209 202 €, dont 91,45 % supportés par des prestataires titulaires de marchés et 8,55 % hors marché.

b. Des réunions des directeurs du MAEE

Sept réunions ont été prises en charge à ce titre : réunion des directeurs consulaires (10 200 €), réunion des directeurs de la coopération européenne (41 000 €), Green Diplomacy (13 000 €), réunion des directeurs de la formation (67 000 €) et réunion des directeurs des affaires stratégiques (30 000 €). La dépense totale s'est élevée à 142 914 €, soit 60,23 % supportés par des prestataires titulaires de marchés et 39,77 % hors marché.

c. Des voyages des comités et des groupes

Une réunion du CIVCOM s'est tenue au CCI pour un coût de 26 175 €.

d. Des frais de fonctionnement du SGPFUE

Les dépenses effectuées à ce titre ont été de 39 036 € et correspondent pour l'essentiel à des dépenses de sonorisation de salles et à des prestations de traiteurs faites sur marchés.

Tableau n° 26 : UO « Logistique » en €

Manifestations au CCI	CCI	7 juillet	208 545
Réunions des directeurs MAEE	CCI	juillet-novembre	142 913,62
Voyages des comités et des groupes	CCI	17/18 juillet	26 173,72
Réceptions au CCI (SGPFUE)			39 036,17
TOTAL			416 668

Source : SGPFUE.

D. L'UO « AFFAIRES EUROPEENNES »

Gérée par le directeur des affaires financières du MAEE pour le compte du cabinet du secrétaire d'Etat aux affaires européennes, cette UO, dotée initialement de 3,8 M€ de crédits (ramenés ensuite à 3 M€), recouvre pour l'essentiel le financement d'événements à

destination du grand public en France. Les crédits consommés se sont élevés à 2 727 066 € en AE et 2 620 024 € en CP en 2008. Un dernier paiement de 107 042 € est intervenu le 16 février 2009.

1. Conventions thématiques régionales

Un programme de huit conventions thématiques régionales, rencontres de sensibilisation et de mobilisation de l'opinion publique à la PFUE, était prévu, pour un budget estimé à 3 M€, dans la région parisienne (croissance et emploi), à Metz (Défense et sécurité), à La Réunion (cohésion, solidarité humaine et territoriale), à Lille (éducation, jeunesse), à Toulouse (énergie, environnement), à Orléans (agriculture, développement rural), à Nice (migrations, co-développement) et à Nantes (université d'été : synthèse et avenir de l'Europe).

Compte tenu des dates rapprochées des différentes conventions et de la nécessité de faire appel à une société ayant à la fois des références et les moyens humains et financiers pour mener à bien ces projets, une procédure d'appel d'offres restreint a été lancée en novembre 2007. Les missions assignées au titulaire du marché étaient les suivantes : une prestation de conseil pour la définition d'une stratégie de débats publics, pour la définition et la mise en œuvre d'une stratégie de partenariat avec des collectivités publiques, entreprises, universités, médias et associations, et pour la définition d'une stratégie de communication et la création d'un site internet ; la préparation et l'organisation des huit conventions thématiques régionales dont la location des salles, l'aménagement des espaces, la scénographie ; un travail de relations publiques avec les intervenants, la presse écrite, audiovisuelle au niveau français et européen ; la réalisation de sondages d'opinions.

Ce marché à bons de commande, d'un montant minimal de 2 M€ H.T et maximal de 2,5 M€ H.T, a été attribué à une agence de communication, pour une durée de 12 mois à compter du 13 mars 2008.

Au final, cinq rencontres baptisées « Paroles d'Européens » ont eu lieu entre mai et octobre 2008 : trois conventions organisées à Lille le 7 mai (rendez-vous des Européens), à Marseille le 13 juin (les citoyens français et les enjeux de la future présidence française de l'Union européenne) et à Nantes les 10 et 11 octobre (la rentrée des jeunes Européens : les nouvelles générations face à l'Europe de demain) ; deux autres manifestations organisées à Lyon, le 21 juin (la citoyenneté européenne) et à La Rochelle du 4 au 6 septembre (mobilité, dialogue, participation). Ces modifications n'ont toutefois pas altéré la nature des prestations prévues au marché, la liste des villes où devaient se tenir les conventions n'ayant, depuis l'origine, qu'un caractère indicatif.

L'ensemble a coûté 2 392 000 M€, soit une moindre dépense, par rapport à l'enveloppe initiale, de 608.000 €. Le marché est soldé. Il n'y a pas eu de report de charges sur 2009.

Tableau n° 27 : UO « Affaires européennes » en €

Intitulé	Lieu	Date	Dotation
5 rencontres « paroles d'Européens »			
Rendez-vous des européens	Lille	7 mai	351 452
Enjeux de la future PFUE	Marseille	13 juin	397 873
Etats généraux de l'Europe	Lyon	21 juin	67 773
Mobilité, dialogue, participation	La rochelle	4 au 6 septembre	83 016
Prestations globales			1 154 088
Rentrée des Européens	Nantes	10 et 11 octobre	337 798
S/Total			2 392 000
Opération « Un regard sur l'Union européenne »		10 et 11 octobre	173 024
Concert de l'association des alsaciens de Belgique		23 novembre	5 000
Concert de Claire Gibault (clôture de la PFUE)	Strasbourg	16 décembre	50 000
MAPA sur la « carte de l'Europe »		10/09 au 2/11	107 042
Frais de mission			265 000
AE non utilisées			3 934
TOTAL GENERAL			2 996 000

Source : SGPFUE.

2. Assises de la jeunesse UE/Europe orientale et Asie centrale

Cette manifestation, budgétée à l'origine à 485 000 €, a été abandonnée. Trois événements s'y sont substitués :

- o le concert des petits chanteurs de Strasbourg, pour un montant de 5 000 € ;
- o l'opération « Un regard sur l'Union européenne », pour un montant de 173 024 € ;
- o le concert de l'orchestre de Bratislava dirigé par Claire Gibault, pour un montant de 50 000 €.

Ces opérations ont représenté un coût global de 228 024 € soit une moindre dépense de 260 000 € par rapport à l'enveloppe initiale.

Comme le relève le secrétaire général de la PFUE « *au regard de l'objectif poursuivi par ces manifestations tournées vers la sensibilisation du grand public à l'Europe et des moyens de communication déployés, on peut regretter l'absence d'appréciation de l'impact sur la société civile de tels événements* ».

3. « La carte de l'Europe »

La décision d'installer une carte de l'Europe sur la pelouse du Champs de Mars a été prise à l'initiative de la Présidence de la République à l'été 2008. Cette opération a été mise en place pendant deux mois à compter du 10 septembre 2008 et pour la plus grande partie financée par des fonds privés (Fondation Lagardère). Toutefois, une facture a été présentée par une agence de communication pour « la cérémonie d'inauguration, la sécurité et la maintenance ainsi que la remise en état de la pelouse ». Cette facture a été transmise pour

paiement par le SGPFUE à l'UO DAF Affaires européennes et a fait l'objet d'un marché « de régularisation », notifié le 22 décembre 2008, pour un montant de 107 042 €. Ce marché a été soldé le 16 février 2009.

E. L'UO « MOYENS DES POSTES »

Cette UO a été créée à la demande expresse du MAEE pour financer les dépenses additionnelles effectuées par les ambassades dans les Etats membres de l'Union européenne et dans les pays tiers ainsi que par les représentations permanentes (auprès de l'UE ou d'autres organisations internationales) du fait de la PFUE. Elle avait été initialement dotée à hauteur de 15 315 597 € en AE et 8 724 184 € en CP, hors crédits de mission (2 576 403 € initialement programmés). Elle a été ramenée fin 2008 à 2 619 285 €, montant délégué à 101 postes diplomatiques à l'étranger, auxquels se sont ajoutés 1 501 466 € de frais de mission et assimilés, soit un total de 4 120 751 €. Ces évolutions s'expliquent par un nombre élevé de manifestations programmées qui ne se sont pas tenues, un échenillage des demandes des postes et un coût réel inférieur aux coûts prévisionnels.

Tableau n° 28 : UO « Moyens des postes » en €

CAGRE	10 000
Manifestations en appui à la PFUE	129 206
Rencontres ministérielles UE/Tiers obligatoire (en pays tiers)	90 500
Rencontres ministérielles UE/Tiers obligatoire (en marge AGNU)	108 374
Réunions des directeurs d'administration centrale	11 626
Surcoûts des postes	2 198 904
Réunion des hauts fonctionnaires	25 675
TOTAL UO (hors frais de mission)	2 619 285
Frais de mission et assimilés	1 501 466
TOTAL	4 120 751

Source : SGPFUE.

Au regard des comptes rendus de gestion des postes, il apparaît que sur 2 561 235 € délégués aux postes, 2 014 238 € ont été consommés. Ainsi, 98,81 % du total des crédits délégués ont été consommés ou remontés en « fonds libres ». Le montant des CP demandé pour 2009 correspond pour l'essentiel à 437 863 € pour Bruxelles et 40 261 € pour les autres postes.

Si des états budgétaires par type de dépenses ont été communiqués par chaque poste (à l'exception de Reykjavik), il faut, là encore, constater l'absence de comptes rendus quant à l'opportunité et à l'impact des opérations financées. A titre d'indication, le poste le plus doté a été celui de Bruxelles (750 000 € + 24 464 € pour des « achats de boisson » + 108 000 € pour des dépenses de location d'hôtel de longue durée + 50 000 € d'enveloppe de réceptions pour les directeurs + 110 000 € pour le poste Bruxelles-COPS). Les autres postes ont reçu des dotations variables suivant leur importance : Berlin (20 000 €), Luxembourg (30 000 €), Londres (25 000 €), Moscou (25 000 €), Pékin (25 000 €) etc.

Quelques enseignements

Le BOP « MAEE » (environ 66 M€) a tenu un rôle central dans le financement des différentes manifestations qui ont ponctué la PFUE. Il en aura supporté à lui seul près de la moitié. L'examen a posteriori de ces multiples opérations conduit à formuler quelques observations.

○ D'abord, l'extraordinaire difficulté, pour le Protocole, d'être à la fois organisateur et gestionnaire.

Les services du Protocole sont pour beaucoup dans le fait qu'aucun incident majeur ne soit à déplorer en matière d'organisation. Ces services ont supporté, sans pratiquement aucun renfort, une surcharge de travail hors du commun avec une addition sans guère de précédent d'opérations à hauts risques sur une très courte période de temps : on ne saurait dès lors s'étonner que les principes qui fondent la gestion publique n'aient pas toujours été respectés.

○ Ensuite, faute d'une évaluation a posteriori digne de ce nom, aucune appréciation sérieuse ne peut être faite quant à l'utilité ou à l'impact des multiples événements, parfois plusieurs par jour, organisés tout au long du semestre de la PFUE. D'aucuns relèvent que la PFUE se résume au bout du compte à quelques manifestations d'une portée symbolique particulière tel que l'éclairage en bleu de la Tour Eiffel (au demeurant financé par le seul mécénat).

○ Malgré un réel effort de programmation, trop d'événements ont été organisés dans l'urgence. Il en est résulté des accommodements multiples avec les règles de mise en concurrence qui n'ont pas permis d'en tirer tout le parti possible.

○ Egalement, le caractère « hors norme » du sommet de Paris : par son ampleur, le caractère irrégulier des procédures suivies et son impact massif pour les finances publiques, ce sommet constituera une forme de record. A sa façon il témoigne aussi du coût croissant pour les collectivités publiques du développement de la « gouvernance mondiale ». A l'image du récent G 20 tenu à Londres (de l'ordre de 20 M€) ou du sommet de l'OTAN tenu à Strasbourg (environ 30 M€), le coût des réunions internationales connaît une progression spectaculaire.

○ Enfin, l'absence de centre de conférences internationales : la PFUE permet de prendre la mesure de l'absence d'un véritable centre de conférences internationales. Le manque d'infrastructure permanente expose dorénavant l'Etat à des coûts très élevés pour l'aménagement ponctuel de locaux dont ce n'est pas la vocation première. Sur ce point, la Cour ne peut que rappeler les observations faites dans l'insertion au rapport public 2008 consacrée à l'opération « Kléber/Convention ».

PARTIE III : LE BOP « PFUE - SECRÉTARIAT GÉNÉRAL – PREMIER MINISTRE »

I. LES CREDITS

Le BOP des services du Premier ministre ne comporte que trois UO :

- o celle du secrétariat général du SGPFUE qui a supporté notamment les services communs et dont la gestion a été assurée directement par le SGPFUE avec le soutien de la direction des services administratifs et financiers (DSAF) des services du Premier ministre ;

- o celle du secrétariat général pour les affaires européennes (SGAE) pour financer essentiellement le site Internet ;

- o celle du secrétariat général de la défense nationale (SGDN) pour financer quelques manifestations organisées à l'occasion de la PFUE.

Tableau n° 29 : BOP « SG-PM » en €

BOP « SG-PM »	UO « SG-PM »	UO « SGAE »	UO « SGDN-SEPEPP »
15 703 630	14 583 276	875 838	244 515

Source : SGPFUE (engagements au 19/01/09).

II. LE PROGRAMME D'ACCREDITATION ET LA SECURITE

Le décret précité du 15 juin 2007 a donné au secrétaire général de la PFUE la responsabilité de définir les conditions de l'accréditation pour toutes les réunions organisées en France au titre de la PFUE. A ce titre et compte tenu des risques encourus en période « Vigipirate rouge », le SGPFUE a été amené à rechercher un outil d'accréditation donnant toute garantie de sécurité, d'efficacité et de confidentialité.

A. LE CONTEXTE

Après enquête, le secrétariat général a considéré qu'une seule société européenne était en mesure de répondre au caractère complexe et confidentiel du traitement des informations s'agissant de chefs d'Etat ou de gouvernement et de ministres pour lesquels un dispositif de sécurité est obligatoirement requis lors de tout séjour en France.

Selon le SGPFUE, les Luxembourgeois, les Autrichiens, les Allemands, les Portugais et les Slovènes, qui ont eu à travailler avec ladite société pendant leur présidence respective, avaient pu constater son savoir-faire, son adaptabilité et sa capacité à gérer des programmes complexes. Par ailleurs, aucun système d'accréditation en vigueur en France ne reposait sur un logiciel informatique sécurisé. Si le service de protection des hautes personnalités (SPHP) délivrait bien des badges pour les conférences et sommets internationaux, sur la base des listes d'inscrits fournies par le service du protocole, cela se faisait sans recours à un logiciel d'accréditation disposant de possibilités d'inscription en ligne. En tout état de cause, le SPHP,

qui a confectionné 30 000 badges pour 21 manifestations de la présidence française, n'avait pas, semble-t-il, la capacité d'étendre son champ d'intervention au-delà des manifestations impliquant le Président de la République, le Premier ministre et les ministres de l'intérieur, de la défense ou des affaires étrangères.

Dans ce contexte, le choix a été fait de mettre en place un système d'accréditation sécurisé, applicable à toutes les manifestations organisées sur le territoire français permettant à la fois une homogénéité du traitement des demandes d'accréditation et une traçabilité du processus de validation. C'est ainsi qu'a été retenu le logiciel SIGA « système informatisé de gestion des accréditations ».

B. LE MARCHE D'ACCREDITATION

Après un avis favorable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés CNIL²⁴ à l'égard du projet envisagé, le directeur des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre a signé, sur la base de l'article 3.7 du code des marchés publics qui s'applique lorsque la confidentialité et la sécurité sont en jeu²⁵, un marché avec une société pour l'acquisition de la licence pour un droit d'usage temporaire du logiciel, de seize serveurs ainsi que d'une quarantaine d'« imprimantes – badgeuses ». Se sont ensuite ajoutés à ce marché initial divers éléments et notamment des prestations de service au fur et à mesure de la mise en œuvre.

Il convient de préciser que le coût initial du marché d'accréditations s'élevait, dans le projet de loi de finances (PAP 2008), à un montant prévisionnel de 400 000 € correspondant au droit d'usage du logiciel et des prestations associées. Les imprimantes et les serveurs ont été intégrés par la suite au marché, faute de trouver de solution alternative, avec une marge plafonnée à 10 %, alors qu'elles auraient pu faire l'objet de marchés séparés. A la date de la notification, le marché comporte donc une tranche ferme, correspondant à la concession du droit d'usage et prestations associées à laquelle s'est ajoutée la fourniture d'imprimantes et de consommables, et une tranche conditionnelle pour la fourniture de l'architecture informatique (serveurs), laquelle a été affermie le 21 mars 2008, peu après la notification.

Le marché à bons de commande est composé de prestations forfaitaires dont les prix, fermes, sont bien précisés dans le bordereau de prix annexé à l'acte d'engagement du titulaire, mais aussi de prestations sur bons de commande, « sur devis », non évaluées dans l'annexe. Le titulaire du marché ne s'est donc engagé que sur les prix fermes des prestations forfaitisées (545 000 € HT pour la concession du droit d'usage du logiciel, maintenance corrective et installation et 50 000 € HT pour l'intégration des serveurs), mais non sur les prix des prestations à bons de commande (hors formation des utilisateurs) qu'il peut déterminer ultérieurement sur devis, en fonction des tarifs des fournisseurs, augmentés d'une marge encadrée théoriquement à 10 %.

Le projet de marché a fait l'objet d'observations du CBCM le 2 mai 2008, qui s'inquiétait de cet élément d'incertitude quant à l'étendue de l'engagement financier pris par l'Etat. Il relevait que l'annexe financière renvoyait à des devis du fournisseur pour la détermination des prix et que les critères de choix entre acquisitions ou locations, assez onéreuses, n'étaient pas précisés dans le marché, de même que les raisons du surcoût de la location (85 % du prix d'acquisition) ou le quantum estimatif des dépenses.

²⁴ Avis confirmé le 20 mai 2008.

²⁵ « Marchés qui exigent le secret ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité (défense nationale, sécurité publique ou sûreté de l'Etat) »

Le marché initial a été complété par deux avenants :

a. Premier avenant notifié le 6 août 2008

A titre principal cet avenant, conclu pour la période du 1^{er} juillet au 30 septembre 2008, porte sur la fourniture de prestations concernant l'organisation et la mise en œuvre du support logistique permettant au SGPFUE de remplir sa mission de coordination : constitution, organisation et participation au fonctionnement d'une cellule de coordination événementielle dénommée « guichet unique » ; mise en œuvre d'une maintenance évolutive pour répondre au mieux aux exigences des ministères et satisfaire à une simplification optimale pour les utilisateurs (inscriptions en ligne des délégués journalistes et des fournisseurs) ; réponses en ligne (mail et téléphone) 24h/24h ; présence sur le site 24 heures avant la manifestation et durant sa tenue pour pallier tout « déficit » des ministères organisateurs pour l'accréditation des participants, notamment de dernière minute ; gestion du parc des imprimantes ; gestion et commande des consommables.

Le CBCM a relevé, dans une lettre du 5 août 2008 adressée au DSAF, « l'importante innovation qu'introduit cet avenant dans le marché dont le titulaire est appelé à fournir des prestations d'assistance dont la nature et le volume s'écartent sensiblement du dispositif contractuel initial ». L'avenant aboutit ainsi à transférer sur le prestataire des responsabilités qui incombaient initialement au SGPFUE et augmente au surplus de 23 %, sans autre formalité, le montant estimatif d'un marché initial lui-même passé sans mise en concurrence.

Les mêmes observations ont été transposées à l'avenant n°1 passé pour l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, cet avenant augmentant de 34,6 % le prix estimatif du marché. Les mêmes remarques ont été réitérées par lettre du 1^{er} octobre 2008 lors de la passation des avenants n°2. Les avenants ont été néanmoins visés par le CBCM qui a pris en compte les impératifs de gestion mis en avant.

b. Deuxième avenant notifié le 1^{er} octobre 2008

Ce deuxième avenant a porté sur le même objet car, lors de la rentrée de septembre, ni le SGPFUE ni les ministères organisateurs ne disposaient des ressources humaines compétentes pour assurer cette mission de coordination logistique. C'est pour répondre à leurs demandes de soutien logistique et humains qu'il a été décidé de reconduire le même type d'avenant pour la période restant à courir jusqu'à la fin de la Présidence, soit du 1^{er} octobre 2008 jusqu'au 30 décembre 2008, à l'exception toutefois de la partie « évolution du système ».

C. LES AUTRES PRESTATIONS

1. L'assistance à la maîtrise d'ouvrage

La bonne exécution du projet rendait indispensable la présence de personnels informatiques qualifiés. A cet effet, une demande de mise à disposition de personnels très qualifiés (ingénieurs systèmes, ingénieurs organisation) a été présentée par le SGPFUE auprès des ministères les plus concernés (Finances, Intérieur, Affaires étrangères) pour assurer le fonctionnement du système et permettre ainsi l'accréditation, en toute sécurité, des délégués, des journalistes et des fournisseurs. Cette demande interne à l'Etat étant restée infructueuse, le SGPFUE a été contraint, pour veiller à la stricte application des différentes phases du marché précité, de s'appuyer sur une assistance à maîtrise d'ouvrage externe afin de garantir la bonne fin et la rigueur de l'ensemble du processus d'accréditation.

C'est dans ce contexte qu'une autre société, qui était référencée auprès du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, a été approchée en urgence. Pour des raisons relevant de la sécurité nationale, la DSAF du Premier ministre a eu recours à l'article 3.7° du code des marchés publics. Ce deuxième marché a été notifié le 15 mai 2008.

Ce marché a lui aussi été complété par deux avenants.

a. Premier avenant notifié le 6 août 2008

L'apparition de cas spécifiques à traiter dans le domaine de l'accréditation a conduit à envisager des évolutions fonctionnelles de l'application SIGA non prévues à l'origine. Il s'est donc avéré nécessaire de faire appel au titulaire du marché d'AMO pour s'assurer, au nom et pour le compte du maître d'ouvrage – à savoir le SGPFUE –, du contrôle et du suivi des prestations nouvelles commandées au maître d'œuvre au titre de son avenant mais aussi prendre en charge des fonctions complémentaires ou supplémentaires de support technique (assistance à la direction de projet, support aux utilisateurs, validation des documents mis en ligne). En outre la faiblesse des moyens humains non seulement au sein de la cellule des marchés mais aussi de l'équipe affectée à l'accréditation a conduit le SGPFUE à compléter le marché initial par une demande de prestations supplémentaires afin de remplir ses responsabilités de maître d'ouvrage. Cet avenant a porté sur la période du 1^{er} juillet 2008 au 30 septembre 2008.

b. Deuxième avenant notifié le 1^{er} octobre 2008

Ce deuxième avenant est le « pendant » de celui passé avec la société chargée de l'accréditation et permet d'assurer la validation des dispositions appliquées par la maîtrise d'œuvre. Cet avenant a ouvert droit au titulaire de poursuivre ces prestations du 1^{er} octobre 2008 au 31 décembre 2008.

2. La fourniture de matériel

Il avait initialement été envisagé de recourir au mécénat d'entreprises pour la fourniture des serveurs (Hewlett Packard, IBM, Bull) tout comme pour les imprimantes. Cette procédure n'a pu aboutir, deux des entreprises contactées (HP et IBM) ayant décliné le principe de ce partenariat. En revanche « Bull » a, semble-t-il, marqué un intérêt certain. Néanmoins, après avoir laissé entendre qu'elle pourrait prêter les serveurs, cette société est revenue sur sa position en proposant une prestation de service pure et simple, à titre gratuit, à condition que ces serveurs soient installés dans ses propres locaux.

Cette solution présentant des difficultés en termes de sécurité, il a été demandé aux prestataires d'étudier les possibilités d'acquisition de ces matériels sur le marché aux meilleures conditions. Les différentes propositions des fournisseurs et leurs mises à jour ont été transmises au SGPFUE et à l'Assistant maître d'ouvrage (AMO) en avril 2008. Après examen approfondi selon quatre axes d'analyse par l'AMO (architecture, configuration, services, qualité globale des propositions techniques), une société est apparue comme offrant les meilleures prestations au coût le plus avantageux. Ce choix a été validé par le SGPFUE, la société en cause ayant consenti une remise de 40 % par rapport aux « prix-catalogue » pour les seize serveurs. Une marge d'intégration a été prise par la société prestataire de l'accréditation, d'un montant de 10 %, au titre des « peines et soins » pour couvrir les aspects administratifs et d'avances de trésorerie à assurer auprès du fournisseur, compte tenu des modalités de règlement exigées par la société fournissant les matériels.

En ce qui concerne les imprimantes, le service de protection des hautes personnalités a fortement recommandé le choix des produits d'une entreprise dont le matériel était déjà utilisé

dans ce service. Pour l'ensemble de ces matériels, le souci de sécurité, la brièveté des délais d'amortissement habituellement retenu et les besoins exprimés par les administrations ont amené à retenir l'achat de 40 imprimantes (maintenance comprise) plutôt que la location, évitant le risque d'un matériel usagé peu fiable pour une faible différence de coût. En outre, parmi les critères de choix de l'entreprise, il a aussi été tenu compte du temps nécessaire pour la production d'un hologramme sécurisé pour les badges, en l'occurrence la « Marianne » du SPHP.

Le devis du titulaire, d'un montant de 441 646 € HT (528 209 € TTC) pour les imprimantes et les consommables a été établi le 21 avril 2008 et a donné lieu à des commandes du même montant (411 331 € TTC imprimantes et consommables et 116 878 € TTC badges et hologrammes). La comparaison entre les prix des matériels loués ou achetés a justifié pour le SGPFUE l'achat d'imprimantes plutôt que leur location.

3. Les ajustements budgétaires

Cinq ajustements budgétaires ont été passés au bénéfice des deux prestataires.

a. Ajustements au profit du premier prestataire

Au mois de mai, un ajustement de 15 000,00 € TTC a été réalisé entre la tranche ferme et la tranche conditionnelle affermée.

Fin juillet après un mois d'exercice de la PFUE, les ministères avaient consommé la quasi intégralité des stocks de consommables prévus pour satisfaire trois mois de besoins. Face à ce constat, il a été décidé de passer une commande en urgence pour satisfaire aux besoins des dernières manifestations du mois de juillet et de disposer de quelques stocks de consommables en réserve pour anticiper les besoins des manifestations qui se tiendraient en septembre. Cet ajustement budgétaire n° 1 à hauteur de 10 281,04 € TTC a été notifié en août 2008.

Pour éviter des ajustements récurrents, l'AMO a proposé d'évaluer pour toute la période restant à courir jusqu'à la fin de la présidence (septembre à fin décembre) les besoins tant en consommables et en imprimantes de location supplémentaire que les coûts induits par les frais de déplacements hors Ile de France non budgétés initialement. Lors de la passation du marché, les frais de déplacement n'avaient pas été évalués à leur juste niveau compte tenu de la défaillance en personnel des ministères organisateurs. C'est ainsi qu'un deuxième ajustement budgétaire de 60 000 € TTC a été proposé pour couvrir à la fois les besoins en stocks de consommables (30 000 € TTC) et les frais de déplacement (30 000 € TTC). Cet ajustement budgétaire n°2 à hauteur de 60 000,00 € a été notifié en octobre 2008.

b. Ajustements budgétaires du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage

Fin juillet et malgré l'avenant passé, les ressources humaines affectées par cette société pour remplir les conditions prévues au marché ont paru insuffisantes. La complexité des situations à laquelle le SGPFUE a été confronté, la charge de travail qui ne pouvait être assumée en raison tant du manque de personnels affectés en propre à la PFUE que du manque de personnels affectés par les ministères organisateurs aux événements de la présidence a conduit le SGPFUE à demander à son assistant maître d'ouvrage de compléter l'équipe initialement prévue. Un ajustement budgétaire n°1 au profit de la société prestataire, à hauteur de 96 278,00 € TTC, a été notifié fin juillet 2008.

A l'automne, un dernier ajustement a été proposé pour couvrir le solde des frais engagés pour la validation de la totalité des documents produits par la maîtrise d'œuvre pour la finalisation de la personnalisation du logiciel SIGA au profit de la Présidence française. Un

ajustement budgétaire n° 2 au profit de la même société à hauteur de 6 593,55 € TTC a été notifié en octobre 2008.

Au total, les cinq ajustements budgétaires complémentaires s'élèvent à 188 152,59 € TTC. Quant aux marchés d'accréditation pour assurer la sécurité des participants aux manifestations organisées par la présidence française de l'UE leur coût total aura été de : 2 588 644,19 € TTC (2 400 491,60 € + 188 152,59 €).

4. La dépense totale

Tableau n° 30 : Les marchés d'accréditation (SIGA)

Titulaire	Objet	Procédure	€ TTC
Société prestataire pour l'accréditation	Fourniture d'un logiciel d'accréditation et matériels informatiques associés	3-7 ^e - Hors procédure	1 495 000
Ajustement budgétaire	Mai 2008 (affermisssement de la tranche conditionnelle)		15 000
Avenant n°1	Assistance technique (coordination interministérielle) et maintenance évolutive jusqu'en septembre	Hors procédure	454 480
Avenant n°2	Prestations complémentaires jusqu'en décembre 2008	Hors procédure	230 828
Ajustement budgétaire 1	Août 2008	Hors procédure	10 281
Ajustement budgétaire 2	Octobre 2008	Hors procédure	60 000
<i>S/Total</i>			2 265 589
Société chargée de l'assistance à maîtrise d'ouvrage	Assistance à maîtrise d'ouvrage	3-7 ^e - Hors procédure	136 344
Avenant n° 1	Août 2008	Hors procédure	47 242
Avenant n° 2	Octobre 2008	Hors procédure	36 598
Ajustement budgétaire 1	Juillet 2008	Hors procédure	96 278
Ajustement budgétaire 2	Octobre 2008	Hors procédure	6 594
<i>S/Totalt</i>			323 056
TOTAL Accréditations			2 588 645

Source : SGPFUE Note explicative du 16/01/09.

Le coût de la sécurité

Le coût élevé du programme d'accréditation mis en place pour la présidence française (2,6 M€) appelle plusieurs observations.

D'abord, ce logiciel interministériel d'accréditation sécurisé (SIGA), mis en place pour les événements PFUE organisés sur le territoire français, s'est appliqué à 322 d'entre eux. Sur ces 322 événements, on comptait aussi bien des événements impliquant le Chef de l'Etat et ses homologues de pays tiers, le Premier Ministre, les ministres français et leurs homologues étrangers, que les experts ou les membres de la société civile. Ainsi, le logiciel SIGA a permis d'assurer une accréditation, selon des procédures normalisées d'inscription en ligne de près de 90 000 personnes pendant les 6 mois de la PFUE. Ce logiciel a garanti une homogénéité de traitement de toutes les phases aval et amont de l'inscription des participants aux événements PFUE en France, dans des conditions de sécurité satisfaisantes. Ce logiciel a également permis de faire face à des événements d'une ampleur exceptionnelle, parfois organisés dans des délais extrêmement courts, tels que le Sommet de Paris pour la Méditerranée (accréditation de 4 162 personnes, dont la moitié de journalistes), les Journées européennes du Développement (accréditation de près de 600 représentants de délégations, plus de 700 fournisseurs et près de 250 journalistes), ou enfin, les Assises Européennes de l'Innovation (accréditation de plus de 1 000 participants). Rapporté au nombre de personnes accréditées, le coût de revient a été d'environ 29 € par accréditation.

Ensuite, quatre avenants et cinq ajustements budgétaires ont été nécessaires pour financer les missions complémentaires confiées aux deux prestataires au regard de la carence en personnel qualifié mis à disposition du SGPFUE, l'insuffisance du personnel affecté par chaque ministère aux manifestations dont ils avaient la charge et la répartition de très nombreux événements sur tout le territoire (parfois avec des participants extérieurs à l'Union européenne requérant des mesures de sécurité exceptionnelles).

Par ailleurs, le coût total de ce programme d'accréditation de la Présidence au regard des 322 manifestations ayant utilisé le logiciel SIGA s'élève à 2 265 589 €, hors assistance à maîtrise d'ouvrage (323 055 €). Au titre de l'accréditation (y compris l'acquisition de la licence temporaire et une participation au schéma d'organisation) le coût est de 708 349 €. A ce montant doit être ajouté celui induit par les prestations complémentaires pour renforcer l'équipe du SGPFUE, mettre en œuvre les diverses adaptations du système demandées par les ministères et répondre à des besoins spécifiques d'événements non initialement prévus tel le Sommet de Paris pour la Méditerranée, les JED à Strasbourg, les Assises de l'Innovation à Paris, à savoir 761 567 €. Cela correspond, pour la période allant du 1^{er} juillet au 31 décembre, à la présence de quatre personnes à temps plein, 7 jours sur 7, avec astreintes les week-ends et interventions sur les sites (frais de déplacement inclus) ainsi que la mise en place d'une « hot line » téléphonique 24 heures sur 24 pour répondre à toute demande des utilisateurs.

De plus, le montant de l'acquisition des matériels nécessaires (serveurs, imprimantes, consommables divers) s'établit à 733 141 €. A la date de remise du rapport, ce matériel était en cours de dévolution aux ministères demandeurs avec l'accord de « France-Domaine ». Les ministères de l'intérieur, de l'immigration et des affaires étrangères devraient ainsi se partager les serveurs et les machines à badger.

Enfin et surtout, il doit être observé que cette dépense élevée ne sera en rien capitalisée puisque le dispositif SIGA ne sera pas réutilisé par les administrations concernées.

III. LES PRODUITS PROMOTIONNELS

M. Philippe Starck a été désigné par le Gouvernement comme Directeur artistique de la PFUE, étant entendu que ses prestations seraient bénévoles.

A. LE CADRE JURIDIQUE

Le dispositif juridique retenu par la DSAF du Premier ministre, le CBCM et le SGPFUE repose sur trois séries de conventions :

- o Une convention pour une prestation artistique à titre gratuit de design des produits promotionnels de la PFUE et une recherche des entreprises capables de les produire, passée par l'Etat avec Ubik Starck ;

- o Cinq conventions passées entre la direction artistique (« Ubik Starck »), et chacune des entreprises retenues, qui portent sur la concession temporaire de licence limitée dans son objet et le droit d'usage du nom commercial ;

- o Cinq marchés passés par l'Etat avec chacune des entreprises retenues (et deux avenants pour ajustement des prix ou des quantités) sur la base de l'article 35-HH-8° du code des marchés publics en raison de l'exclusivité découlant de la concession d'utilisation du nom commercial (motif artistique et compétence technique).

La liste des produits a été approuvée au cours de nombreuses réunions à l'Elysée, à Matignon et au MAEE. Le nombre d'objets commandés dépendait de trois variables : les concepts d'utilisation proposés par le directeur artistique ; les demandes formulées par les administrations organisatrices des réunions ministérielles ; les arbitrages des réunions de haut niveau. Selon le SGPFUE, la somme affectée à ces produits a été du même ordre de grandeur que celle consacrée par la présidence allemande.

B. LES PRESTATIONS

1. Maroquinerie, papeterie et divers

La Société L a fourni : 25 000 sacoches, 150 000 porte-documents, 5 000 pochettes, 6 000 parapluies, 6 000 coupe-vents, 29 000 cravates, 8 000 bracelets, 9 500 clés USB, 300 000 porte-badges, 200 000 stylos à bille, 200 000 blocs, 6 500 chemises de dossier, 500 draps de bain/ponchos (demande spécifique du MAEE). Ces commandes ont représenté un total de 3 183 365 € HT si l'on inclut les frais de stockage, de colisage et de distribution.

2. Baladeurs multimédia

La société A a fourni 1 850 baladeurs multimédia (lecteurs de films) pour un montant total de 465 547 € HT. La page d'accueil présente le logo de la PFUE stylisé par Philippe Starck. 27 films français contemporains primés ont été sélectionnés par Philippe Starck qui a obtenu des producteurs que ces films soient libres de droits. Ces films ont été pré-chargés dans les appareils, avec un dispositif anti-copie.

3. Lecteurs de livres numériques

La société B a fourni 80 lecteurs de livres numériques (livres électroniques) pour un montant de 20 800 € TTC. La page d'accueil présente le logo de la PFUE stylisé par Philippe Starck. Les 19 romans français contemporains primés chargés dans l'appareil ont été

sélectionnés par Philippe Starck qui a obtenu des éditeurs concernés que ces livres soient libres de droit.

4. Cadres numériques

La société P a fourni 2 500 cadres numériques photos pour un prix de 332 525 € HT (après l'avenant réduisant le prix unitaire suite à l'abandon d'une option technologique). La page d'accueil présente le logo de la PFUE stylisé par Philippe Starck. Les photos sont celles du Conseil européen et des 27 capitales des États-membres, selon le concept proposé par Philippe Starck.

5. Épinglettes (Pin's)

La société F a fourni 4 600 épinglettes, avec le logo PFUE, stylisé par Philippe Starck pour l'identification des Chefs d'Etat et de Gouvernement (couleur or), des ministres et autres chefs de délégation (couleur argent) ainsi que d'autres épinglettes pour les agents de liaison, le tout pour un montant de 6 760 € HT.

6. Pièce commémorative

A la demande du SGPFUE, la Monnaie de Paris a fait dessiner par Philippe Starck la face d'une pièce de deux euros pour célébrer la PFUE. 25 millions d'exemplaires de cette pièce ont été frappés et mis en circulation. Le SGPFUE a acheté 5 000 pièces spécialement colorisées, sérigraphiées et numérotées selon un concept et avec un emballage spéciaux, pour un montant de 35 700 € HT. Il n'y a pas eu de convention entre « Ubik Starck » et la Monnaie. Le marché a été conclu entre la DSAF du Premier ministre et la Monnaie de Paris, conformément à l'article 35-II-8° du code des marchés publics, en référence à l'exclusivité technique de cet EPIC.

C. LE COUT

Au total, le coût des produits promotionnels de la PFUE s'est élevé à 4 114 119 € HT et à 4 920 487 € TTC (y compris les frais de stockage, de colisage et de distribution).

Le MAEE a demandé au SGPFUE de prévoir en sus trois cadeaux spécifiques destinés aux rencontres que le ministre avait avec ses homologues des Etats membres de l'Union Européenne ou des pays tiers :

- o 150 sacs pour un montant de 60 000 € HT. Le sac, de la couleur utilisée par Philippe Starck pour les autres produits, a été personnalisé avec le logo de la PFUE stylisé par ses soins. Il a été proposé avec une forte réduction (remise de 40 %) en avant-première de mise sur le marché.

- o 50 coffrets contenant deux bouteilles de vins précieux (Château d'Yquem et Château Cheval Blanc) pour un montant de 10 000 € HT (après remise de 40 %). Les coffrets en bois comportaient le logo de la PFUE stylisé par Philippe Starck.

- o 500 draps de bain/ponchos conçus par Philippe Starck dans le cadre du dispositif juridique rappelé plus haut pour un coût total de 20 000 €.

Tableau n° 31 : Les produits promotionnels (€ TTC)

Titulaire	Objet	Procédure	€ TTC
Philippe STARCK	Assistance artistique gratuite	Convention	
<i>Produits promotionnels</i>	Achat de produits promotionnels sous design STARCK pour un montant prévisionnel de 4 910 376 €. Marchés passés sans publicité ni mise en concurrence (droits d'exclusivité conférés par Philippe Starck).	Art. 35-II 8° - Négociée SMC	
Société L	Produits destinés aux délégués et journalistes (sacoches, parapluies, papeterie ...)	Art. 35-II 8°	3 807 304
Société A	Baladeurs multimedia comportant 27 films français contemporains	Art. 35-II 8°	496 717
Société A	Avenant n°1	Art. 35-II 8°	60 078
Société B	Livres numériques (19 romans français)	Art. 35-II 8°	24 877
Société P	Cadres numériques photos (photos du conseil européen et des 27 capitales des états-membres)	Art. 35-II 8°	397 009
Société P	Avenant n°1	Art. 35-II 8°	-
Monnaie de Paris	5000 pièces de deux euros	Art. 35-II 8°	42 698
Société F	Epinglettes	MAPA Art. 28	8 085
	<i>Les cadeaux spécifiques au MAEE</i>		
Société V	150 sacs damier graphite avec logo	Art. 35-II 8°	71 760
Château Cheval Blanc et Château Yquem	50 coffrets de vin stylisés Starck avec le logo PFUE	Art. 35-II 8°	11 960
TOTAL Produits promotionnels			4 920 487

Source : SGPFUE

IV. LA COMMUNICATION

Chaque opération de communication a relevé d'un dispositif spécifique.

A. LE SITE INTERNET DE LA PFUE

Le site internet²⁶ a été le principal vecteur d'information et de communication de la PFUE. Il demeure consultable en l'état.

La conduite du projet, financé par le SGPFUE, a été réalisée au secrétariat général pour les affaires européennes (SGAE), avec l'appui administratif et technique du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Ce site comporte de nombreuses innovations techniques par rapport à ceux des précédentes présidences : une web Tv avec plusieurs chaînes thématiques ; une carte interactive et des itinéraires « géolocalisables » fournis gratuitement par l'Institut Géographique National (IGN) ; des prévisions météorologiques sur les lieux des événements ainsi qu'un système de synthèse vocale pour les mal voyants. Son contenu a été traduit en cinq langues avec le soutien d'une équipe de huit traducteurs professionnels recrutés par France coopération internationale sur financement SGPFUE. Par ailleurs, le site comportait un stock de documents de base en 23 langues consultables en permanence.

²⁶ www.ue2008.fr

Un appel d'offres a été lancé le 16 juillet 2007 par le ministère de l'économie, qui hébergeait déjà le site du SGAE, sur la base d'un cahier des charges. Le SGPFUE a été associé à la rédaction des documents et à la procédure de sélection des candidats. Sur les sept sociétés qui avaient soumissionné, deux avaient des offres compatibles avec tous les aspects du cahier des charges. Le marché a été notifié le 20 décembre 2007 à la société qui était à la fois la moins disante du point de vue du prix et celle ayant obtenu la meilleure note pondérée.

Avant l'ouverture du site, il s'est avéré que les mécanismes de publication envisagés par le titulaire du marché ne fonctionnaient pas. Une refonte radicale de l'architecture de la plate-forme a dû intervenir en juin 2008. Le site a d'emblée présenté une instabilité conduisant à une indisponibilité temporaire que seul un redémarrage complet de la plate-forme pouvait corriger. Dans un premier temps, le SGAE a mis en place une astreinte afin d'assurer une surveillance du site et effectuer les manipulations nécessaires à son bon fonctionnement. Sous la menace d'une résiliation du marché, le titulaire a ensuite mis en place un redémarrage préventif quotidien de la plate-forme et une équipe d'astreinte chargée de surveiller le site et le redémarrer en cas de nécessité.

Ces dysfonctionnements, qui n'ont pas été perçus par les utilisateurs, ont pu avoir parfois des répercussions sur le système d'accréditation en ligne. Ils ont été pénalisants pour les producteurs d'informations et les équipes chargées de l'administration du site et ont conduit à opérer une refaction sur les sommes dues au titre du marché (37 000 €) et à appliquer des pénalités de retard (60 000 €).

Le coût final de la prestation a été de 330 381 € TTC. Il y a eu un peu plus d'un million de visites au cours des six mois de la présidence française.

B. TELEDIFFUSEUR HOTE

Le SGPFUE a financé, via un marché conclu à la suite d'un appel d'offres du MAEE, la couverture télévisuelle d'une quarantaine d'événements, notamment tous ceux qui impliquaient la présence de chefs d'Etat ou de gouvernement et des 27 ministres.

L'appel d'offres a été remporté par l'Union européenne des radiodiffuseurs (UER ou Eurovision) qui couvre l'ensemble des événements avec des équipes de professionnels. Le signal était mis gratuitement à disposition des télévisions membres de l'UER (la plupart des télévisions publiques européennes) et moyennant paiement pour les autres.

Tableau n° 32 : Les marchés passés par un ministère pour compte commun

Objet	Procédure	€ TTC
Création du logo de la PFUE - Marché passé par le SIG sur le programme 129	MAPA Art. 28	57 408
Site Internet www.ue2008.fr – Marché MINEFE réalisé au SGAE et imputé sur l'UO SGAE (BOP SGPFUE)	Appel d'offres européen	330 381
Télédiffuseur hôte (TDH) – Marché passé pour l'ensemble des ministères par le MAEE et imputé sur l'UO Protocole	Appel d'offres européen	1 030 332
Location et exploitation d'un Nodal. Marché passé pour l'ensemble des ministères par le MAEE et imputé sur l'UO Protocole	Appel d'offres européen	164 448
Confection et exploitation des enquêtes de satisfaction - Marché MINEFE	MAPA Art. 28	20 354
Prestations de services de secrétariat - Marché MINEFE	MAPA Art. 28	77 824

Source : Tableau SGPFUE 5/12/2008

C. LE PROGRAMME « DECLINAISON DU LOGO »

1. Le marché

Le Service d'Information du Gouvernement (SIG) a été chargé, dès la fin du mois de mars 2007, de lancer un appel d'offres pour la « *création d'une identité visuelle pour la PFUE* », selon la procédure adaptée prévue par l'article 28 du code des marchés publics (MAPA). Selon le cahier des charges, le titulaire est chargé de la conception, de la mise au point et de la finalisation du logo retenu et de ses principes d'application, notamment sur Internet, et de l'élaboration de la charte graphique sur tous supports. La prestation ne prend pas en compte la fabrication des objets dérivés, pour éviter notamment une multiplicité trop importante des candidatures.

Les objectifs assignés à cette identité visuelle sont de valoriser la Présidence française et le rôle de la France dans la construction européenne ; de souligner le sentiment d'appartenance à l'Europe ; de véhiculer une image dynamique. Le logo doit concilier trois dimensions, au niveau mondial, européen et national, être lisible et suggérer l'idée de la France et de l'Europe. Parmi les contraintes imposées, le logo doit intégrer le nom de domaine du site Internet (ue2008.fr), « *identifier la France et l'Union européenne sans pour autant utiliser les drapeaux français et européens* », pouvoir être utilisé avec la Marianne et faire l'objet d'utilisations variées (têtes de lettres, chemises de dossiers de presse, signalétique, bannières publicitaires, produits dérivés etc.).

Le montant prévisionnel du marché s'élevait à 60 000 € HT. Après validation du cahier des charges, l'appel d'offres a été mis en ligne sur le site du BOAMP le 20 septembre 2007. Treize sociétés ont déposé un dossier dans les délais requis ; quatre d'entre elles ont vu leur offre jugée irrecevable car non-conforme aux critères de la consultation. A la suite de l'analyse des offres des neuf sociétés restantes, le pouvoir adjudicateur (SIG) a retenu celle d'une société qui est apparue comme « la plus pertinente et la plus avantageuse au regard des critères de sélection énoncés dans la lettre de consultation ». Une fois ce choix confirmé par le cabinet du Premier ministre, le marché, d'un montant de 57 408 € TTC a été notifié à la société retenue le 12 décembre 2007.

La procédure en vigueur pour les MAPA le permettant, le titulaire du marché a été invité à effectuer des travaux complémentaires (y compris le développement de réglettes de couleurs avec la mention en 23 langues « Union Européenne - Présidence Française ») et le logo, approuvé dans sa version définitive, a été mis en ligne dans la première quinzaine de mai 2008 avec la déclinaison de la charte graphique sur un site sécurisé du SIG.

Dans la mesure où le lancement du marché pour le choix du logo PFUE 2008 avait été prévu par le SIG dès le début de l'année 2007, avant la création du Secrétariat Général de la PFUE, il est resté rattaché au programme 129 (BOP SIG) en raison de la modicité de la somme, et compte tenu de la complexité d'un rattachement au programme 306 (délégation de gestion ou transfert de crédits).

2. Les observations

Interrogé sur le fait qu'aucune des trois propositions du dossier d'offres de la société retenue n'a été réalisée, le SIG observe qu'il ne s'agissait que de propositions de « *pistes créatives* ». D'après le SGPFUE (tableau des marchés du 2 décembre 2008), le logo a en fait été retravaillé par les équipes de l'entreprise suivant les orientations des autorités politiques. C'est ainsi que dans la version finale le logo représente les drapeaux français et européens, ce qui était formellement exclu dans le cahier des charges. Cette version a, en outre, été exécutée par un sous-traitant, ce qui n'était pas prévu dans le contrat. Après recherches effectuées

auprès des services du Premier ministre, il ressort que la facture de 57 408 € TTC correspondant à l'offre initiale a bien été payée au prestataire le 4 juin 2008, et que le sous-traitant ne semble pas avoir bénéficié d'un autre paiement pour sa prestation.

Il n'en reste pas moins que ce manque de transparence dans la passation du marché pourrait dans ces conditions, être considéré comme ayant privé les candidats concurrents de la possibilité de présenter leur offre sur le thème retenu.

Si le SIG ne semble pas avoir passé de marchés avant le MAPA logo, par contre un marché pour les campagnes de communication a été passé avec ce même prestataire d'octobre 2008 à octobre 2009 (augmentation du budget alloué au SIG).

D. LES EDITIONS

Dans le cadre des opérations de sensibilisation du grand public et de valorisation des créations françaises, un programme de coopération avec les maisons d'édition a été mis en place. Le montant total des marchés d'édition est de 764 734,41 € HT plus 2 500 € HT de frais de transport pour la RMN et la revue l'Histoire, soit un montant total de 809 167,36 € TTC auquel s'ajoutent 190 000 € de subventions via l'UO « DGCID » pour « Penser l'Europe » et l'UO « MEIE » pour la plaquette INSEE.

1. La Réunion des musées nationaux (RMN) et le Fonds national d'art contemporain (FNAC)

Il a été décidé de mettre à profit la grande exposition « Picasso et les maîtres » de l'automne 2008 pour commander à prix coûtant à la RMN 5 000 catalogues qui ont été distribués aux ministres et chefs de délégation. Par ailleurs, le SGPFUE a commandé 5 000 exemplaires de l'ouvrage « Le mystère de l'Eclat » (3 000 en français et 2 000 en anglais) édité à l'occasion de l'exposition les pastels du musée d'Orsay de l'automne 2008.

De même, le FNAC a publié avec la maison d'éditions « Togouna » le catalogue de l'exposition de photos retenues pour décorer l'étage 50 du bâtiment « Justus-Lipsius ». 3 000 exemplaires en ont été acquis au prix coûtant.

2. Les autres éditeurs

La société Gallimard a actualisé l'ouvrage de la collection Découvertes « l'Europe, petite histoire d'une grand idée » et a proposé au SGPFUE de participer à un nouveau volume de la même collection sur « l'Europe des Universités ». Le SGPFUE a acquis 5 000 coffrets de ces deux ouvrages au prix coûtant. Elle a également publié, à l'occasion de l'exposition Picasso, un recueil hors série de la collection Découverte/Gallimard/RMN intitulé « Picasso et les Maîtres anciens » dont le SGPFUE a acquis 3 000 exemplaires au prix coûtant pour distribution dans nos ambassades.

Par ailleurs, l'agence VU a proposé un projet, coédité avec la fondation « Notre Europe », intitulé « fabriques de l'Europe » dont il a été acquis 4 000 ouvrages au prix coûtant. De même, l'agence Signatures a proposé de publier un ouvrage intitulé « Europe Echelle 27 » dont il a été acquis 3 000 exemplaires au prix coûtant.

3.

SGPFUE

Le secrétariat général a participé à l'édition de trois ouvrages de réflexions portant sur l'Europe.

D'abord, à la demande du MAEE et du Secrétariat d'Etat aux Affaires européennes, le SGPFUE a subventionné l'édition par Cultures France de 5 000 coffrets de 7 volumes bilingues français/anglais d'une collection « Penser l'Europe » élaborés par le Centre d'analyse et de prévision du MAEE.

Ensuite, la revue *l'Histoire* a édité un numéro spécial en octobre 2008 à l'occasion des Rendez-vous de l'histoire de Blois intitulé « les Européens d'Hérodote à Erasmus » dont ont été acquis 5 000 exemplaires au prix coûtant.

Enfin, les éditions *Autrement* ont publié un livre d'histoire illustré « Europe, mémoires profondes » présentant pour chaque Etat membre deux éléments fondateurs de son identité dont 5 000 exemplaires ont été acquis au prix coûtant.

Par ailleurs, une somme a été attribuée à l'UO « ministères économiques et financiers de Bercy » pour l'édition par l'INSEE d'une plaquette en français, anglais et allemand sur « la France dans l'Union Européenne ».

Le SGPFUE a bénéficié d'une réduction de 40 % sur le prix public et tous ces livres ont été distribués via les ministères et les ambassades aux ministres étrangers, aux délégués et aux journalistes. L'exclusivité d'une part, et le caractère artistique d'autre part, justifiaient le recours à l'article 35-II-8° du code des marchés publics (marchés qui ne peuvent être confiés qu'à un opérateur déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection des droits d'exclusivité).

Tableau n° 33 : Les marchés d'éditions

Titulaire	Objet	Procédure	€ TTC
EDITIONS	Achats d'ouvrages. Marchés passés sans publicité ni mise en concurrence (exclusivité des droits de propriété intellectuelle)	Art. 35-II 8° Négociée SMC	
Réunion Musées nationaux	5000 catalogues de l'exposition « Picasso et ses maîtres »	Art. 35-II 8°	158 696
Réunion Musées nationaux	5000 exemplaires (Pastels du Musée d'Orsay)	Art. 35-II 8°	123 696
Togouna	3000 exemplaires « Le plus bel âge »	Art. 35-II 8°	63 216
Gallimard	Coffrets de la collection « Penser l'Europe »	Art. 35-II 8°	87 591
Gallimard	3000 exemplaires « Picasso et les maîtres anciens »	Art. 35-II 8°	13 195
Signatures	3000 exemplaires « Europe Echelle 27 » au prix coûtant	Art. 35-II 8°	149 989
Autrement	5000 livres « Europe, mémoires profondes »	Art. 35-II 8°	100 019
Agence VU	4000 ouvrages au prix coûtant (Fabriques de l'Europe)	Art. 35-II 8°	94 065
L'Histoire	5000 revues (numéro spécial) au prix coûtant	Art. 35-II 8°	18 700
	TOTAL		809 167

Source : Tableau SGPFUE 5/12/2008

E. PROGRAMME « HABILLAGE ET MISE EN SCENE DU BATIMENT DU CONSEIL A BRUXELLES »

La France s'est inscrite dans la tradition qui veut que chaque présidence aménage le hall du bâtiment du Conseil à Bruxelles, l'entrée « VIP » et les bureaux « Présidence ».

Un appel d'offres a été lancé au mois de décembre 2007 sur la base d'un cahier des charges rédigé par un assistant à maîtrise d'ouvrage également choisi par appel d'offres. Sur les dix cabinets d'architectes-scénographes ayant répondu à l'appel d'offres, c'est le projet de l'architecte Sylvain Dubuisson qui a été retenu, obtenant la meilleure note calculée en fonction des critères pondérés dont notamment l'originalité artistique de la création. Son projet s'articulait autour d'une sphère transparente de 16 mètres de diamètre sur laquelle était imprimés 27 spires reprenant les couleurs de chacun des drapeaux des États-membres. Deux miroirs suspendus aux parois de l'atrium de part et d'autre de la sphère permettaient aux visiteurs de voir le logo de la PFUE s'inscrire au centre de celle-ci. Par ailleurs douze postes de télévision permettaient de capter 27 chaînes d'information (une par État-membre). Au-delà de cet atrium, au lieu de rencontre habituel des délégués, était projetée une horloge numérique avec des drapeaux des États-membres et des étoiles marquant minutes et secondes.

Pour la réalisation, il a été décidé de distinguer six lots (la sphère et les miroirs, l'horloge numérique, le mobilier, les moniteurs TV, le câble satellitaire et le graphisme du décor de l'atrium) en dehors du marché de conception et de suivi de réalisation attribué à M. Sylvain Dubuisson. La décision d'aménagement de « l'étage 50 », celui où siège le Conseil Européen, ayant été prise plus tard au plus haut niveau, la conception de ces travaux a également été confiée au designer chargé de l'aménagement global afin d'assurer une image cohérent et harmonieuse. M. Dubuisson a alors élaboré un projet d'aménagement intérieur pour le bureau présidentiel et les espaces d'attente (murs, éclairage, rideaux, mobilier d'assise) sur la base d'un avenant à son marché.

Le coût total de l'opération « Justus-Lipsius », y compris les décorations florales et les aménagements spécifiques aux Conseils Européennes, ont été de 1 325 778 € dont 671 535 € délégués à la Représentation Permanente de la France auprès de l'Union Européenne. Ce projet a été piloté sous l'empire de l'urgence (validation tardive de certains éléments du projet par l'autorité politique ; contraintes techniques imposées par le Secrétariat Général du Conseil ; nécessité de choisir des équipes expérimentées). Le directeur artistique de la PFUE, M Philippe Starck, a à chaque stade donné son avis à M. Sylvain Dubuisson avec l'objectif de conférer à l'ensemble une cohérence générale et une ligne artistique correspondant à l'image souhaitée.

Tableau n° 34 : L'aménagement scénographique du « Justus-Lipsius »

Titulaire	Objet	Procédure	€ TTC
Groupe Dubuisson et Agence 3° Pôle	Conception et suivi d'un projet d'aménagement scénographique du bâtiment Juste Lipse	MAPA Art.28	129 407
Groupe Dubuisson	Avenant		21 528
Entreprise B.	Réalisation, transport, installation et désinstallation d'une sphère gonflable (imprimée de 27 spires) et de 2 miroirs	Art. 35-II 8° Négociée SMC	476 003
Commandes RP Bruxelles	Commandes passées directement par la RP Bruxelles (3 délégations de crédits)		671 535
L'Art en scènes	Assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'aménagement du Justus-Lipsius	MAPA Art.28	27 305
TOTAL de l'opération Justus-Lipsius			1 325 778
L'Art en scènes	Assistance à maîtrise d'ouvrage pour les autres projets artistiques	MAPA Art.28	48 187

Source : Tableau SGPFUE 5/12/2008

Une œuvre éphémère

Au terme de la présidence française, la « Sphère Dubuisson » a été détruite, aucun « repreneur » ne s'étant manifesté et la conservation s'avérant difficile. A cet égard, il faut regretter que la question de la propriété physique du matériel constituant l'œuvre (sphère, miroirs, dispositifs techniques) n'ait pas été explicitement réglée, ni par le marché passé avec M. Sylvain Dubuisson, ni par le marché de réalisation passé avec la société B. : ce second marché stipule, d'un côté, que le prestataire enlève le matériel après désinstallation et recycle les éléments qui peuvent l'être ; mais d'un autre côté, il précise qu'il s'agit d'une « acquisition » par l'Etat, et que celui-ci garde la faculté de supprimer la prestation de désinstallation elle-même. Ces éléments sont à relier au fait que le cahier des charges est muet quand aux spécifications techniques pouvant permettre la réutilisation des éléments de la scénographie en un autre lieu (l'aptitude de ces éléments à être démontés, conservés, transportés, puis remontés).

F. LE COUT DE LA COMMUNICATION

Il est difficile d'établir un bilan consolidé des dépenses de communication liées à l'organisation de la PFUE, chaque événement comportant une part de communication. Il avait été décidé au plus haut niveau que la communication politique sur la PFUE relèverait directement de la Présidence de la République et du Gouvernement. Le SGPFUE n'avait donc pas d'actions de communication dirigée vers les médias (sauf le financement du site internet et du TDH).

En revanche, des actions « dérivées » de communication, validées par les plus hautes autorités de l'Etat, ont été soutenues financièrement par le SGPFUE. Cela concernait des actions de communication institutionnelle et des actions de communication liées à chaque événement PFUE organisés par les ministères récipiendaires de crédits PFUE.

1. Les actions de communication institutionnelle directement mises en œuvre ou financées par le SGPFUE.

Le total des actions de communication imputées sur le BOP « SG-PM » s'élève à 11,59M€.

2. Les actions de communication PFUE relevant de la compétence propre de chaque ministère.

Les crédits correspondants relevaient de chaque UO et les actions de communication étaient souvent incluses dans le coût total des événements. Toutefois, certains ministères ont aussi organisé des manifestations de communication d'envergure directement tournées vers le grand public afin de le sensibiliser aux enjeux de la PFUE. Les actions de communication engagées sur le programme 306 par les ministères ont été de natures diverses : elles recouvraient des actions en direction de la presse, d'autres relais d'opinion, de nos partenaires de l'UE, de nos postes diplomatiques, enfin, certaines ont été engagées en direction du grand public ou des chefs d'entreprises.

a. Les actions de communication à destination du grand public

Des événements « grand public » ont été organisés dans des domaines et des lieux très variés (espaces publics, universités, lieux historiques) et à destination de publics différents

(jeunes, universitaires, entreprises, milieux associatifs), afin de sensibiliser une population la plus large possible. Les manifestations suivantes ont été décidées ou approuvées au plus haut niveau de l'Etat.

- o L'installation du drapeau européen à l'Arc de triomphe, pour six mois a été financée via l'UO du Ministère de la Culture : 640.000 € ;

- o « Une cordée d'européennes sur le toit de l'Union européenne » a été financée via l'UO « Jeunesse et sports » : 90.000 € ;

- o « La carte de l'Europe » sur la pelouse du Champ de Mars a été financée via l'UO « DAF/Affaires européennes » : 107.042€ (auxquels s'ajoutent des contributions d'entreprises) ;

- o « Vivre l'Europe, vivre le sport » sur le Champ de Mars a été financé via l'UO « Jeunesse et sports » : 500.000 € (auxquels s'ajoutent des contributions privées importantes) ;

- o Festival des festivals « les étoiles du cinéma européen » a été financé via l'UO du Ministère de la Culture : 2 853 €.

Le total des événements « grand public » soutenus par le P 306 s'est élevé à 1 339 895 €. A cela s'ajoute l'éclairage de la Tour Eiffel en bleu pendant six mois, intégralement pris en charge au titre du mécénat par l'entreprise AREVA. D'autres actions de communication à destination du grand public ont également été organisées avec le concours d'entreprises publiques et privées : comme par exemple, l'installation de bannières dans les aéroports de Paris et dans les gares de chemin de fer; la mise à disposition par les constructeurs automobiles français PSA Peugeot-Citroën et Renault de 140 véhicules pendant les six mois de la PFUE sur lesquels le logo a été apposé.

b. Les actions de communication du BOP « MAEE »

Plusieurs UO ont été concernées par des actions de communication. Globalement, au regard des sept UO du BOP « MAEE », près de 3,9 M€ ont été consacrés à des manifestations « grand public » de communication sur l'Europe et à des actions de promotion vis-vis de la presse des événements organisés par le MAEE.

La Direction de la Communication et de l'Information du MAEE a engagé deux types d'actions de communication : les crédits de l'UO « DCI » du BOP « MAEE » ont été intégralement consacrés à la communication et ont financé :

- o des programmes de sensibilisation des journalistes et de nos postes diplomatiques : à l'instar de ce qu'avait fait la Présidence allemande, le MAEE souhaitait organiser en France ou dans les postes, des séminaires de sensibilisation aux priorités stratégiques de la PFUE permettant d'expliquer les choix politiques français pour l'UE. Les journalistes de toutes les zones géographiques, et en priorité les correspondants accrédités auprès des institutions européennes ont été concernés (723 268 €).

- o des dépenses de communication à destination de la presse, du grand public et de nos postes diplomatiques : des guides de la Présidence et des guides du Parlement européen à destination des administrations et des postes et des clés USB comprenant des textes communautaires de référence à destination des journalistes ont été financés sur le P – 306. S'agissant du grand public, des cartes postales – marque-pages et kakémonos ont été diffusés plus largement (165 217 €).

- o Cinq rencontres intitulées « Paroles d'Européens » ont été organisées dans plusieurs villes de France, dans le souci de rapprocher l'Europe des citoyens et de

donner la parole à ces derniers (2,39 M€ dans l'UO « DAF/Affaires européennes »).

o Dans le cadre de la mobilisation à la PFUE des entreprises, plusieurs rencontres avec le ministre et le secrétaire d'Etat ont été organisées avec les chefs des principales entreprises françaises afin de susciter des initiatives vis-à-vis du grand public et de leurs consommateurs (1.721€ dans l'UO « Hôtel du Ministre »).

o Les postes diplomatiques ont parfois engagé quelques actions de communication pour leurs besoins propres d'édition et de promotion de leurs activités PFUE, s'élevant, sur l'ensemble du réseau diplomatique, à près de 80 000 € dans l'UO « Moyens des Postes ».

Le total des actions de communication du BOP MAEE se sont élevées à 3 360 206 €.

c. Les actions de communication incluses dans les manifestations PFUE organisées par les ministères

Dans une large majorité des cas, les ministères ont eu recours à des actions de communication pour leurs manifestations. Des réunions plus techniques de directeurs ou d'experts nationaux ne mentionnent toutefois pas de coûts de communication. Ainsi, un coût moyen par événement de l'ordre de 2 à 3 % peut être généralement inclus dans le coût total de chacun, une réunion des 27 ministres induisant un coût de communication d'environ 30 000 €, une conférence ministérielle, un coût moyen de 17 000 €.

➤ Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

Les dépenses de communication se sont élevées à 34582,02€, soit 1,35 % des autorisations d'engagements de l'UO. La ligne « presse (hors salle de presse et restauration) et communication » s'est élevée à 24 178,78 €. Il convient également d'ajouter l'édition d'une plaquette de bilan de la PFUE pour un coût de 10 393,24 €.

➤ Secrétariat général de la défense nationale

L'estimation des dépenses de communication (hors matériels de communication) a été d'environ 60 000 €. Il s'est agi, à titre principal, d'un marché avec une société de communication et de l'édition de plaquettes de communication.

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales Pour le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, les dépenses de la rubrique « presse et communication » se sont élevées à 410 000 €.

➤ Ministère de la culture et de la communication

Le total des dépenses de communication pour l'ensemble des événements inscrits au programme de la PFUE et financés sur le 306, s'est élevé à 523 453, 80 € TTC ; cette dépense représente 5,99 % du coût total des événements (soit 8 739 846,34 € TTC, tous financements confondus : SGPFUE, autres financements publics, CE, mécénat).

➤ Ministère de l'agriculture et de la pêche

Le montant des dépenses correspondant à la rubrique « presse et communication » de toutes les manifestations PFUE du Ministère de l'Agriculture a représenté un montant de 24 215 €.

➤ Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

En ce qui concerne les frais de communication, la somme globale correspondant à la rubrique "communication et presse" pour l'UO « Bercy » s'est élevée à 199 000 €.

➤ Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative/jeunesse et sports

Les actions de communication de l'UO Jeunesse et sports sur les événements de cette UO (si l'on fait exception des deux événements « grand public » déjà comptabilisés par ailleurs que sont « la cordée d'européennes sur le toit du monde », et l'événement « vive l'Europe, vivre le sport ») ont représenté un coût total de 59 993 €.

Le total des actions communication du BOP « Ministères » s'est élevé à environ 1,3 M€.

Ainsi, le coût total des dépenses de communication soutenues par le programme 306 s'est-il élevé à environ 17 M€, si l'on prend en compte les événements « grand public » organisés au cours de cette période.

V. L'ACCUEIL DES DELEGATION ETRANGERES

La qualité de l'accueil des délégations sur le territoire du pays qui assure la présidence faisant partie des critères de réussite de cet exercice, les présidences successives ont souvent eu recours à des agents de liaison pour faciliter le séjour des ministres invités aux différentes réunions organisées dans leur pays.

1. Accompagnement des ministres

Le GIP France coopération internationale (FCI) a recruté à la demande du SGPFUE 54 agents de liaison (deux par Etat membre) et six coordonnateurs afin d'accompagner les ministres lors des réunions informelles qui se sont déroulées en France. Ils étaient ressortissants de 20 des 27 Etats membres. Ils avaient tous un niveau élevé de diplômes et étaient pour la plupart des anciens du Collège de Bruges ou du cycle internationale de l'ENA. Leur moyenne d'âge était de 25 ans. Ils ont participé à une cinquantaine de manifestations ministérielles qui se sont tenues dans 21 villes de France avec en moyenne 23 agents par réunion.

Tenu d'afficher une marge minimum de 12 % par son ministère de tutelle, FCI a consenti à diminuer l'assiette du calcul ce qui revient appliqué à l'ensemble de la prestation à une marge réelle de 9%. Par ailleurs FCI a également accepté de prendre à sa charge la rémunération du gestionnaire qu'il a dû embaucher pour gérer les agents de liaison. Il faut rappeler que les prestations de FCI au bénéfice de l'administration ne sont pas soumises à TVA. De la même façon, le SGPFUE a demandé à FCI de recruter huit traducteurs bilingues pour traduire les textes et les mettre en ligne sur le site internet.

Le coût des agents de liaison et des coordonnateurs (heures supplémentaires, frais d'émission, indemnités de logement et prime de fin de contrat compris) a été de 2 039 339 € et celui des traducteurs de 428 779 € soit (frais de gestion de FCI compris) un total de 2 744 133 €.

2. Transport/Automobiles

Le programme transports de la PFUE, mis en place mi juin 2008, trouve son origine dans les résultats de deux démarches effectuées par le SGPFUE à savoir :

- o Le prêt de 140 véhicules de la part des deux grands groupes automobiles français, PSA/Peugeot/Citroën et Renault ;

- o La mise à disposition par le ministère de la défense de 50 conducteurs par jour et d'une équipe de gestionnaires de l'activité de ce programme.

Une équipe de dix militaires du centre automobile de la défense (CAD), basé à Maisons Laffitte, a assuré la gestion des véhicules ; de plus, un à deux régulateurs mis à disposition par la défense ont encadré les chauffeurs sur le terrain pendant les manifestations. Malgré une bonne organisation, des difficultés de gestion des ressources et des plannings sont intervenues en raison de l'hétérogénéité des statuts des conducteurs (civils ou militaires, expérimentés ou non) qui n'avaient pas tous le même régime d'heures supplémentaires.

La mise à disposition des véhicules s'est conclue par la signature de conventions avec chaque groupe constructeur, qui ont par ailleurs accepté de prendre en charge une assurance tous risques incluant une franchise de 300 € par sinistre (aucun accident corporel n'a eu lieu, seuls 23 incidents ont fait l'objet de déclarations auprès des assurances des constructeurs).

L'approvisionnement des véhicules en carburant a été effectué par cartes accréditatives à l'aide du marché du service des essences des armées (SEA) passé avec la société Total. Ce marché étant néanmoins limité aux carburants et lubrifiants, le SGPFUE a dû recourir à une procédure d'urgence sans mise en concurrence, pour un montant de 40 000 € HT, destinée aux besoins supplémentaires (frais d'autoroute, lavage, aspirateurs, accessoires et divers).

Les véhicules prêtés par les constructeurs ont été utilisés en partie pour 44 manifestations ; ils ont parcouru 1,529 million de kms et 353 conducteurs du ministère de la défense ont participé à ce programme, soit 5 500 jours effectifs de travail. Au total le programme transports a coûté 384 885 €. Le SGPFUE estime ainsi à 4 M€ la moindre dépense sur ce programme grâce au soutien du ministère de la défense et au prêt des 140 véhicules par les constructeurs (par comparaison avec un coût moyen de 800 €/jour pour une journée de location de véhicule et conducteur VIP).

Il n'en reste pas moins que ces véhicules ont consommé 146 658 litres de carburant pour un coût total de 205 335 € (soit un prix au litre compris dans une fourchette de 0,98 € à 1,66 €), auquel pourraient être ajoutés les coûts induits au titre du bilan carbone. De plus, la limitation du nombre de conducteurs mis à disposition par la défense, l'absence de titre 2 et la simultanéité des manifestations n'a pas permis l'optimisation du parc de véhicules et a obligé à externaliser partiellement cette activité à des coûts supérieurs. Il convient en effet d'ajouter au programme transports les dépenses de location de véhicules par les ministères : à titre d'exemple, ce montant s'est élevé à 344 049 € pour le marché Biribin Limousines et à 583 066 € pour celui passé avec Peugeot Automobiles.

VI. LA RECHERCHE DE MECENAT

Pour la recherche de mécénat, le SGPFUE a décidé de faire appel à un consultant extérieur chargé de l'assister du stade de la sélection des projets jusqu'à la signature des conventions de mécénat en incluant l'obtention du rescrit fiscal prévu par l'article L. 80 du livre des procédures fiscales. En raison du montant estimé du marché, il est apparu possible

de recourir à la procédure adaptée de publicité et de mise en concurrence prévue à l'article 28 du code des marchés publics. Le marché a donné lieu *in fine* à l'émission de trois bons de commande forfaitaires pour un montant de 34 086 € TTC portant respectivement sur :

- o La recherche d'une solution de mécénat dans le domaine des serveurs informatiques au profit du projet d'accréditation de la PFUE (projet SIGA), recherche qui s'est avérée vaine ;

- o Une recherche analogue pour contribuer au financement du séminaire sur les contenus créatifs en ligne qui s'est traduite par la signature d'une convention avec « Vivendi » ;

- o Une démarche comparable pour le forum d'Avignon des 17-18 novembre. 340 000 € ont été mobilisés pour cette manifestation.

Les résultats sont donc limités. Mais, comme rappelé plus haut, beaucoup de mécènes ont été sollicités par la saison culturelle européenne.

VII. PARTENARIAT AVEC LES ENTREPRISES, LES GRANDES ECOLES ET LES UNIVERSITES

Il a été décidé de faire appel à une société spécialisée pour aider le SGPFUE à mettre en place une stratégie de partenariat et de communication avec les entreprises et les établissements d'enseignement supérieur. Un appel d'offres a été lancé sur la base d'une procédure adaptée de publicité et de mise en concurrence conformément à l'article 28 du code des marchés publics. L'appel d'offres a été publié le 9 février 2008. C'est « Publicis » qui a été retenu pour un montant total de 94 820 € HT.

VIII. LE BILAN CARBONE

Dans la mesure où le paquet énergie-climat constituait l'une des priorités de la présidence française, il a paru opportun de réaliser un bilan carbone des événements programmés pour le second semestre 2008. L'objectif était de donner à chaque opérateur les moyens de définir des préconisations opérationnelles destinées à réduire le volume d'émission de gaz à effet de serre et la consommation d'énergie fossile.

Avec le soutien technique de l'Agence de l'environnement de la maîtrise de l'énergie (ADEME, établissement public industriel et commercial), le SGPFUE a mis en œuvre une démarche de mesure des émissions et de conseil auprès des ministères. A cette fin un appel d'offres a été organisé afin de choisir un prestataire spécialisé dans la réalisation d'études d'impact en matière de bilan carbone. La consultation a conduit, dans un premier temps, à présélectionner trois des dix candidatures reçues. Outre le critère du prix, une analyse approfondie de ces offres a porté sur l'expérience en matière d'études d'impact complexes et sur la capacité à tenir les délais fixés.

C'est le bureau d'études « Alterconsult » qui a été retenu. Le coût de ce marché s'est élevé à 44 252 € TTC. Il a rendu un rapport définitif le 15 décembre 2008 qui estimait à environ 60 000 tonnes en équivalent CO₂ les émissions de gaz à effet de serre susceptibles d'être engendrées par les événements de la PFUE. L'essentiel de ce niveau d'émission est dû au poids important du transport (plus de 90 %).

Tableau n° 35 : Les autres marchés pour compte commun de la PFUE

Objet	Procédure	€ TTC
Partenariat et recherche de mécénat		
Assistance au montage d'opérations de mécénat	MAPA Art.28	34 086
Définition de stratégies de partenariat avec les entreprises	MAPA Art.28	113 405
Prise en charge à 50% de la promotion de la PFUE par la SNCF (pelliculage d'un train TGV, kakémonos dans qqs gares, impression de pochettes à billets aux couleurs PFUE)	Convention de partenariat	163 102
L'accueil des délégations étrangères		
Contrat de gré à gré avec le GIP pour le recrutement d'agents de liaison.	Convention	2 744 133
Revue de presse électronique pour le SGPFUE	MAPA Art.28	12 438
Bilan carbone		
Etude d'impact Bilan carbone	MAPA Art.28	44 252
Prestations juridiques	MAPA Art.28	35 880
Approvisionnement en carburant et prestations associées et avenant de prolongation	MAPA négocié	384 885
Marché de carburants supplémentaires subséquent à un accord-cadre SEA	-	

Source : Tableau SGPFUE 5/12/2008 réactualisé en juillet 2009.

PARTIE IV : LE BOP « PFUE - AUTRES MINISTÈRES »

I. LES CREDITS

Le BOP « PFUE-Autres ministères », ventilé à travers 16 UO, a mobilisé à lui seul, avec environ 71 M€ d'autorisations d'engagement, près de la moitié des crédits du P 306.

Tableau n° 36 : Autorisations d'engagement - BOP « PFUE ministères » en €

UO « agriculture et pêche »	2 803 097
UO « écologie, énergie, développement durable »	12 379 999
UO « immigration, intégration, identité nationale »	2 527 817
UO « intérieur, outre mer et collectivités territoriales »	6 432 836
UO « enseignement supérieur et recherche »	5 101 744
UO « culture et communication »	5 480 382
UO « éducation nationale »	4 180 992
UO « santé »	3 560 625
UO « travail, relations sociales »	4 596 243
UO « jeunesse et sports »	2 274 347
UO « délégation interministérielle à la ville »	550 000
UO « défense »	3 511 000
UO « ministères économiques et financiers »	14 200 348
UO « justice »	2 409 743
UO « logement et ville »	157 433
UO « haut commissariat solidarités actives »	1 195 000
TOTAL BOP « PFUE ministères »	71 361 605

Source : Dotations SGPFUE (Données ACCORD au 19/01/09).

II. LES UO

Les principales UO ministérielles ont fait l'objet d'un examen développé ci-après. Y figure pour chaque UO, outre l'examen de la gestion des crédits, une brève tentative de présentation des résultats qui repose, chaque fois que possible, sur des éléments factuels ; ces éléments sauraient d'autant moins constituer une évaluation de la performance du programme 306 que, comme il a été dit, la chaîne de causalité entre résultat politique et gestion budgétaire n'est pas établie.

A. UO « INTERIEUR »**1. L'organisation mise en place pour la PFUE**

La mission pour la présidence française de l'Union (MPFUE), chargée par le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales de préparer la Présidence française de l'Union européenne, a été mise en place de juillet 2007 à février 2009. Elle a eu pour mission de mettre en cohérence les travaux des directions et services intéressés conformément au programme retenu par le ministre. Huit conseillers et chargés de mission ainsi qu'un secrétariat de trois personnes ont été mis à sa disposition.

Les objectifs fixés à la MPFUE ont été les suivants : la préparation d'un programme pour la Présidence ; le suivi des groupes de travail à Bruxelles et l'établissement d'une feuille de route en liaison avec le Secrétariat général des affaires européennes et la Représentation permanente à Bruxelles ; l'établissement des relations avec un certain nombre de partenaires comme les Présidences précédentes et suivantes de l'Union. La mission a également suivi le déroulement des différentes manifestations thématiques organisées par le ministère de l'intérieur sous le label PFUE en portant une attention particulière à celles qui ont pu bénéficier de la présence du ministre.

Trois manifestations ont été organisées avant le début de la Présidence française : le séminaire européen sur l'interopérabilité radio dans les zones frontalières ; le séminaire sur la traite des êtres humains en Europe ; le séminaire consacré à la préparation d'une plateforme européenne de signalement pour lutter contre la cybercriminalité. Plus d'une trentaine de manifestations ont bénéficié du label de la PFUE et, en dehors de ces manifestations labellisées, une conférence a été organisée avec le collège européen de police (CEPOL).

2. Le soutien aux manifestations bénéficiant du label PFUE

La MPFUE n'a pas eu à prendre en charge directement les manifestations bénéficiant du label PFUE, à l'exception du Conseil « JAI » informel de Cannes et du Forum « UE/Balkan » de Zagreb. Néanmoins elle a apporté un soutien logistique à un certain nombre d'entre elles, telles les manifestations organisées par le Secrétariat d'Etat à l'outre-mer, au nombre de trois, le colloque international sur l'échange et la conservation des données et le Forum européen sur l'avenir de l'administration et des collectivités territoriales.

La MPFUE a pu compter sur l'appui du SGPFUE pour les accréditations, les cadeaux et plus généralement la logistique. Toutefois, la gestion des journalistes s'est révélée délicate en raison de l'écart constaté entre le nombre de journalistes inscrits et celui de ceux effectivement présents. Ainsi, 700 journalistes étaient inscrits au Conseil « JAI » informel de Cannes alors qu'une centaine de journalistes étaient présents.

Environ 460 journalistes ont été conviés aux différentes manifestations organisées par le ministère de l'intérieur auxquelles ont participé 413 ministres ou chefs de délégation ainsi que 3 212 délégués ou représentants des administrations.

Le coût de l'hébergement, en particulier à Paris, lorsqu'il était à la charge des délégations, a parfois été relevé dans le cadre des enquêtes de satisfaction du public.

3. La gestion des crédits

Une convention de délégation de gestion a été signée le 17 décembre entre la secrétaire générale du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (MIOMCT) et le SGPFUE. Cette délégation de gestion confie au ministère de l'Intérieur la gestion des dépenses liées aux événements, réunions et manifestations listés dans une annexe.

Les moyens alloués au ministère dans l'UO « Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales » en application de la convention de délégation de gestion se sont élevés à 6 330 000 € en vue du financement des Conseils et réunions ministérielles (y compris Conseil « JAI » et Groupe de haut niveau dit « du futur ») à hauteur de 2 864 000 €, des manifestations obligatoires à hauteur de 519 000 €, des manifestations d'appui à la Présidence à hauteur de 1 607 000 € soit un total de 2 126 000 € auquel s'ajoutent 1 340 000 € pour les manifestations d'Outre Mer. Toutefois, la dotation a été réajustée et portée à 6 775 000 €.

Le montant des dépenses effectuées par le MIOMCT en 2008 s'est élevé à 6,43 M€ en AE et 5,54 M€ en CP. Les CP consommés au 15 mai 2009 sur la gestion 2009 sont de 439 442 €, le reste à payer s'élevant à 445 816 €, soit un total de 885 258 € pour une dotation 2009 de 900 000 €.

S'agissant de crédits imputés sur un programme relevant d'un autre département ministériel (Premier Ministre), le Contrôleur Budgétaire du MIOMCT a déclaré ne pas avoir participé au contrôle et au suivi de la programmation des crédits, ni à la détermination des enveloppes dont la gestion a été confiée par délégation au MIOMCT. Dans ce cadre, le rôle du contrôleur budgétaire du MIOMCT s'est borné au contrôle des actes imputés sur l'enveloppe gérée par le MIOMCT et dont le montant était supérieur au seuil de visa (2 M€). Il a ainsi été appelé à viser des dépenses dans le cadre du marché du MIOMCT pour les voyages dont un bon de commande provisionnel de 2,61 M€ pour diverses prestations de service liées à l'organisation du Conseil informel JAI des 7 et 8 juillet 2008 au Palais des Festivals de Cannes. Les dépenses correspondantes ont été payées sur la caisse du CBCM du MIOMCT.

Les subventions communautaires sont gérées par l'intermédiaire de la société CIVIPOL Conseil qui intervient comme mandataire du ministère de l'intérieur en application de la convention cadre du 14 août 2001.

4. L'organisation du Conseil « JAI » informel de Cannes

Cette manifestation a accueilli une soixantaine de délégations ministérielles, chacune étant composée du ministre et son conjoint, d'un officier de sécurité et de trois ou quatre délégués. Le ministère de l'intérieur a accepté de prendre en charge l'organisation du Conseil informel au profit des deux autres ministères, à savoir le ministère de l'immigration et le ministère de la justice. De ce fait, plus de mille personnes ont dû être accréditées par la MPFUE.

5. Les principales réalisations

Les objectifs que s'était fixés le ministre dans son programme pour la PFUE ont été globalement atteints. Une vingtaine de projets de conclusions ont été adoptés pendant la Présidence française. Il s'agit en particulier des conclusions relatives à la lutte contre le terrorisme, à la lutte contre la cybercriminalité, à la lutte contre le trafic de drogue et au développement de la solidarité européenne en matière de protection civile.

L'examen du bilan de la participation du ministère de l'intérieur à la PFUE a mis en évidence des cofinancements, communautaires et autres. Ainsi, la manifestation « L'Union européenne et l'outre mer, stratégies face au changement climatique et à la perte de biodiversité » organisée par le Ministère de l'Intérieur via l'UICN, du 7 au 11 juillet à La Réunion, a bénéficié outre un financement PFUE de 610 000 €, dont 10 000 € à la Préfecture

de La Réunion, de financements extérieurs pour un montant de 808 660 €²⁷. Toutefois, une partie du soutien financier du Conseil Régional de la Réunion pourrait être remboursée par le FEDER au titre du programme de coopération de l'Océan Indien, une demande de remboursement de 217 000 €, en cours d'instruction, ayant été présentée par ce dernier. Le coût total de cet événement s'est finalement élevé à 1 408 659,44 €, soit un chiffre inférieur à la prévision de 1 638 000 €.

S'agissant de l'exercice « EU Terror Attack », qui s'est déroulé au Camp de Canjuers du 4 au 6 novembre 2008, le financement de la commission européenne est de 75 %, soit 417 000 euros.

B. UO « DEFENSE »

1. L'organisation mise en place pour la PFUE

Le pilotage du dossier de la PFUE au ministère de la défense a été assuré par la Délégation aux affaires stratégiques (DAS). Par contre, la gestion des crédits PFUE a été confiée à la fin de l'année 2007 au service des moyens généraux (SMG) relevant du Secrétariat général pour l'administration.

Une délégation de gestion entre le SGPFUE et le SMG a été signée le 18 décembre 2007 afin de réaliser les manifestations et réunions retenues. La réalisation de ces manifestations, à l'exception de celles du 90ème anniversaire du 11 novembre 1918, a été confiée, par une convention en date du 2 avril 2008, à l'économat des armées (EdA), établissement public sous tutelle du ministère de la défense.

Cet EPIC, agissant en qualité de centrale d'achats au sens du code des marchés publics, a passé en propre l'ensemble des contrats avec les fournisseurs. Il a été remboursé selon les dispositions de la convention signée le 2 avril 2008 avec le SMG. Cette convention a reçu le visa préalable du CBCM Défense (ACSIA), comptable assignataire des dépenses imputées sur le budget PFUE Défense, à savoir le BOP 306 ASC (RUO SMG).

Les manifestations du 11 novembre ont été conçues par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), les marchés ayant été passés par la sous-direction des achats publics du SMG. Le SMG a également passé la convention avec l'ECPA-D, établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense.

La délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOd) a apporté son expertise et son soutien en matière de communication durant les 6 mois de la PFUE ce qui s'est matérialisé par l'élaboration et la réalisation d'outils et de supports de communication « PFUE » destinés à des publics variés (français, bruxellois et étrangers).

2. Le soutien aux manifestations bénéficiant du label PFUE

Initialement, l'annexe à la convention de délégation de gestion signée en décembre 2007 répertoriait et budgétait 22 manifestations labellisées PFUE à la charge du ministère de la défense.

Cinq de ces manifestations ont été annulées, le colloque « Security research conference » a été transféré à la charge du ministère de l'enseignement supérieur et de la

²⁷ Dont 334 000 euros versés par le Conseil Régional de la Réunion, 50 000 euros par l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), 50 000 euros par l'Agence Française de développement (AFD), 30 000 euros par EDF et 41 000 euros dans le cadre de l'accord-cadre UICN – MEEDDAT « Publication Changement Climatique ».

recherche pour un montant de 100 000 € et deux nouvelles interventions ont été programmées. Au final ce sont 18 manifestations qui ont été organisées.

3. La gestion des crédits

Le budget global prévu à l'origine a été fixé à 3,473 M€ en AE et CP. Le SGPFUE ayant accepté le principe du redéploiement des crédits correspondant aux manifestations annulées au sein de l'enveloppe allouée au ministère de la défense, le bilan final de la gestion de l'UO ministérielle se traduit par une légère augmentation de 38 000 euros par rapport au budget initial portant le total à 3,511 M€ dont 1,29 M€ de CP sur le budget 2009.

La manifestation la plus importante en termes de financement a été la réunion informelle des ministres de la défense qui s'est tenue à Deauville les 2 et 3 octobre 2008. L'évaluation financière ayant été sous-estimée, le budget prévisionnel, qui est passé de 1,538 M€ à 2,123 M€, a été abondé par des crédits issus du redéploiement et d'une dotation complémentaire de 0,130 M€. En exécution le budget s'élève à 2,139 M€. Il est précisé que la réunion des ministres de la défense a constitué un moment charnière dans la progression des propositions de la Présidence dans le domaine de la défense. Elle a permis de préfigurer les engagements que les Etats membres ont pris lors du conseil « affaires générales et relations extérieures » élargi aux ministres de la défense du 10 novembre et lors du Conseil européen des 11 et 12 décembre.

Parmi les autres manifestations dont le budget a été le plus important, peuvent être citées :

- o La célébration du 11 novembre à Mulhouse et Douaumont le 11 novembre 2008 dont le budget prévisionnel de 250 000 € a été ramené à 230 000 €, le SGPFUE ayant décidé un retrait de 20 000 € sur la dotation initiale. Le budget supplémentaire nécessaire à ces manifestations a été prélevé sur le budget du ministère de la défense. Ces manifestations ont fait l'objet d'une couverture presse nationale et internationale particulièrement marquée.

- o La conférence des directeurs nationaux de l'armement de l'UE à Bruxelles, les 13 et 14 octobre (budget prévisionnel de 250 000 €, budget révisé définitif de 222 000 €). Manifestation habituelle à la charge de chaque présidence, cette conférence organisée par la PFUE a constitué un moment fort, l'Europe de l'armement constituant un axe majeur des priorités « Défense » de la PFUE. La conférence s'est traduite par la formulation de 24 propositions concrètes, présentées dans un document que le ministre de la défense a adressé à l'ensemble de ses homologues. Une partie significative de ces propositions a été reprise dans la Déclaration sur le renforcement des capacités, agréée par le Conseil européen des 11 et 12 décembre.

- o Le colloque sur les capacités européennes de défense (enjeux et réalités) à Marseille, les 30 et 31 octobre 2008 (budget prévisionnel de 285 000 €, budget révisé définitif de 209 000 €). Dans un contexte de crise financière et de restriction budgétaire accrue, cette conférence était l'occasion de rappeler qu'un effort sans précédent était nécessaire pour permettre à l'Europe d'assurer sa propre sécurité. La conférence a permis un débat constructif sur la production de capacités de défense en Europe. Un soutien franc des industriels de défense européens aux priorités « défense » de la PFUE s'est matérialisé par la publication d'un communiqué de presse de l'association des industries aérospatiales et de défense européennes (ASD).

- o Le séminaire « Union Européenne – Afrique : quel partenariat pour la gestion des crises ? » organisé à Paris les 3 et 4 septembre 2008 (budget prévisionnel de

128 000 €, budget révisé définitif de 190 000 €). Ce séminaire a permis de préparer les échéances politiques de l'automne, communes à l'UE et l'Union Africaine : réunion du comité politique et sécurité de l'UE et du Conseil « Paix et sécurité » du Conseil de l'Union Africaine, troïkas ministérielles « affaires étrangères » et « défense » du 21 novembre.

4. Les principales réalisations

La relance de l'Europe de la défense figurait, aux côtés du paquet « énergie-climat », des migrations et de la politique agricole commune, parmi les quatre priorités de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE).

Après un premier cycle fondateur (1998-2008) initié par le sommet franco-britannique de Saint-Malo des 3 et 4 décembre 1998 et caractérisé par la mise en place des institutions de la PESD, la conduite de plus d'une vingtaine de missions ou opérations extérieures et l'affirmation de l'Union européenne comme un acteur incontournable de la stabilisation de l'environnement international, les 27 Etats membres de l'Union européenne ont franchi, à l'initiative de la PFUE, une nouvelle étape dans la construction de l'Europe de la défense. Avec la Présidence française, la politique européenne de sécurité et défense est entrée dans l'ère de la consolidation. Cette relance est reflétée à travers un nombre important de documents politiques adoptés pendant la PFUE.

A l'issue du Conseil « affaires générales et relations extérieures » (CAGRE) élargi aux Ministres de la Défense du 10 novembre, ont été adoptés :

- o la déclaration sur l'initiative européenne pour les échanges de jeunes officiers, inspirée d'Erasmus ;
- o la déclaration du Conseil de l'Union européenne relative à la coopération entre l'Agence européenne de Défense et l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement ;
- o les arrangements de mise à disposition d'imagerie au profit du centre satellitaire de l'Union européenne : accords Helios II (Belgique, Espagne, France, Grèce et Italie) ; Cosmo-Skymed (Italie) et lettre d'intention d'intention Sar-Lupe (Allemagne) ;
- o la lettre d'intention MUSIS (Allemagne, Belgique, Espagne, France et Grèce) pour pérenniser et développer la capacité spatiale militaire des Etats membres de l'Union européenne ;
- o la déclaration d'intention en vue de la création d'une flotte européenne de transport aérien (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Portugal, Roumanie, Pays-Bas, République tchèque et Slovaquie) ;
- o la déclaration d'intention sur la création d'une unité multinationale A400M (Allemagne, Belgique, France et Luxembourg) ;
- o la déclaration d'intention pour le lancement d'une initiative d'interopérabilité aéronavale européenne (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni) permettant d'améliorer la capacité européenne de projection autour de porte-aéronefs, de groupes aériens, d'unités de surface et sous-marines dotées de missiles de croisière.

De même, à l'issue du CAGRE du 8 décembre, ont été adoptés les nouveaux axes d'action pour l'Union européenne en matière de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs.

Enfin, à l'issue du Conseil européen des 11 et 12 décembre, ont été adoptés : le rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie européenne de sécurité ; la déclaration sur le renforcement des capacités ; la déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale.

Si la Présidence française de 2000 a conduit à la mise en place des institutions et mécanismes décisionnels de la PESD, la Présidence de 2008 a permis de donner un nouvel élan au développement des capacités civiles et militaires européennes.

En matière de gestion, toutes les actions envisagées initialement ont été menées dans le respect des crédits impartis à chacune d'entre elles.

C. UO « ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET RECHERCHE ET EDUCATION NATIONALE »

1. L'organisation mise en place pour la PFUE

La direction des relations européennes, internationales et de la coopération (DREIC), direction commune aux ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, a disposé de deux UO sur le BOP interministériel par délégation du SGPFUE. Des groupes et comités de pilotage ont été mis en place dans différentes directions des deux ministères (DGESCO, DEPP, DGES). Les groupes de pilotage ont préparé les manifestations et rendaient compte au cabinet du ministre de l'avancée de leurs travaux en comité de pilotage réunissant les directions concernées, la délégation à la communication (DELCOM), l'opérateur EGIDE et le cabinet du/des ministres tous les mois.

La chef du bureau des affaires générales (BAGIIR) a assuré seule, pour le compte de la DREIC, l'intégralité de la coordination des opérations permettant la réalisation des supports de communication des 6 réunions et des 7 conférences organisées dans le cadre de la PFUE entre le 16 juin et le 14 novembre 2008. Elle a également impulsé auprès des académies la mise en place des actions de communication académiques définies au plan national par une circulaire adressée en février 2008 aux recteurs²⁸.

2. Le soutien aux manifestations bénéficiant du label PFUE

La DREIC a géré deux types de manifestations :

- o les manifestations organisées par des organismes (ONISEP, INRP, CIEP par exemple), des associations (ANACFOC ou ESHA par exemple), des établissements (Sciences Po Bordeaux, foyer des lycéennes à Paris par exemple). Trente manifestations ont ainsi obtenu la labellisation PFUE par le SGPFUE sur proposition de la DREIC.

- o les manifestations organisées par les académies. Il a été demandé à chaque académie d'identifier deux manifestations phares qui ont été labellisées, soit au total environ 60 manifestations.

Au-delà des manifestations, la DREIC a suivi d'autres initiatives, à savoir : cahier de vacances²⁹, rentrée scolaire aux couleurs de l'Europe, semaine de l'Europe à l'école (« Bougeons avec l'Europe ») dans toutes les académies, le salon européen de l'éducation³⁰.

²⁸ Circulaire n° 2008-019 du 5 février 2008 publiée au BO n° 7 du 14 février 2008 « Présidence française de l'Union européenne ».

²⁹ Dès le début de la présidence française, un cahier de vacances « Mon cahier d'Europe », s'adressant aux écoliers et collégiens a été mis en ligne sur le site du MEN, téléchargeable et adressé gratuitement aux familles sur appel téléphonique gratuit : plus de 147 000 demandes ont été enregistrées au 15 août 2008.

³⁰ Sur les 27 pays de l'Union européenne hôtes d'honneur du salon qui s'est déroulé à Paris du 27 au 30 novembre 2008, dix-sept d'entre eux ont été présents pendant les quatre journées du salon.

L'application « ACCORD » n'ayant pas permis la délégation de crédits du programme 306 vers les BOP académiques, le ministre a reçu l'autorisation de déléguer les crédits à partir du programme 214 et de compenser ces opérations sur le programme 306.

S'agissant de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, sept conférences et six réunions ont été organisées auxquelles s'ajoutent la réunion informelle des ministres de l'éducation et l'enseignement supérieur qui s'est tenue les 25 et 26 novembre à Bordeaux ainsi que deux manifestations interministérielles organisées avec le MAEE et le ministère de la culture (Etats généraux du multilinguisme le 26 septembre 2008) ainsi qu'avec le MINEFE et le MAEE (Assises de l'innovation le 9 décembre 2008).

La conférence de Poitiers « Gouvernance des établissements » a été inscrite dans le cadre de la PFUE sur le programme 306 sans qu'aucun crédit n'ait été programmé pour cette manifestation.

Enfin, aux manifestations organisées sur le territoire français, il y a lieu d'ajouter le conseil informel des ministres de l'éducation (Bruxelles 20/21 novembre 2008) et un « High level group » supplémentaire à Bruxelles le 1^{er} octobre 2008.

Les manifestations organisées par le ministère de l'éducation et celui de l'enseignement supérieur ont accueilli 2 500 visiteurs (3 000 avec les deux manifestations interministérielles) dont 40% d'étrangers venus de toute l'Europe. Les sept conférences ont accueilli une moyenne de 265 participants, conformément à l'objectif initial estimé entre 250 et 300 participants.

S'agissant de la recherche, deux réunions de niveau ministériel, une réunion du Comité de la recherche scientifique et technique et douze manifestations en appui de la Présidence dans le domaine de la recherche ont été organisées et financées sur le programme 306 (UO « *ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche* »). Par ailleurs, plusieurs manifestations, notamment des conférences, se sont déroulées dans le cadre de la PFUE sans être financées sur le programme 306.

3. La gestion des crédits

La mise en œuvre de la PFUE au ministère de l'éducation nationale et au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a conduit à mobiliser les BOP et programmes suivants :

- o Programme 306 : la Direction des Relations Européennes, Internationales et de la Coopération (DREIC) a disposé de 2 UO du BOP interministériel par délégation du Secrétariat Général de la PFUE ;

- o Programme 214 « *Soutien de la politique de l'Education nationale* », programme de soutien du MEN. Les dépenses ont été imputées sur le BOP 21402C ;

- o Programme 172 « *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* », programme du MESR comportant depuis 2008 certaines dépenses de soutien (hors titre 2) du MESR. Le BOP concerné était le 17202C.

La PFUE a donné lieu, pour le MEN et le MESR, à deux ensembles de manifestations qui ne correspondaient pas exactement à la répartition de leurs compétences et de leurs crédits : des manifestations concernant l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur financées sur les P 306 et P 214 et quelques recettes en provenance de l'UE ; des manifestations concernant la recherche financées sur les P 172 et 306, sur quelques recettes en provenance de l'UE et sur les budgets des organismes de recherche. Certaines sont cofinancées par d'autres ministères (ministère de la Défense notamment). Cette situation n'a

pas posé de problème particulier de pilotage dans la mesure où celui-ci était assuré par la DREIC, direction commune aux deux ministères.

En revanche, le périmètre exact des dépenses imputées au P 306 s'est révélé incertain :

o certains supports juridiques et certaines dépenses ont été préparés à la fin de 2007, engagés et ordonnancés sur les P 214 et P 172, dans la mesure où le P 306 n'existait pas encore.

o certaines opérations récurrentes ont été imputées, soit sur le P 306, soit sur le programme de soutien sur lequel elles sont imputées habituellement.

o des opérations ont été ré-imputées sur le P 306. A titre d'illustration, le contrôle budgétaire a constaté l'ajout de dépenses de déplacements d'experts dans le champ d'une convention avec EGIDE (montant prévisionnel de 46 000€) et un changement de financement croisé entre 2 opérations (financement intégral sur le P 306 du conseil de compétitivité informel de juillet dernier à Saclay et reprise sur le P 172 d'une partie des dépenses de la manifestation « ville européenne des sciences 2008 »).

Selon le contrôleur budgétaire et comptable ministériel compétent pour les trois secteurs éducation, enseignement supérieur et recherche, l'articulation entre les crédits émanant des programmes ministériels et ceux du programme 306 n'a pas été très facile : le transfert des crédits ministériels fléchés sur des actions relevant de la PFUE sur le programme 306 aurait peut-être été une solution plus simple techniquement mais politiquement plus difficile à mettre en œuvre. L'intervention pour une durée limitée d'un programme spécifique a aussi eu pour inconvénient passer de compliquer l'analyse de l'exécution budgétaire des programmes de l'enseignement scolaire et supérieur et de la recherche.

Surtout, les services du CBCM ont rencontré des difficultés pour suivre l'exécution de marchés sur deux entités et deux programmes différents.

Le tableau n° 37 (infra) retrace la répartition des dépenses engagées dans le cadre de la PFUE entre les programmes 306, 214 « *Soutien de la politique de l'Education nationale* » et 172 « *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* » :

Les crédits de paiement sur 2009 s'élèvent à 1 152 480 € pour l'éducation et l'enseignement supérieur et à 264 964 € pour la recherche.

Tableau n° 37 : Récapitulatif des crédits du MEN et du MESR dans le cadre de la PFUE

<i>Enseignement scolaire et enseignement supérieur</i>										
214							306			Total général
CP 2008	Délég. 2008	Total 2008	A payer en 2009	TP	Total P214	Avance récupérée	CP 2008	CP 2009	Total P306	
395 458	625 079	1 931 369	487 344		2 418 713	331 618	3 028 511	1 152 480	4 180 991	6 599 704
<i>Recherche</i>										
172							306			Total général
CP 2008	Délég. 2008	Total 2008	A payer en 2009	TP	Total P172	Avance récupérée	CP 2008	CP 2009	Total P306	
2 009 983	117 187	2 127 170		-212 620	1 914 550	942 767	4 691 688	264 964	4 956 652	6 871 202

Source : MEN et MESR.

4. Les prestations assurées par EGIDE

Pour la logistique et l'organisation des réunions et conférences, le ministre de l'éducation nationale a confié à l'association « EGIDE », opérateur du MAEE, la réalisation de l'ensemble des manifestations en signant avec elle une convention de prestations relevant de l'article 3 du Code des marchés publics et qualifiée de « in house ».

Ainsi, pour la mise en œuvre des manifestations concernant l'enseignement scolaire et supérieur l'opérateur « EGIDE » a été sollicité comme prestataire dans le cadre de la convention n° 2007-0633, signée le 26 novembre 2007. La mise au point de la convention avec « EGIDE » a donné lieu à divers échanges avec le CBCM : traitement de l'engagement comme une convention de prestations, plutôt que comme le versement de subvention comme le souhaitait d'abord le ministère ; conditions de paiement exceptionnelles justifiées par les réservations de salles, de billets, etc. que devrait prendre et financer le prestataire, régularisation de l'avance perçue en 2007.

Il est précisé que la convention n° 2007-633 a fait l'objet de deux avenants visés par le contrôle budgétaire. Son montant total s'élève à 3 486 000 € dont 3 015 000 € sur le P 306. Les conditions de paiement (cf. article 3) prévoient : 10 % à la signature (traité comme une avance) ; 70 % au cours du 1^{er} trimestre de 2008 ; 20 % sur justification de l'utilisation par EGIDE de 80 % des deux 1^{ers} versements ; ajustement définitif avant fin juin 2009.

Bien que le nombre d'avenants ne témoigne pas d'une programmation optimale, elle a été néanmoins acceptée afin de faciliter l'utilisation des crédits du Programme 306 et de s'adapter aux modifications souhaitées par le Secrétaire Général de la PFUE.

Les manifestations concernant la recherche ont quant à elles mobilisé différents prestataires (14 opérateurs³¹) dont « EGIDE » qui est intervenu pour l'organisation des manifestations de la PFUE dans le cadre de deux autres conventions dont la principale a été signée en 2007 (n° 2007-5-034 du 23 novembre 2007)³² et modifiée par trois avenants entre juillet et novembre 2008. La DREIC a notamment souhaité modifier la convention avec le MESR en modifiant les conditions de financement prévues entre les programmes 172 et 306. Les avances versées sur les programmes P 214 (331 000 €) et P 172 (942 000 €) ont été récupérées au cours du mois d'avril 2009.

5. Les principales réalisations

Neuf textes importants pour le renforcement de l'Europe de la connaissance ont été adoptés sous Présidence française de l'Union européenne. Six de ces textes ont été élaborés à l'initiative de la PFUE et adoptés au Conseil de l'éducation du 21 novembre 2008. Il s'agit des :

- o conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres relatives à la mobilité des jeunes ;

- o conclusions du Conseil « Préparer les jeunes au XXI^{ème} siècle : un programme de coopération européenne en matière scolaire », premier texte européen centré exclusivement sur l'école ;

- o conclusions du Conseil sur les priorités futures pour le renforcement de la coopération européenne en matière d'enseignement et de formation professionnels ;

³¹ Deux conventions ont été signées avec chacun des opérateurs suivants : le CNRS, EGIDE, le CNES. Une convention a été signée avec chacun des opérateurs suivants : Fondation Laffont, CEA, Ubifrance, Soleil, Grand Palais.

³² L'autre convention concerne la 3^{ème} conférence européenne sur la sécurité.

- o communiqué sur les perspectives de l'éducation et de la formation professionnels ;

- o résolution du Conseil « Mieux inclure l'orientation tout au long de la vie dans les stratégies d'éducation et de formation » ;

- o résolution du Conseil relative à une stratégie européenne en faveur du multilinguisme ;

Trois autres textes, hérités de la présidence slovène, résultent d'un processus de codécision avec le Parlement européen que la Présidence a fait aboutir favorablement :

- o deux recommandations portant sur la création d'un dispositif de crédits d'apprentissage transférables et d'un cadre d'assurance qualité dans l'enseignement et la formation professionnels ;

- o une décision établissant un programme d'action destiné à améliorer la qualité de l'enseignement supérieur et promouvoir la compréhension interculturelle par la coopération avec les pays tiers.

Dans le domaine de la recherche, le Conseil « compétitivité » du 2 décembre 2008 a permis d'adopter la Vision 2020 de l'Espace européen de la recherche (EER) dans le cadre du processus de Ljubljana. Les ministres ont également adopté la mise en place au niveau international d'un « Partenariat européen pour la coopération scientifique et technologique ».

D. UO « JUSTICE »

1. Le soutien aux manifestations bénéficiant du label PFUE

Par rapport à la programmation initiale, certaines manifestations n'ont pas eu lieu, les 27 Etats membres s'étant ralliés plus vite que prévu à la position de la Présidence française.

Les conseils « JAI » (justice et affaires intérieures), qui ont scandé la contribution institutionnelle du ministère à la présidence du conseil de l'UE, relevaient d'un pilotage partagé avec le ministère de l'Intérieur, chef de file du BOP des ministères.

La gestion du programme a été entièrement centralisée mais de nombreuses manifestations se sont déroulées en régions (Toulouse, Bordeaux, Lille, Dijon, Lyon, Roubaix), en partie pour valoriser les atouts des écoles nationales du ministère.

La manifestation organisée par la CNIL du 15 au 17 octobre 2008 à Strasbourg sur la protection de la vie privée a bénéficié d'une dotation de 50 000 euros versée par le SGPFUE qui l'a déléguée à la CNIL.

Considérant la nature des dépenses prises en charge par le ministère de la justice, à savoir prestations de transport, hôtellerie et restauration, interprétariat, impression et communication, le ministère a fait le choix, au demeurant recommandé par la direction du Budget et par le CBCM, d'utiliser préférentiellement les marchés préexistants du ministère.

Cette option a présenté à la fois l'intérêt, sous contrainte de délais, d'alléger les procédures de commande publique sans manquer aux obligations de mise en concurrence, et de capitaliser le bénéfice de prix négociés dans le cadre économiquement avantageux d'achats publics plus conséquents. La convention de délégation de gestion a donc expressément prévu (article 5.2) que le ministère pourrait faire appel, au bénéfice du programme 306, aux marchés préexistants sur les autres programmes du ministère de la justice ; il en a été ainsi de quatre marchés (avec indication des montants TTC réglés en milliers d'euros) :

- o organisation de manifestations, géré par le SICOM (Esprit public pour 1.565 000 €) ;
- o frais de déplacements, marché partagé, géré par le service logistique (American express voyages pour 212 000 €) ;
- o impression et diffusion (Imprimerie moderne de l'Est) ; production audiovisuelle (Angie interactive), pour 62 000 €.

2. La gestion des crédits

Le budget prévisionnel des manifestations financées par le programme 306 a été fixé initialement à 2,56 M€ par la convention de délégation de gestion signée le 17 décembre 2007 par le SGPFUE et le directeur des affaires financières du ministère de la justice. Il a été porté par la suite à 2,67 M€.

La situation de l'exécution au 31 décembre 2008 fait ressortir que si le dimensionnement de l'enveloppe en autorisations d'engagement dévolue au ministère de la Justice a été précisément ajusté, les crédits de paiement mis à la disposition de l'UO en gestion 2008 (1 685 740 €) auraient dû être complétés si les fournisseurs avaient produit toutes leurs factures avant la clôture des opérations de l'exercice (date limite d'ordonnancement fixée au 10 décembre pour les services facturiers). En effet, seulement 246 € étaient disponibles pour 489 907 € de dépenses en instance. Au 7 mai 2009 les engagements s'élevaient à 2 409 742 € et les paiements à 2 158 444 €.

Dans l'hypothèse probable où la totalité des engagements juridiques souscrits par le ministère donneront lieu à paiements effectifs, les crédits de paiement mis à disposition de l'UO sur la gestion 2009, soit 735 000 €, seraient équivalents au besoin final de financement à 10 750 € près.

3. Les principales réalisations

Dans le domaine pénal la présidence française a permis de développer le cadre juridique de la coopération judiciaire et d'en renforcer les outils (EUROJUST et le Réseau judiciaire européen RJE). Outre quatre projets de décision qui ont fait l'objet d'accords politiques, les conclusions du Conseil relatives à la coordination des dispositifs nationaux « alerte enlèvement » ont été adoptées au Conseil « JAI » du 28 novembre 2008.

Dans le domaine civil, le rapport au Conseil sur la mise en place d'un cadre commun de référence a été adopté les 27 et 28 novembre 2008. Les conclusions du Conseil sur la situation des adultes vulnérables et leur protection juridique transfrontalière ont été adoptées au Conseil du 24 octobre. Trois accords politiques ont également abouti en matière d'obligations alimentaires, de réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale, de protection des consommateurs.

Dans les domaines pénal et civil, ont été adoptés un plan d'action sur l'e-justice européenne, une résolution instituant un réseau de coopération législative des ministères de la justice de l'Union européenne et une résolution sur la formation des juges, procureurs et personnels de justice dans l'Union européenne.

E. UO « CULTURE ET COMMUNICATION »**Tableau n° 38 : Consommation des crédits en AE et CP (en €) UO « Culture »**

	UO Culture
AE ouvertes (Tableau d'ouverture SGPFUE)	5 500 000
AE engagées dans ACCORD au 19/01/09	5 480 382
AE consommées au 29/01/09	5 475 579
CP accordés 2008	4 161 242
CP consommés 2008	4 046 858
CP prévisionnels 2009	1 450 000
CP consommés 2009 au 04/05/09	1 335 589
<i>CP disponibles pour consommer</i>	<i>114 411</i>
Autres ressources identifiées	2 253 447 €
Total budget identifié (AE consommées + autres ressources)	
manifestation la plus onéreuse	1 598 815 €
coût journalier d'un conseil informel	480 000 €
nombre de manifestations	21

Source : SGPFUE (2008) et DSAF (2009)

1. L'organisation du ministère pour la PFUE

Le ministère a opté pour une organisation qui a donné satisfaction : le pilotage de la PFUE a été confié à une personne unique, M. Benoît Paumier, appuyé par la délégation au développement et aux affaires internationales (DDAI), au sein du secrétariat général du ministère, d'abord en sa qualité de délégué au développement et aux affaires internationales, puis, après un changement de fonctions, en qualité de chargé de mission. Le ministère s'est appuyé également sur un prestataire extérieur, « Axes management », qui a aidé le ministère en matière de passation de marchés (pour environ 21 000 €).

L'action du responsable de la mission et de la DDAI a pris deux formes, d'une part la gestion directe de la dimension politique des événements (en association avec les directions), des colloques à caractère transversal et des crédits y afférents, d'autre part la coordination de l'action des directions sectorielles d'administration centrale, auxquelles avaient été déléguée l'organisation des colloques et des manifestations artistiques entrant dans leur champ de compétence, ainsi que la gestion des crédits correspondants (par un « droit de tirage » notifié sur les crédits de l'UO), et l'exécution de la dépense (engagement, ordonnancement). Cette organisation a donné satisfaction au ministère.

2.

Les manifestations organisées sur le programme 306

Tableau n° 39 : UO « Culture » – Autorisations d'engagements en €

	AE consommées (€)	AE prévues (M€) (convention)
1. Manifestations obligatoires ou traditionnelles		
-conseil informel des ministres de la culture	936 467	1,000
2. Manifestations en appui de la présidence		
-manifestations de niveau ministres :	1 831 804	1,905
-de niveau fonctionnaires ou experts	1 087 635	1,095
-marché consultant Axes	20 858	
3. Evènement de clôture de la PFUE au Grand palais	1 598 815	1,500
Total AE utilisées UO Culture	5 475 579	
AE non utilisées	674 803	
TOTAL UO Culture	6 150 382	5,500

Source : SGPFUE (Coûts réels ou estimés en AE au 29/01/2009. AE prévues dans l'annexe 1 de la convention de délégation de gestion décembre 2007).

Les principales manifestations ont été (montants payés sur le programme 306, hors cofinancements) :

- o le Conseil informel des ministres européens chargés de la culture, réuni à Versailles les 21 et 22 juillet 2008, qui a préparé les actes du Conseil de novembre (Cf. *supra*), pour environ 936 000 €, soit 480 000 € par jour ;

- o 17 colloques afférents aux problématiques européennes de la culture et de la communication, pour environ 2,928 M€ ;

- o des événements artistiques et culturels de prestige (l'opération « les étoiles du cinéma européen, le pavoisement de l'arc de triomphe, enfin, la manifestation de clôture au Grand Palais dite « Nuit des images »), pour 2,265 M€.

Le ministère de la culture et de la communication souligne à juste titre la pertinence thématique des colloques (cohérent avec les priorités fixées et les textes adoptés) et leur succès public (ils ont rassemblé environ 7 000 participants, dont 30 % de non-français). Sans qu'on puisse à ce stade se prononcer sur l'impact à long terme (ni encore moins décider s'ils ont ou non conduit à infléchir les projets de textes), il faut noter qu'ils ont fourni l'occasion relativement rare d'une confrontation des points de vue des artistes, des autres professionnels et des pouvoirs publics de tous les pays de l'Union.

S'agissant de l'événementiel purement artistique et culturel, l'évaluation est difficile.

L'opération « les étoiles du cinéma européen » a un coût négligeable pour l'Etat : il s'est surtout agi de mobiliser les professionnels du cinéma (80 salles et les distributeurs de 27 grands films sélectionnés et dont la séance est proposée à 3 €).

Le pavoisement de l'Arc de Triomphe

Le pavoisement de l'Arc de Triomphe, confié au service national des travaux (SNT) du ministère de la culture et de la communication, a donné lieu à une opération extrêmement complexe sur le plan technique (il s'est agi de résister à l'accélération de la vitesse du vent dans le « goulot d'étranglement » qu'est le monument).

La Cour s'interroge sur le retentissement de cette opération, dont le coût ressort à 627 486 €.

La « Nuit des images » est également une manifestation de prestige très coûteuse dans l'absolu (mécénat compris, l'opération ressort à 3,212 M€). En ce sens, son maintien en période de crise économique et financière peut paraître modérément opportun. Toutefois, la fréquentation assez importante (144 091 visiteurs) fait ressortir le coût unitaire total par visiteur à 22 €, ce qui *a posteriori* ne paraît pas totalement disproportionné à l'enjeu culturel : évocation spectaculaire de 140 œuvres plastiques issues notamment des 27 pays de l'Union, projetées au sol, sur les murs, sur des écrans, sur la verrière et sur la façade extérieure du Grand Palais.

3. La programmation budgétaire et l'exécution de la dépense

Tableau n° 40 : P 306 - Consommation des crédits en AE et CP (en €) UO « Culture »

	AE	CP	
	2008	2008	2009
Situation d'ouverture des AE	5 500 000		
Dotations (définitives au 19/01/09 pour 2008)	5 480 382	4 161 242	1 450 000 *
Crédits consommés	5 475 579	4 046 858	1 335 589 *
Disponible pour consommer			114 411 *

Source : SGPFUE (2008) et DSAF (2009). * Crédits au 04/05/09.

La programmation budgétaire initiale au profit de l'UO « culture » a dû être modifiée en cours de gestion. Les AE ont été portées en comité de gestion de 5,5 M€ à 6,15 M€. Quant aux CP de 2008, ils ont été ajustés en gestion pour être portés de 3,47 M€ à 4,16 M€.

Compte tenu du calendrier tardif de décision, le ministère a dû engager sur les crédits de sa propre mission (programme 175 « patrimoines ») les sommes destinées à permettre, dès le 1^{er} juillet 2008, le pavoisement de l'arc de triomphe (663 000 € en AE et en CP). Cette somme a été versée au service national des travaux (SNT, service à compétence nationale du ministère). Cette avance a été « remboursée » en 2009 par un report « croisé » de crédits par arrêté de report en date du 30 mars 2009, lequel opère notamment une annulation de 627 500 € au titre de 2008 et une ouverture du même montant sur la programme 175 au titre de 2009. Ce dispositif de restitution des enveloppes du programme est critiquable, car les reports ne peuvent avoir lieu qu'au bénéfice du même programme, ou d'un programme poursuivant les mêmes objectifs (art. 15 de la LOLF) ; or, il est clair que les crédits ainsi restitués en 2009, tant en AE qu'en CP, ne bénéficieront pas à l'objectif de « réussir l'organisation de la Présidence française », mais au fonctionnement normal du programme « patrimoines ».

La consommation des crédits mis à disposition, correcte tant en AE qu'en CP, n'appelle pas de remarque particulière.

Plusieurs manifestations ont fait l'objet de cofinancements de la part de partenaires publics (Commission européenne pour 300 000 €, autres financements pour 652 000 €, dont notamment ministère de la culture, établissements publics, ainsi que région Nord-Pas de Calais et Lille métropole), privés (« Publicis » en mécénat financier et de compétence pour 1 304 967 €, « Carat Culture » pour 960 000 € ; « Vivendi » pour 20 000 €), ce qui conduit à réévaluer l'effort globalement consenti.

Il est à noter le caractère un peu atypique de la mise en place d'une de ces manifestations, dite « les arènes européennes de l'indépendance – les PME culturelles en Europe ». Cet événement n'entre pas dans la catégorisation classique des autres manifestations (représentants des gouvernements de chaque Etat membre et de la Commission, équilibre entre les participants français et européens des autres pays, traduction minimum en trois langues, etc.), mais avait vocation à mobiliser les professionnels français des industries culturelles sur des enjeux européens. Cette opération connexe a compris un colloque et un concert (coût effectif : 402 436 €). Seuls 100 000 € ont été pris en charge par le programme 306 ; le reste, soit 302 436 M€ a été imputé sur le programme 224 du ministère « transmission des savoirs et démocratisation de la culture », soit directement en ce qui concerne le reste à financer sur le concert (123 436 €), le reste (179 000 €) étant réputé inclus dans la subvention versée à Cultures France.

On peut aussi regretter que deux marchés d'organisation de colloques aient échappé à la mise en concurrence, l'un passé avec l'association Office national de diffusion artistique (ONDA) pour « circulation des arts vivants en Europe » (coût effectif : 194 160 €), l'autre avec l'association Arc-en-rêve pour « forum européen des politiques architecturales (coût effectif : 207 678 €). Il s'agit moins de pointer un défaut d'efficacité de la dépense (les coûts se situent dans la fourchette des marchés ayant donné lieu à concurrence) que de regretter l'éviction du marché de candidats professionnels.

4. Les principales réalisations

A l'aune de la capacité de la présidence française à faire aboutir les dossiers au sein du Conseil, les indicateurs quantitatifs sont positifs.

Tableau n° 41 : Bilan comparatif de la PFUE en matière culturelle

Nature des actes	janv-juin 2006	juill-déc 2006	janv-juin 2007	juill-déc 2007	janv-juin 2008	juill-déc 2008
	<i>Autriche</i>	<i>Finlande</i>	<i>Allemagne</i>	<i>Portugal</i>	<i>Slovénie</i>	<i>France</i>
Décisions	1	3		1		2
Conclusions			1		3	5
Résolutions				1		1
Positions communes		2				
lignes directrices					1	
TOTAL	1	5	1	2	4	8

Sur huit de ces documents adoptés par le Conseil, six correspondent aux priorités énoncées par la ministre de la culture dans sa conférence de presse du 23 juin 2008. Il s'agit :

- o de conclusions relatives à la création par l'Union européenne d'un « Label du patrimoine européen » ;
- o de conclusions relatives à l'architecture: contribution de la culture au développement durable ;
- o de conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur la promotion de la diversité culturelle et du dialogue interculturel dans les relations extérieures de l'Union et de ses États membres ;
- o de conclusions relatives à la bibliothèque numérique européenne EUROPEA ;
- o de conclusions du Conseil relatives au développement de l'offre légale de contenus culturels et créatifs en ligne et à la prévention et à la lutte contre le piratage dans l'environnement numérique ;
- o d'une résolution relative à une stratégie européenne en faveur du multilinguisme.

Les deux décisions sont les suivantes : décision n° 1350/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 concernant l'Année européenne de la créativité et de l'innovation (2009) ; décision n° 1352/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 modifiant la décision n° 1855/2006/CE établissant le programme Culture (2007-2013).

Ces avancées ont été permises, dans un secteur où la règle de vote est l'unanimité, par des contacts bilatéraux systématiques avec les 26 partenaires, dont quatre ont consisté en des déplacements en Europe du Nord (Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède, Danemark), pays qui restaient à convaincre du bien-fondé des propositions françaises.

F. UO « ECOLOGIE, ENERGIE, DEVPT DURABLE ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE »

Tableau n° 42 : Données générales (montants en €)

	UO Ecologie
AE ouvertes (Tableau d'ouverture SGPFUE)	9 915 000
AE engagées dans ACCORD au 19/01/09	12 379 999
AE consommées au 29/01/09	11 652 390
CP accordés 2008	8 511 289
CP consommés 2008	8 524 038
CP prévisionnels 2009	3 802 155
CP consommés 2009 au 04/05/09	2 742 249
<i>CP disponibles pour consommer</i>	<i>1 059 906</i>
Autres ressources identifiées	1 203 000 (*)
Total budget identifié (AE consommées + autres ressources)	12 855 390
manifestation la plus onéreuse	2 657 923 €
coût journalier d'un conseil informel	660 000 €
nombre de manifestations	54

Source : SGPFUE (2008) et DSAF (2009). (*) Cofinancements, surcoûts salariaux, opérations du programme 181.

1. L'organisation du ministère pour la PFUE

Le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) a mis au point, de façon relativement précoce (octobre 2007), une organisation pertinente : la fonction de coordination a été confiée au secrétariat général (plus précisément au directeur des affaires européennes et internationales) et une direction « chef de file » a été désignée pour chaque projet de texte en cours d'examen. Chaque direction générale disposait en outre d'un correspondant PFUE, et la communication interne du ministère s'est saisie de la thématique.

L'organisation et le pilotage de l'ensemble des événements et réunions internationales programmés ont été confiés à une petite équipe opérationnelle placée auprès de la directrice de la communication, qui a donné lieu au recrutement sur contrat à durée déterminée de 5 agents spécialisés dans la gestion de ce type d'événements, pour un montant estimé de 390 000 €. L'intégralité des crédits et des opérations a ainsi été géré par le secrétariat général, après que les propositions et évaluations des services verticaux eussent été validées.

2. Les opérations imputées sur le programme 306

Tableau n° 43 : P 306 -UO « Ecologie »– Autorisations d'engagements en €

	AE consommées (€)	AE prévues (M€)
<i>Manifestations obligatoires ou traditionnelles</i>		
-de niveau ministres	5 742 079	3,830
-réunions internationales organisées par la présidence	2 783 579	2,025
-de niveau fonctionnaires ou experts	602 099	1,100
S/Total Action 1	9 127 757	6,955
<i>Manifestations en appui de la présidence</i>		
-manifestations de niveau ministres : Grenelle de l'environnement	679 711	1,200
-autres manifestations de niveau ministres	1 044 289	0,900
-de niveau fonctionnaires ou experts	284 256	0,520
-ONG	430 000	-
Contribution aux voyages des conseillers de la RP à Bruxelles (environnement, transports, énergie, EURATOM, aménagement)	86 377	0,100
S/Total Action 2	2 524 633	2,720
TOTAL UO Ecologie	11 652 390	9,915*

Source : SGPFUE (Coûts réels ou estimés en AE au 29/01/2009. AE prévues dans l'annexe 1 de la convention de délégation de gestion décembre 2007). * 9,915 M€ dont 0,240 M€ restant à répartir.

La plupart des 54 opérations imputées sur le programme ont un lien direct avec la Présidence Française de l'Union. Il s'agit notamment :

- o des conseils informels des ministres (environnement et énergie ; transports ; logement, développement urbain, aménagement du territoire et politique de cohésion), pour des montants d'environ 660 000 € par jour, et d'autres réunions impliquant l'Union (Euromed Eau, partenariat énergétique UE-Russie), pour un total de 5,742 M€ ;

- o de réunions de coordination communautaire dans le cadre de négociations internationales portant sur des sujets environnementaux, pour 259 000 € ;

o plus spécifiquement, la coordination sur place des états européens, au niveau ministériel, pour la conférence de Poznań sur le protocole de Kyoto, du 30 novembre au 13 décembre, laquelle relève de la convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques ou CCNUCC (pour 2 340 999 €) ;

o de réunions de fonctionnaires et d'experts, pour environ 602 000 €.

La conférence de Poznań

L'importance des dépenses concernant la coordination européenne à la conférence de Poznań appelle une observation quant à son coût total (2,34 M€), lequel paraît extrêmement élevé. Il faut y voir l'effet de frais d'hébergement de délégations nombreuses (ministres et collaborateurs, experts et techniciens), des coûts très importants de location d'un hall nu de 1264 m² au parc des expositions de Poznań, auquel s'ajoutent les frais d'aménagement et les équipements (insonorisation, mise en place d'un éclairage, sonorisation, création d'une salle de coordination, de salles d'atelier, de bureaux, et cabines de traduction), le tout ayant été supporté par le programme 306. Cette situation est typique d'une déséconomie d'échelle.

Les événements organisés par le MEEDDAT ne ressortissent pas tous de façon aussi univoque à la présidence du Conseil de l'Union Européenne. C'est ainsi qu'ont été financés sur le programme 306 :

o la conférence sur la biodiversité méditerranéenne des 18 et 19 décembre à Nice, qui relève à la fois de l'Union Européenne et de l'Union pour la Méditerranée (415 366 €) ;

o une rencontre « enjeux de production et consommation durables » les 30 juin et 1^{er} juillet au Muséum d'histoire naturelle, qui s'inscrit autant dans les suites du Grenelle de l'environnement que dans les problématiques spécifiquement européennes (118 614 €).

Le MEEDDAT a également apporté son soutien à des manifestations organisées par des associations et organismes non gouvernementaux, qui ont été labellisées par le SGPFUE, pour 430 000 € (notamment : réseau action-climat France ou RAC-F, 75 000 € au titre de soutien à des objectifs spécifiques ; association européennes des élus de la montagne, 50 000 € ; association les amis de la terre, 47 000 € ; Fondation Nicolas Hulot – site internet 30 000 €).

Il convient de se demander si l'importance numérique des manifestations (54) n'était pas telle qu'elle ait pu conduire à une forme de brouillage et finalement, de dispersion.

3. La programmation budgétaire et l'exécution de la dépense

Tableau n° 44 : P 306 - Consommation des crédits en AE et CP (en €) UO « Ecologie »

	AE	CP	
	2008	2008	2009
Situation d'ouverture des AE	9 915 000		
Dotations (définitives au 19/01/09 pour 2008)	12 795 000	8 511 289 **	3 802 155 *
Crédits consommés	11 652 390	8 524 038	2 742 249 *
Disponible pour consommer			1 059 906

Source : SGPFUE (2008) et DSAF (2009).

* Crédits au 04/05/09. ** Total 2008 comprenant le montant des cessions et avance CWT

L'UO du ministère, initialement dotée de 9,915 M€, a vu ses crédits portés en comité de gestion à 12,79 M€ en AE. La couverture des AE par les CP a été correcte et n'appelle pas d'observation particulière.

Un événement a fait l'objet d'un cofinancement avec l'Union Européenne (300 000 € de crédits FEDER) et un autre avec la Principauté de Monaco (138 000 €). Certains partenaires ont soit pris en charge eux-mêmes des dépenses (frais de bouche supportés par les villes de La Rochelle et Marseille, le Conseil général du Var, celui des Alpes-Maritimes, la Région Aquitaine, prise en charge de diverses dépenses Euromed par la Commission de l'UE), soit apporté des contributions en nature (RATP). En outre, trois événements ont été *in fine* quasi intégralement financés sur le programme 181 « «Protection de l'environnement et prévention des risques » pour 375 000 €. Au total, les cofinancements de montant identifiés représentent un abondement de 813 000 €.

Les divers événements ont donné lieu à la passation de deux marchés à bon de commande, en application de l'article 30 du Code des marchés publics.

Le premier marché a globalisé en 2 lots les différentes catégories de prestations associées aux différents événements : organisation de manifestations événementielles (mini 3,4 M€, maxi 10 M€) et accueil, hébergement et transfert des délégations (mini 1,7 M€, maxi 5 M€) ». Il est à noter la faiblesse des réponses aux appels à la concurrence du ministère : deux candidats pour le premier lot ; en ce qui concerne le second lot, un seul candidat après que l'appel eut été déclaré infructueux.

Le second marché porte sur la traduction de textes (mini 150 000 €, maxi 600 000 €) attribué à « Art international ».

Les autres marchés et conventions notables sont : une convention d'utilisation du domaine national de Saint-Cloud (119 600 €) ; un bon de commande à une entreprise pour les prestations événementielles au domaine de Saint-Cloud (250 429 €). Cette dernière commande a été passée sans publicité ni mise en concurrence, au motif que le Centre des Monuments Nationaux a réservé à cette société le monopole de ce type de prestations (installation d'une tente et équipement de celle-ci) ; cette restriction a toutefois permis un marché négocié à des conditions, semble-t-il, inférieures aux prix habituellement pratiqués par la société en question.

L'évolution de la situation politique a peu modifié les réunions et événements organisés par le ministère. Seul le report du 13 novembre au 22 décembre 2008 de la réunion Euromed sur l'eau à Amman, décidé par la Jordanie trois jours avant la date prévue, a occasionné un surcoût (paiement d'un dédit) pour le ministère.

4. Les principales réalisations

Les orientations de la présidence française dans le ressort du MEEDDAT avaient été présentées par le ministre à l'occasion d'une conférence de presse le 25 juin 2008. Les textes et orientations adoptés couvrent l'ensemble du champ du ministère.

La priorité la plus marquée, et la plus emblématique, était celle de la lutte contre le changement climatique (« paquet climat-énergie ») : révision de la directive ETS (gestion des quotas d'émission de gaz à effet de serre) ; décision sur le « partage de l'effort » pour les secteurs hors quotas ; directive-cadre sur les énergies renouvelables ; directive sur le stockage géologique du CO₂ ; directive sur la qualité des carburants ; directive sur les émissions de CO₂ des véhicules particuliers. Il s'agissait d'obtenir l'accord des partenaires européens avant

la tenue de la conférence de Poznań de novembre et décembre 2008 (qui elle-même prépare la conférence de Copenhague de décembre 2009). L'accord s'est fait au Conseil européen des 11 et 12 décembre ; les textes ont été adoptés par le Parlement européen le 17 décembre. D'autres accords non inclus dans ce « paquet » sont intervenus, comme l'inclusion des activités aériennes dans le système d'échange de quotas et les conclusions du Conseil sur la réduction de la déforestation.

En matière énergétique, on peut relever, outre le « paquet climat-énergie » un accord politique sur le « 3^{ème} paquet marché intérieur de l'électricité et du gaz », le lancement d'un plan d'action pour la sécurité et la solidarité énergétique en Europe. S'agissant de la prévention des pollutions et des risques, ont été adoptées des conclusions en vue d'une évaluation environnementale et socio-économique plus rigoureuse des OGM. Des conclusions portant sur le plan d'action sur la consommation et la production durables ont été également adoptées (éco-conception, information des consommateurs, efficacité énergétique, marchés publics, etc.). Le Conseil a également adopté des conclusions sur l'écologisation des transports, ainsi que le « 3^{ème} paquet sur la sécurité maritime » (dit Erika 3).

G. LES UO DES MINISTÈRES SOCIAUX : « TRAVAIL ET AFFAIRES SOCIALES » ET « SANTÉ ».

Tableau n° 45 : Données générales – montants en € - UO « Travail » et UO « Santé »

	UO « Travail »	UO « Santé »
AE ouvertes (Tableau d'ouverture SGPFUE)	4 475 000	3 024 000
AE engagées dans ACCORD au 19/01/09	4 596 243	3 560 625
AE consommées au 29/01/09	4 411 974	3 498 594
CP accordés 2008	2 953 786	3 087 970
CP consommés 2008	2 848 129	2 950 903
CP prévisionnels 2009	1 760 000	620 000
CP consommés 2009 au 04/05/09	1 502 267	551 966
<i>CP disponibles pour consommer</i>	<i>257 733</i>	<i>68 034</i>
Autres ressources identifiées	2 572 744	100 000
Total budget identifié (AE consommées + autres ressources)	6 984 718	3 598 594
manifestation la plus onéreuse	749 294	1 024 310
coût journalier d'un conseil informel	375 000	512 000
nombre de manifestations	19	10

Source : SGPFUE (2008) et DSAF (2009).

1. L'organisation des deux ministères pour la PFUE

Le ministère de la santé et des sports et celui du travail, des relations sociales, de la solidarité et de la ville connaissent une forte imbrication organique en ce qui concerne les fonctions support et certains autres services transversaux. Cette donnée explique la constitution d'une équipe projet commune, à l'été 2007, au sein de la délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI), qui est un service commun aux deux départements ministériels. Cette équipe composée de six personnes, avec à sa tête un directeur de projet, a coordonné l'action de l'ensemble des services et a joué le rôle opérationnel, sous le contrôle des deux cabinets ministériels : relations avec le SGPFUE, contacts avec les autorités de l'UE en vue de déterminer les priorités stratégiques et politiques, et gestion des crédits du

programme 306, en lien avec la délégation à l'information et à la communication (DICOM, service commun) et la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) pour les événements les concernant.

Le comité de pilotage « santé », associant les grandes directions, a été réuni mensuellement par la ministre de la santé et des sports ; côté « travail », le parti a été pris de réunions thématiques sous présidence du cabinet du ministre, associant les directions concernées. Le DAEI et l'équipe ont rendu compte régulièrement aux comités de direction. Chacun des événements a donné lieu à la constitution d'un comité de pilotage distinct, présidé par la direction chef de file, la logistique événementielle elle-même étant confiée à la DICOM, laquelle s'est appuyée sur des prestataires extérieurs, dans le cadre de marchés préexistants ou conclus à l'occasion de la présidence.

En dépit de ce regroupement de gestion, sur le plan budgétaire et comptable, les crédits ont relevé de deux UO ministérielles distinctes. Cette organisation a donné satisfaction aux ministères.

2. Les opérations imputées sur le programme 306

Tableau n° 46 : Tableau n° – UO « Travail » – Autorisations d'engagements en €

	AE consommées (€)	AE prévues (M€) ***
1. Manifestations obligatoires ou traditionnelles		
-de niveau ministres	1 099 294	1,430
-de niveau fonctionnaires ou expert	537 737	0,680
S/Total Action 1	1 637 032	2,110
2. Manifestations en appui de la présidence		
-de niveau ministre	2 774 943	1,985
-de niveau fonctionnaires ou expert		0,380
S/Total Action 2	2 774 943	2,365
TOTAL AE consommées *	4 411 974	
AE non affectées	184 269	
TOTAL général UO Travail **	4 596 243	4,475

Source : SGPFUE

* Coûts réels ou estimés en AE au 19/01/2009.

** AE engagées dans ACCORD au 30/01/09

*** AE prévues dans l'annexe 1 de la convention de délégation de gestion décembre 2007.

N.B. : Les manifestations prévues au niveau fonctionnaires ou expert se sont déroulées en présence des ministres et sont recensées en consommation comme telles.

Le volet « travail » a donné lieu à 19 manifestations :

- o le conseil informel EPSSCO des 10 et 11 juillet 2008 à Chantilly (pour 749 294 €) ;
- o une autre manifestation de niveau ministériel, Euromed Travail (Marrakech), pour 350 000 € ;
- o sept réunions de hauts fonctionnaires ou d'experts, pour 537 739 € ;
- o dix manifestations en appui de la présidence, de niveau ministre, pour un montant de 2,775 M€, dont le sommet de l'égalité des chances, le Forum international travail/santé/impact économique (Paris), et la conférence ministérielle sur l'égalité professionnelle (Lille).

Tableau n° 47 : Tableau n° – UO « Santé » – Autorisations d'engagements en €

	AE consommées (€)	AE prévues (M€) ***
1. Manifestations obligatoires ou traditionnelles		
-de niveau ministres	1 472 489	1,236
-de niveau fonctionnaires	132 038	0,12
S/Total 1	1 604 526	1,356
2. Manifestations en appui de la présidence	741 021	
S/Total 2	741 021	0,550
3. Dotations des agences		
-AFSSA	348 000	0,348
-AFSSAPS	470 000	0,470
S/Total 3	818 000	0,818
4. Dotations de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie	335 046	
S/Total 4	335 046	0,300
TOTAL AE consommées *	3 498 594	
AE non affectées	62 031	
TOTAL général UO Santé **	3 560 625	3,024

Source : SGPFUE

* Coûts réels ou estimés en AE au 19/01/2009.

** AE engagées dans ACCORD au 30/01/09

*** AE prévues dans l'annexe 1 de la convention de délégation de gestion décembre 2007.

Le volet « santé », quant à lui, a donné lieu à dix événements, auxquels il faut ajouter les dix réunions spécialisées organisées par l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et les neuf organisées par l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) au moyen de dotations émanant du programme 306 et émergeant sur la même UO (818 000 € au total). Les événements, hors agences, ont été les suivants :

- o le conseil informel EPSSCO santé des 8 et 9 septembre 2008 à Angers (pour 1,024 M€) ;
- o deux manifestations de niveau ministériel, le séminaire Eurogrippe (Angers) et Euromed santé (Le Caire), pour 448 178 € ;

- o deux réunions de hauts fonctionnaires (132 037 €), dont une du comité à haut niveau de santé publique (HLCPH, Comité de la commission de l'Union Européenne) ;
- o deux conférences, l'une sur l'Europe de la santé au service des patients (Institut Pasteur), l'autre sur la maladie d'Alzheimer (à la Bibliothèque nationale de France), pour 741 021 € ;
- o trois réunions et colloques tenus par la MILDT (335 046 €).

3. La programmation budgétaire et l'exécution de la dépense

Tableau n° 48 : P 306 - Consommation des crédits en AE et CP (en €) - UO « Travail »

	AE	CP	
	2008	2008	2009 *
Situation d'ouverture des AE	4 475 000		
Dotation finale	4 640 000	2 953 786	1 760 000
Crédits (consommés au 30/01/09)	4 411 974	2 848 129	1 502 267
Disponible pour consommer			257 733

Source : SGPFUE (2008) et DSAF (2009). * Crédits au 04/05/09

Tableau n° 49 : P 306 - Consommation des crédits en AE et CP (en €) UO « Santé »

	AE	CP	
	2008	2008	2009 *
Situation d'ouverture des AE	3 024 000		
Dotation finale	3 594 000	3 087 970	620 000
Crédits consommés	3 498 594	2 950 903	551 966
Disponible pour consommer			68 034

Source : SGPFUE (2008) et DSAF (2009). * Crédits au 04/05/09

Ce montant a été abondé, en ce qui concerne le volet « santé », par une subvention spécifique de 100 000 € de la Commission Européenne, destinée à la conférence « Alzheimer ». Les abondements communautaires ont été plus significatifs, à hauteur de 2 572 744 €, pour le volet « travail ». Pour ces différents montants, l'avance a été faite sur les programmes classiques du ministère, et a vocation à être compensée par des crédits à rattacher en fonds de concours. Le 23 avril 2008 ont été créés deux fonds de concours, l'un pour le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », l'autre pour le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ».

Comme l'indiquent les ministères dans le bilan qu'ils ont dressé de la gestion des crédits, le programme 306 et les abondements de la Commission ne sont pas eux-mêmes exhaustifs du coût de la Présidence française, dont une partie a été, sans être précisément quantifiée, assumée sur les crédits mêmes des programmes propres des ministères sociaux. C'est ainsi que, par exemple, cinq réunions portant sur des thématiques européennes ont été supportées par l'AFFSAPS sans aide du programme 306.

S'agissant du programme 306, les dotations ont été ajustées aux besoins en gestion, compte tenu de variations unitaires importantes concernant certaines manifestations (surévaluation pour les unes, surcoût pour les autres), sans que cela pose de réelles difficultés ; en outre, la couverture des AE par les CP en 2008 et 2009 s'est avérée suffisante.

Le vrai problème a porté sur le programme 124 qui, malgré la régulation budgétaire, a dû préfinancer en gestion des dépenses importantes à couvrir par des contributions à venir de l'Union Européenne.

4. Les principales réalisations

Dans le domaine de la santé, la « priorité » était celle, très large, de « construire une véritable Europe de la santé et progresser ensemble dans un domaine aussi essentiel à la sécurité et au bien-être de tous », priorité déclinée en trois domaines : maladie d'Alzheimer et maladies apparentées ; sécurité sanitaire ; l'Europe au service des patients, et présentée dans un document en début de présidence. Lors du conseil « emploi, politique sociale, santé et consommateurs » (EPSSCO) tenu à Bruxelles les 16 et 17 décembre 2008, ont été adoptées deux séries de conclusions, l'une sur la sécurité sanitaire, l'autre sur les stratégies de santé publique pour lutter contre les maladies neurodégénératives liées à l'âge et en particulier la maladie d'Alzheimer ; un premier compromis a également été présenté avec succès, à partir du projet de directive relative aux droits des patients en matière de soins transfrontaliers adopté par la Commission en juillet 2008 dans le cadre du nouvel agenda social.

S'agissant du domaine « travail », l'objectif était de « faire de l'année 2008 celle du redémarrage de l'Europe sociale ». Le texte de présentation fait état de plusieurs dossiers : l'agenda social européen (où la France s'est surtout fixée des objectifs de méthode et de consultation, davantage que de résultat normatif précis) ; les thématiques de l'emploi (retour à l'emploi, « flexicurité », protection des travailleurs mobiles) donnaient lieu non seulement à des annonces méthodologiques, mais aussi à des objectifs plus précis : adoption par le Parlement de la directive relative à l'aménagement du temps de travail (en pratique, le Conseil n'a que formalisé la position commune dégagée sous présidence slovène) et de celle sur la protection des travailleurs intérimaires (objectif atteint : directive 2008/104/CE) ; accord du Conseil EPSSCO sur la révision de la directive relative aux comités d'entreprise (accord sur la révision obtenu le 17 décembre) ; les thématiques de l'égalité et de la lutte contre les discriminations devaient déboucher sur la révision de trois directives relatives aux congés parentaux, aux congés maternité et à l'égalité de traitement entre hommes et femmes chez les travailleurs indépendants, sur la présentation au Conseil de conclusions visant à la mise en œuvre dans l'Union du programme d'action de Pékin (4^{ème} conférence mondiale sur les femmes, ONU, 1995) et sur la recherche d'un consensus sur la proposition de directive sur l'égalité de traitement (hors du champ de l'emploi) ; dans ce dernier domaine, des propositions ont été faites, qui n'ont pas débouché sur des textes définitifs durant la présidence française.

H. UO DES MINISTÈRES FINANCIERS : « ECONOMIE, INDUSTRIE ET EMPLOI » ET « BUDGET, COMPTES PUBLICS ET FONCTION PUBLIQUE ».

Tableau n° 50 : Tableau : Consommation des crédits en AE et CP (en €) - UO « Economie et budget »

	UO Economie et budget
AE ouvertes (Tableau d'ouverture SGPFUE)	12 600 000
AE engagées dans ACCORD au 19/01/09	14 200 348
AE consommées au 29/01/09	14 206 119
CP accordés 2008	10 766 725
CP consommés 2008	10 745 806
CP prévisionnels 2009	3 500 000 *
CP consommés 2009 au 04/05/09	1 877 769 *
<i>CP disponibles pour consommer</i>	<i>1 622 231 *</i>
Autres ressources identifiées	7 526 922
Total budget identifié (AE consommées + autres ressources)	21 733 041
manifestation la plus onéreuse	3 298 000
coût journalier d'un conseil informel (Ecofin)	1 649 000
nombre de manifestations	78

Source : SGPFUE (2008) et DSAF (2009). * Crédits au 04/05/09

1. L'organisation des deux ministères pour la PFUE

Les deux ministères financiers ont opté pour une organisation commune en ce qui concerne la mise en œuvre de la PFUE. Le pilotage général a été effectué par les cabinets (d'abord de façon distincte, puis par la mise en place d'un comité de pilotage général unique à partir de juin 2008), l'échelon immédiatement en dessous étant confié :

O en ce qui concerne l'organisation, la logistique et les questions budgétaires et financières, à un comité de pilotage présidé par le directeur de personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPAEP) et rassemblant les correspondants des directions et services ;

O en ce qui concerne les autres sujets, par la « mission Europe » (dispositif de coordination commun et préexistant à la présidence française), réunissant également les correspondants Europe.

Dans les différents aspects des manifestations (financement et logistique, sécurité, traduction, communication, etc.), des correspondants thématiques ont été mis en place dans les directions concernées.

Budgétairement, une seule UO a été mise en place pour les deux ministères, et la gestion des crédits a été centralisée à la DPAEP, qui a aussi assuré, au moyen d'une petite cellule créée en son sein, la coordination logistique des manifestations. Cette organisation, qui *a posteriori* semble avoir donné satisfaction, a été réalisée à moyens constants.

2.

Les opérations imputées sur le programme 306

Tableau n° 51 : Données générales – montants en €

	AE consommées (€)*	AE prévues (M€) ***
1. ECONOMIE, INDUSTRIE ET EMPLOI		
1) Conseils et réunions ministérielles	5 499 063	3,600
2) Evénements de niveau ministériel	3 616 380	4,355
3) Manifestations de fonctionnaires obligatoires	256 750	0,592
4) Autres manifestations en appui de la présidence susceptibles d'impliquer la présence d'un ministre	1 153 987	0,750
5) Quote-part des déjeuners ou dîners de présidence à Bruxelles	39 500	0,100
6) Film TV sur le 10 ^e anniversaire de l'euro	80 000	
Total général		9,397
TOTAL Economie	10 645 680	9,097****
2. BUDGET, COMPTES PUBLICS ET FONCTION PUBLIQUE		
1) Réunions ministérielles ou impliquant la présence d'un ministre	1 390 800	2,020
2) Manifestations au niveau des fonctionnaires		1,470
- obligatoires ou traditionnelles	828 000	
- en appui de la présidence	663 380	
3) Participation aux frais de déplacement du ministère	15 933	0,013
TOTAL Budget	2 898 113	3,503
Frais de brochure et de traduction	115 000	
Marchés passés pour le compte du SGPFUE	124 119	
AE réservées	423 207	
TOTAL GENERAL UO **	14 206 119	12,600

Source : SGPFUE

* Coûts réels ou estimés en AE au 19/01/2009.

** AE engagées dans ACCORD au 19/01/09

*** AE prévues dans l'annexe 1 de la convention de délégation de gestion décembre 2007

**** part MINEFE.

78 manifestations ont été financées sur le programme 306, auxquelles s'ajoutent quelques quotes-parts de déjeuners ou dîners de présidence ou de frais de déplacement.

Il s'agit de deux réunions informelles du Conseil « Ecofin », les 12-13 septembre et le 18 décembre 2008 ; d'une réunion informelle du Conseil compétitivité (marché intérieur, industrie et recherche), les 17-18 juillet ; de trois réunions Euromed ; de la conférence annuelle « i2010 », tenue à Paris ; de 20 autres réunions ou événements de niveau ministériel (forums, conférences, colloques, séminaires, ainsi que réunions de haut niveau) ; de 51 événements de niveau « fonctionnaires ».

Au total les ministères économiques et financiers ont organisé environ 15% des manifestations de la PFUE

3. La programmation budgétaire et l'exécution de la dépense

Tableau n° 52 : P 306 - Consommation des crédits en AE et CP (en €) - UO « Economie et budget »

	AE	CP	
	2008	2008	2009 *
Situation d'ouverture des AE	12 600 000		
Dotations	14 206 119	10 766 725	3 500 000
Crédits (consommés au 30/01/09)	14 200 348	10 745 806	1 877 769
Disponible pour consommer			1 622 231

Source : SGPFUE (2008) et DSAF (2009). * Crédits au 04/05/09

Les ministères financiers ont mis en place un système de programmation et d'exécution budgétaires rigoureux, qui, notamment (note cabinet du 20 août 2008), insiste sur la nécessité d'anticiper pour éviter les surcoûts dus à des décisions tardives, prévoit la constitution d'une réserve de précaution de 10% relativement aux budgets prévisionnels validés dans la convention de délégation de gestion, et cadre opportunément les coûts par la fixation de coûts unitaires complets des « soirées de gala ».

Cette organisation rigoureuse n'a pas suffi à éviter un abondement des enveloppes initialement retenues, puisque les AE qui devaient s'établir à 12,6 M€ ont été portées à 14,2 M€ compte tenu du renchérissement de certaines manifestations ou de la nécessité d'organiser des événements non prévus initialement (crise économique et financière, volonté d'organiser une manifestation supplémentaires sur l'emploi etc.).

Par ailleurs, les montants imputés sur le programme 306 ne sont pas exhaustifs de la dépense relative à la présidence française. A ces crédits s'ajoutent la prise en charge directe de dépenses par des tiers, notamment l'Union Européenne conformément à une pratique constante des présidences de l'Union, et le rattachement de crédits, notamment européens, par deux fonds de concours mis en place sur le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle », et la mobilisation du programme 134 « développement des entreprises et de l'emploi » pour le financement de la manifestation « Rencontre de 10 000 apprentis européens » décidée par la présidence de la République. Au total, ces différents financements, ressortent à plus de 7,5 M€, soit un peu plus de la moitié des dépenses du programme 306 imputées sur l'UO.

Les opérations ont donné lieu à la passation de 15 actes d'externalisations pour des montants supérieurs ou égaux à 100 000 €, parmi lesquels 3 marchés formalisés classiques (dont un marché avec une société pour un montant engagé de 3,185 M€ correspondant à l'organisation d'événements de communication, un avec une autre société pour 2,290 M€ engagés en ce qui concerne plus spécifiquement l'organisation du Conseil « Ecofin » informel à Nice les 12 et 13 septembre, et un autre pour les prestations d'agence de voyage, pour 1,944 M€ engagés). Les autres marchés sont passés selon une procédure adaptée avec publication et mise en concurrence préalable, sauf en ce qui concerne la location des espaces niçois (marché avec l'exploitant du Palais des congrès et expositions). Il est à noter que certains événements n'ont pas donné lieu à marché : c'est ainsi que l'organisation de la conférence Europe Innova au Palais des congrès de Lyon, financée à hauteur de 200 000 € sur le programme 306, a donné lieu à une convention avec la Communauté urbaine de Lyon, qui a porté l'opération ; que le colloque sur « la formation professionnelle initiale des jeunes en alternance ou l'eupéanisation des parcours » a également donné lieu à contrat avec l'Etudiant (dans le cadre du salon européen de l'éducation à Paris – Porte de Versailles) ; que la conférence sur les pôles de compétitivité à Nice vu la passation d'une convention avec la

Fondation Sophia Antipolis. Trois grandes manifestations ont motivé l'octroi de subventions : le colloque du *thinktank* Eurofi « priorités européennes et propositions de l'industrie des services financiers pour le Conseil Ecofin », le forum EFQM au CNIT et le forum associant Europlace et les deux ministères financiers sur le thème « renforcer la contribution de la finance au développement durable » ont donné lieu à des conventions de subvention pour des versements respectifs de 200 000 € à Eurofi, 110 000 € à la Fondation EFQM, et 100 000 € à Paris Europlace.

4. Les principales réalisations

Dans les domaines économique et budgétaire, les priorités initialement fixées s'articulaient autour d'onze « axes de travail » :

- o celui, assez général, d'approfondir les travaux ministériels en cours sur les grands enjeux économiques, commerciaux et financiers de l'UE ;
- o développer les travaux sur les enjeux économiques de la relation euroméditerranéenne ;
- o poursuivre les travaux de réflexion sur les enjeux commerciaux, la compétitivité et les relations extérieures de l'UE ;
- o poursuivre les travaux de réflexion sur l'intégration des services financiers en Europe ;
- o approfondir les échanges sur la compétitivité des entreprises, la recherche et l'innovation ;
- o développer les échanges d'expériences sur les politiques en faveur de l'emploi ;
- o promouvoir des travaux sur le développement des PME et des services ;
- o organiser des débats sur les questions de concurrence et de consommation ;
- o approfondir la lutte contre les fraudes fiscales et sociales ;
- o développer les échanges d'expériences sur la modernisation de l'Etat ;
- o favoriser les échanges sur les questions budgétaires d'actualité.

A ces axes initiaux, assez larges pour recouvrir la plupart des compétences économiques et financières de l'Union, l'actualité a ajouté la nécessité d'organiser la réponse de l'Union Européenne à la crise économique et financière.

Au total, le programme initial de la PFUE pour le Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi prévoyait, pour ne parler que de questions relevant du Conseil ECOFIN, la mise en œuvre d'une feuille de route relative à la stabilité financière et visait l'adoption de 4 projets de législation communautaire importants : la directive Solvabilité II, la directive CRD, la directive OPCVM et la directive sur la garantie des dépôts des particuliers. Ces quatre textes ont reçu un accord politique au niveau du Conseil et ont pu être transmis au Parlement européen afin de suivre la procédure de codécision. Par ailleurs, la crise économique et financière a également donné l'occasion à la Présidence de faire adopter des mesures d'urgence essentielles lors des sessions du Conseil ECOFIN d'automne (réponse commune à la crise, cadre d'action commun, puis plan concerté de sauvetage des banques, plan de relance européen, augmentation du plafonds de ressources pour l'assistance à la balance des paiements des pays non membres de la zone euro). Dans ce contexte, enfin, la

Présidence a œuvré pour l'unification de la position européenne dans les enceintes internationales, notamment au G20 (adoption d'une position commune sur les juridictions non coopératives, le système d'alerte précoce sur les risques financiers et sur le renforcement des ressources du FMI lors du Conseil Ecofin informel du 18 décembre 2008).

Quelques observations

Le choix a été opéré de regrouper sur un même BOP les dépenses de plusieurs ministères. Selon l'avis de plusieurs CBCM (défense par exemple), il aurait été plus rationnel de confier leur suivi à un seul CBCM. Ainsi, le CBCM du MEN/MESR n'a pas été associé à la programmation et le BOP ministériel rattaché au programme 306 ne lui a pas été soumis pour avis. La programmation des opérations Recherche lui a toutefois été présentée pour information.

La Cour n'a pas procédé, compte tenu du caractère particulier de cet exercice, à un contrôle exhaustif des conditions dans lesquelles les ministères ont contractualisé avec des prestataires extérieurs pour l'organisation des nombreux événements liés à la présidence. Il ressort toutefois de constatations ponctuelles qui ont pu être faites :

○ que certaines procédures atypiques (restrictions de la concurrence pour les marchés ; passation de conventions avec des associations subventionnées) auraient pu être évitées par une meilleure anticipation de la programmation des opérations et des crédits ;

○ que la concentration sur une même période de multiples procédures consultation, dans des mêmes domaines (gestion des manifestations, marchés d'hébergement et de transport) lancés séparément par de multiples ministères, a limité le jeu de la concurrence (faible nombre de réponses), ce qui, pour les plus grands événements, a conduit à concentrer les achats de service sur un petit nombre de prestataires, limitant ainsi l'efficacité de l'achat public par rapport au régime normal.

*

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des documents remis par le SGPFUE

Date doc	Liste des documents remis par le SGPFUE
	<i>Documents remis le 8/12/2008</i>
08/12/08	Organigramme du SGPFUE
05/12/08	Note du Secrétaire général « Programme budgétaire PFUE »
21/11/08	Programmation des événements organisés pendant la PFUE (actualisé au 21/11/08)
18/12/07	Conventions de délégation de gestion avec les ministères et autres éléments budgétaires
12/01/08	Conventions de délégation de gestion. Compléments
-	Etats budgétaires de la PFUE au 06/05/08 ; 08/07/08 et 26/11/08
-	Réponses aux questions parlementaires 2007 et 2008
-	Bleus de Matignon sur la PFUE (du 7 juillet au 20 octobre 2008)
28/05/07	Note du 28 mai 2007 - Travaux préparatoires internes au MAEE.
17/10/01	Rapport de fin de mission de Patrick VILLEMUR, SG de la PFUE de 2000
05/12/08	Tableau récapitulatif des marchés UO / SGPFUE
	<i>Documents remis le 19/12/2008</i>
19/12/08	Note SGPFUE «Réponses au 1 ^{er} questionnaire de la Cour »
18/12/08	Liste des principaux contacts des ministères (MAEE, MINEIE et MEEDDAT)
03/12/08	Notes internes SGPFUE et instructions au pôle budgétaire (du 1 ^{er} février au 1 ^{er} décembre 2008)
03/12/08	Comptes-rendus des comités de gestion (<i>jusqu'au 3 décembre 2008</i>)
12/12/08	Rapport sur le choix et la distribution des objets promotionnels de la PFUE
-	Les lettres informatiques du SGPFUE pour les correspondants administratifs : -La lettre du SGPFUE n° 1 / 28 novembre 2007 -La lettre du SGPFUE n° 2 / mai 2008 -La lettre du SGPFUE n° 3 / 8 septembre 2008 -La lettre du SGPFUE n° 4 / 18 décembre 2008
	<i>Documents remis le 23/12/2008</i>
22/12/08	Note SGPFUE «Réponses au 1 ^{er} questionnaire de la Cour »
6/09/07	Note DCE
24/07/07	TD Berlin sur la présidence allemande 2007
03/09/07	Note MAEE sur le financement de la présidence allemande 2007
03/09/07	Compte-rendu SGPFUE « Entretien à l'Ambassade d'Allemagne sur le site Internet »
22/12/08	Compte-rendu de mission du SGPFUE à Bruxelles le 17 septembre 2007
22/12/08	Compte-rendu de mission du SGPFUE à Bruxelles le 12 novembre 2007
22/12/08	Compte-rendu de mission du SGPFUE à Bruxelles le 3 mars 2008
16/05/08	Compte-rendu de mission du SGPFUE à Bruxelles le 28 avril 2008
25/10/07	Compte-rendu de mission du SGPFUE à Strasbourg le 22 octobre 2007
23/07/07	Compte-rendu SGG de la réunion interministérielle du 12/07/07
-	Compte-rendu de la mission « communication SGAE/ SGPFUE à Lisbonne le 24 octobre 2007
7/12/07	Compte-rendu de mission du SGPFUE à Lisbonne le 4 décembre 2007
17/12/07	Compte-rendu de mission du SGPFUE en Slovénie le 14 décembre 2007
06/06/08	Contrat de prêt de véhicules Peugeot - Citroën Automobiles
10/06/08	Convention de prêt de véhicule à titre gratuit - Renault
-	Convention de partenariat avec la SNCF et facture n°SI1960000051 de 163 101,99 € du 26/11/08
31/10/07	Tableau des auditions budgétaires de SGPFUE avec les ministères
16/12/08	Rapport de synthèse sur l'accréditation des événements PFUE
15/12/08	Association de la société civile à la PFUE
-	Annexe photographique au rapport du SGPFUE (180 jours / 380 photos)

Date doc	Liste des documents remis par le SGPFUE
	Documents remis le 19/01/2009
15/01/09	Note de réponses au 2 ^e questionnaire de la Cour
19/01/09	Note sur les produits promotionnels PFUEE
19/01/09	Note sur les prestations du GIP France Coopération Internationale (agents de liaison et traducteurs)
16/01/09	Note explicative sur le programme d'accréditation et la sécurité
-	La lettre du SGPFUE n° 4 / 8 janvier 2009
	Documents remis en fin de gestion le 25 février 2009
20/02/09	Rapport de fin de mission du SGPFUE
09/02/09	Gouvernance de la PFUE. Comptes-rendus des réunions interministérielles à Matignon et des réunions « communication » à l'Elysée
17/02/09	Programmation budgétée des événements PFUE 1 ^{er} juillet au 31/12/2008 (<i>liste chrono</i>)
	Annexes remises le 26 février 2009
30/01/09	Etats budgétaires et comptables P 306 – Gestion 2008 : Situation arrêtée au 30/01/2009
04/02/09	Bilan de la distribution des objets promotionnels dans les ministères
21/01/09	Rapport d'exploitation du programme Transports
07/01/09	Agents de liaison recrutés par France Coopération Internationale pour la PFUE
22/01/09	Volet médical du dispositif d'accueil des personnalités invitées aux événements PFUE
20/11/08	Cartographie des événements organisés en France pendant la PFUE (<i>liste par région, par ville et par types d'événements</i>)
30/05/08	Programmation des événements organisés pendant la PFUE (prévisions à J – 30)
15/02/08	Cartographie des manifestations organisées en France pour la PFUE (par région et par ville)
22/01/09	Programmation des événements organisés pendant la PFUE (<i>liste par dates</i>)
22/01/09	Compte rendu de gestion de la Saison Culturelle au SGPFUE
	Compte rendu de gestion du Ministère des Affaires étrangères et européennes
03/02/09	-Volume 1 : UO Protocole
03/02/09	-Volume 2 : UO Moyens des postes
03/02/09	-Volume 3 : UO DCI
03/02/09	-Volume 4 : UO DGCID
03/02/09	-Volume 5 : UO DAF/AE ; UO Logistique (CCI) ; UO Hôtel du Ministre
18/02/09	-Volume 6 : Compléments des UO Protocole et DCI
13/02/09	Bilan de la PFUE. Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi et Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique
12/02/09	Compte rendu pour le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire
22/01/09	Compte rendu de gestion du Ministère de la Justice
22/01/09	Compte rendu de gestion du Ministère de la Culture et de la Communication
21/01/09	Compte rendu de gestion du Ministère de l'Education nationale et du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
03/02/09	Compte rendu de gestion du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
22/01/09	Compte rendu de gestion du Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales
22/01/09	Compte rendu de gestion du Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire
10/02/09	Bilan de la PFUE. Ministère de la Défense
22/01/09	Bilans. UO HCSA (Haut Commissariat aux Solidarités actives) ; UO Travail et UO Logement
22/01/09	Bilans. UO Santé ; UO Jeunesse et Sport

Annexe 2 :
Présentation des crédits du Programme 306 (en autorisations d'engagement et en €)

Programme 306 - AE disponibles et engagées en €

UO	AE disponibles*				AE engagées**
	Action 1	Action 2	Action 3	Total AE dispo	
BOP « Ministères »					
Agriculture	2 057 296	950 132		3 007 428	2 803 097,43
Culture	936 467	4 539 112		5 475 579	5 480 381,69
Défense	2 211 906	1 299 094		3 511 000	3 511 000,00
Ecologie	9 127 757	2 524 633		11 652 390	12 379 999,27
Economie	7 825 313	6 380 806		14 206 119	14 200 348,16
Education	1 304 256	2 876 737		4 180 993	4 180 992,02
Enseignement sup.	1 064 512	3 893 071		4 957 583	5 101 743,90
HCSA		1 195 000		1 195 000	1 195 000,00
Immigration	142 645	2 427 075		2 569 720	2 527 816,65
Intérieur	3 682 066	2 746 277		6 428 343	6 432 835,67
Jeunesse	988 495	1 303 851		2 292 346	2 274 347,49
Justice	515 177	1 713 568		2 228 745	2 409 742,55
Logement	149 433	8 000		157 433	157 432,55
Santé	1 604 526	1 894 068		3 498 594	3 560 624,78
Travail	1 637 032	2 774 942		4 411 974	4 596 243,06
Ville		550 000		550 000	550 000,00
Total BOP Ministères	33 246 881	37 076 366		70 323 247	71 361 605,22
BOP « MAEE »					
Hôtel du ministre		84 527		84 527	84 527,49
Moyens des postes		2 600 575		2 600 575	2 560 976,58
Logistique		417 296		417 296	417 325,85
Affaires euro.		2 727 066		2 727 066	2 727 066,42
DGCID		6 233 605		6 233 605	6 336 095,37
DCI		1 022 284		1 022 284	1 015 115,15
Protocole	24 604 595	23 013 225		47 617 820	50 479 335,27
Frais de mission	2 764 025			2 764 025	2 764 025
Total BOP MAEE	27 368 620	36 098 579		63 467 199	66 384 467,13
BOP « PM-SGPFUE »					
PM-SGPFUE			14 199 951		14 583 276,44
SGAE			694 817		875 838,49
SGDN-SEPEPP			244 515		244 515,05
Total BOP SGPFUE			15 139 283	15 139 283	15 703 629,98
Total des 3 BOP	60 615 501	73 174 945	15 139 283	148 929 729	153 449 702,33
TOTAL PROGRAMME 306				190 000 000	190 000 000
Réserve légale				-11 015 333	-11 015 333
Total des AE disponibles				178 984 667	178 984 667
Solde AE				30 054 938	25 534 964,67

Source : Etats budgétaires SGPFUE au 19/01/2009

* AE disponibles : AE estimées nécessaires, fin janvier 2009, par les ministères pour couvrir le coût réel ou prévu des manifestations organisées (Situation au 19/01/2009).

** AE engagées : AE engagées dans ACCORD (au 19/01/2009).

Annexe 3 : Consommation des crédits de paiement du Programme 306**Crédits consommés sur le programme 306 (en €)**

BOP / UO	Consommation		
	AE 2008	CP 2008	CP 2009 *
BOP PM-SGPFUE			
UO PM-SGPFUE	14 199 951	12 680 435	1 024 228
UO SGAE	694 817	518 423	58 779
UO SGDN-SEPEPP	244 515	98 839	134 208
Total BOP PM-SGPFUE	15 139 283	13 297 697	1 217 215
BOP MAEE			
UO Hôtel du ministre	84 527	84 527	0
UO Moyens des postes	2 600 575	2 560 977	0
UO Logistique	417 296	313 626	103 323
UO DAF Affaires européennes	2 727 066	2 620 024	107 042
UO DGCID	6 233 605	3 649 107	2 384 986
UO DCI	1 022 284	782 512	145 396
UO Protocole	47 617 820	32 356 531	16 404 049
Frais de mission	2 764 025	2 764 025	0
Total BOP MAEE	63 467 199	45 131 329	19 873 291 ⁽¹⁾
BOP Ministères			
UO « agriculture et pêche »	3 007 428	2 197 192	611 908
UO « culture et communication »	5 475 579	4 046 858	1 335 589
UO « écologie, énergie, développement durable »	11 652 390	8 524 038	2 937 651
UO « économie et budget »	14 206 119	10 745 806	2 373 694
UO « éducation nationale »	4 180 993	3 028 511	1 152 480
UO « enseignement supérieur et recherche »	4 957 583	4 691 688	303 122
UO « défense »	3 511 000	2 212 495	1 205 432
UO « immigration, intégration, identité nationale »	2 569 720	1 546 419	795 952
UO « intérieur, outre mer et collectivités territoriales »	6 428 343	5 539 399	715 287
UO « jeunesse et sports »	2 292 346	1 814 497	447 908
UO « justice »	2 228 745	1 685 493	474 891
UO « santé »	3 498 594	2 950 903	547 644
UO « travail, relations sociales »	4 411 974	2 848 129	1 596 717
UO « délégation interministérielle à la ville »	550 000	550 000	0
UO « logement et ville »	157 433	157 433	0
UO « haut commissariat solidarités actives - HCSA »	1 195 000	661 190	332 118
Total BOP « PFUE ministères »	70 323 247	53 200 052	14 928 239 ⁽²⁾
Total crédits consommés P. 306 (en AE et CP)	148 929 729	111 629 078	36 018 745

Source : SGPFUE (2008) et DSAF (2009) – *Réactualisation des CP 2009 au 4 septembre 2009

- ⁽¹⁾ y compris délégations de crédits de 728 495€
- ⁽²⁾ y compris délégations de crédits de 97 845 €

Annexe 4 : Marchés d'accréditation**Marché « accréditation » en €**

Lots et prestations		Type de prix	Prix HT	Prix TTC
LOT TRANCHE FERME				
	Prestations forfaitaires			
A	Concession de droit d'usage d'IC2M	Forfait	250 000	299 000
B	Maintenance applicative	Incluse	-	-
C	Prestation de gestion de projet	Forfait	180 000	215 280
D	Assistance à définition du paramétrage de l'application	Forfait	85 000	101 660
F	Assistance au pilotage en phase d'exploitation	Forfait	20 000	23 920
G	Installation de l'application et participation aux procédures de vérification	Forfait	10 000	11 960
	S/Total prestations forfaitisées		545 000	651 820
	Prestations sur bons de commande			
E	Formation utilisateurs ou techniciens et superviseurs (1250€ et 1500€ par session)	Forfait	36 898	44 130
H	Fournitures d'imprimantes et de consommables	Unitaire sur devis	343 922	411 331
I	Fournitures de badges vierges et hologrammes de sécurisation	Forfaitaire	97 724	116 878
Sous total tranche ferme			1 023 544	1 224 158
LOT TRANCHE CONDITIONNELLE				
	Prestations forfaitaires			
K	Intégration mise en service et exploitation du système informatique	Forfait	50 000	59 800
	Prestations sur bons de commande			
J	Fourniture de l'architecture informatique sécurisée nécessaire au fonctionnement de l'application	Unitaire sur devis	188 998	226 042
Sous-total tranche conditionnelle			238 998	285 842
TOTAL MARCHÉ			1 262 542	1 510 000

Source : SGPFUE (Rapport de synthèse. Montant évalué initialement à 1 495 000 € et porté à 1 510 000 € après ajustement de crédits de 15 000 € en mai 2008)

Avenant n°1 au marché « accréditation »

Lot	Tranche ferme	Type de prix	Prix forfaitaire HT €	Prix forfaitaire TTC €
1	Fourniture et mise en place du schéma d'organisation	Forfait	15 000,00	17 940,00
2	Fourniture d'outils de pilotage des événements	Forfait	35 700,00	42 697,20
3	Participation à la gestion événementielle	Forfait	281 800,00	313 112,80
4	Maintenance évolutive	Forfait	67 500,00	80 730,00
Total avenant n°1 au marché			380 000,00	454 480,00

Source : SGPFUE

Avenant n°2 au marché « accréditation »

Lot	Tranche ferme	Type de prix	Prix forfaitaire HT €	Prix forfaitaire TTC €
1	Participation à la fonction de guichet unique-octobre		71 500,00	85 514,00
2	Participation à la fonction de guichet unique-novembre		77 000,00	92 092,00
3	Participation à la fonction de guichet unique-décembre		22 000,00	26 312,80
4	Maintenance évolutive		22 500,00	26 910,00
Total avenant n°1 au marché			193 000,00	230 828,00

Source : SGPFUE

Marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage n €

Lot	PRESTATIONS	TTC
A	Assistance au pilotage du projet	34 624,20
B	Procédure de validation VA et VSR	16 504,80
C	Mise en place architecture informatique	9 388,60
D	Déploiement application SIGA	13 455,00
E	Assistance technique exploitation	22 724,00
F	Administration SIGA et support utilisateurs	39 647,40
TOTAL		136 344,00

Source : SGPFUE

Avenant n°1 au marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage en € TTC

1	Assistance à la direction de projet	31 215,60
2	Assistance vérification guichet unique	10 644,40
3	Assistance vérification maintenance évolutive	5 382,00
TOTAL Avenant juillet/septembre		47 342,00

Source : SGPFUE

Avenant n°2 au marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage en € TTC

1	Assistance au contrôle des factures, du marché, de l'organisation et de la gestion de l'archivage	8 132,80
2	Assistance à la validation des prestations complémentaires assurées par la société « P&T C »	23 464,80
TOTAL Avenant octobre/décembre		36 597,60

Source : SGPFUE

Devis du 21 avril 2008 (fonction « Accréditation ») - Tranche ferme

Type	Prestations	Prix unitaires	Quantités	Total € HT avec marge
	<i>Matériels</i>			
Achat	Imprimantes SP35	1 844	20	40 568
Achat	Imprimantes SP75	5 372	20	118 184
Location	Location de 10 imprimantes SP35	(1 567)	10 (forfait)	17 241
Location	Location de 10 imprimantes SP75	(4 566)	10 (forfait)	50 228
	Licences ID Works	990	40	43 560
	Stations d'acquisition d'images par appareil photo numérique	360	40	15 840
	<i>Consommables</i>			
	Rubans (holographiques et couleur)			76 604
	Cartes blanches	0.12	160 000	21 120
	<i>Services</i>			
	Extension de garantie et maintenance			52 800
	Astreinte téléphonique 5 WE			5 500
	TOTAL			441 646