



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, Slovaquie 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.

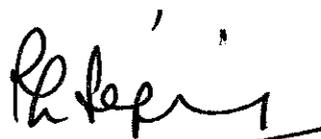
8. Le coût croissant de la gouvernance internationale

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.*