

N° 94

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME X

**DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT
(Présidence française de l'Union européenne)**

Par M. Hubert HAENEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, André Boyer, Robert Hue, *vice-présidents* ; MM. Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, André Trillard, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Boroira, Didier Boulaud, Robert Bret, Mmes Paulette Brisepierre, Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, M. André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 10) (2007-2008)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. RÉUSSIR LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE : UN ENJEU IMPORTANT POUR LA POLITIQUE EUROPÉENNE ET ÉTRANGÈRE DE LA FRANCE	7
A. UN CONTEXTE PARTICULIER	7
B. LES PRIORITÉS DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE	7
1. <i>La croissance, la compétitivité et l'emploi</i>	8
2. <i>La protection des citoyens</i>	8
3. <i>L'Europe du futur</i>	8
4. <i>L'influence de l'Europe dans le monde et la relance de l'Europe de la défense</i>	9
C. LA MISE EN PLACE D'UNE ADMINISTRATION AD HOC : LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE	9
1. <i>La nécessaire mobilisation de tous les acteurs</i>	9
2. <i>Le rôle de coordination du Secrétariat général de la présidence française de l'Union européenne</i>	10
II. UN BUDGET SATISFAISANT QUI RÉPOND AU SOUCI DE TRANSPARENCE ET DE BONNE GESTION	11
A. LA CRÉATION D'UN PROGRAMME SPÉCIFIQUE DOTÉ D'UN BUDGET A LA HAUTEUR DES ENJEUX	11
1. <i>Un programme spécifique créé pour remédier aux dysfonctionnements constatés lors de la précédente présidence française de 2000</i>	11
2. <i>Une dotation globale qui prend en compte l'augmentation du nombre d'Etats membres et qui s'appuie sur l'expérience de la présidence allemande de l'Union européenne</i>	12
B. LA VENTILATION DU PROGRAMME	13
1. <i>L'action n° 1 : Les activités obligatoires et traditionnelles de la Présidence</i>	14
a) Les manifestations imposées par le calendrier européen et le règlement intérieur du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne	14
b) Les manifestations qui incombent traditionnellement à l'Etat membre qui exerce la Présidence	15
2. <i>L'action 2 : Les manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence française</i>	16
a) Les manifestations ou événements correspondant à des initiatives de la Présidence française	16
b) Les manifestations labellissables « Présidence française de l'Union européenne »	18
3. <i>L'action n° 3 : Les activités interministérielles</i>	18
C. UN INDICATEUR DE PERFORMANCE SUJET À CAUTION	20
CONCLUSION	21
EXAMEN EN COMMISSION	22

ANNEXE I - PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR..... 23

ANNEXE II - DÉCRET N° 2007-1028 DU 15 JUIN 2007 24

Mesdames, Messieurs,

A partir du 1^{er} juillet et jusqu'à la fin de l'année 2008, la France exercera la présidence du Conseil de l'Union européenne.

Cette présidence française – la douzième depuis les débuts de la construction européenne et peut-être la dernière présidence de plein exercice – intervient à un moment décisif pour l'avenir de l'Europe.

En effet, le traité de Lisbonne, qui devrait être signé lors du Conseil européen du 13 décembre prochain, pourrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2009, si tous les États membres ont achevé à cette date leur procédure de ratification.

Pendant les six mois de sa présidence, la France aura la responsabilité éminente de conduire les activités de l'Union européenne. Elle aura notamment pour tâche d'organiser et de présider toutes les réunions du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne et de représenter l'Union européenne auprès des pays tiers ou dans le cadre de conférences internationales.

Dans ce cadre, la France pourra également faire avancer certains dossiers qu'elle considère comme prioritaires, comme par exemple le renforcement de l'Europe de la défense, et préparer la mise en place des principales innovations prévues par le traité de Lisbonne, comme la présidence stable du Conseil européen, le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou le service d'action extérieure.

Mais la présidence française de l'Union européenne offre également une chance unique de rapprocher les Français et l'Europe, trois ans après le « non » français au référendum sur le traité constitutionnel le 29 mai 2005.

C'est la raison pour laquelle il est important que la présidence française de l'Union européenne ne se résume pas uniquement à l'action diplomatique de l'exécutif, mais qu'elle implique également le Parlement, qui a aussi un rôle important à jouer, les collectivités locales, les entreprises, la société civile et qu'elle ait une visibilité particulière pour les citoyens.

A cet égard, il convient de s'inspirer de l'exemple de la présidence allemande de l'Union européenne, au premier semestre 2007, qui, de l'avis général, a été une présidence exemplaire à tous les points de vue.

Cela s'applique notamment aux aspects budgétaires, qui ont leur importance, comme l'illustre le bilan de la précédente présidence française de l'Union européenne au deuxième semestre de l'année 2000.

En effet, le bilan budgétaire et financier de la précédente présidence française de l'Union européenne a été sévèrement critiqué par la Cour des comptes, tant pour le dépassement important du budget prévu, que pour l'opacité de sa gestion.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, le gouvernement a donc décidé de regrouper l'ensemble des dépenses occasionnées par l'exercice de la présidence française de l'Union européenne au sein d'un programme spécifique.

Ce programme, intitulé « Présidence française de l'Union européenne », a été rattaché à la mission « direction de l'action du gouvernement » et placé sous l'autorité du Premier ministre pour souligner son caractère interministériel et son importance au sein de l'action gouvernementale.

Il est doté d'un budget de 190 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 120 millions d'euros en crédits de paiement pour 2008, soit un montant comparable à celui consacré par le budget fédéral de la République fédérale d'Allemagne à sa propre présidence de l'Union européenne.

Ce budget sera géré par une administration *ad hoc*, le Secrétariat général de la présidence française de l'Union européenne, créé pour cette occasion et placé sous l'autorité du Premier ministre.

Compte tenu de l'importance que représente la réussite de la présidence française de l'Union européenne pour la politique européenne et étrangère de la France, votre commission des Affaires étrangères et de la Défense a décidé de se saisir pour avis de ce programme.

Aux yeux de votre Rapporteur, la présidence de l'Union européenne représente une chance pour notre pays de confirmer son retour en Europe, après le succès rencontré par l'idée d'un traité simplifié pour sortir l'Europe de la crise institutionnelle dans laquelle elle était plongée depuis le référendum négatif sur le traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas en 2005.

Il est donc impératif de préparer le mieux possible cette échéance.

I. RÉUSSIR LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE : UN ENJEU IMPORTANT POUR LA POLITIQUE EUROPÉENNE ET ÉTRANGÈRE DE LA FRANCE

A. UN CONTEXTE PARTICULIER

La présidence française de l'Union européenne au deuxième semestre 2008 interviendra dans un contexte particulier.

Ce sera peut-être la dernière présidence qu'un État membre exercera dans toute sa plénitude, compte tenu du fait que le nouveau traité modificatif, qui devrait être signé lors du Conseil européen du 13 décembre prochain, devrait mettre en place, peut être au 1^{er} janvier 2009 et en tout état de cause avant juin 2009, une présidence stable du Conseil européen et un Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité.

La France devrait d'ailleurs avoir la charge de préparer l'entrée en vigueur du nouveau traité et la mise en œuvre de ses principales innovations, comme par exemple le service d'action extérieure.

La présidence française interviendra également quelques mois avant le renouvellement de la Commission européenne et du Parlement européen. Cette période devrait ainsi donner vocation à la présidence française d'achever le programme législatif actuel de l'Union européenne et préparer un nouveau cadre de référence pour les politiques futures.

Ainsi, la France devrait avoir à lancer les réflexions sur le réexamen des politiques européennes et leur financement après 2013, en particulier avec la refondation de la politique agricole commune (PAC) et la réforme du système des ressources financières de l'Union européenne.

Sur le plan international, la présidence française commencera après les élections présidentielles en Russie, elle sera marquée par les Jeux olympiques de Pékin et par les élections américaines, qui devraient avoir un impact diplomatique important.

Enfin, la présidence française de l'Union européenne devrait être l'occasion d'un rendez vous privilégié entre les Français et l'Europe, trois ans après le « non » français au référendum sur le traité constitutionnel, le 29 mai 2005.

B. LES PRIORITÉS DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE

Les priorités de la Présidence française de l'Union européenne ont été définies par le Président de la République, dans son discours devant la Conférence des ambassadeurs, prononcé le 27 août 2007 et développées depuis par le Secrétaire d'Etat chargé des Affaires européennes, M. Jean-Pierre Jouyet.

Elles se déclinent autour de quatre grands thèmes.

1. La croissance, la compétitivité et l'emploi

Durant les six mois de sa présidence de l'Union européenne, la France entend poursuivre la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, visant à faire de l'Europe l'économie la plus dynamique et la plus compétitive du monde d'ici 2010, renforcer la coordination des politiques économiques dans la zone euro et l'articulation entre politique monétaire et politique budgétaire dans l'Union européenne.

La France devrait également encourager une mobilisation plus efficace des politiques et instruments favorables à la compétitivité, ce qui recouvre un large spectre allant de l'aide aux petites et moyennes entreprises au soutien aux industries stratégiques.

En ce qui concerne l'emploi, la France souhaite développer au niveau européen une politique en faveur de l'activité, une législation sur le temps de travail et favoriser l'accès au marché du travail des populations fragiles.

2. La protection des citoyens

Dans le cadre de sa présidence de l'Union européenne, la France souhaite promouvoir une meilleure protection des consommateurs, des services publics efficaces et renforcer les moyens de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée.

La mise en place d'une véritable politique européenne d'immigration, reposant sur une gestion régulée des flux migratoires avec les pays d'origine, devrait être un des objectifs clés.

3. L'Europe du futur

La France souhaite profiter de sa présidence de l'Union européenne pour renforcer la lutte contre le changement climatique, la politique énergétique et la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'Union européenne

La France devrait ainsi encourager une meilleure organisation du marché européen de l'énergie, tout en liant le sujet énergétique à la lutte contre le réchauffement climatique.

La recherche, la technologie et la politique spatiale, avec par exemple Galiléo ou l'Institut européen de technologie, devraient également figurer au nombre des priorités.

4. L'influence de l'Europe dans le monde et la relance de l'Europe de la défense

Outre les sommets organisés sous la présidence française avec les principaux pays émergents (Chine, Russie, Inde, Corée du Sud, etc), la France devrait mettre l'accent sur les migrations, l'environnement et la lutte contre la pauvreté. La France devrait aussi promouvoir le dialogue interculturel et les droits de l'homme, notamment à l'occasion du 60ème anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. On peut aussi mentionner la mise en œuvre du projet d'Union méditerranéenne.

Le renforcement de l'Europe de la défense devrait constituer un objectif prioritaire de la présidence française de l'Union européenne, d'après les déclarations du Président de la République. Cela passerait par un renforcement parallèle de l'OTAN et de la politique européenne de sécurité et de défense, et une meilleure articulation entre les deux.

C. LA MISE EN PLACE D'UNE ADMINISTRATION AD HOC : LE SECRETARIAT GÉNÉRAL DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE

1. La nécessaire mobilisation de tous les acteurs

La présidence de l'Union européenne mobilise au premier chef le pouvoir exécutif : le Président de la République, le Premier ministre, les membres du gouvernement et l'administration de l'Etat.

Le Chef de l'Etat devrait jouer un rôle particulier, à l'image du rôle joué par la chancelière Angela Merkel durant la présidence allemande de l'Union européenne.

Au sein du gouvernement, le Ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, et le Secrétaire d'Etat chargé des Affaires européennes, M. Jean-Pierre Jouyet, devraient également être très sollicités.

Au sein de l'administration, le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), dépendant du Premier ministre et dirigé par son Secrétaire général M. Gilles Briatta, devrait avoir la lourde charge, non seulement de continuer à définir en amont les positions françaises sur les textes à l'ordre du jour des travaux des institutions européennes, mais aussi à élaborer les propositions de compromis susceptibles de recueillir l'adhésion de l'ensemble ou d'un grand nombre de pays.

La Représentation Permanente de la France auprès des institutions européennes, dirigée par notre Ambassadeur, M. Pierre Sellal, devrait également jouer un rôle clef pour présider et animer les discussions dans les différents groupes de travail du Conseil et dégager des compromis sur les différents dossiers à l'agenda européen.

2. Le rôle de coordination du Secrétariat général de la présidence française de l'Union européenne

Pour coordonner efficacement l'ensemble des manifestations et les dépenses occasionnelles qu'elles représentent pour les différentes administrations, le gouvernement a décidé, par un décret du 15 juin 2007, de créer un Secrétariat général de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne. Un tel Secrétariat avait déjà été créé lors de la précédente présidence française de l'Union européenne au deuxième semestre de l'année 2000, mais il dépendait alors du ministère des Affaires étrangères. Pour la première fois, ce secrétariat est placé auprès du Premier ministre, pour souligner sa dimension interministérielle.

Il est notamment chargé :

- de coordonner la définition de la liste des événements, réunions et manifestations relevant de la présidence française de l'Union européenne arrêtée par le Premier ministre ;

- d'évaluer le coût de ces événements et manifestations, en liaison avec les administrations concernées et d'en coordonner la mise en œuvre ;

- d'arrêter, en liaison avec les administrations concernées, la programmation des crédits correspondants, de coordonner leur gestion et d'en rapporter l'exécution devant le Parlement ;

- d'organiser les événements, manifestations et réunions relevant de la Présidence de la République, du Premier ministre et du ministre des Affaires étrangères et européennes ;

- de la communication, du mécénat, des modalités d'accréditation et de la définition des moyens d'associer la société civile aux événements et activités de la présidence française de l'Union européenne ;

- d'assurer la coordination avec la saison culturelle européenne qui comprendra des manifestations artistiques et culturelles chez nos vingt-six partenaires, ainsi qu'un programme d'accueil des cultures européennes en France et de circulation des artistes et des œuvres en Europe.

M. Claude Blanchemaison, diplomate chevronné et conseiller diplomatique du gouvernement, a été nommé, en Conseil des ministres, le 20 juin 2007, Secrétaire général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne. A ce titre, il est également le responsable du programme n°306.

Le Secrétariat général de la présidence française devrait comprendre au total une vingtaine de fonctionnaires provenant de différents ministères, qui seront mis à disposition par leur administration d'origine pour quelques mois.

Aucun emploi permanent ne sera créé, étant donné qu'il s'agit d'une structure provisoire, ayant vocation à disparaître peu après la fin de la présidence française de l'Union européenne, vraisemblablement au début de l'année 2009, lorsque toutes les dépenses auront été liquidées.

II. UN BUDGET SATISFAISANT QUI RÉPOND AU SOUCI DE TRANSPARENCE ET DE BONNE GESTION

A. LA CRÉATION D'UN PROGRAMME SPÉCIFIQUE DOTÉ D'UN BUDGET A LA HAUTEUR DES ENJEUX

1. Un programme spécifique créé pour remédier aux dysfonctionnements constatés lors de la précédente présidence française de 2000

Afin d'identifier et de rassembler les crédits alloués à la présidence française de l'Union européenne, le gouvernement a décidé de créer un programme spécifique, intitulé « Présidence française de l'Union européenne », rattaché au Premier ministre pour souligner son caractère interministériel.

Ce programme, qui a pour vocation de couvrir les dépenses directement liées à la présidence de l'Union européenne, est temporaire, puisqu'il doit être supprimé en 2010, avec la fin de la liquidation des dépenses.

La création d'un programme spécifique constitue une importante nouveauté car, auparavant, le ministère des affaires étrangères prenait en charge la plus grande partie des dépenses occasionnées par l'exercice de la présidence, le reste des manifestations étant financé par les autres ministères.

Or, ce modèle présentait d'importants inconvénients.

Ainsi, le bilan budgétaire et financier de la précédente présidence française de l'Union européenne au deuxième semestre de l'année 2000 a été sévèrement critiqué par la Cour des comptes, tant pour le dépassement important du budget prévu, que pour l'opacité de sa gestion.

La création d'un programme spécifique représente donc un indéniable progrès, qui permettra d'assurer :

- **une meilleure lisibilité des dépenses induites**, que ce soit pour le Parlement, pour les services de l'Etat ou pour les citoyens ;

- **une clarification des responsabilités de gestion**, à travers une structure unique à vocations interministérielle, placée sous l'autorité du Premier ministre ;

- **une gestion plus efficace des crédits**, fondée sur la recherche d'économies d'échelle permises par la mobilisation au sein du même programme, des dépenses présentant un caractère mutualisable ou interministériel par nature.

Réflexion faite, votre Rapporteur s'interroge sur la pertinence de l'idée de rattacher le budget du Secrétariat général aux affaires européennes, qui est une administration permanente et importante, chargée de traiter le fond

des dossiers, au programme de la présidence française de l'Union européenne, qui est un programme de soutien et temporaire, puisqu'il a vocation à disparaître en 2010.

Au demeurant, votre Rapporteur se demande si ce rattachement ne nuirait pas paradoxalement à la lisibilité du budget et à la bonne gestion des dépenses occasionnées par la présidence française de l'Union européenne, puisque cela reviendrait à mélanger ces dépenses d'intervention avec les dépenses de fonctionnement consacrées au SGAE.

2. Une dotation globale qui prend en compte l'augmentation du nombre d'Etats membres et qui s'appuie sur l'expérience de la présidence allemande de l'Union européenne

Le programme « Présidence française de l'Union européenne » est doté d'un budget global de 190 millions d'euros en autorisations d'engagement et 120 millions d'euros en crédits de paiement pour l'année 2008. Le solde des crédits de paiement devrait être inscrit dans le projet de loi de finances pour 2009.

Ce budget représente un montant comparable aux dépenses réalisées sur le budget fédéral par l'Allemagne à l'occasion de sa présidence de l'Union européenne, au premier semestre 2007, qui ont été estimés de l'ordre de 180 millions d'euros. Et, encore, ce montant ne prend pas en considération les dépenses prises en charge directement par les länder, alors que l'Allemagne, qui est un Etat fédéral, avait fait le choix d'une présidence largement décentralisée.

En ce qui concerne les précédentes présidences de l'Union européenne exercées par la France au premier semestre de l'année 1995 et au deuxième semestre de l'année 2000, les éléments chiffrés dont on dispose ne tiennent compte que des manifestations organisées par le ministère des Affaires étrangères dans le cadre de ses attributions ou pour le compte de la présidence de la République, ce qui rend difficile toute comparaison.

A la lumière de cette observation, le bilan budgétaire de la présidence française de l'Union européenne du premier semestre 1995 a été de 92,7 millions de francs, soit l'équivalent de 14,1 millions d'euros. Pour la présidence française de l'Union européenne au deuxième semestre 2000, le bilan financier établi à partir des bons de commande fait état d'un total consolidé de 56,7 millions d'euros.

Toutefois, il convient de souligner que, lors des deux précédentes présidences de l'Union européenne exercées par la France, l'Union européenne ne comptait que quinze Etats membres, contre vingt-sept aujourd'hui. Par ailleurs, les compétences de l'Union européenne se sont beaucoup étendues, notamment en matière de politique étrangère. En outre, les dépenses de sécurité ont connu une hausse exponentielle, en particulier depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001.

Enfin, s'il est vrai que le coût des présidences de l'Union européenne exercées par des pays comme l'Autriche (au premier semestre 2001), la Finlande (au deuxième semestre 2006) ou le Portugal (au deuxième semestre 2007) peut paraître sensiblement moins important, avec respectivement 70 millions d'euros pour l'Autriche, 78 millions d'euros pour la Finlande et 51 millions d'euros pour le Portugal, il convient d'observer que cette différence s'explique aussi par le fait que les attentes ne sont pas les mêmes à l'égard des « petits » pays et des pays plus peuplés, comme la France ou l'Allemagne, qui ont toujours figuré parmi les moteurs de la construction européenne.

Votre rapporteur considère donc que le budget prévu de 190 millions d'euros constitue une dotation équilibrée, dans le contexte budgétaire actuel, et qu'il devrait offrir les moyens à la France de réussir pleinement sa présidence de l'Union européenne.

B. LA VENTILATION DU PROGRAMME

Le programme consacré à la présidence française de l'Union européenne comprend trois types d'action :

- l'action n° 1 « activités obligatoires et traditionnelles de la présidence ». Elle est dotée d'un financement de 89 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit environ 46,8 % du montant total.

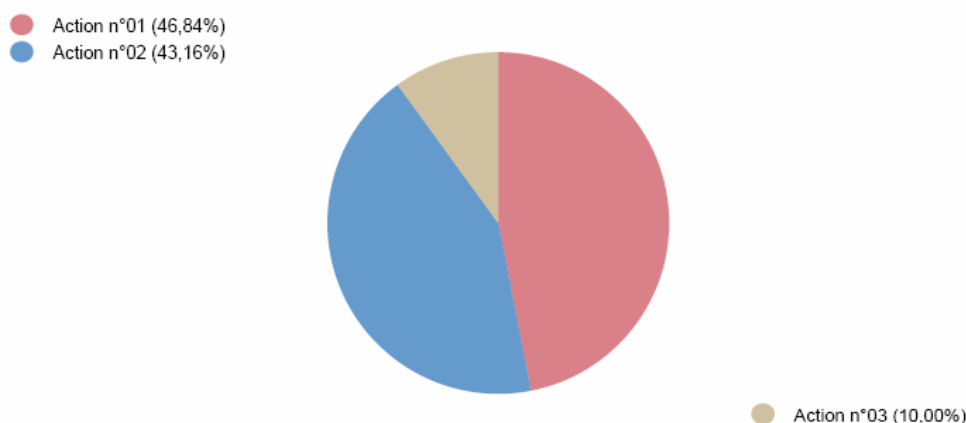
- l'action n° 2 « Manifestations correspondant à l'initiative propre de la présidence française ». Elle représente 82 millions d'euros, en autorisations d'engagement, soit 43,2 % du budget.

- l'action n° 3 « activités interministérielles », 19 millions d'euros, en autorisations d'engagement, soit 10 % du montant global des crédits.

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Activités obligatoires et traditionnelles de la Présidence (nouveau)	89 000 000	56 070 000
02	Manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence française (nouveau)	82 000 000	51 960 000
03	Activités interministérielles ("Biens collectifs") (nouveau)	19 000 000	11 970 000
Totaux		190 000 000	120 000 000

Répartition par action des autorisations d'engagement demandées pour 2008



1. L'action n° 1 : Les activités obligatoires et traditionnelles de la Présidence

Cette action regroupe les crédits destinés aux manifestations imposées par le calendrier européen et le règlement intérieur du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, ainsi que ceux destinés aux manifestations qui incombent traditionnellement à l'État membre qui exerce la présidence de l'Union européenne. Elle est dotée de 89 millions d'euros, soit 46,8 % du budget total.

a) Les manifestations imposées par le calendrier européen et le règlement intérieur du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne

Il s'agit des réunions formelles et informelles du Conseil européen, des Sommets et des réunions interministérielles et de hauts fonctionnaires avec des pays tiers, qu'ils se déroulent en France, à Bruxelles ou dans un pays tiers, des conseils des ministres, des visites du Parlement européen, des rencontres

des trois présidences successives et de certaines réunions de hauts fonctionnaires.

Une centaine de réunions sont prévues à ce titre, la plupart imposées par le programme de travail du Conseil, pour un total estimé à environ 45 millions d'euros, soit un coût moyen de près de 0,5 million d'euros par réunion. Toutefois, le coût de ces réunions diffère sensiblement suivant leur nature, leur format et le lieu où elles se tiennent.

Au moins deux réunions du Conseil européen, l'une formelle, l'autre informelle, devraient être organisées sous présidence française. Si les réunions formelles du Conseil européen se tiennent, depuis celui de Nice, à Bruxelles, le Secrétariat général du Conseil facture ensuite une partie du montant des frais à la présidence. Une trentaine de réunions formelles du Conseil à Bruxelles et à Luxembourg, ainsi qu'une douzaine de réunions informelles du Conseil en France et de très nombreuses réunions de hauts fonctionnaires et d'experts devraient également être organisées sous présidence française.

b) Les manifestations qui incombent traditionnellement à l'Etat membre qui exerce la Présidence

Il s'agit principalement des réunions ministérielles préparatoires, des réunions informelles des ministres et de visites dans le pays qui exerce la présidence, des membres du Comité des Représentants permanents (COREPER) et du Comité politique et de sécurité (COPS), mais aussi des groupes de travail, qui sont les principaux responsables de la préparation des travaux du Conseil à Bruxelles. Il s'agit aussi des séminaires gouvernementaux avec le collège des commissaires et avec les organes dirigeants du Parlement européen.

Pour l'ensemble des réunions, les dépenses comportent la prise en charge :

- du transport ;
- de l'hébergement et des repas ;
- des interprètes ;
- de la location de la salle, si la réunion ne se déroule pas à Bruxelles,
- des journalistes,
- de la part des dépenses de sécurité revenant aux organisateurs des réunions.

Une quarantaine de réunion de ce type sont prévues, à la fois au niveau ministériel et des hauts fonctionnaires, dont le voyage en France du Comité des représentants permanents (COREPER) et une réunion avec les députés européens français.

Le coût moyen par réunion est estimé à un million d'euros, et le budget total est de 44 millions d'euros en autorisations d'engagement.

2. L'action 2 : Les manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence française

Les crédits de cette action sont destinés au financement des manifestations ou événements correspondant à des initiatives particulières de la France pendant son semestre de présidence, ainsi qu'à des manifestations labellisables « Présidence française de l'Union européenne » envisagées par les différents ministères.

Cette action est dotée d'un financement de 82 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit 43,2% du budget total.

a) Les manifestations ou événements correspondant à des initiatives de la Présidence française

Ces manifestations correspondent à des initiatives de la France pendant son semestre de présidence.

Sont ainsi prévues une quarantaine de manifestations ou événements, dont des réunions ministérielles ou avec la société civile, sur la Méditerranée, la saison culturelle européenne, le 60^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, le suivi de la Conférence de Rabat sur les migrations, les journées européennes du développement, les États généraux du multilinguisme, les dix ans du processus de Bologne, etc.

Le budget global envisagé pour ces manifestations est de 42 millions d'euros.

La saison culturelle européenne

La France a décidé d'organiser une **Saison culturelle européenne** dans le cadre de sa présidence de l'Union européenne en invitant symboliquement sur son territoire les cultures de tous les pays européens et en leur apportant une visibilité exceptionnelle.

Le Commissaire général de la saison culturelle européenne est M. Laurent Burin des Roziers. L'opérateur est CulturesFrance.

Le programme de la Saison sera riche de plusieurs centaines d'événements relevant de cinq catégories :

- les **grandes manifestations populaires** : ouverture à Bruxelles avec l'illumination de la Grand place par l'artiste français Yann Kersalé ; bals européens les 13/14 juillet ; nuit blanche européenne ; événement de clôture : « nuit des images » au Grand Palais.

- 26 « projets tandems » qui associeront artistes français et artistes des 26 autres Etats membres. Par exemple, la « nuit espagnole » centrée sur le flamenco, l'avant garde et la culture populaire ; une saison théâtrale franco-britannique, avec en particulier Juliette Binoche dirigée par le chorégraphe et dramaturge Akram Kahn au théâtre de la ville ; une coproduction franco-polonaise du « Saint François d'Assise » d'Olivier Messiaen.

- 15 manifestations thématiques autour de la création européenne, produites par les institutions culturelles françaises : par exemple cinéma/cinémathèque française ; photo/rencontres d'Arles ; musiques actuelles/transmusicales de Rennes.

- 5 cycles de 27 œuvres européennes : les 27 livres et les 27 films européens de la rentrée 2008 ; 27 concerts en partenariat avec les stations de Radio France ; 27 spectacles de compagnies de théâtre et de danse sélectionnées par un jury de professionnels (ONDA) ; l'art européen en 27 expositions (par exemple, « les futuristes italiens à Paris » au Centre Georges Pompidou, « Picasso et les maîtres » au Grand Palais).

- Une saison européenne dans chaque grande ville : Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Nice, Rennes, Saint Etienne, Strasbourg, Toulouse. Cette participation prendra la forme de l'organisation d'une manifestation majeure, de l'accueil de certains événements prévus dans le cadre national, et de l'organisation d'une saison européenne au plan local.

Les **états généraux du plurilinguisme**, qui auront lieu à Paris le 26 septembre (date de la journée européenne des langues) s'accompagneront de manifestations grand public visant à promouvoir l'apprentissage de plusieurs langues étrangères.

Enfin, **les jeunes**, scolaires et étudiants **constituent un public-cible pour la saison**. Un partenariat avec les ministères de l'Education nationale et de la Santé et des Sports vise à leur proposer des programmes spécifiques : Jeunes ambassadeurs de l'Europe (avec les étudiants ERASMUS), Parcours européen dans les musées français, « nuit européenne de la jeune création », journée européenne des langues, techno-parade européenne.

b) Les manifestations labellisables « Présidence française de l'Union européenne »

Il s'agit de manifestations, au niveau ministériel, de hauts fonctionnaires ou d'experts, organisées par les différents ministères, qui pourront obtenir le label « Présidence française de l'Union européenne » et un financement, au terme d'une procédure de sélection rigoureuse.

Il ne s'agit donc en aucun cas d'un « droit de tirage » au bénéfice des différents ministères.

Les dépenses qui pourront être prises en charge recouvrent les frais de transport, d'hébergement, d'interprétariat, de location de salle, de la part des dépenses de sécurité incombant aux organisateurs, ainsi que de la presse (salle, hébergement et repas des journalistes).

Une quarantaine de manifestations, pour un coût moyen de 1 million d'euros, pourront ainsi être « labellisables » pour un budget total de 40 millions d'euros, en engagements, pour les quinze ministères concernés.

La liste des manifestations qui pourront bénéficier du label « Présidence française de l'Union européenne » et recevoir un financement est en cours de finalisation.

Par ailleurs, en raison du faible montant des financements disponibles pour ce type de manifestations, il a été jugé préférable de concentrer les fonds disponibles sur un nombre relativement faible de manifestations, plutôt que procéder à un « saupoudrage » de crédits.

Cette solution paraît, en effet, la plus pertinente.

Il importe aussi de souligner que cette action n'a pas vocation à recouvrir l'ensemble des initiatives qui pourront être prises par les collectivités locales, mais aussi les entreprises ou les associations, à l'occasion de la présidence française de l'Union européenne et qui pourront trouver d'autres sources de financement.

Le Secrétariat général de la présidence française pourra ainsi accorder un label sans nécessairement accorder une subvention.

3. L'action n° 3 : Les activités interministérielles

L'action 3 concerne les dépenses interministérielles qui recouvrent les dépenses de fonctionnement du Secrétariat général de la Présidence française de l'Union européenne, la communication, les accréditations et les frais de représentation de la Présidence.

Les 19 millions d'euros, en engagements, se répartissent de la manière suivante :

« Biens collectifs »	AE (M€)	CP (M€)	
		2008	2009
Fonctionnement SGPFUE	3,35	2,58	0,77
Communication	15	9	6
Accréditation	0,4	0,24	0,16
Frais de représentation	0,25	0,15	0,1
Total général	19	11,97	7,03

Le budget consacré à la communication représente 15 millions d'euros.

Cela recouvre notamment les crédits destinés à financer la publication de brochures d'information sur la présidence française de l'Union européenne, la création du logo de la présidence et l'élaboration du site Internet de la présidence française de l'Union européenne, dont l'adresse Internet sera la suivante :

<http://www.ue2008.fr>

Cela devrait permettre également de financer des actions spécifiques auprès de publics ciblés, notamment les jeunes et des « décideurs », avec notamment un film promotionnel destiné à être diffusé dans les avions.

Enfin, on peut mentionner ce qu'on peut appeler les « produits dérivés », comme les stylos, les parapluies ou les blocs de papier, qui sont distribués gratuitement aux participants lors des réunions.

Le Secrétariat général de la Présidence française de l'Union européenne devrait, quant à lui, disposer d'un budget propre de fonctionnement de 3,35 millions d'euros.

Ce montant devrait être principalement destiné à la location de locaux pour accueillir les agents du Secrétariat général de la présidence française, qui est actuellement hébergé dans des bureaux du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Il convient d'observer qu'aucun nouvel emploi permanent ne pourra être créé, étant donné que l'ensemble du personnel du Secrétariat général de la Présidence française sera mis à disposition par les différents ministères concernés.

C. UN INDICATEUR DE PERFORMANCE SUJET À CAUTION

Le programme n°306 comporte un seul objectif de performance : « réussir l'organisation de la présidence française de l'Union européenne ».

Il est prévu un indicateur unique, fondé sur le degré de satisfaction de l'ensemble des participants aux manifestations de la présidence française de l'Union européenne (chefs d'Etat et de gouvernement, ministres, experts, hauts fonctionnaires, journalistes et autres publics ciblés).

Des questionnaires anonymes devraient être systématiquement remis aux participants à l'ensemble des réunions organisées par la présidence française de l'Union européenne.

Ces questionnaires, qui devraient comprendre plusieurs rubriques, porteront uniquement sur l'organisation matérielle des manifestations et non sur leur contenu.

Ils comprendront une échelle de degrés de satisfaction, notée de 1 à 5. Sur la base de l'ensemble des questionnaires qui seront remis par les participants, un indice général de satisfaction noté sur 5 devrait être calculé. L'objectif fixé est de recueillir un indice de satisfaction de 4 sur 5.

On ne peut qu'être sceptique sur le choix d'évaluer la réussite de la présidence française sur la base de questionnaires anonymes.

En effet, le degré de satisfaction d'une personne à l'issue d'une manifestation est par nature une donnée subjective.

On aurait pu imaginer de prévoir un autre indicateur, moins subjectif, fondé sur le nombre de visiteurs du site Internet de la présidence française de l'Union européenne.

Toutefois, comme l'a indiqué M. Claude Blanchemaison à votre rapporteur, si cette solution a bien été envisagée, elle a cependant été écartée, car le site Internet de la présidence française de l'Union européenne concerne davantage le fond et il sera placé sous la responsabilité du Secrétariat général aux affaires européennes et non sous celle du Secrétariat général de la présidence française de l'Union européenne, qui n'est pas chargé du fond des dossiers mais uniquement de l'organisation matérielle de la présidence française.

En définitive, il faut reconnaître que le mécanisme de l'indicateur de performance ne paraît pas réellement adapté en matière de relations internationales.

CONCLUSION

Avec la création d'un programme spécifique, doté d'un financement de 190 millions d'euros et géré par une administration *ad hoc*, placée sous l'autorité du Premier ministre, le projet de loi de finances pour 2008 offre toutes les conditions pour réussir la présidence française de l'Union européenne au deuxième semestre 2008.

Cette présidence ne doit pas cependant se résumer uniquement à des réunions diplomatiques et à une approche trop institutionnelle.

Elle doit également associer les assemblées, qui ont également un rôle important à jouer – avec, par exemple, les réunions des représentants des parlements des États membres de l'Union européenne et du Parlement européen, qui sont organisées chaque semestre par le Parlement du pays exerçant la présidence de l'Union européenne - mais aussi les collectivités locales et plus largement, le monde économique, la société civile et être visible pour l'ensemble des citoyens.

La présidence française de l'Union européenne offre, en effet, une occasion unique de rapprocher les Français avec l'Europe, trois ans après le « non » français au référendum sur le traité constitutionnel.

Rappelons que la France ne devrait exercer à nouveau la présidence de l'Union européenne qu'en 2022.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 21 novembre 2007, la commission a examiné le présent rapport.

Un débat a eu lieu à la suite de l'exposé du rapporteur.

M. André Dulait s'est interrogé sur le coût financier des questionnaires et a déclaré partager le scepticisme du rapporteur pour avis sur la pertinence du mécanisme de l'indicateur de performance concernant un programme de cette nature.

Interrogé par M. Roger Romani à propos des dépenses de sécurité, M. Hubert Haenel, rapporteur pour avis, a précisé que la plus grande partie des dépenses serait supportée par les services de police et de gendarmerie. Les dépenses de sécurité qui seront prises en charge par le programme « Présidence française » concernent les dépenses additionnelles, comme les agents des sociétés privées de surveillance.

M. Jean-Pierre Raffarin a souligné l'importance de la présidence française de l'Union européenne, en observant qu'elle sera notamment marquée par des sommets avec des pays tiers, comme la Chine, et par la préparation de la mise en œuvre des principales innovations du traité de Lisbonne, en particulier la désignation du Président du Conseil européen et du Haut-Représentant pour la politique étrangère et la sécurité.

M. Jean-Pierre Raffarin a également relevé que, s'il convient de résister à la tentation de nationaliser la présidence, qui doit être au service de l'Union européenne dans son ensemble, cette présidence offrait une chance unique de rapprocher les Français et l'Europe, en particulier les jeunes.

La France doit donc faire preuve d'une grande ambition et il est nécessaire de mobiliser tous les acteurs en vue de cette échéance, qui est désormais très proche.

En faisant observer qu'en matière diplomatique les résultats se mesurent souvent après plusieurs années, M. Jean-Pierre Raffarin s'est également déclaré sceptique sur l'idée de mesurer la réussite de la présidence française sur la base de questionnaires anonymes.

M. Jean-Pierre Placade, président, a déclaré partager les observations du rapporteur pour avis sur le montant des crédits et l'importance des enjeux, tout en indiquant qu'il n'était pas hostile par principe à une évaluation.

A l'issue de ce débat, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Présidence française de l'Union européenne ».

**ANNEXE I -
PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR**

- M. Claude Blanchemaison, Secrétaire général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne et M. Michel Scialom, Secrétaire général adjoint de la présidence française de l'Union européenne.

**ANNEXE II -
DÉCRET N° 2007-1028 DU 15 JUIN 2007**

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

NOR : PRMX0710487D

Le Premier ministre,

Vu l'article 37 de la Constitution,

Décète :

Article 1

Il est créé un secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne qui aura lieu au second semestre 2008. Ce secrétariat général, placé sous l'autorité du Premier ministre, est dirigé par un secrétaire général, assisté de collaborateurs mis à sa disposition par les administrations concernées.

Article 2

Le secrétaire général coordonne, en liaison avec le secrétariat général des affaires européennes 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 chargé de la coordination de la mise en oeuvre par les ministères concernés des événements, réunions et manifestations retenus comme relevant de la présidence française. Il arrête, en liaison avec les administrations concernées, la programmation des crédits correspondants, coordonne leur gestion et en rapporte l'exécution.

Article 3

Sans préjudice des compétences 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.

Article 4

Pour tous les événements, réunions et manifestations retenus comme relevant de la présidence française, le secrétariat général est chargé notamment de :

- la communication ;
- la coordination avec la saison culturelle européenne ;
- le mécénat ;
- la définition des modalités d'accréditation ;
- la définition des modalités d'association de la société civile aux événements et activités de la présidence française.

Article 5

Le présent décret sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 15 juin 2007.

François Fillon