



Contrôle général
économique et financier

Conseil général des ponts
et chaussées

Inspection générale
des affaires étrangères

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur
la gestion par l'État des participations françaises
aux expositions internationales et universelles

Établi par

Pascale BERACHA

Contrôleur général
économique et financier

Jean SARRÉO

Contrôleur général
économique et financier

Hervé LAINÉ

Ingénieur général des
ponts et chaussées

Marie-Hélène MAYSOUNAVE

Inspecteur des affaires
étrangères

- Février 2007 -

La gestion par l'Etat des participations françaises aux expositions internationales et universelles

Constats

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

1. Cadre de l'audit

- L'audit se situe dans la perspective des deux prochaines expositions : Saragosse en 2008 (exposition internationale) et Shanghai en 2010 (exposition universelle).
- La France participe de manière systématique à toutes ces expositions. La participation française est gérée par un commissaire général, nommé par décret. Le financement est interministériel (Finances, Affaires étrangères, Équipement, Ville, Ecologie, Culture) et l'établissement public Ubifrance assure le portage juridique et comptable du projet. Le projet est géré dans un cadre quasi exclusivement public. Son coût est variable : une douzaine de millions d'euros pour Saragosse, beaucoup plus pour Shanghai (de l'ordre de 40 à 50 millions d'euros). Les crédits inscrits en 2007 pour ces prochaines expositions sont de 4,5 millions d'euros (Saragosse) et 0,5 million d'euros (Shanghai).
- Plusieurs éléments, de nature différente, invitent à examiner les modalités d'organisation retenues pour la gestion de ces projets : proximité de deux expositions, interrogations croisantes sur la pertinence du dispositif de gestion actuel, nécessité de mieux associer les milieux économiques, difficulté d'apprécier l'impact réel de la présence française à ces expositions.
- En conséquence, les objectifs de l'audit étaient, à partir notamment d'un bilan des participations françaises aux dernières expositions et de l'étude des pratiques de pays étrangers :
 - ✓ de préciser les finalités de la participation française à ces expositions ;
 - ✓ de proposer des pistes pour clarifier les responsabilités des différents acteurs du projet et améliorer son mode de gouvernance ;
 - ✓ de proposer des améliorations quant au montage du projet, sur les plans financier et juridique ;
 - ✓ d'examiner les pistes permettant une évaluation des résultats de la participation française à une exposition.

2. Constat

- Le mode de participation de la France aux expositions est globalement similaire à celui retenu dans les autres « grands pays ».
- Cependant, le dispositif français présente des faiblesses :
 - ✓ **un dispositif peu clair dans ses finalités** : pas de réflexion sur le sens de la participation française aux expositions, sur son opportunité et ses objectifs, ni sur les attentes qu'elle suscite ;
 - ✓ **un processus de décision qui ne favorise pas l'implication des acteurs** et réduit le champ des solutions envisagées : passage direct, sans concertation, du niveau de la décision politique à celui de la mise en œuvre opérationnelle ;
 - ✓ **un mode de financement qui associe tardivement et insuffisamment les acteurs autres que l'Etat** (collectivités territoriales, entreprises) ;
 - ✓ **une mise en œuvre qui repose sur une structure isolée**, aux moyens réduits ;
 - ✓ **un pilotage et une conduite du projet inadaptés** : le Commissaire général n'est pas, au niveau conceptuel, conforté par un consensus entre les parties prenantes ; au niveau de la mise en œuvre, il n'est pas assuré d'un dispositif juridique et budgétaire suffisamment fiable, ni de l'ensemble des compétences d'ordre technique nécessaires à la maîtrise d'ouvrage ;
 - ✓ **une évaluation des résultats de la participation de la France à ces expositions trop partielle** ; absence de mise en perspective de la participation française aux différentes expositions.

Contrôle général économique et financier – Inspection générale des affaires étrangères – Conseil général des ponts et chaussées

MINEFI - DGME - 2007

Propositions

La gestion par l'Etat des participations françaises aux expositions internationales et universelles

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

3. Recommandations

- **Améliorer la phase de cadrage politique de la participation française à chaque exposition**
 - ✓ instruire les deux questions, distinctes, de l'opportunité et du niveau de la participation française en associant, sous l'autorité du Premier ministre, tous les départements ministériels potentiellement concernés.
- **Donner au projet un portage fort en chargeant une instance *ad hoc* de la conception de ses éléments structurants**
 - ✓ créer un Comité d'orientation, présidé par une personnalité de haut niveau, associant des représentants des ministères et établissements publics concernés, des collectivités territoriales, des milieux économiques, des personnalités extérieures (ONG, milieux artistiques, scientifiques, de l'architecture ...) et des personnes ayant une expertise particulière par rapport au pays hôte ;
 - ✓ confier à ce comité la tâche de définir les finalités, les orientations, les concepts structurants du projet (cahier des charges comprenant un chiffrage du coût) et d'assurer un suivi du projet et l'évaluation finale de ses résultats.
- **Améliorer et fiabiliser les modalités de gestion du projet**
 - ✓ créer une société à capitaux publics (société par actions simplifiée –SAS) pour la gestion du projet ; dirigée par le commissaire général, elle permettrait l'association au projet du capital d'autres acteurs, y compris privés ;
 - ✓ à défaut de la création d'une SAS, le dispositif de gestion pourrait être sécurisé sur les plans juridique, comptable et organisationnel par intégration de la structure de gestion des expositions à Ubifrance, sous forme d'un service.
- **Mettre en place les mesures de nature à assurer une amélioration des modalités de financement**
 - ✓ inscrire les crédits en loi de finances initiale dans les différents programmes budgétaires concernés ;
 - ✓ rechercher en dehors de l'Etat la mobilisation complémentaire de financements notamment privés, prévus dans le plan de financement initial.
- **Rechercher une mobilisation plus large et plus intense des compétences et expertises**
 - ✓ mobiliser, par voie de conventions, les expertises existantes au sein de l'Etat ou de ses établissements publics et, complémentairement, faire appel, si besoin, à des prestataires privés ;
 - ✓ prévoir, très en amont, la possibilité de partenariats public-privé.
- **Assurer une communication plus large sur la présence française aux expositions**
 - ✓ mettre en place, très tôt, un site Internet, doté de nombreux liens avec des sites spécialisés sur le pays hôte.
- **Renforcer l'évaluation de l'impact de la présence française aux expositions**
 - ✓ définir très tôt les critères d'évaluation, notamment en fonction des choix du Comité d'orientation.
 - ✓ diffuser plus largement le rapport d'évaluation.

4. Impacts attendus

- Amélioration des modalités de conception et de gestion du projet
- Optimisation du coût du projet et des modalités de financement, entraînant une réduction du coût pour les finances publiques
- Sécurisation du cadre juridique et financier
- Optimisation de l'impact de la présence française auprès des visiteurs et de toutes les autres parties prenantes
- Meilleure visibilité de la présence française aux expositions, dans le pays hôte et en France
- Meilleure capitalisation d'expérience

MINEFI - DGME - 2007

Contrôle général économique et financier – Inspection générale des affaires étrangères – Conseil général des ponts et chaussées

INTRODUCTION

Les expositions universelles ou internationales se situent dans la poursuite d'une tradition établie au milieu du XIXème siècle ; dans le contexte de la « révolution industrielle », il s'agissait alors pour les grands pays de montrer au Monde leur contribution au progrès - essentiellement technique - et, clairement, d'en obtenir des bénéfices en termes commerciaux. Cet enjeu semble s'être progressivement effacé devant des concepts plus généraux tels que l'entente entre les nations ; plus récemment encore, alors que les opportunités d'échanges se multiplient - spectaculairement - par d'autres moyens et que se met en place le « village planétaire », les préoccupations liées à la notion de développement durable et à la mondialisation semblent prendre une place plus grande dans les concepts sous-tendant ces manifestations. Il s'agit surtout aujourd'hui pour les pays participants de promouvoir une image de modernité dans toutes ses dimensions.

A quoi servent donc ces expositions et quel est l'intérêt d'y être présent ? La dépense publique qui est engagée est-elle convenablement évaluée et utilisée ? Comment assurer la meilleure « efficacité » de la présence française ?

Le concept même est parfois mis en doute, pourtant la France a semblé jusqu'à présent s'être peu interrogée et, sans état d'âme, n'a jamais manqué le rendez-vous : il y a là certainement la volonté de tenir un rang dans l'ensemble des nations ; il faut rappeler aussi que la France a beaucoup contribué à l'émergence du concept (6 expositions universelles à Paris entre 1857 et 1937 !) et qu'elle est le pays siège du Bureau International des Expositions, Organisation Internationale Intergouvernementale réunissant 98 états-membres et régulant la tenue des expositions (pays-hôtes, dates et thèmes), leur organisation et leur fonctionnement.

Les modalités de la présence française au sein de ces expositions semblaient ne pas soulever non plus de questions.

Très récemment toutefois, l'évolution du contexte budgétaire de l'Etat, profondément modifié par la mise en place de la LOLF et la nécessité d'une gestion de plus en plus rigoureuse, a provoqué des interrogations sur la pertinence du dispositif actuel ainsi que sur ses implications en termes de coût global, de partenariats et de charge financière pour l'Etat.

Cette prise de conscience a motivé une réflexion réalisée dans le cadre d'un « audit de modernisation » demandé par le ministère du Budget et de la Réforme de l'Etat. Ce rapport présente les travaux de la mission d'audit constituée à cet effet.

SOMMAIRE

■ Introduction	3
Rappel du dispositif	5
I- Constat	7
II- Principes directeurs	11
III- Questionnements	12
IV- Recommandations	31
■ Observations en réponse au rapport	35
■ Réaction aux observations	42
■ Annexes	43

RAPPEL DU DISPOSITIF

Le plan international.

Après la première exposition universelle, organisée à Londres en 1851, les manifestations prétendant à cette appellation ont proliféré et, dès le début du XXème siècle, la nécessité de leur régulation s'est manifestée.

C'est en 1931 que fut créé le Bureau International des Expositions (BIE), dont le siège est à Paris. Cette organisation intergouvernementale réglemente l'organisation des expositions sur la base d'une convention signée en 1928 et amendée à plusieurs reprises. Le BIE fixe en particulier le calendrier des expositions « universelles » -espacées en principe d'au moins cinq ans- et des expositions « internationales » - plus modestes et qui se placent entre les expositions universelles. C'est lui surtout qui « enregistre » les expositions dont il accepte le projet et qui, de ce fait, arbitre entre les différents pays candidats.

Chaque Etat membre du BIE y est représenté par un ou plusieurs délégués nationaux

Le plan français.

Lorsque le BIE retient la candidature d'un pays organisateur et « enregistre » l'exposition projetée, il appartient à chaque pays de décider de sa participation.

Cette décision revêt de toute évidence un caractère très politique. En France, elle est traditionnellement prise au plus haut niveau de l'Etat, mais il est vrai que le principe d'une participation systématique semble avoir toujours prévalu : la France, de tous temps, a été présente.

Lorsque la participation française est officialisée, un Commissaire général est nommé par décret. La même personne a été désignée pour les trois dernières expositions (Lisbonne, Hanovre et Aïchi) et pour les deux prochaines (Saragosse et Shanghai) ; il s'agit d'un fonctionnaire de l'Etat (DGTPE). A noter que, dans le cas de la France, le Commissaire général est aussi le chef de la délégation nationale au BIE.

Le Commissaire général assume la responsabilité d'ensemble de la participation française, depuis la conception générale - et l'évaluation correspondante du budget - jusqu'à la réalisation et à l'animation du « pavillon » français : il s'agit soit d'une construction spécifique et originale - cas habituel sauf exception des expositions universelles - soit de l'aménagement de locaux mis à disposition par le pays organisateur - cas habituel des expositions internationales. Le Commissaire général est en pratique le « maître d'ouvrage » de l'opération.

Concrètement, la gestion du projet est assurée dans un cadre quasi exclusivement public.

Pour son action, le Commissaire général dispose d'un adossement - incomplet - à l'établissement public (EPIC) Ubifrance ; celui-ci assure le portage juridique de l'opération et en gère les aspects comptables. Ubifrance gère également les contrats de travail - en France ou localement - du personnel contribuant à la présence française. En particulier, l'équipe très restreinte qui constitue le noyau permanent de ce qui est - improprement - appelé le « commissariat général » est constituée de personnel d'Ubifrance, à l'exception du Commissaire général lui-même qui reste en « position d'activité » au sein du MINEFI. L'adossement à Ubifrance fait l'objet d'une convention de gestion tripartite signée par le Directeur général de la DGTPE (MINEFI), par le directeur général d'Ubifrance et par le Commissaire général.

Aucun adossement n'est mis en place pour ce qui concerne les compétences de nature technique, le Commissaire général ayant recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) extérieure, désignée pour chaque exposition après mise en concurrence, mais dont les contours de la mission paraissent mal définis.

Du point de vue financier, le coût de l'opération est fixé empiriquement en amont de la procédure. Il est supposé - du moins jusqu'à maintenant - être couvert par le budget de l'Etat, les contributions des autres partenaires (collectivités territoriales, entreprises) étant considérées comme un complément secondaire permettant d'apporter « un plus » à la prestation française.

Problématique.

Le besoin d'une remise à plat du dispositif français a été acté en interministériel.

Les éléments générateurs en sont :

- l'échéance proche de l'exposition internationale de Saragosse (2008), et surtout de l'exposition universelle de Shanghai (2010) qui implique un coût élevé (de 40 à 50 M€) et une grande complexité, ceci dans un contexte budgétaire contraint ;
- les implications des règles de la LOLF, qui nécessitent la clarification du ou des rattachements budgétaires de l'opération, la définition d'objectifs et d'indicateurs associés, une « justification au premier euro », etc. ;
- des interrogations croissantes sur la pertinence du dispositif mis en place pour l'organisation de la participation française : faiblesse de la concertation interministérielle, manque de transparence des décisions, fragilité juridique et comptable, etc.
- la nécessité de mieux associer les milieux économiques dans la conception, le montage et l'animation de la participation française et dans son financement ;
- la difficulté d'apprécier l'impact réel de cette participation en termes d'image, de retombées économiques ou dans d'autres domaines.

- I -

CONSTAT

- La mission d'audit a engagé sa réflexion à partir des trois dernières expositions et s'est placée dans la perspective des deux prochaines, déjà décidées et - dans l'abstrait - de celles qui suivront mais ne sont pas encore programmées.

Il s'agit des manifestations suivantes :

- Exposition internationale de Lisbonne (1998)
- Exposition universelle de Hanovre (2000)
- Exposition universelle de Aïchi (2005)
- Exposition internationale de Saragosse (2008)
- Exposition universelle de Shanghai (2010).

- Le constat général établi par la mission permet en premier lieu d'affirmer que le mode de participation de la France est globalement en phase avec ce qui est pratiqué dans le monde des expositions universelles et internationales :

- La plupart des « grands pays » participent systématiquement ou quasi-systématiquement, à l'exception notable des Etats-Unis, qui participent moins régulièrement aux expositions ;
- Les coûts exposés par nos principaux partenaires (Allemagne, Italie, Japon...) sont tout à fait proches de ceux constatés pour la participation française ;
- Le financement est très majoritairement public, la part des financements privés restant marginale ;
- De façon assez générale, le niveau de fréquentation est considéré comme un bon indicateur de niveau de performance, et place le pavillon français en bonne position ;
- Dans le milieu des expositions internationales, la performance française est même jugée très positivement, ce qui est attesté par l'attribution de prix.

- Cependant, ce bilan en apparence très positif est en grande partie établi par le milieu même des expositions internationales, ce qui ne favorise pas la remise en question ; en réalité, un examen favorisant une approche externe met en évidence les faiblesses du dispositif français, qui reste peu clair dans ses finalités, qui est éminemment perfectible - la pertinence de la prestation française est loin de faire l'unanimité -, qui n'assure pas la meilleure économie pour les finances publiques et qui présente des risques importants au niveau de la gestion technique, juridique et financière. Dans un environnement en pleine évolution, ce dispositif doit être repensé rapidement, pour être réformé dès les deux manifestations déjà programmées.

1. Il n'y a pas de réflexion sur le sens de la participation française aux expositions, sur son opportunité et ses objectifs, ainsi que sur les attentes qu'elle suscite.

- Le principe même de la participation française - décision éminemment politique - ne semble pas faire l'objet en amont d'un débat entre les ministères concernés, ce qui donnerait pourtant à chacun d'eux la possibilité d'exprimer suffisamment tôt son point de vue. Aucune réflexion n'est organisée non plus au niveau des élus nationaux.
- Il n'y a pas de prise en compte partagée suffisamment en amont des enjeux de la participation française au regard du pays organisateur, du thème et de la date de l'exposition ; de ce fait, la décision politique est largement ressentie comme imposée et subie par les administrations qui auront pourtant à la mettre en œuvre.
- Concrètement, cela se traduit par le désengagement de celles-ci et par une lacune dans la gestion de la participation française, qui passe directement du niveau de la décision politique à celui de la mise en œuvre opérationnelle.

2. Ce processus de décision exclut toute appropriation par les différents acteurs potentiellement concernés et limite l'appréhension du champ des possibles.

- Il n'y a pas de concertation préalable :
 - Ni sur les buts de la participation française. Au-delà d'un objectif mal défini en termes d'image, que recherche-t-on : des retombées commerciales ? une valorisation de la recherche scientifique et de la technologie nationale ? la consolidation des relations bilatérales avec le pays hôte ? la promotion de nos établissements d'enseignement supérieur ? celle d'un modèle culturel et social ? ou autre ?
 - Ni sur la conception et le contenu du « produit » (le pavillon français) : préfère-t-on un « geste » architectural ou scénographique fort et symbolique plutôt qu'un pavillon plus fonctionnel adapté à des présentations diversifiées mais peut-être moins lisibles ?
 - Ni sur les modalités de réalisation, ce qui conduit d'une part à une implication insuffisante des administrations, d'autre part à une identification limitative des autres parties à associer (collectivités territoriales, milieux économiques, entreprises, grandes associations).
- Les partenariats - quelle qu'en soit la teneur - avec ces collectivités territoriales ou avec ces entreprises sont du même coup envisagés tardivement dans le processus et en définitive ne peuvent constituer qu'un appoint marginal au projet.

3. Le mode de financement, incertain, est peu « mobilisateur » et structurellement coûteux en argent public.

- Historiquement, le financement était assuré de façon relativement indolore et « subreptic » pour les ministères concernés : le recours à la loi de finances rectificative était de ce point de vue une facilité que la mise en place de la LOLF fait disparaître. Pour 2007 (préparation de Saragosse et de Shanghai) on a donc eu recours à une « taxation d'office » de certains ministères, provoquant ainsi des réactions de rejet vis à vis du dispositif.

- Les estimations préalables du pavillon français, à partir desquelles sont établis les budgets publics, semblent être effectuées sur des bases qui ne font pas obligatoirement place à la recherche du moindre coût.
- En outre, la mobilisation tardive et marginale d'autres sources de financement (collectivités territoriales, entreprises) ne conduit pas à réduire autant qu'on pourrait l'espérer la charge pour le budget de l'Etat.

4. Le mode opératoire n'est pas satisfaisant.

Le défaut de concertation précoce entre les différents partenaires publics ou privés qui devraient s'intéresser positivement à la présence française conduit au contraire à leur désengagement ; de ce fait, la structure chargée, en aval, de la mise en œuvre se trouve isolée et seule responsable de la bonne conduite de l'opération, qui plus est avec des moyens réduits. Il en résulte de nombreuses faiblesses du dispositif :

- Pouvoir concentré sur une équipe très réduite (le Commissaire général et quelques personnes seulement), qui ne peut disposer en interne de la pluridisciplinarité nécessaire pour un projet complexe - même s'il reste d'importance relativement modeste- et qui pourtant mobilise peu l'expertise publique disponible.
- Imperfection juridique du dispositif d'adossement à Ubifrance (ex. : conditions incertaines de délégations de pouvoir) et de la relation contractuelle avec l'Etat.
- Faibles implication et sollicitation de cet établissement d'adossement d'une part du point de vue juridique et financier, ce qui conduit au minimum à un manque de rigueur dans la conduite des opérations et à des risques de dysfonctionnements, d'autre part du point de vue technique (architecture, scénographie, muséographie) pour laquelle des compétences, pourtant disponibles, ne sont pas mobilisées.
- Manque de formalisation et de transparence de certains choix relatifs à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et de son assistance (AMO), de la maîtrise d'œuvre et de la réalisation, avec des risques de coûts surestimés ou mal maîtrisés.
- Approche insatisfaisante du projet en termes de coûts : une estimation a priori - établie par références incertaines à des surfaces de plancher ou à des coûts moyens de scénographie et par comparaison avec les projets présumés d'autres pays occidentaux - devient une donnée de base dont la réduction n'est que marginalement envisagée. Dans ce contexte, le respect du budget d'origine n'est pas garant d'une gestion rigoureuse du projet.
- Insuffisance des procédures contradictoires entre l'équipe du Commissaire général et les autres parties prenantes publiques, notamment inexistence de rendez-vous d'étape sur la gestion du projet.
- En définitive se pose un réel problème d'organisation des responsabilités : tout ou presque repose sur un seul homme qui, en amont au niveau conceptuel, n'est pas conforté par le consensus des parties prenantes et, en aval au niveau de la gestion, n'est pas assuré d'un dispositif suffisamment pluridisciplinaire et fiable.

Si la situation constatée présente certains avantages en termes de souplesse dans la gestion d'un projet qui par certains aspects s'assimile à une « opération commando », elle présente en revanche à la fois des risques de gestion inacceptables et l'inconvénient de procéder par simple extrapolation, sans remise en cause du modèle adopté pour les manifestations précédentes.

5. L'évaluation des résultats reste très partielle.

- Il existe un hiatus entre la mesure de la « performance », basée principalement sur les chiffres de fréquentation, et d'une part la perception du public (qui conteste la pertinence de la prestation, souvent jugée comme trop « intellectuelle » ou peu « lisible »), d'autre part le souhait de promouvoir les intérêts de nos entreprises.
- L'évaluation se fait sans référence à des objectifs quantitatifs ou qualitatifs prédéterminés en fonction du pays hôte, du thème et des enjeux pris en compte.
- Il n'est pas effectué de mise en perspective de la participation française aux différentes expositions.
- Aucune leçon ne semble être tirée de l'expérience des expositions précédentes.

- II -

PRINCIPES DIRECTEURS

Sur la base du constat élaboré à partir de nombreux entretiens, la mission d'audit a organisé sa réflexion et ses propositions selon cinq grands principes directeurs faisant chacun écho à une lacune, une faiblesse ou une anomalie du processus actuellement mis en œuvre :

- 1. Assurer une plus grande visibilité de la décision politique et une meilleure articulation avec l'appareil administratif.**
- 2. Construire un projet collectif.**
- 3. Optimiser le financement du projet et rechercher des économies.**
- 4. Clarifier et renforcer la gouvernance de l'ensemble du dispositif.**
- 5. Affiner l'évaluation du projet et mutualiser l'expérience.**

- III -

QUESTIONNEMENTS

1. Principe de participation et enjeux.

➤ Quel impact attendre de la participation à de telles manifestations ?

A regarder les expériences récentes, l'impact principal des expositions universelles et internationales est avant tout réel pour le pays organisateur.

Il n'en demeure pas moins qu'avec les jeux olympiques et les principales manifestations sportives, les expositions universelles font partie des grands rendez-vous internationaux. Leur ampleur n'est pas contestable dès lors qu'elles attirent des milliers voire des millions ou des dizaines de millions de visiteurs (les autorités chinoises annoncent environ soixante-dix millions de visiteurs à l'exposition universelle de Shanghai de 2010). Elles constituent donc une vitrine d'envergure au profit du pays hôte en premier lieu mais également des pays participants, en particulier dans le domaine des réalisations technologiques, des savoir-faire et des modes de vie.

Toutefois l'époque n'est plus où les sociétés avaient besoin de ces rencontres soit pour découvrir le monde ou le dernier état des progrès techniques soit pour faire la démonstration de leur capacité à réaliser des prouesses technologiques (Tour Eiffel, Atomium de Bruxelles).

Force est donc de constater que les expositions universelles et internationales ne constituent plus à l'époque du « village planétaire » les événements internationaux de tout premier plan qu'elles furent par le passé et qu'elles ne mobilisent plus guère l'intérêt de la presse internationale et des media au sens large, contrairement aux grandes manifestations sportives. Elles peuvent sembler donner une image d'une autre époque, à laquelle elles étaient l'apanage des pays européens ou occidentaux.

De fait la notoriété des expositions est irrégulière et semble ne plus beaucoup dépasser les frontières du pays organisateur, les visiteurs étant pour l'essentiel des nationaux. Aussi le pays organisateur en tant que tel apparaît-il indéniablement comme un critère majeur de l'importance d'une exposition comme en témoigne la perspective de celle de Shanghai, dont l'impact médiatique sera très fort.

Une évolution récente vient toutefois infléchir les enjeux de ces manifestations et renouveler pour la France les raisons de s'y intéresser :

- les thèmes retenus sont de plus en plus liés à la mondialisation, en particulier dans sa dimension économique, et au développement durable (énergie, climat, eau,

- ville). Il s'agit de domaines dans lesquels notre pays dispose d'un savoir-faire reconnu, défis environnementaux par exemple ;
- ces expositions suscitent de plus en plus d'intérêt de la part des pays émergents qui en font une vitrine de leur développement. Shanghai est naturellement l'illustration immédiate et flagrante de cette évolution. Il en est de même, notamment, pour la candidature du Maroc pour l'exposition suivante.

➤ **Dès lors comment devons-nous nous positionner par rapport à ces manifestations ?**

L'évolution décrite doit nous amener à repenser ce positionnement notamment au regard de la pratique des principaux pays partenaires.

De ce point de vue il apparaît que, mis à part le cas particulier des Etats Unis dont la politique a été dans la durée de ne pas participer sauf exception (ils seront présents à Shanghai), d'autres partenaires ont une attitude plus différenciée que la nôtre :

- les Britanniques ne participent pas systématiquement aux expositions internationales (cf. Saragosse en 2008) ;
- les Canadiens pour leur part ajustent leurs objectifs en fonction des enjeux de chaque manifestation et non pas dans l'optique de tenir leur rang.

Reste que pour l'ensemble de nos partenaires la promotion de l'image ressort comme l'objectif central. De manière plus précise cet objectif se décline selon nos partenaires sur des thèmes récurrents qui se rejoignent largement :

- agir en faveur de la promotion technologique et de l'attractivité pour l'Allemagne ;
- resserrer les relations économiques et commerciales avec le pays hôte pour l'Australie ;
- démontrer au niveau mondial les progrès technologiques réalisés dans le cas du Canada en tenant compte de la relation bilatérale avec le pays organisateur ;
- illustrer la modernité au sens large pour l'Espagne ;
- cibler des retours économiques, quand cela est possible, pour l'Italie ;
- valoriser la technologie et la culture pour le Japon ;
- consolider les relations bilatérales avec le pays d'accueil dans la perspective de retombées commerciales pour les Britanniques.

➤ **A l'évidence le pays hôte doit constituer un critère majeur de la participation.**

Cela, comme on vient de le voir, soit en raison de la qualité de la relation bilatérale politique et économique avec le pays hôte qui semble exclure une non participation, soit en raison du poids du pays sur l'échiquier international et dans l'économie mondiale, ces deux considérations pouvant naturellement se combiner.

Au total, notre participation a été et devrait être de ce fait dans la plupart des cas incontournable.

Nous devons prendre sérieusement en considération le nouvel enjeu que constitue l'infléchissement dû à l'intérêt croissant des pays émergents pour ces manifestations. Il s'agit en effet de pays dans lesquels l'image française doit encore se renforcer dans l'ensemble des

domaines où la France est le mieux à même de relever les principaux défis de notre époque et où ses entreprises sont porteuses de modernité et d'excellence.

➤ **Au-delà du critère que constitue manifestement le pays organisateur, il convient de déterminer, en fonction du thème de l'exposition, le niveau et la nature de notre participation.**

Il convient de dissocier le principe et le niveau de la participation française. Le niveau de notre représentation doit dépendre des retombées que notre pays peut attendre de sa participation :

- faut-il continuer à nous déterminer exclusivement dans une logique de rang à tenir en ajustant le coût de notre pavillon à celui de nos principaux partenaires comparables ?
- ne convient-il pas de réservé une participation ambitieuse à des sujets d'excellence pour notre pays ou, conformément à la logique de la LOLF, à des sujets correspondant à des objectifs prioritaires pour notre action extérieure ?
- dans une telle perspective de flexibilité ne serait-il pas souhaitable d'inscrire cette décision de participation dans le cadre global concurrentiel de la promotion de l'image de la France en tenant compte également des contraintes liées à d'autres calendriers internationaux (Présidence de l'UE, G8, « Années croisées », etc..) ?

Une approche qui intégrerait ces trois problématiques serait à même d'optimiser la participation française à de telles manifestations compte tenu des contraintes budgétaires qui ne semblent pas en voie de se relâcher. Elle ferait aussi de l'enjeu nouveau représenté par l'intérêt croissant des pays émergents pour ces exercices un atout de nature à inciter davantage le secteur privé à s'impliquer dans ces expositions au bénéfice de l'image de notre pays.

➤ Au total, la combinaison des différents critères d'appréciation qui doivent fonder un jugement en opportunité amène les membres de la mission d'audit à **ne pas considérer comme automatique la participation aux expositions.**

➤ **Il faut enfin noter qu'aux yeux de la plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission, le pavillon reste l'expression d'un génie national.** Ceci rend peu réaliste l'idée de pavillons binationaux ou plurinationaux, à l'exception incertaine et sans doute lointaine, de pavillons « européens ».

2. Portage et conception générale du projet.

On constate, dans la pratique actuelle, qu'au-delà de la décision de participer qui est prise ou entérinée aux plus hauts niveaux, il n'y a pas d'appropriation politique ni administrative de l'opération. Bien au contraire, les ministères ou les directions centrales concernés semblent ne voir dans le projet que le côté financier, celui d'une charge qui leur est de toute façon imposée, et réagissent négativement en limitant autant que faire se peut leur implication.

Cela vient sans doute pour partie de l'absence, soulignée plus haut, d'une réflexion partagée sur le principe de participation et sur les enjeux ; la mise en œuvre des recommandations faites à cet égard par la mission d'audit contribuera à une meilleure appropriation « par le haut » de la décision. Il n'en restera pas moins indispensable d'assurer une cohérence forte et une continuité entre le portage politique du projet et sa gestion opérationnelle ; ceci suppose la mise en place d'une gouvernance adaptée.

De l'absence d'échelons intermédiaires de gouvernance, il résulte en effet que la conduite de l'ensemble du projet repose en réalité d'un bout à l'autre sur un seul homme, le Commissaire général, assisté d'un tout petit nombre de collaborateurs. L'opération prend dès lors la tournure d'une opération commando ; elle en a les avantages –le pavillon français, de qualité, est prêt le jour dit- mais aussi les inconvénients d'une part quant aux orientations du projet : absence de concertation sur les finalités et sur le contenu de la présence française, absence de recherche de choix alternatifs, critiques à propos de la conception générale et de sa concrétisation, d'autre part quant à sa mise en œuvre : coûts sans doute non optimisés, procédures de sélection des opérateurs peu rigoureuse, régularité incertaine de la gestion juridique et financière.

Certes la nature des opérations concernées, espacées de 2 à 5 ans, dans des pays et sur des thèmes chaque fois différents, et leur importance financière qu'il faut relativiser, même s'il s'agit parfois de plusieurs dizaines de millions d'euros, pourraient faire croire que l'organisation actuelle est adéquate et acceptable. Il n'en est rien : elle donne en réalité lieu de toute évidence à des interrogations sur la pertinence et l'efficacité des choix, et en conséquence sur le bon usage des fonds dépensés ; elle présente en outre un risque fort d'échec quant à l'impression globale que les différentes « parties prenantes » peuvent retirer de la participation française aux expositions ; de ce point de vue, le bilan des dernières opérations n'est d'ailleurs pas convaincant.

- **Il faut en priorité instaurer un portage fort de l'opération** qui d'une part lui assure une meilleure notoriété et une plus grande légitimité auprès du public, des médias, des milieux économiques ou culturels, mais aussi au sein de la sphère publique elle-même, et qui d'autre part garantisse la cohérence globale du projet.

Au niveau politique et médiatique on suggère dans cet esprit que la participation française, une fois décidée, fasse l'objet d'**un communiqué spécifique du Conseil des ministres et d'une déclaration officielle** médiatisée dans le cadre d'un plan de communication amont.

Le Parlement pourrait également avoir sa place dans le dispositif : certains pays font inscrire dans une loi le principe de leur participation aux expositions.

La mission d'audit propose également qu'une **personnalité de haut niveau**, issue selon les cas du milieu politique, économique, universitaire ou culturel, soit nommée pour assurer l'animation, le portage et la cohérence du projet dans l'ensemble de ses dimensions : conception, promotion, communication, réalisation, etc. Cette personnalité, dont la légitimité doit être reconnue dans les différents milieux concernés assurerait la présidence du Comité d'orientation proposé ci-après.

Il va de soi que cette personnalité et le Commissaire général, qui assumeront ensemble la responsabilité du succès de l'opération, doivent constituer une équipe forte et soudée.

- **Il faut ensuite entièrement repenser la gouvernance de l'opération** depuis l'amont, au niveau de la fixation des objectifs et de la recherche des orientations principales, jusqu'à l'aval, au niveau de la mise en œuvre.

Il n'est pas réaliste que le Commissaire général définitise seul les concepts qui, avant même qu'interviennent les concepteurs « extérieurs », vont structurer la nature, la qualité et le contenu du pavillon français. Dans la situation actuelle, il n'est guère aidé dans cette phase pourtant essentielle de la conduite du projet ; son expérience personnelle, complétée par un certain nombre d'avis recueillis par des entretiens « en bilatéral », lui permet bien sûr de fixer des lignes directrices, sous forme d'un « pré-synopsis ». Cette façon de faire comporte cependant un risque de répétition, de reproduction du même type de concept, sans remise en question en fonction de la diversité des pays-hôtes ou des thèmes généraux des expositions ; elle conduit ensuite à assigner à l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) un rôle qui excède ses missions naturelles en lui donnant une responsabilité conceptuelle au stade du programme lui-même, alors que son intérêt à cette étape du projet ne rencontre pas nécessairement celui du maître d'ouvrage.

La **gouvernance conceptuelle** du projet doit permettre d'associer en amont des compétences très diverses - soit individuelles, soit représentatives des différentes parties prenantes concernées - ; elle sera ainsi en mesure de fixer de façon collégiale des orientations de fond qui actuellement ne font pas l'objet de réflexion collective ou qui sont définies sans que soient assurées une transparence et une concertation suffisante : quels sont les objectifs visés par la présence française ? Quels messages veut-on « faire passer » ? Quel sera l'équilibre souhaité entre les composantes économiques, culturelles, technologiques, universitaires, etc. ? Quel cadre physique et quel niveau de prestation souhaite-t-on ? Quels concepts structurants doivent être proposé aux concepteurs, producteurs et réalisateurs qui auront à traduire les objectifs fixés ? Quels seront les critères de succès ?

Il s'agira donc d'assurer par cette gouvernance une réflexion, la plus large et la plus consensuelle possible, sur les objectifs et les concepts, pour aboutir à un **cahier des charges** cadrant la volonté du maître d'ouvrage et susceptible d'être validé par le consensus de toutes les parties prenantes.

Il est proposé pour cela de constituer un « **Comité d'orientation** » réunissant :

- des représentants de haut niveau des ministères et établissements publics concernés ;
- des représentants de collectivités territoriales susceptibles de s'intéresser à une présence au sein du pavillon français ;
- des représentants des milieux économiques : organisations professionnelles et entreprises ;

- des personnalités pouvant refléter des approches diversifiées : ONG, milieux artistiques, scientifiques, intellectuels, de l'architecture, de la mode, etc. ;
- des personnes ayant une expertise ou une expérience particulière relative au pays-hôte.

Le Comité d'orientation, qui incarnerait la concertation sur le projet, aurait pour mission de définir les finalités, les orientations, le(s) concept(s) structurant(s), et les critères d'évaluation de la présence française ; il validerait le cahier des charges, sur la base d'une évaluation économique du projet.

Le Comité, présidé par la personnalité de haut niveau désignée, serait assisté par le Commissaire général et disposerait pour son fonctionnement et son secrétariat des moyens de la structure de gestion mise en place. C'est le Commissaire général qui préparerait le projet de cahier des charges et le soumettrait à la validation du Comité d'orientation ; il peut, si besoin est, se faire assister d'un bureau de conseil externe.

Le cahier des charges rappelle les grandes options fixées par le Comité d'orientation et sert de base aux différentes consultations dans le cadre de la phase opérationnelle du projet pour sélectionner, s'il en est besoin, une assistance à maîtrise d'ouvrage, pour choisir par un **concours d'idées** le « scénario » inspirant la réalisation du pavillon, puis pour désigner le ou les maîtres d'œuvre.

Ce cahier des charges devrait sans doute laisser la possibilité assez large de variantes, permettant à des concepteurs de proposer des projets particulièrement originaux.

Il importe également que soit engagées, dès cette étape de conception générale, les réflexions portant sur une éventuelle solution de réalisation « clé en main » ou, mieux encore, de partenariat public/privé (PPP), solution qui, si elle peut s'avérer réaliste, présenterait divers avantages, non seulement en termes de coût pour les budgets publics, mais aussi en termes d'efficacité des choix.

Dans le même temps, le Comité d'orientation définirait une fourchette réaliste et acceptable pour le coût global du projet et ébaucherait les différentes hypothèses raisonnables de répartition de ce coût entre les intervenants ou partenaires.

➤ **La cohérence entre la phase conceptuelle et la phase opérationnelle** qui lui fait directement suite serait garantie par l'autorité morale du Président du Comité d'orientation. En outre, et sous réserve bien entendu d'absence de tout conflit d'intérêt, on peut envisager que certains membres du Comité soient présents au sein des organes de direction de la structure de gestion du projet et au sein de certains jurys de consultations.

Le Comité d'orientation serait également réuni, à l'occasion de points d'étape, afin d'assurer un suivi collectif de la mise en œuvre des orientations qu'il aurait fixées.

En fin de processus, le Comité d'orientation pourrait être une dernière fois sollicité pour valider le bilan de l'opération.

3. Montage financier.

L'enjeu consiste à optimiser l'évaluation du coût global du projet et de la répartition de celui-ci entre les partenaires publics et privés.

S'agissant du financement de l'Etat, l'optimisation à rechercher doit conduire à sortir d'un dispositif de « taxation » déresponsabilisant pour les bailleurs, de résoudre la question de l'imputation pertinente des crédits et d'assurer la disponibilité des financements dans le respect des principes de la LOLF.

➤ **Le coût du projet et le financement :**

a) La détermination du coût :

Dans le dispositif actuel, le budget de la participation française à une exposition universelle est déterminé a priori sur la base des informations fournies par le commissaire général : celui-ci, sur la base des éléments d'informations recueillies auprès des délégués au BIE, des organisateurs de l'exposition et des pays participants évalue le montant que doit consacrer la France à cette manifestation.

Le niveau de la dépense consentie est évalué par référence à des éléments mal objectivés, en partie par extrapolation de données sur des surfaces constructibles ou des coûts de scénographies, en partie par référence à l'effort présumé attendu par le pays-hôte ou projeté par nos principaux partenaires. Au total, le mode de détermination du coût paraît receler un facteur inflationniste.

Le commissaire général s'engage alors dans la réalisation d'un projet équivalent à ce budget préétabli, auquel s'ajointront les participations des partenaires privés et publics destinés à agrémenter la présentation du pavillon et à compléter les éléments de scénographie.

Le dispositif repose donc sur un financement public garanti initialement par l'Etat ; le budget est complété par des financements additionnels négociés auprès de sociétés privées et de collectivités publiques sollicitées. **Incontestablement, il existe un potentiel, non exploité dans l'organisation actuelle, de réduction du coût global et par là de la participation de l'Etat.**

Le dimensionnement, la conception et la réalisation d'un projet de cette nature ne peuvent continuer à être menés ainsi, sans engager sous l'autorité du Premier ministre le plus en amont possible et au cas par cas, un travail interministériel de définition du contenu et du niveau des prestations attendues ainsi qu'une recherche de financements aussi bien publics que privés.

La mission observe que la décision de participer à une exposition doit faire l'objet d'un éclairage préalable qui donne tout son sens à cette participation et qui en définit les finalités. Elle considère qu'une concertation avec toutes les parties intéressées et concernées

menée dans le cadre du comité d'orientation évoqué ci-dessus est fondamentale dans la phase initiale d'élaboration du projet.

La personnalité de haut niveau doit conduire en toute transparence avec le comité d'orientation le recensement des contraintes et des objectifs des partenaires publics et privés, procéder à l'identification des scénarios alternatifs assortis de leurs coûts respectifs et bâtir le montage pertinent des plans de financement du projet.

b) Le financement public :

L'ouverture des crédits sous l'empire de l'ordonnance de 1959 s'effectuait en loi de finances rectificative sur un chapitre de subvention du budget du MINEFI ; les crédits étaient ensuite alloués au projet en application d'une convention de gestion tripartite signée par la DGTPE, le commissaire général et Ubifrance. La gestion des crédits par ce dernier est soumise au contrôle du CGEFI.

Il a été décidé, pour 2007, en raison de la mise en application de la LOLF, de remettre en cause le schéma et de procéder à une ouverture de crédits dès la loi de finance initiale et de se soumettre ainsi aux objectifs de réduction du niveau des reports contenus dans la LOLF.

Faute de prise en charge en phase de budgétisation, un arbitrage pris par le cabinet du Premier Ministre dans le cadre d'une réunion interministérielle après conférence de répartition a conduit à procéder à l'ouverture d'un crédit pour engager une partie des projets des expositions de Saragosse (4,5 M€) et de Shanghai (0,5 M€), par prélèvement sur les dotations de plusieurs ministères :

	<u>Saragosse</u>	<u>Shanghai</u>
MINEFI	2,60 M€	0,28 M€
MAE	0,90 M€	0,10M€
Equipement		0,06 M€
Ville		0,06 M€
Ecologie	0,50 M€	
Culture	<u>0,50 M€</u>	
	4,50 M€	0,50 M€

Les crédits ont été ouverts au programme 134 « Développement des entreprises » de la mission « Développement et régulation économiques » du MINEFI. Cette solution a été retenue pour 2007 du fait que la subvention, versée à Ubifrance est inscrite à ce programme dont la mission et la finalité couvrent une partie de l'organisation des expositions universelles et internationales.

Le financement du coût du projet par l'administration sur la base d'une taxation par prélèvement sur les dotations arrêtées par lettre-plafond est une méthode contestée car elle revêt un caractère arbitraire et déresponsabilisant pour les ministères concernés. En outre, elle ne s'inscrit pas dans les perspectives ouvertes par la LOLF énoncées notamment en son article 7 qui dispose qu'à chaque programme «sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

➤ **La question budgétaire :**

a) Le programme de rattachement :

Existe-t-il un programme unique de rattachement pertinent ?

La complexité du projet et la pluralité des objectifs poursuivis ne désigne naturellement aucun programme de rattachement unique adapté. Il apparaît au contraire, comme cela a été indiqué par ailleurs, que l'organisation d'une exposition universelle contribue à la réalisation de nombreuses politiques publiques, pérennes ou plus spécifiquement liées au thème et au pays organisateur.

En outre, la mission considère qu'il serait difficile de dédier un programme spécifique au suivi des expositions au regard du niveau des sommes retenues généralement pour constituer un programme.

Un système compatible avec les différentes contraintes identifiées doit orienter vers un dispositif d'ouverture de crédits autorisant le développement d'un projet à dimension interministérielle : les financements devraient être assurés à partir des différents programmes concernés pour lesquels il existe une convergence d'objectifs entre la politique publique poursuivie et la participation à une exposition universelle ou internationale donnée, à due proportion des enjeux pour chacun de ces programmes.

Ainsi serait vérifiée l'adéquation de l'inscription des crédits affectés au projet aux objectifs développés dans le programme correspondant.

b) La procédure budgétaire :

La conduite du projet est conditionnée par la disponibilité des crédits en provenance des différents programmes représentés au sein du comité d'orientation, à la définition du cahier des charges ; la personnalité de haut niveau doit s'en assurer et elle sera amenée à accompagner les démarches budgétaires engagées à cette fin par les responsables des programmes. Elle aura également à obtenir les garanties de financement des autres partenaires.

Dans ces conditions, il est proposé que la procédure d'ouverture de crédits sur chacun des programmes concernés en loi de finances initiale, à hauteur des engagements pris dans le comité d'orientation, se substitue à l'ouverture des crédits en loi de finances rectificative. Les responsables de programme auront à « sanctuariser » les dotations spécifiques correspondantes ; ils resteront ainsi maîtres de ces allocations de moyens, de leur portage dans la procédure budgétaire et du suivi de leur consommation.

c) Mise en œuvre :

Les responsables de programmes financeurs sont ordonnateurs des crédits inscrits dans leurs programmes et procèdent au versement de leurs participations à l'organisme (SAS, Ubifrance...) chargé de la gestion qui est le maître d'ouvrage du projet.

Les participations des autres partenaires sont versées directement à ce dernier. Le recours évoqué à un Partenariat Public Privé (PPP), ou une externalisation au profit d'un opérateur unique reste compatible avec ce schéma.

Les modalités exposées ci-dessus peuvent être retenues à condition de s'inscrire dans un contexte caractérisé par :

- L'adhésion des parties impliquées au projet
- La définition d'un projet et l'accord sur le cahier des charges
- L'engagement sur un coût et son financement

Le respect des dispositions de la LOLF sera assuré par une inscription des crédits à des programmes pour lesquels la déclinaison des objectifs et la justification des dotations sont en cohérence avec les buts poursuivis dans le cadre des expositions universelles.

4. Le dispositif de gestion du projet.

Outre l'absence de collégialité dans la conception du projet, le constat a fait apparaître une grande faiblesse de validation des décisions prises au cours de sa réalisation ainsi que des imperfections dans leur fondement juridique. Il en est ainsi par exemple de l'octroi de la qualité d'ordonnateur secondaire au commissaire général, alors même que celui-ci n'est pas intégré dans la structure d'Ubifrance ni placé sous l'autorité du Directeur général de l'établissement. De même, la localisation de la responsabilité de maître d'ouvrage reste incertaine.

La désignation d'une personnalité de haut niveau et l'institution d'un comité d'orientation devraient contribuer à remédier au premier problème. Comment organiser ensuite la gestion du projet, en conformité avec les orientations actées par le Comité ?

➤ Quelle structure mettre en place pour gérer le projet ?

Plusieurs questions préalables conditionnent sa nature :

- a) Faut-il une structure identifiée, dotée de la personnalité juridique ?

Dans certains pays européens, la RFA en particulier, la gestion de ces manifestations relève directement d'un service de l'Etat (un bureau du ministère fédéral de l'économie et de la technologie chargé de la politique allemande en matière de salons et de participations aux expositions universelles). On observe généralement qu'en pareil cas, le degré d'implication du service concerné est relativement réduit, l'ensemble de l'opération - conception, construction, animation du pavillon national - étant traditionnellement concédé à des entreprises ayant une expérience reconnue de ce type de manifestations. Sur ce modèle, on pourrait néanmoins envisager la création, par exemple au sein de la DGTPE, d'une structure animée par le commissaire général, qui serait alimentée, pour les besoins de chaque exposition, par des agents de cette administration ou d'autres ministères.

Alternativement à ce portage par les services propres de l'Etat, d'autres solutions existent.

Dans le passé, l'ex-CFME (Centre Français des Foires et expositions à l'Etranger) a géré directement la participation française à plusieurs expositions et l'on pourrait concevoir que l'EPIC Ubifrance, qui a intégré les missions de l'ancien CFME, assume à nouveau en direct l'ensemble des compétences liées à la participation française.

La mission a également recherché si d'autres établissements publics, ayant une compétence dans l'organisation de manifestations à l'étranger, de nature culturelle dans le cas de Cultures France, ou ayant vocation à gérer une part de l'image de la France, telle l'Agence Française des Investissements Internationaux (AFII), pouvaient élargir leur champ d'action aux expositions internationales et universelles. Au total et compte tenu du terrain très large couvert par ces expositions, il apparaît qu'aucun établissement n'a de façon exclusive vocation à organiser la participation française. Les établissements qui viennent d'être cités ont, en tout état de cause, invoqué leur manque de moyens pour ce faire et en outre manifesté peu d'intérêt à intégrer ce type d'activité.

Il reste que le système actuel revêt de sérieuses limites : le commissaire général investi, par décret, de la responsabilité de l'organisation de la participation française n'a pas la personnalité juridique et dépend d'Ubifrance pour des actes majeurs de gestion (passation de marchés, recrutements, etc.). Si donc l'orchestration de la participation française reste de la responsabilité du commissaire général et de son équipe, mieux vaudrait doter ce que l'on appelle fréquemment le « commissariat général » d'une personnalité juridique. Ceci clarifierait du même coup sa qualité de maître d'ouvrage.

b) Structure pérenne ou structure ad hoc pour chaque exposition ?

Chaque pavillon français est en soi un projet différencié, dont on peut considérer qu'il implique la constitution d'une structure ad hoc bien identifiée, d'une durée de vie limitée (à compter de la décision de participer 35 à 45 mois de préparation + 3 à 6 mois d'exposition + 3 à 6 mois de gestion du suivi).

D'autres arguments plaident toutefois pour une structure plus pérenne :

- la récurrence de ce type de manifestations :

Après des turbulences de calendrier dans les années 90, la périodicité des expositions est semble-t-il bien établie : 4 expositions par décennie, deux universelles et deux internationales. Il y a donc une forte probabilité de recouvrement entre la gestion d'une exposition et la préparation de la suivante.

- l'utilité d'une mémoire des expériences précédentes : celle-ci, au fil des changements de structures des dernières décennies, s'est très largement perdue ;
- le souci de conserver de petites équipes et d'optimiser le savoir-faire : l'affectation d'une même équipe de 3 à 4 personnes à 2 structures différentes peut poser problème.

c) Quelle serait la nature juridique de cette structure ?

La structure qui serait créée doit :

- être légère,

- pouvoir être créée (et le cas échéant dissoute) dans des délais brefs et selon des modalités relativement simples,
- s'inscrire dans la cohérence avec la solution actuelle,
- permettre l'association de capital privé,
- obéir à des règles de gestion souples (recrutements, etc.),
- pouvoir avoir certaines activités commerciales,
- faire l'objet d'un contrôle strict.

Au regard de ces critères, trois solutions paraissent devoir être éliminées :

- la création d'un GIP** : une telle structure, qui a le mérite d'être créée pour une période limitée et de permettre l'association de partenaires publics et privés, ne peut être constituée que dans une des catégories prévues par la loi ; or il n'est pas apparu possible de rattacher à l'une quelconque des catégories existantes la création d'un GIP « expositions universelles » ;
- la création d'un EPIC** : outre qu'elle nécessiterait l'intervention d'un décret et s'inscrirait donc dans un temps plus long, cette solution aurait l'inconvénient de créer une structure juridique dont l'objet coïnciderait en partie avec l'un des objets d'autres EPIC et en particulier d'Ubifrance. A titre d'exemple, les statuts de ce dernier lui confèrent la responsabilité, entre autres « de réaliser, coordonner et encourager toutes actions de promotion destinées à préparer et accompagner les entreprises, notamment en matière de «... présence dans les foires, salons, expositions et manifestations internationales ou nationales à l'étranger... », même si l'organisation d'une exposition internationale ou universelle a des spécificités qui la différencient de l'organisation de salons professionnels à l'étranger ;
- la création d'une association** : cette solution satisferait certes aux exigences évoquées plus haut. En l'état actuel des choses toutefois (processus de décision en matière d'exposition universelle ou internationale, financement majoritairement public), le risque existerait qu'une telle association soit sanctionnée comme association transparente, accomplissant des tâches que l'Etat ou Ubifrance auraient dû assumer en direct et que ses opérations soient déclarées constitutives d'une gestion de fait des deniers publics. Elle doit donc, elle aussi, être écartée.

La création d'une société, en revanche, paraît plus pertinente.

La solution d'une SA, déjà utilisée pour l'organisation de la participation française à l'exposition de Séville, satisfait à l'ensemble des conditions requises et peut être envisagée. La mission d'audit tend à lui préférer la solution plus souple **d'une société par actions simplifiée (SAS)**, conformément à l'article L227-1 du code de commerce. Celle-ci, tout en revêtant les avantages recherchés dans une SA (possibilité d'associer au capital des personnes de droit public ou privé, nomination obligatoire de commissaires aux comptes...) présenterait l'intérêt d'une plus grande facilité de constitution : (capital social limité à 37 000 euros, affranchissement du montant minimum de 7 actionnaires), et offrirait une grande latitude dans le choix d'organisation interne de la société, puisque les statuts fixent librement les conditions de fonctionnement de la société.

Le seul organe de direction obligatoire d'une SAS est le président qui la représente à l'égard des tiers. Compte tenu des compétences conférées par le titre de commissaire général de la participation française, une coïncidence devrait alors être organisée entre la présidence

de la SAS et le mandat de commissaire général. Dans le cas où celui-ci est un fonctionnaire de l'Etat, il devrait être détaché auprès de cette SAS.

S'agissant d'une société dont le capital serait majoritairement détenu par l'Etat ou l'un de ses établissements publics, la société serait, en vertu du décret n° 55-733 du 26 mai 1955 assujettie au contrôle économique et financier (soit d'office si la société est détenue majoritairement par l'Etat en direct, soit après intervention d'un décret contresigné par les ministres chargés de l'économie, du budget et du commerce extérieur si la société est constituée comme filiale d'Ubifrance).

d) L'alternative la plus réaliste aux yeux de la mission.

Au total selon les réponses qui seront apportées aux questions rappelées plus haut, plusieurs choix sont envisageables pour assurer la gestion du projet dans les conditions requises de rigueur juridique et de transparence. Deux ont été plus particulièrement examinés :

d-1/ L'intégration de la compétence et des services du commissaire général à Ubifrance :

Il s'agirait là de considérer, par référence au passé, que l'organisation des expositions universelles est une des compétences d'Ubifrance, inscrite, même de façon indirecte dans ses statuts, et que l'établissement peut l'assumer en direct par une organisation adéquate de ses services. Dans cette hypothèse :

- il pourrait être créé au sein d'Ubifrance un service consacré à l'organisation des expositions universelles ou internationales et, le cas échéant, de manifestations *ad hoc* à l'étranger revêtant des similitudes, dont le commissaire général prendrait la direction.
- le commissaire général figurerait dans les effectifs d'Ubifrance. S'il s'agit comme actuellement, d'un fonctionnaire de l'Etat, il serait détaché dans l'établissement.
- il serait secondé dans ses fonctions par des salariés d'Ubifrance qui, entre deux expositions, pourraient, le cas échéant, être affectés à d'autres fonctions au sein de l'établissement.
- Tout en jouissant d'une grande autonomie dans ses fonctions, il rendrait compte de son action, à intervalles réguliers, au conseil d'administration de l'établissement, voire à un comité spécialisé de ce conseil, chargé du suivi de ce type de manifestations.
- les modalités financières de gestion d'une exposition et les modalités de contrôle seraient précisées dans une convention de gestion entre l'Etat et Ubifrance.

Les avantages d'une telle solution sont évidents : continuité avec le dispositif actuel ; clarification des responsabilités de chacun ; synergies plus spontanées au sein d'Ubifrance, permettant au commissaire général de mieux utiliser ses savoir-faire (en matière de comparaison de coûts, de passation de marchés publics, de recherche de partenariats...) et aux services de l'établissement de mieux intégrer la dimension des expositions universelles ou internationales et de mieux y préparer les entreprises françaises.

Les inconvénients qu'elle revêt sont de natures différentes. D'une part, Ubifrance, dans le cadre de la réorganisation de ses métiers, a spontanément peu d'intérêt pour ce type de compétence et estime n'avoir guère de moyens à leur consacrer. D'autre part, et précisément du fait de sa continuité avec le dispositif actuel, elle risque d'entretenir le manque de

motivation et donc d'initiative des autres acteurs intéressés. Enfin, une telle solution requiert une mise en cohérence avec la nomination du commissaire général par décret en conseil des ministres, notamment si deux personnes différentes sont choisies pour deux expositions successives.

d-2/ La création d'une SA ou d'une SAS à capitaux publics

Ce type de solutions résulterait du choix d'identifier le portage des expositions internationales ou universelles par une structure dotée de la personnalité juridique. Il aurait le mérite de la transparence, permettrait d'associer au capital d'autres acteurs (collectivités territoriales, groupements professionnels, ...); et d'assurer une bonne gouvernance opérationnelle. A cet égard, s'il était choisi de créer une SAS, ses statuts devraient prévoir précisément :

- la constitution d'un conseil d'administration, qui réunirait les administrations et organismes publics principalement impliqués dans l'organisation de ce type de manifestations mais pourrait s'élargir ensuite à d'autres participations.
- la soumission obligatoire à cette instance d'un certain nombre d'actes de gestion (budget, comptes prévisionnels de chaque exposition, recrutement de cadres).

Différentes conceptions sont là encore envisageables :

- la société peut être créée temporairement pour les besoins d'une seule exposition, ce qui assure la pleine transparence des coûts exposés. La mission met en garde toutefois sur les recouvrements fréquents de plusieurs manifestations (ex Saragosse + Shanghai) et s'interroge sur l'utilité de créer plusieurs sociétés parallèles, qui partageraient inévitablement les mêmes locaux et le même personnel. Une solution alternative serait la création d'une structure dont l'objet serait la participation française aux expositions internationales et universelles (voire à d'autres manifestations assimilables à ces dernières), étant entendu que cette société pourrait aisément être dissoute, si la France s'absténait, pendant un certain temps, de participer à de telles manifestations.
- la société peut être créée directement par l'Etat (par décision du Ministre de l'économie et des finances) ou comme filiale d'Ubifrance (par délibération du conseil d'administration d'Ubifrance, suivie d'un arrêté conjoint du Ministre de l'Economie et des finances et des autres ministères concernés). La dernière option peut toutefois présenter le même inconvénient que celui, exposé plus haut, d'un positionnement trop proche d'Ubifrance qui, comme par le passé, pourrait démotiver les autres acteurs potentiels.

La mission propose de privilégier le second type de solution (création d'une société à capitaux publics).

➤ Comment évoluerait le rôle du commissaire général dans ces différents scénarios ?

Ainsi qu'il est décrit plus précisément en annexe, la convention du 22 novembre 1928 enjoint aux gouvernements des pays participants de nommer des commissaires qui les représentent et veillent au respect des règlements édictés à l'occasion de l'exposition.

La comparaison avec les dispositifs étrangers en vigueur montre que la conception du rôle du commissaire général, au-delà de cette mission de représentation est très variable selon les pays :

- dans certains pays (Italie, UK), le commissaire général n'a pas de lien avec la structure de gestion et n'intervient pas dans la mise en place du pavillon ;
- dans de très nombreux cas, le commissaire général nommé pour une ou plusieurs expositions est bien distinct de la délégation qui représente son pays au BIE.

Dans le dispositif français, le commissaire général, qui jouit d'une certaine longévité et d'une expérience reconnue dans l'exercice de ses fonctions, cumule l'ensemble des rôles :

- nommé par décret, il a vocation à représenter le gouvernement français auprès des organisateurs de l'exposition concernée ;
- il se voit traditionnellement reconnaître par une lettre de mission et /ou la convention de gestion signée avec l'Etat et Ubifrance, une compétence générale dans la conception et la programmation du pavillon français ;
- il est enfin traditionnellement nommé chef de la délégation française au BIE et a acquis à ce titre une reconnaissance de ses pairs.

La mission d'audit ne se prononce pas sur l'exercice concomitant par le commissaire général de fonctions de délégué au BIE. Il ne paraît pas illogique en effet de faire assurer notre représentation au BIE par des personnes qui ont l'expérience de l'organisation et du déroulement d'une exposition universelle.

En revanche, la question se pose de la coïncidence entre les fonctions de représentation du commissaire général et la direction de la structure de gestion de l'exposition.

Dans le cas de création d'une société ad hoc, il est facile de l'organiser en nommant le commissaire général président de la SAS constituée pour l'occasion.

Si le choix est fait d'une structure pérenne, on ne peut exclure l'éventualité de la coexistence de deux commissaires généraux. Cette situation devra être gérée en permettant à l'un d'eux de s'appuyer sur une structure qu'il ne dirigerait pas.

5. La mobilisation des compétences nécessaires à une bonne gestion du projet.

Les objectifs de la présence française à une exposition ayant été clarifiés, et une structure de gestion mise en place, il faut ensuite faire émerger un projet concret soit d'aménagement d'un espace intérieur fourni par le pays organisateur (cas habituel pour les expositions internationales), soit de construction intégrale d'un pavillon national (cas habituel pour les expositions universelles) et assurer dans les meilleures conditions la réalisation de ce projet.

Il s'agit d'une opération complexe qui, dans un temps et un espace réduits, associe des composantes architecturales, muséographiques et scénographiques ainsi que la production de spectacles et d'œuvres d'art, la fourniture de services (restauration, boutique, ...), la gestion d'une politique de communication, etc.

Or une chose est certaine : quelles que soient les conditions de réalisation du pavillon, la structure de gestion reste juridiquement le maître d'ouvrage. Elle doit, à ce titre, être en mesure :

- de cerner au plus près le niveau des budgets,

- d'assurer la sécurité juridique de l'opération,
- d'asseoir son autorité sur les différents intervenants –maîtres d'œuvre prestataires et fournisseurs- et par là contrôler efficacement les coûts d'exécution.

Elle doit donc pouvoir mobiliser l'ensemble des compétences qui lui permettront de préciser le projet général, d'en organiser la (les) maîtrise(s) d'œuvre et d'en conduire la réalisation, le tout dans un souci permanent de bonne gestion juridique, technique et financière.

S'agissant d'une opération qui reste d'importance modeste, il ne saurait être question de doter en propre la structure de gestion de l'ensemble de ces compétences nécessaires à la maîtrise d'ouvrage.

Comment dès lors peut-elle accéder à ces compétences ?

➤ **Le recours à l'expertise d'organismes publics plus importants, ayant une vocation et une « surface » plus large.**

La solution actuelle d'adossement à Ubifrance reposait d'une certaine façon, sur le postulat que le commissaire général pourrait disposer, pour les besoins de l'exposition, des compétences de l'établissement. Mais la relation ainsi établie n'a pas fonctionné de façon satisfaisante, Ubifrance se limitant à une interprétation à minima de sa mission de « portage », sans d'ailleurs que le Commissaire général manifeste le souhait que celle-ci soit étendue.

En outre, Ubifrance dispose d'autres compétences, notamment architecturales et techniques, dont la convention de gestion tripartite ne prévoit pas explicitement la mobilisation et qui n'ont pas été sollicitées.

La mobilisation des compétences d'Ubifrance devrait donc être organisée de façon plus précise :

- soit en interne, si l'équipe et les compétences du commissaire général lui sont intégrées,
- soit par convention, si la structure de gestion lui est extérieure.

Il faut à ce propos relever que l'affirmation, selon laquelle l'organisation d'une exposition universelle n'a que peu de rapport avec les autres manifestations gérées par Ubifrance et fait appel à des compétences très différentes, peut sembler excessive ; il conviendrait, au moins, de faire un recensement objectif des compétences détenues par Ubifrance et utilisables pour les besoins d'une exposition.

Mais Ubifrance ne constitue pas - tant s'en faut - le seul réservoir de compétences utilisables par le maître d'ouvrage du pavillon français ; d'autres établissements publics pourraient utilement apporter au Commissaire général, sans doute là encore par voie de conventions, certaines des compétences dont il a besoin : on songe par exemple à Cultures France, ou encore à l'EMOC...

➤ **Le bon usage d'une « assistance à maîtrise d'ouvrage » (AMO) externe.**

Il est vraisemblable que l'ensemble des compétences nécessaires ne pourra être mobilisé par voie de conventions avec des organismes publics, comme cela vient d'être décrit. Le recours à une AMO externe s'avèrera le plus souvent indispensable.

Encore faut-il que les responsabilités de cette AMO soient clairement cernées et que sa mission soit effectivement cantonnée au seul rôle d'assistance au Commissaire général, sans déborder plus en aval vers un rôle de maître d'œuvre, voire d'exécutant. Or il semble bien que, dans la pratique actuelle, les différentes fonctions d'AMO, de maître d'œuvre et parfois de prestataire, soient en partie confondues (à l'exception de la composante architecturale et constructive), ce qui ne permet pas une gouvernance convenable du projet et ne garantit en aucun cas l'optimisation des coûts.

Une AMO bien utilisée aurait une double finalité :

- aider le commissaire général à mettre en cohérence les choix du comité d'orientation avec la mise en œuvre technique et financière du projet,
- le renforcer dans son rôle de conduite et de coordination des différents intervenants dans la réalisation.

➤ L'éventualité d'un « PPP » (Partenariat public-privé).

Même si elle reste hypothétique dans le cas d'une opération dont la durée de vie (environ 6 mois) est courte, l'éventualité d'un partenariat public-privé est de plusieurs points de vue intéressante, notamment en termes de pertinence du projet et d'économie budgétaire ; une telle solution ne doit pas être exclue a priori.

Un contrat de partenariat se caractérise par un partage des risques entre les partenaires et doit normalement permettre de trouver des solutions optimales et globales pour des projets complexes. Il se traduit aussi par l'intégration dans une procédure unique de contrats normalement séparés et réduit les risques d'interface entre conception, réalisation et exploitation. Il allège donc considérablement le poids de la gestion de l'opération pour le maître d'ouvrage, en réduisant sensiblement les compétences qu'il doit réunir.

Il n'impose pas que le maître d'ouvrage public ait arrêté son projet avant le lancement des consultations et permet au contraire d'affiner les choix en bénéficiant de la capacité d'innovation des partenaires privés impliqués.

Enfin, il limite considérablement, voire supprime, le risque de dépassement budgétaire pour le partenaire public.

Cependant, une des caractéristiques du contrat de partenariat est de s'exercer dans la durée, l'apport financier du partenaire privé devant être amorti par une exploitation ultérieure. Il n'est donc réaliste d'envisager un tel contrat que si une solution peut être trouvée pour assurer une durée de vie suffisante aux installations (bâtiment pour l'essentiel) prises en charge par le partenaire. Ceci peut se faire soit en prévoyant la reconversion sur place de ces installations en vue d'une exploitation génératrice de recettes, soit en concevant des installations qui puissent être démontées, déplacées et reconstruites ailleurs pour une nouvelle utilisation également génératrice de recettes.

Il appartient au Comité d'orientation de se prononcer sur l'ouverture de cette possibilité et, le cas échéant, de l'intégrer dans le cahier des charges de l'opération.

6. L'évaluation du projet.

Le dispositif actuel comporte une part d'évaluation puisque, traditionnellement, le commissaire général adresse à son ministre de tutelle un rapport détaillé sur la participation française à l'exposition et les caractéristiques du pavillon.

Ce rapport établit le bilan financier définitif de l'opération, comparé aux prévisions, en mettant en évidence les concours de partenaires extérieurs (collectivités territoriales, entreprises privées).

Il fait état des statistiques disponibles sur la fréquentation du pavillon français, en pourcentage du visitorat total (ex. : 10,5% pour Aïchi), ainsi que des récompenses éventuellement attribuées (médaille d'argent à Aïchi). Il intègre également d'autres éléments qualitatifs, comme la couverture médiatique dans le pays-hôte ou la mesure d'éventuels changements de perception de l'image de la France, par sondage des visiteurs à la sortie du pavillon français.

A dire vrai, la plupart des pays participants procèdent de façon comparable, sans rechercher des critères plus fins d'appréciation du succès de leur participation aux expositions.

Pour la mission d'audit, une évaluation réussie implique :

- que des critères soient clairement définis dès le départ,
- que le processus d'évaluation ne se fasse pas seulement en interne,
- que des leçons soient tirées de l'évaluation pour les manifestations à venir.

➤ **Des critères affinés reflétant des objectifs déterminés très en amont.**

La création - qui a été recommandée - d'un comité d'orientation intégrant des approches différencierées contribue en soi à la définition d'objectifs variés, qui seront peu à peu hiérarchisés. Il serait logique que chacun des membres du comité d'orientation, en énonçant ses « attentes » à propos du pavillon français, indique comment peut être mesurée l'atteinte de ses objectifs.

L'un de ces objectifs pourrait d'ailleurs être une inflexion de la perception de la France dans un domaine spécifique, après que l'on aura procédé à une enquête sur l'image nationale dans le pays-hôte, à l'instar de ce qu'a fait l'Espagne en prévision de l'exposition d'Aïchi.

La palette des critères d'évaluation du pavillon se trouverait ainsi naturellement enrichie et intègrerait des éléments qui, de l'avis de la mission, sont insuffisamment pris en compte, par exemple : la perception, mesurée auprès de publics différenciés, de l'attractivité de la France ; la meilleure appréciation, après visite du pavillon, des savoir-faire français ; l'intérêt manifesté pour les formations dans nos établissements d'enseignement supérieur ; le regain de ventes de « produits culturels » français à la boutique du pavillon.

L'évaluation devrait intégrer deux autres points importants :

- l'effet catalyseur de l'exposition : les différentes manifestations culturelles, commercial, etc. qu'elle contribue à engendrer, à son approche ou dans son sillage.

Il est significatif qu'un pays comme l'Australie ait mis à profit l'exposition d'Aïchi pour multiplier le nombre de missions d'entreprises et ait organisé, au sein de son pavillon ou en marge, de nombreux séminaires thématiques destinés à mieux faire connaître ses atouts à des publics plus ciblés.

- la communication en France : une échéance de ce type devrait être mise à profit pour valoriser auprès des Français eux-mêmes les savoir-faire et réalisations exposés, informer sur l'exposition elle-même et mieux faire connaître le pays-hôte. On peut regretter à cet égard le peu de médiatisation en France de notre participation à l'exposition d'Aïchi.

Il serait nécessaire de mettre en place, très tôt et avec une publicité suffisante, un site internet qui informerait de l'exposition et de l'état d'avancement du pavillon français, des autres manifestations françaises prévues dans le pays-hôte et qui serait doté des liens nécessaires avec les sites des missions économiques concernées, des chambres de commerce, etc.

➤ **La nécessité d'une composante externe de l'évaluation.**

Cet aspect découle logiquement du processus recommandé. Il semble naturel que, saisi d'un projet de rapport du commissaire général, le comité d'orientation puisse se prononcer sur le déroulement de la participation française à l'exposition, faire des propositions quant à de possibles actions de suivi ainsi que, le cas échéant, des recommandations de méthode pour l'organisation de notre participation aux expositions à venir. Le rapport du commissaire général serait complété en conséquence.

➤ **Une plus large diffusion de l'expérience.**

Le rapport établi devrait, par ailleurs, avoir une large diffusion. On notera, par exemple, que l'administration allemande transmet son rapport à la commission du budget du Parlement, aux Länder concernés ainsi qu'aux industriels ayant pris part à opération. L'administration britannique a choisi pour sa part de diffuser ce rapport sur internet.

Dans la mesure où il décrit une des empreintes de la France dans le pays hôte, ce rapport devrait en tout état de cause être aisément accessible aux différents publics en relation avec ce pays : exportateurs, universitaires, etc.

- IV -

RECOMMANDATIONS

1. Cadrage politique.

Le cadrage politique doit intervenir dès que la décision du BIE sur la tenue de la prochaine exposition (date, pays, thème) est connue.

- ✓ Instruire la décision politique touchant à la question de l'opportunité et du niveau d'une participation de l'Etat à cette manifestation en associant, sous l'autorité du Premier Ministre, tous les départements ministériels potentiellement concernés :
 - - évaluer les enjeux en se fondant sur les critères du pays hôte et du thème retenu, sur les autres engagements internationaux prévus ou connus à ce stade pour l'année de l'exposition, ainsi que sur les contraintes budgétaires globales ;
 - - délimiter de manière préliminaire les principaux objectifs assignés à une participation française ainsi que le niveau d'engagement financier de l'Etat.
 - - s'assurer de la mobilisation de toutes les administrations concernées en tenant compte des priorités de chacune d'elles.

Ne pas s'interdire a priori une recommandation de non participation.

2. Communication publique.

- ✓ Assurer une stratégie de communication gouvernementale mettant en exergue les enjeux de la participation française, valorisant les objectifs poursuivis et incitant à la diversité des contributions.
Assurer parallèlement une information des élus.

3. Portage du projet.

- ✓ Désigner une personnalité de haut niveau ayant une légitimité reconnue. Elle aurait pour mission de porter le projet dans le cadre des grandes orientations fixées par le gouvernement et d'animer la concertation de toutes les parties publiques et privées intéressées, pour aboutir à une conception générale efficace et consensuelle de la participation française. A ce titre, cette personnalité serait chargée :
 - de présider le Comité d'orientation proposé ci-après,
 - de s'assurer, avec le concours des participants à ce comité, de la possibilité de mobiliser les ressources financières nécessaires,
 - de veiller à la cohérence d'ensemble et à l'économie de l'opération depuis la prise en compte des enjeux globaux jusqu'à la réalisation du projet et à son évaluation,

- ✓ Mettre en place un Comité d'orientation réunissant d'une part les représentants des partenaires intéressés par le projet, d'autre part des personnalités différencierées susceptibles d'apporter une approche enrichissante au projet. Ce Comité aurait pour mission, sous l'autorité de son président :
 - de définir les orientations de la participation française : objectifs généraux, principaux concepts, critères d'évaluation, etc.;
 - de fournir ainsi au Commissaire général et à la structure de gestion les éléments pour rédiger le cahier des charges de la participation française ;
 - de valider ce cahier des charges, qui doit être assorti d'un budget prévisionnel et d'un plan de financement correspondant ;
 - éventuellement, d'apporter son expertise à l'occasion des consultations impliquant la conception du projet ;
 - de valider, à l'occasion de quelques « points d'étape », le déroulement opérationnel de l'opération ;
 - in fine, de valider le bilan de la participation française.

4. Mise en place des financements.

- ✓ Pour la part des crédits publics, obtenir l'ouverture des dotations nécessaires dans les programmes concernés conformément au calendrier et aux procédures budgétaires en vigueur. Ceci permettra aux directeurs de programmes d'assurer toute leur responsabilité d'ordonnateur.
- ✓ Pour les participations privées, veiller au paiement des contributions auprès de la structure de gestion mise en place.

5. Dispositif de gestion

- ✓ Créer, sans délai, une société à capitaux publics dont l'objet serait de gérer la participation française aux expositions internationales et universelles.
Cette société, constituée par l'Etat ou éventuellement créée comme filiale d'Ubifrance, pourrait, le cas échéant, ouvrir son capital à d'autres partenaires publics ou privés.
- ✓ Elle pourrait être constituée dans des délais rapides sous forme de Société par actions simplifiée (SAS).
Ses statuts la doteraient :
 - d'un président, en principe le commissaire général (ou l'un des commissaires généraux, s'il y en a plusieurs),
 - d'un conseil d'administration resserré.

Les statuts prévoirraient l'obligation de soumettre à ce conseil les actes importants de gestion de la société.
Cette société serait assujettie au contrôle général économique et financier.
- ✓ Ayant vocation à être pérenne, cette société pourrait cependant être simplement dissoute si la France s'absténait pendant un certain temps de participer aux manifestations.

- ✓ La préparation de l'exposition de Shanghai serait prise en charge par cette société dans le respect du dispositif recommandé par la mission. Sa mise en place rapide est donc essentielle afin de permettre de mener le projet de façon compatible avec les délais imposés.
La gestion de l'exposition de Saragosse serait également rattachée à cette société dès sa création ; des comptes séparés seraient alors tenus pour chacune des manifestations.

C'est cette première solution que privilégié la mission d'audit.

- ✓ **Alternativement** cependant pourrait être créé au sein d'Ubifrance un service dédié à la participation française dans les expositions universelles et internationales. Ce service serait composé de personnel salarié d'Ubifrance et dirigé par le commissaire général (ou un des commissaires généraux), qui devrait alors être clairement intégré à l'établissement -par détachement s'il s'agit d'un fonctionnaire.
S'agissant des échéances les plus proches, le commissaire général désigné pour les expositions de Saragosse et de Shanghai aurait vocation à en prendre la direction. Il devrait alors être clairement intégré aux effectifs d'Ubifrance. Il rendrait compte de son action à intervalles réguliers, au conseil d'administration de l'établissement ou à un comité spécialisé chargé du suivi de ce type de manifestations.
Les modalités financières de gestion des expositions et de contrôle seraient précisées dans une convention bipartite entre l'Etat et Ubifrance.

6. Mobilisation des compétences.

- ✓ Préserver la possibilité de recourir à des montages du type « partenariat public-privé », susceptibles de contribuer à la meilleure efficacité et à la meilleure économie de la participation française.
- ✓ Mobiliser plus complètement à l'appui de la structure de gestion les expertises existantes au sein de l'Etat et de ses établissements publics.
Recenser systématiquement ces compétences et, au besoin par voie de convention, les organiser en réseau recouvrant les domaines économique, culturel, éducatif, scientifique et technologique, etc.
- ✓ Veiller à la clarification des missions confiées, le cas échéant, à un prestataire externe dans le cadre d'un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO).

7. Evaluation.

✓ Préciser et compléter les critères d'évaluation.

- les objectifs assignés à la participation française devraient être, dès leur définition en comité d'orientation, assortis de critères permettant d'apprécier leur réalisation. Ainsi affinés, ils complèteraient utilement les critères traditionnels (taux de fréquentation, temps moyen de passage) dont la pertinence n'est pas remise en cause ;

- certains éléments gagneraient à être davantage pris en compte dans l'évaluation :

- l'utilisation de l'exposition comme catalyseur d'échanges avec le pays-hôte : ex. accroissement des manifestations de natures diverses dans la perspective ou en marge de l'exposition ;
- la valorisation du message et des symboles véhiculés par le pavillon français, non seulement dans le pays-hôte, mais aussi auprès des publics français : un site internet - en français et dans la langue du pays-hôte - devrait être créé très tôt, doté de nombreux liens avec les sites des missions économiques, des chambres de commerce, des universités, etc.
- la diffusion d'une information plus large et diversifiée sur le pays-hôte.

✓ **-Mieux partager l'évaluation.**

- un rapport devrait être présenté au comité d'orientation par le commissaire général : le débat qui s'instaurerait sur cette base permettrait de compléter l'évaluation et de tirer des enseignements pour l'avenir. Le rapport serait complété en conséquence avant d'être transmis aux autorités de tutelle.

- ce rapport devrait être diffusé largement, notamment sur Internet.

OBSERVATIONS APPORTÉES EN RÉPONSE AU RAPPORT

Dans le cadre de la phase contradictoire la mission d'audit a adressé son projet de rapport aux principaux organismes et administrations concernés, en particulier au commissaire général, aux directions concernées du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et du Ministère des Affaires Etrangères et à Ubifrance.

Les observations formulées par le MINEFI, le MAE et Ubifrance figurent ci-après.

- Note du 24 janvier 2007 pour la mission d'audit du Secrétaire Général et du Chef du service de la Direction Générale du Trésor et de la Politique économique (Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie) ;
- Observations du 25 janvier 2007 relatives au rapport d'audit du Directeur Général d'UBIFRANCE ;
- Note du 29 janvier 2007 du Directeur des Affaires économiques et financières et du Directeur Général de la coopération internationale et du développement (Ministère des Affaires étrangères).



**DIRECTION GENERALE
DU TRESOR ET DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE**

**SERVICE DES RELATIONS BILATERALES
ET DU DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL DES ENTREPRISES
SECRETARIAT GENERAL**

Paris, le 24 janvier 2007

NOTE POUR LA MISSION D'AUDIT

OBJET : Audit de modernisation relatif à la gestion par l'Etat des participations françaises aux expositions internationales et universelles. Commentaires sur le pré-rapport.

1. La DGTPE partage pour l'essentiel les analyses et recommandations du rapport.

Cette direction est à l'origine du lancement de l'audit, qui a été intégré dans la cinquième série d'audits de modernisation. Le rapport remis le 18 janvier propose une série de recommandations auxquelles nous souscrivons. Il s'agit essentiellement de :

- la mise en place d'un pilotage de la participation française aux expositions internationales et universelles, dès la décision et jusqu'à l'évaluation, pilotage confié à une personnalité de haut niveau,
- la définition claire, dès le début, des enjeux des participations françaises,
- la clarification des modes de gestion, par la **création d'une société anonyme simplifiée responsable de la participation de la France**, et qui pourrait commencer ses activités rapidement et ainsi assurer la gestion de la présence à l'exposition de Saragosse (2008),
- rechercher activement des partenariats public/privé,
- procéder à des évaluations rigoureuses des résultats de la présence de la France.

2. Il serait souhaitable de préciser ou modifier le rapport sur quelques points.

Ces points sont exposés selon les pages du rapport.

Page 19 sur la procédure budgétaire : le rapport estime que la création d'un programme spécifique serait trop lourde et préfère inscrire les crédits relatifs aux expositions dans les programmes existants des différents ministères intéressés. Cette solution présente l'intérêt d'adapter le choix des programmes concernés en fonction des thèmes des expositions et cette direction peut donc la soutenir.

Cependant, il serait utile de préciser que le financement des expositions doit se traduire par une dotation supplémentaire sur les programmes (et non par un prélèvement sur les autres dépenses). Cette méthode serait plus adaptée à la grande diversité des expositions (format, coût, sujets), éviterait de perturber le fonctionnement des programmes et enfin correspondrait à la dimension exceptionnelle des expositions.

Dans le même temps, un programme principal serait désigné pour être l'interlocuteur de la structure de gestion. Ce programme varierait en fonction des thèmes des expositions.



Page 24 sur la création d'une SA ou SAS à capitaux publics : la DGTPE souhaite que le statut de SAS soit retenu, et que la société ainsi créée ne soit pas une filiale d'Ubifrance. Cette indépendance est conforme aux objets sociaux tant d'Ubifrance que de la SAS, et est adaptée au caractère exceptionnel des expositions.

Cette SAS devrait être soumise au CGEFI comme le recommande le rapport, et pourrait aussi être dotée de commissaires aux comptes. Dans l'hypothèse d'une structure pérenne, les statuts de la SAS devraient prévoir l'étanchéité des comptes des différentes expositions gérées, de façon à permettre une évaluation rigoureuse des résultats. Enfin, la société pourra intégrer les agents actuels du Commissariat Général et ainsi mettre fin à leur statut, précaire et vulnérable juridiquement.

Page 26 sur la "mobilisation des compétences d'Ubifrance" : sur ce point, le rapport ne tranche pas entre les solutions "en interne" et l'utilisation des compétences d'Ubifrance par voie de convention. Par cohérence avec les autres choix du rapport - et l'option que nous privilégions, à savoir la création d'une SAS -, la DGTPE recommande que le rapport privilégie la solution de la convention, plus claire et définissant les responsabilités de chacun.

Page 30 sur le « cadrage politique » : Un premier cadrage politique, ou à tout le moins une information au niveau des cabinets, du cabinet du Premier Ministre et de la Présidence de la République, doit intervenir *avant* le vote du BIE sur la tenue d'une prochaine exposition (choix du lieu, de la thématique...). En effet, cette première décision a un impact sur la participation française et la suite du processus.

Page 32 sur la gestion de l'exposition de Saragosse. Le rapport recommande qu'elle soit aussi confiée à la SAS. C'est une recommandation que la DGTPE soutient.

Page 32 sur une possible intégration du Commissariat Général aux effectifs d'Ubifrance. La DGTPE n'est pas favorable à cette solution, en raison des inconvénients qu'elle présente et que le rapport décrit, page 21 notamment. S'agissant de la partie « recommandations » du rapport, il serait préférable de supprimer le paragraphe en question.

Enfin, dans la mesure où les expositions se traitent sur plusieurs années, il serait utile, pour avoir une vision d'ensemble du pilotage proposé, de le présenter sous forme de "*chronogramme*" qui illustrerait de façon graphique toutes les étapes de la participation de la France, de la décision du BIE à l'évaluation.

Emmanuel GLIMET

Christophe LECOURTIER

Le Directeur général

Paris, le 26 janvier 2007

**OSERVATIONS RELATIVES AU RAPPORT D'AUDIT
SUR LA GESTION PAR L'ETAT DES PARTICIPATIONS FRANCAISES
AUX EXPOSITIONS INTERNATIONALES ET UNIVERSELLES**

1. Le constat

La gestion des expositions universelles et internationales a été confiée à UBIFRANCE depuis l'exposition de Lisbonne en 1998.

Jusqu'en 2004, date de création de l'EPIC, cette gestion a été assurée de façon très étroite par l'Association UBIFRANCE en liaison avec l'équipe du Commissariat général, même si l'éloignement géographique ne favorisait pas toujours le suivi des dossiers.

En 2004, la fusion du CFCE et d' UBIFRANCE en un Etablissement public, dont la mission est beaucoup plus large que celle de l'ancienne Association UBIFRANCE, a mis en évidence la nécessité de redéfinir les rôles et de clarifier les responsabilités respectives du Commissaire général et d' UBIFRANCE.

Cette réflexion a conduit à la désignation du Commissaire général en tant qu'ordonnateur secondaire de l'Etablissement par le Conseil d'administration comme le prévoit l'instruction M - 95 de la Comptabilité publique pour des entités éloignées du siège social et disposant de ce fait d'une certaine autonomie :

« Les compétences transférées à un ordonnateur secondaire s'analysant comme une délégation de pouvoir, l'ordonnateur principal ne peut exercer sa compétence dans le domaine de l'ordonnateur secondaire aussi longtemps que le service est doté d'un ordonnateur secondaire. »

Il nous paraît donc inexact d'évoquer des conditions incertaines de délégation de pouvoir (p 8 du rapport).

2. Les propositions

Les activités d' UBIFRANCE se recentrent désormais sur l'appui au développement international des entreprises françaises et sur l'animation du réseau des Missions Economiques et des DRCE et ne permettent pas d'intégrer une mission nouvelle certes prestigieuse mais très éloignée de notre cœur de métier.

Nous sommes par conséquent favorables à la solution, proposée par la Mission, de création d'une SAS à capitaux publics, qui permettrait d'associer tous les partenaires concernés et d'apporter au Commissariat général la souplesse de gestion et la réactivité que requiert la conduite de ces opérations d'envergure à l'étranger. Il sera toutefois nécessaire dans cette hypothèse de doter l'équipe du commissariat général de compétences nouvelles en comptabilité et en ressources humaines, apportées jusqu'à ce jour par Ubifrance

L'expérience de la gestion de notre filiale, la SEDEC, cédée récemment au groupe VLA, nous amène à privilégier la solution d'une création directe de la société par l'Etat plutôt que celle d'une filiale d'Ubifrance.



Louis-Michel Morris

MINISTÈRE
DES
AFFAIRES ETRANGÈRES

DIRECTION DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET
FINANCIERES

DIRECTION GENERALE DE LA COOPERATION
INTERNATIONALE ET DU DEVELOPPEMENT

République Française

Paris, le 29 janvier 2007

NOTE

A/s : Observations sur le rapport d'audit de modernisation : Gestion par l'Etat des participations françaises aux expositions Internationales et Universelles.

==La présente note ne préjuge pas des positions de ce Ministère pour la suite des débats interministériels, notamment sur les questions budgétaires==

La Mission d'audit et de modernisation voudra bien trouver ci-dessous les observations que le Ministère des Affaires Etrangères (MAE) souhaite porter à sa connaissance concernant le rapport indiqué en objet :

1) De façon générale, le MAE **salue la qualité du travail qui a été effectué par la mission et il rejoint les auteurs du rapport sur les cinq éléments de constat :**

- nécessité d'une réflexion plus poussée sur la participation française ;
- faible appropriation par les acteurs potentiellement concernés ;
- mode de financement incertain et coûteux pour les finances publiques ;
- mode opératoire peu satisfaisant (notamment en raison de son caractère trop informel et de la concentration du pouvoir de décision sur une seule personne) ;
- nécessité de renforcer les évaluations sur l'impact des expositions.

Les cinq principes d'une évolution du dispositif cités par le rapport (visibilité politique accrue, construction d'un projet collectif, optimisation du financement, renforcement de la gouvernance, évaluation affinée) vont ainsi tous dans le bon sens.

Dans ce contexte, la proposition de créer un Comité d'orientation définissant le projet et les critères de la présence française recueille l'approbation de ce Ministère. Une meilleure coordination interministérielle apparaît en effet nécessaire.

2) Le MAE approuve l'idée selon laquelle les décisions sur l'opportunité et le niveau de la participation de la France doivent être prises très en amont sous l'autorité du Premier Ministre avec tous les départements ministériels concernés.

3) La mission note que plusieurs programmes LOLF de rattachement sont concernés et que la répartition entre les programmes est à définir au cas par cas, lors des consultations interministérielles, en fonction du thème de l'exposition ou des caractéristiques du pays organisateur, avec une inscription des crédits en LFI (contrairement à la situation précédente d'inscription en LFR).

Le montage financier devra être précisé, en évitant toute « clé de répartition rigide » fixée indépendamment des thèmes des expositions. Ce Ministère souhaite que les crédits affectés à l'aide publique au développement ne puissent en aucun cas être utilisés pour le financement d'une exposition universelle ou internationale. Cela semble d'autant plus nécessaire que le CAD de l'OCDE ne considérerait pas de tels crédits comme de l'APD. En tout état de cause, il importe de préserver les crédits de l'aide d'une fonction destinée à financer des opérations de prestige, de promotion économique ou de rayonnement sans rapport avec le développement.

Par ailleurs, il n'est pas précisé de quelle manière est envisagé le versement des contributions des Ministères, qui peuvent s'effectuer à partir d'un programme unique de rattachement ou par versement direct à partir de plusieurs programmes à l'opérateur chargé de la gestion des crédits correspondants.

4) La mission privilégie pour la gestion opérationnelle la **création d'une Société anonyme simplifiée à capitaux publics** (autonome et/ou filiale d'Ubifrance), présidée par le Commissaire Général et dotée d'un Conseil d'Administration (CA) « resserré », dont la mise en place est jugée simple et rapide.

Cette option soulève des interrogations sur les points suivants :

- La mission ne se prononce pas sur la forme (pérenne ou propre à chaque exposition, à capitaux exclusivement publics ou non) de cette structure.

- Les rapports fonctionnels et hiérarchiques entre la personnalité de haut niveau (président du comité d'orientation interministériel) et le Commissaire général, tous deux désignés par arrêté, devraient être précisés. Au cas où le dirigeant de la structure pérenne (si cette option est retenue) et le commissaire général seraient distincts, quels seront les liens entre ce dernier et les services de la nouvelle structure ?

- Les rapports entre le CA de la nouvelle structure et le comité d'orientation soulèvent des questions : auront-ils les mêmes membres ? lequel fixera les orientations proposées au commissaire général pour mener à bien la réalisation du pavillon français ?

5) Une seconde option proposée par la mission serait l'**intégration de la compétence et des services du commissaire général à Ubifrance**, ce qui permettrait de conserver le dispositif actuel tout en clarifiant les responsabilités.

La mission note toutefois qu'Ubifrance est réticente sur cette option et qu'elle risque d'entretenir le manque de motivation des autres acteurs concernés comme cela est le cas dans le dispositif actuel.

Selon ce Ministère, cette option demeure intéressante en raison de la facilité et du faible coût qui résulterait de sa mise en place et de la souplesse liée au statut d'établissement public, notamment en terme de gestion de crédits publics et privés.

Par ailleurs, il ne paraît pas illogique de demander à Ubifrance, dont la mission est de favoriser le développement à l'international des entreprises, de continuer à consacrer une part de son activité à l'organisation des expositions universelles et internationales, dont la dimension économique reste substantielle.

Enfin, d'autres options (GIP...) ne devront pas être exclues dans la suite des débats interministériels./

Philippe ETIENNE.

Jacques LAPOUGE

REACTION DE LA MISSION AUX OBSERVATIONS

La mission a pris connaissance des observations formulées par le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, le Ministère des Affaires Etrangères et UBIFRANCE. Celles-ci reflétant pour l'essentiel les positions respectives des institutions concernées, la mission a considéré ne pas devoir modifier les termes de son rapport.

Le commissaire général a relevé quelques inexactitudes de fait qui ont été corrigées.

En outre la mission a noté le doute, invoqué dans les observations d'Ubifrance, quant aux termes du rapport sur la délégation de pouvoir dont bénéficie le commissaire général en qualité d'ordonnateur secondaire ; elle s'interroge toutefois sur les modalités d'exercice d'une délégation de pouvoir au profit d'une personne juridiquement extérieure à la structure Ubifrance.

ANNEXES

- I. CONTEXTE DE L'AUDIT
- II. LETTRE DE CADRAGE
- III. LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES
- IV. TABLEAU COMPARATIF
- V. COMMISSAIRE GENERAL
- VI. CAHIER DES CHARGES
- VII. PLANNING-TYPE
- VIII. PLANNING SHANGHAÏ

ANNEXE I : CONTEXTE DE L'AUDIT

LA GESTION DES PARTICIPATIONS FRANÇAISES AUX EXPOSITIONS INTERNATIONALES ET UNIVERSELLES

Ministères concernés	Économie, finances et industrie Affaires étrangères
Contexte de l'audit	<p>Les expositions internationales et universelles (annuelles ou biennales) font appel à une participation française sous la forme d'un pavillon mettant en valeur les atouts technologiques, culturels ou économiques de notre pays. Cette participation est gérée, de manière <i>ad hoc</i>, par un commissaire général qui, sur la base d'un financement interministériel, est responsable de la construction et du fonctionnement des pavillons français. Ubifrance assure, quant à elle, par convention, le portage financier de l'ensemble. Le financement des pavillons français est aujourd'hui quasi-exclusivement apporté sous forme de deniers publics et les retombées ne sont qu'imparfaitement évaluées.</p> <p>Ce mode de gestion des pavillons français de ces expositions est aujourd'hui inadapté : la mise en œuvre de la LOLF a conduit à revoir leur traitement budgétaire ; les masses financières en jeu sont croissantes sans que le secteur privé y soit suffisamment associé ; le renouvellement des opérations pose la question d'une structure pérenne pour gérer la présence française.</p>
Objectifs de l'audit	<p>L'audit visera à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - réaliser un bilan détaillé des opérations les plus récentes (notamment Aichi), tant en termes de financement que d'organisation des participations françaises ; - évaluer les besoins des participations françaises aux futures expositions de Saragosse et de Shanghai ; - examiner la meilleure structure à mettre en place pour le commissariat général ; - examiner les possibilités de partenariat public-privé. <p>La mission examinera les exemples étrangers comparables.</p> <p>Les bénéfices attendus sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une stabilisation des circuits budgétaires et comptables ; - une organisation plus efficace des futures participations françaises ; - une association plus étroite public-privé.
Composition de l'équipe d'audit	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contrôle général économique et financier ➤ Inspection générale des affaires étrangères ➤ Conseil général des ponts et chaussées

ANNEXE II : LETTRE DE CADRAGE

Paris, le 7 novembre 2006

**Conseil général des Ponts et Chaussées
Contrôle général économique et financier
Inspection générale des Affaires Etrangères**

LETTRE DE CADRAGE

AUDIT SUR LA GESTION PAR L'ETAT DES PARTICIPATIONS FRANÇAISES AUX EXPOSITIONS UNIVERSELLES ET INTERNATIONALES.

Contexte de la mission d'audit

La France a, de tous temps, été présente, sous la forme d'un pavillon, aux expositions universelles ou internationales. Le principe de cette participation ne semble pas pour le moment remis en cause.

Depuis une dizaine d'années, cette participation française est gérée, de manière ad hoc, par un commissaire général, nommé par décret pour chaque exposition, qui assure, essentiellement sur fonds publics, la construction et le fonctionnement du pavillon français. Ce commissaire est adossé conventionnellement, pour son portage juridique et sa trésorerie, à l'EPIC Ubifrance.

Le besoin d'une remise à plat du dispositif de préparation et de gestion des expositions universelles et internationales a été acté en interministériel.

Les éléments générateurs en sont :

- l'échéance proche de 2 expositions : l'exposition internationale de Saragosse (2008) et plus encore l'exposition universelle de Shanghai (2010), impliquant pour la participation française un coût (40/50Meuros) et une complexité d'organisation sans doute inégalés, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint ;
- les implications des règles de la LOLF sur les modalités du financement public de la participation française à ces manifestations (rattachement à un ou des programmes, définition d'objectifs et d'indicateurs associés, calcul de coût, JPE, évaluation) ;
- des interrogations croissantes sur l'adéquation du dispositif mis en place pour l'organisation de la participation française : la faiblesse de la concertation interministérielle, le manque de transparence des décisions et la fragilité juridique et comptable du fonctionnement du dispositif sont assez largement ressortis des premiers entretiens conduits par la mission ;
- la nécessité de mieux impliquer les milieux économiques, dans la conception, le montage et l'animation de la présence française ;
- la difficulté, de façon plus générale, à évaluer l'impact réel pour notre pays de la participation française aux expositions universelles et internationales.

II. OBJECTIFS DE LA MISSION

En considération de l'expérience française des dernières expositions, mais aussi à la lumière de ce que font les principaux partenaires étrangers, les membres de la mission se fixent quatre objectifs majeurs :

2.1. Clarification des finalités :

- qualifier les différents types d'attentes que suscite la participation française aux expositions, compte tenu des éléments suivants

- * imprécision et diversité des attentes : image de la France, promotion des intérêts économiques et de la technologie français, rayonnement culturel, scientifique et technique ?
- * degré d'appropriation de ces finalités par les principaux intervenants publics et privés ?
- * critères et indicateurs d'évaluation pertinents ?
- * intérêt et possibilité de fédérer des approches plurinationales ou européennes ?

2.2. Clarification des responsabilités :

- proposer un processus qui :

- * assure la meilleure mobilisation à toutes les étapes, des différents intervenants publics et privés ;
- * permette la définition d'un projet concerté pour la participation française et une évaluation fiable de son coût ;
- * assure la transparence et la traçabilité souhaitable des décisions ;

- rechercher, parallèlement, le meilleur portage de l'organisation de la participation française à ces manifestations : plusieurs scénarios pourront être proposés eu égard notamment au caractère fluctuant de la charge de travail et des effectifs requis.

- proposer des procédures sécurisées du point de vue juridique et comptable, notamment pour l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre.

2.3. Clarification de la problématique des financements :

- proposer un rattachement budgétaire des crédits de l'Etat pour ces manifestations qui, en conformité avec la LOLF, permette la formalisation des objectifs recherchés par les différentes administrations en même temps qu'une meilleure évaluation des résultats obtenus ;

- évaluer les conditions auxquelles des financements plus diversifiés peuvent être mobilisés, émanant de collectivités territoriales, de groupements professionnels ou d'entreprises, etc.

2.4. Clarification des résultats :

- définir le mode d'évaluation a posteriori de la participation française à chaque événement de façon à favoriser l'amélioration du dispositif d'une échéance à l'autre.

Les clarifications à apporter devront être examinées dans la perspective directe des décisions à prendre pour l'exposition universelle de Shanghai en s'interrogeant sur le format de la participation de la France à cette manifestation, son financement et l'utilisation finale des infrastructures construites à cette occasion.

III. METHODE

Les membres de la mission :

- conduiront des entretiens dans un périmètre très large d'acteurs concernés par la problématique et les enjeux de la participation française : MINEFI, MAE, Ministère de la Culture, autres administrations, collectivités territoriales, acteurs privés, et mesureront ce faisant le degré de consensus sur ce qu'on attend de la participation française à ce type de manifestation ;
- évalueront les mérites de la gestion de la participation française notamment du point de vue budgétaire et comptable à partir du bilan des dernières opérations, ainsi que des éléments de coût comparatif qu'ils auront pu recueillir ;
- recueilleront l'expérience de nos principaux partenaires (un questionnaire a déjà été adressé à plusieurs postes).

IV. ETAPES A VENIR POUR LA REUNION DE RESTITUTION.

- exploitation des données recueillies auprès des interlocuteurs ;
- élaboration de recommandations/scénarios selon les avancées de la mission.

* * *

Pascale BERACHA Hervé LAINÉ Marie-Hélène MAYSOUNAVE Jean SARRÉO

ANNEXE III : LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES

Personnalités rencontrées

ORGANISATION	NOM	FONCTION
Agences des participations de l'Etat	Stéphane ALBERT	Chef du service juridique
Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTEPE)	Jérôme BACONIN	Chef du bureau - Budget et affaires financières
Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTEPE)	Jean-Yves BAJON	Chef de la mission économique à Tokyo
Ministère des Affaires Etrangères - Direction générale de la coopération internationale et du développement	Sylvie BALLET	Chargée de mission
Cabinet du Premier ministre	Antonin BAUDRY	
Direction générale de la coopération internationale et du développement	Agnès BRAULT	
Ministère de l'Ecologie	Pascal BERTEAUD	Directeur de l'Eau

ORGANISATION	NOM	FONCTION
Sous Direction d'Extrême Orient Politique Economique (DGTPÉ)	Thierry BERTHELOT	Adjoint au Sous directeur
Ministère de la Culture et de la Communication	Jean-François CHAINTRÉAU	Adjoint au délégué au développement et aux Affaires Internationales
Cabinet du Premier ministre	Olivier CUNY	
Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris	Gilles DABEZIES	Directeur des actions et de la coopération internationale
Contrôle général économique et financier	Gérard DAUPHIN	Contrôleur général – Département Budgétaire des services du Premier Ministre
Direction du Budget	Philippe DECOUAI	Chef du bureau - 7BAED
MINEFI (DGTPÉ)	François DE RICOLFIS	
Direction du Budget	Vincent DIVRY	Rédacteur
Etablissement Public de Maîtrise d'Ouvrage des Travaux Culturels	Jean-Claude DUMONT	Président
UBIFRANCE	Eric ELGHOZI	Directeur général adjoint

ORGANISATION	NOM	FONCTION
Ministère des Affaires Etrangères - Direction générale de la coopération internationale et du développement	Philippe ETIENNE	Directeur général
Cabinet de la Ministre déléguée au Commerce extérieur	Eric FAJOLE	Conseiller technique
Agence Française pour l'Investissement à l'Etranger	Philippe FAVRE	Président
Ministère des Affaires Etrangères	Philippe FRANC	Chargé de mission
CGEFI	François GENVRIN	Contrôleur général
Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTEP)	Emmanuel GLIMET	Chef du Service – Relations bilatérales et Développement internationale des Entreprises
UBIFRANCE	Nadine GUITBERT	Directeur Général Adjoint
CULTUREFRANCE	Aldo HERLAUT	Secrétaire Général
UBIFRANCE	Patrick IMBERT	Secrétaire Général
Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris	Nicolas JACQUET	Directeur Général

ORGANISATION	NOM	FONCTION
Ministère des Affaires Etrangères	Bruno JOUBERT	Secrétaire Général Adjoint
Ministère des Affaires Etrangères	Hervé LADSOUS	Directeur d'Asie et d'Océanie
Ministère des Affaires Etrangères	Jacques LAPOUGE	Directeur des Affaires Economiques et Financières
Ministère des Affaires Etrangères Direction d'Asie et d'Océanie	Elisabeth LAURIN	Directeur Adjoint
Sous Direction d'Extrême Orient		
Cabinet du Premier ministre	Emmanuel LENAIN	Secrétaire Général
Commissariat général du Pavillon de la France aux Expositions Internationales et universelles	Christophe LEROY	Secrétaire Général
Ministère délégué au Tourisme Conseil Général des Pont et Chaussées	Claude MARTINAND	Vice-Président
Comité France Chine	Laure MELLERIO	Directeur Général
Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTEP)	Alexis MERKLING	Bureau – Réseau d'Expertise et de Veille Internationale
UBIFRANCE	Louis-Michel MORRIS	Président

ORGANISATION	NOM	FONCTION
RENAULT	Thierry MOULONGUET	Directeur général adjoint – Directeur financier
CGEIFI	Alain NOURRISSIER	
UBIFRANCE	Claudy ORMANCEY-COURBIER	Mission Commerce, Exploitation et Consommation
Cabinet de la Ministre déléguée au Commerce extérieur	Philippe PEGORIER	Conseiller technique
Paris Tech	Hervé PHILIPPE	Représentant Paris Tech à Shanghai
Ministère des Affaires Etrangères	Cyrille PIERRE	Sous directeur des Affaires Financières Internationales
CULTURESFRANCE	Olivier POIVRE D'ARVOR	Directeur
Agence des Participations de l'Etat	Eric PREISS	Secrétaire Général
UBIFRANCE	Jean-François RAYNAUD	Agent comptable
Direction du Budget	Emmanuel ROUSSELLOT	Chef du bureau - 3BEPII
Cabinet du Premier ministre	David SCHAJER	
Ministère des Affaires Etrangères - Direction générale de la coopération internationale et du développement	André SIGANOS	Directeur-Adjoint

ORGANISATION	NOM	FONCTION
VINCI	Yves-Thibault de SILGUY	Président
Présidence de la République	Valérie TERRANOVA	Chargée de mission auprès du Président de la République
Commissariat général du Pavillon de la France aux Expositions Internationales et universelles	Bernard TESTU	Commissaire général
Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTEPE)	Muriel TORRES	Adjointe au Chef de bureau
Ministère des Affaires Etrangères Direction d'Asie et d'Océanie	Gilles VERNET	Chef du bureau - Promotion commerciale et partenaires de l'exportation
Commissariat général du Pavillon de la France aux Expositions Internationales et universelles	Christophe VLAEMYNCK	Assistant

ANNEXE IV : TABLEAU COMPARATIF

Organisation des expositions universelles et internationales : tableau comparatif

Objectifs assignés aux expositions	Organisation institutionnelle pour traiter des expositions (supervision...)	Organisation retenue pour la mise en place du pavillon national	Sources de financement	Remarques
Grande Bretagne	Varie selon les expositions. Retombées économiques mises en avant.	<ul style="list-style-type: none"> - Foreign Office (FCO) pilote le dossier, en partenariat avec le ministère du commerce et de l'industrie (DTI) et l'agence de promotion des investissements (UKTI). - Délégué auprès du BIE appartient au FCO. Il n'intervient pas dans la mise en place du pavillon national. 	<ul style="list-style-type: none"> - Structure ad-hoc adaptée au thème de l'expo : groupe d'orientation présidé par FCO auquel participent les entreprises. - Nomination par le groupe d'un « project director » issu du secteur privé. - Construction et une partie de la gestion confiée à une entreprise privée par appel d'offres 	<ul style="list-style-type: none"> - PPP à part égale entre public et privé. - Fonds public provenant du FCO, du DTI et de l'UKTI. - Participation privée sous forme de sponsoring.
Italie	Essentiellement politiques. Dimension économique soulignée pour Shanghai 2010.	<ul style="list-style-type: none"> - MAE en charge du dossier. - Décision de participer à expo relève du Chef de Gouvernement. - Délégué auprès BIE reçoit ses instructions du MAE. Il n'intervient pas dans la mise en place du pavillon national. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cellule constituée au sein du MAE à chaque expo. - Commissaire général nommé par décret MAE en accord avec Minéfi et Ministre Commerce international. 	<ul style="list-style-type: none"> - Budget spécifique rattaché au MAE. - Crédits gérés par le Commissaire général.
Japon	Valorisation de la culture et de la technologie.	<ul style="list-style-type: none"> - Variable selon le thème des expositions. - Décision de participer relève du Premier Ministre. 	<ul style="list-style-type: none"> - Structure ad-hoc en général. - Lorsque le Ministère de l'économie et des finances (METI) pilote, le Japan External Trade Promotion (JETRO) chargé de l'organisation. 	<ul style="list-style-type: none"> - Budget public attribué par le METI pour le pavillon. - Participation des entreprises à part.
Canada	Promotion image de leader international sur le plan économique et culturel	<ul style="list-style-type: none"> - Ministre fédéral du Patrimoine responsable de la participation du Canada aux expositions. 	<ul style="list-style-type: none"> - Structure permanente : Direction des Expositions Internationales au sein du Ministère du patrimoine. 	<ul style="list-style-type: none"> - Recherche de partenariat public-privé pour l'expo Shanghai 2010. - Ne participe pas à toutes les expositions (ex : Saragosse 2008)

Espagne	Promotion de l'image et des valeurs espagnoles	<ul style="list-style-type: none"> - Autorité de tutelle qu'est le Ministère de l'économie et des finances. - Délégué auprès du BIE est le président de la SEEI, représenté selon l'usage, par l'Ambassadeur d'Espagne à Paris ou le conseiller commercial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Structure permanente : la Société Etatique pour les Expositions Internationales (SEEI), société anonyme sans but lucratif détenue par le Ministère de l'économie et des finances. 	<ul style="list-style-type: none"> - Principalement issu du Ministère de l'économie et des finances, Direction Générale du patrimoine de l'Etat. - Participation privée variable (faible pour Aichi 2005)
Allemagne	Promotion générale de l'image et de la technologie du pays	<ul style="list-style-type: none"> - Coordination et contrôle du ministère fédéral de l'économie et de la technologie (BMWI) 	<ul style="list-style-type: none"> - Structure permanente : bureau chargé de la politique allemande en matière de salons et de la représentation aux expositions universelles (VE5) au sein du BMWI. - Choix d'une entreprise prestantaire par AO pour la construction du pavillon 	<ul style="list-style-type: none"> - Alloués par le BMWI sur son budget. - Participation de la fédération allemande des foires et salons qui représente les intérêts de l'industrie. - Participation ponctuelle des Länder.

Tableau établi par la Direction des Affaires Economiques et Financières du Ministère des Affaires Etrangères sur la base des informations recueillies auprès des chancelleries et des missions économiques des pays concernés.

ANNEXE V : COMMISSAIRE GENERAL

COMMISSARIAT GENERAL ET REPRESENTATION AU BIE : LE DISPOSITIF FRANÇAIS

Le commissaire général :

La Convention de Paris du 22 novembre 1928 concernant les expositions internationales dispose en son article 16 que « les gouvernements des pays participants doivent nommer des commissaires ou délégués pour les représenter et veiller au respect des règlements édictés à l'occasion de la manifestation ».

Ces commissaires sont seuls chargés de régler l'attribution ou la répartition des emplacements entre les exposants dans les pavillons de leurs pays.

Il est ensuite précisé (article 22) que

« Dans une exposition, ne sont considérées comme nationales, que les sections constituées sous l'autorité d'un commissaire nommé par le gouvernement du pays participant »

Dans le dispositif français, le commissaire général est nommé par décret. Le 10 mai 2005, Bernard Testu a ainsi été nommé par décret à la fois commissaire général de la section française à l'exposition internationale de Saragosse et commissaire général de la section française à l'exposition universelle de Shanghai.

Cette nomination a été parfois assortie d'une lettre de mission, précisant les attributions du commissaire général : ainsi le commissaire général de la section française à l'exposition universelle d'Aichi a-t-il été destinataire d'une lettre de mission du Ministre délégué au commerce extérieur. Cette pratique n'a pas été suivie, en revanche, pour Saragosse ou pour Shanghai.

Enfin, depuis que prévaut une solution de portage par le CFME-ACTIM ou Ubifrance, la mission du commissaire général est explicitée dans la convention de gestion liant l'Etat à l'organisme « porteur »

La délégation auprès du Bureau International des Expositions :

Aux termes de cette même convention de Paris (articles 10 et 11), est institué le BIE qui veille à l'application de la convention. Ce bureau comprend un conseil d'administration, composé de membres désignés par les pays contractants à raison de un à trois par pays.

Le 24 décembre 1996, Bernard Testu, alors commissaire général du pavillon de la France à l'exposition de Lisbonne, a été désigné par le Directeur des relations économiques extérieures du MINEFI, chef de la délégation française auprès du BIE. Il l'est resté depuis lors.

Le dispositif français se caractérise donc par :

-une conception très active du rôle du commissaire général, qui ne se limite pas à la représentation de la France auprès du pays organisateur : le commissaire général est traditionnellement chargé de la conception et de la programmation de la participation française à l'exposition concernée, sans toutefois disposer d'une structure dotée de la personnalité juridique.

-une certaine longévité dans l'exercice des fonctions de commissaire général : la même personne a été reconduite dans les fonctions de commissaire général à toutes les expositions depuis celle de Lisbonne

-le cumul, depuis un certain temps, des fonctions de commissaire général et de délégué de la France auprès du BIE

ANNEXE VI : CAHIER DES CHARGES

LE CAHIER DES CHARGES

Le cahier des charges de la participation française à une exposition internationale ou universelle est un des aboutissements des travaux du Comité d'orientation.

Il est rédigé, sous l'impulsion du Président de ce Conseil d'orientation, par le Commissaire général éventuellement assisté d'un Bureau de conseil ; il constitue à la fois :

- un guide pour l'ensemble des responsables de la présence française, et au premier chef pour le Commissaire général vis à vis duquel il devrait être considéré comme un véritable contrat d'objectifs ;
- un cadre descriptif à inclure dans les consultations engagées pour choisir les différents contractants chargés de la mise en place de la participation française : assistance à maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, réalisation ;
- une aide pour les différents jurys chargés d'examiner les offres remises lors de ces consultations ;
- un rappel des objectifs généraux et une première approche des critères d'évaluation a posteriori de la présence française.

Toutefois, le cahier des charges ne doit pas être un cadre rigide enfermant les décideurs et les réalisateurs dans un schéma unique : il doit laisser la place aux idées originales tant en ce qui concerne les concepts structurant de la présence française qu'en ce qui concerne l'organisation de partenariats pour la réalisation du pavillon et son éventuel avenir.

Le cahier des charges est établi au cas par cas pour chaque manifestation en tenant compte tout particulièrement du pays d'accueil, du thème général de l'exposition, des motivations et des objectifs pris en compte par les responsables politiques lors de la décision française de participer.

A titre d'illustration, voici certaines des approches dont devrait traiter le cahier des charges :

Données factuelles de base

Règlement du Bureau International des expositions (BIE)

Caractéristiques du site attribué à la France :

- situation, surface
- pays « voisins »

Thème de l'exposition

Etc.

Implications générales de la présence française

Ces implications portant sur l'image de la France, peuvent être de différentes natures, en fonction notamment du pays hôte et du thème général de l'exposition. Il s'agit de préciser les priorités accordées aux différentes implications envisageables, qui peuvent être d'ordre économique, commercial, scientifique et technologique, universitaire, diplomatique, culturel, artistique, touristique, etc...

Message(s) à délivrer

En fonction du pays hôte, du public attendu et du thème général de l'exposition, certains « messages » à délivrer aux visiteurs peuvent apparaître plus pertinents que d'autres : la France est-elle le pays d'un certain art de vivre ? celui du dynamisme des entreprises ? de la créativité et de l'innovation ? de la formation des élites ? le pays d'une certaine vision sociale ? celui d'un patrimoine culturel et architectural ? celui de la richesse des paysages et des monuments ? est-elle la « patrie des droits de l'homme » ? la patrie des arts ? celle du développement durable ? celle du « romantisme » ? ... etc.

Dans cet esprit, chaque »contributeur concerné (administration, institution, etc.) devrait pouvoir donner une indication succincte sur ses attentes spécifiques dans le cadre du thème principal de l'exposition (voir fiche annexe).

Thèmes à privilégier

Les thèmes généraux assignés chaque exposition sont très vastes et laissent une grande souplesse aux pays participants.

En fonction des forces et des faiblesses de notre pays, en fonction aussi des objectifs et des messages à privilégier, il est important de restreindre un tant soit peu le ou les thèmes spécifiques qui seront mis en scène par la participation française. Par exemple le thème général de « **l'eau et le développement durable** » pour l'exposition de Saragosse a été précisé sur l'initiative du Commissaire général français, qui a orienté la scénographie du futur pavillon français au thème plus restreint, mais encore large, du « cycle de l'eau ». Sans que soit pour autant remise en cause la pertinence de ce choix, il est bien évident que d'autres approches auraient pu être proposées et confrontées entre elles ; ceci n'a pu être fait dans le cadre actuel de l'organisation de la participation française, mais ce serait un des rôles du Comité d'orientation que de réfléchir collectivement pour diversifier les options possibles, les approfondir et les confronter et pour effectuer des choix.

De même, dans le cas de l'exposition universelle de Shanghai, dont le thème général « **une meilleure ville pour une meilleure vie** » présente pour notre pays un large champ d'opportunités, il convient de réfléchir très rapidement aux thèmes plus restreints qui pourraient être proposés aux concepteurs et maîtres d'œuvre du pavillon français et aux partenaires qui pourraient s'associer à sa réalisation.

Partenariats

Le montage de partenariats est un objectif important dans la mise en œuvre de la participation française : d'une part parce que les partenariats permettent de répartir les coûts et de conduire ainsi à des économies globales, en particulier pour la participation publique, d'autre part parce qu'ils sont porteurs d'un intérêt partagé et contribuent à valider les options prises. Ces partenariats peuvent concerter des Collectivités territoriales, des organisations professionnelles ou des entreprises.

Le cahier des charges devrait donc décrire quels types de partenariats sont souhaités et préciser clairement que ce critère sera largement pris en considération dans le jugement des offres remises par les candidats à l'assistance à maîtrise d'ouvrage et à la maîtrise d'ouvrage.

En particulier, les propositions susceptibles d'intégrer une reconversion du pavillon après l'exposition pourraient être privilégiées si elles contribuent à une diminution du coût pour le budget de l'Etat.

A l'extrême, une solution du type « PPP » (partenariat public-privé) devrait être privilégiée si elle s'avérait réaliste.

Concepts structurants

Le cahier des charges devrait également orienter les concepteurs pour la mise en œuvre concrète des implications, des messages et des thèmes : comment structurer cette mise en œuvre d'une part sur le plan du contenu (présentation scénographique et muséographique), d'autre part sur le plan du « contenant » (architecture du pavillon).

En ce qui concerne le contenu, des approches différentes peuvent être envisagées : souhaite-t-on par exemple privilégier une approche par la diversité et la complexité ou une approche par l'unicité et la simplicité ? Ainsi, le thème de la ville qui sous-tendra l'exposition de Shanghai peut se prêter à l'une comme à l'autre approche : préfèrera-t-on une présentation de la diversité et de la complexité des villes, ou au contraire la présentation d'un concept épuré mettant simplement et symboliquement en valeur la « ville à la française » ?

En ce qui concerne la conception du pavillon - qui est bien entendu étroitement liée aux choix précédents - le cahier des charges devrait proposer certaines contraintes concernant la structure (temporaire, démontable, pérennisable ?), les surfaces (qui ne sont pas nécessairement et strictement liées au nombre de visiteurs escomptés), l'équilibre entre espaces extérieurs et intérieurs, le programme intérieur et ses contraintes, le niveau de « standing » (qui n'est pas nécessairement le plus élevé, ni nécessairement identique pour toutes les manifestations), etc.

Quoi qu'il en soit, les « concepts structurants » ainsi proposés dans le cahier des charges sont avant tout destinés à guider les choix finaux qui seront faits à l'issue d'un « concours d'idées » et de différents appels d'offres pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage et pour la maîtrise d'œuvre, mais ils ne doivent pas fermer toute autre possibilité originale que ces consultations pourraient faire émerger.

Fonctionnement

Un certain nombre d'informations concernant le fonctionnement du pavillon devront être fournies :

- nombre attendu de visiteurs, durée moyenne de leur séjour.
- accueil des entreprises, des VIP français ou étrangers ;
- restauration, boutique, etc.*
- évènements liés : « journée de la France », spectacles, autres manifestations, etc.
- modalités de gestion, en particulier précision de ce que souhaite conserver en gestion directe la structure « officielle » d'organisation (Commissariat général ou SAS de gestion)

Coûts

Le cahier des charges n'a pas pour vocation de fixer les coûts de la participation française : ceux-ci ne peuvent être connus avec précision que dans une phase ultérieure. Toutefois, il semble qu'une fourchette puisse être fixée dès cette étape, avec la mention d'une répartition souhaitée entre les participations de l'Etat et celles des autres partenaires.

Evaluation a posteriori

Il est souhaitable que le cahier des charges donne des indications précises sur les critères qui seront utilisés pour évaluer a posteriori la qualité de la participation française ; ce sont en effet des éléments qui pourront orienter les travaux des concepteurs et des réalisateurs et contribuer aux délibérations des jurys de concours ou d'appel d'offres.

Il semble à ce propos souhaitable de ne pas se limiter aux seuls critères « internes » de fréquentation du pavillon français par le public et de « récompenses » décernées par les autorités organisatrices des expositions, mais aussi de rechercher des critères en termes de retombées médiatiques –dans le pays hôte et en France- et d'impact sur l'image auprès de certaines catégories de personnes (par exemple industriels, étudiants, prescripteurs d'opinion, etc.)

Attentes des contributeurs

L'énumération qui suit n'a évidemment aucun caractère exhaustif. Plus détaillée pour les administrations de l'Etat, elle pourrait être déclinée de la même façon pour les Collectivités territoriales et pour les milieux économiques. Elle a pour seul but d'illustrer comment ces différents contributeurs éventuels pourraient préciser, en fonction du thème général de la manifestation, quelles sont leurs attentes vis à vis de la participation française à une exposition universelle ou internationale.

ADMINISTRATIONS : LISTE INDICATIVE DES PROGRAMMES SUSCEPTIBLES D'ETRE CONCERNES

- a- Action extérieure de l'Etat : rayonnement culturel et scientifique
- b- Culture : transmission du savoir et démocratisation de la culture, monuments historiques
- c- Développement et régulation économiques : développement des entreprises
- d- Ecologie et développement durable : conduite et pilotage des politiques environnementales et relatives au développement durable
- e- Justice : accès au droit et à la justice, droits de l'homme
- f- Médias : audiovisuel français à diffusion internationale
- g- Outre-mer : valorisation et exploitation de la mer
- h- Politique des territoires : aménagement, ingénierie publique, urbanisme, tourisme
- i- Ville et logement : rénovation et développement urbain, grandes opérations, architecture, accès au logement, logement social
- j- Recherche et enseignement supérieur : promotion des établissements français d'enseignement supérieur, coopération
- k- Sécurité civile : veille et sécurité sanitaire
- l- Solidarité et intégration : accueil et intégration des étrangers, égalité hommes-femmes, non-discrimination
- m- Santé : politique sanitaire et sociale, hôpitaux, solidarité
- n- Sport et vie associative : pratique du sport, sport de compétition, jeunesse, animation associative
- o- Transports : politique d'équipement et de développement des territoires, sécurité des transports, grandes infrastructures, construction aéronautique, météorologie
- p- Travail et emploi : développement de l'emploi, progrès social, accompagnement des mutations de société, qualité de l'emploi et relations du travail, droits sociaux, démographie

COLLECTIVITES TERRITORIALES

Vie locale, action sociale, urbanisme, transports, tourisme, éducation, recherche, loisirs, sécurité, développement économique, etc. ...

ENTREPRISES ET GROUPEMENTS PROFESSIONNELS

Image des entreprises, innovation et progrès technologique, compétitivité, création de richesse, fonctions sociales, artisanat, petites et grandes entreprises, coopération internationale, mécénat, etc. ...

ANNEXE VII : PLANNING-TYPE

PLANNING TYPE

Le mois « M0 » est celui de la décision française de participer.

< M0	Travail gouvernemental : concertation interministérielle
M0	Décision de participer Déclaration gouvernementale sur les enjeux Nomination du Président du Comité d'orientation Nomination du Commissaire général
M2	Début de la phase de « gouvernance conceptuelle » Première réunion du Comité d'orientation Eventuellement, choix d'un Cabinet de conseil
M8	Production du « Cahier des charges » Début de la phase de « gouvernance opérationnelle » avec, le cas échéant, le soutien d'une AMO Lancement du ou des concours « d'idées » et de maîtrise d'œuvre (Architecture, Scénographie, Muséographie, au cas par cas selon la manifestation)
M15	Choix de la (ou des) Maîtrise(s) d'œuvre, ou le cas échéant d'un « consortium » (projet « clé en main » ou projet en PPP)
M18	Production de l'avant-projet sommaire (APS) général du pavillon français et présentation au pays organisateur Démarrage des études de réalisation, puis lancement et réalisation des travaux (18 à 24 mois, selon la manifestation)
M36/M42	Installations intérieures, finitions (3 mois)
M39/M45	Achèvement du pavillon

Ce planning est volontairement conçu de façon assez large et peut être, si nécessaire, resserré en fonction du calendrier imposé par le pays organisateur.

ANNEXE VIII : PLANNING SHANGHAÏ

PLANNING SHANGHAI

Février 2007	Nomination du Président du Comité d'orientation Lancement de la procédure de création de la structure de gestion (SAS)
Mars 2007	Début de la phase de « gouvernance conceptuelle » Première réunion du Comité d'orientation Eventuellement, choix d'un Cabinet de conseil
Août 2007	Validation du « Cahier des charges » Début de la phase de « gouvernance opérationnelle » avec, le cas échéant, le soutien d'une AMO Lancement du ou des concours « d'idées » et de maîtrise d'œuvre (Architecture, Scénographie, Muséographie, au cas par cas selon la manifestation)
Au plus tard en décembre 2007	Choix de la (ou des) Maîtrise(s) d'œuvre, ou le cas échéant d'un « consortium » (projet « clé en main » ou projet en PPP)
Mars 2008	Production de l'avant-projet sommaire (APS) général du pavillon français et présentation au pays organisateur (Chine) Démarrage des études de réalisation, puis lancement et réalisation des travaux
Décembre 2009	Installations intérieures, finitions
Mars 2010	Achèvement du pavillon

Ce planning, très resserré, reste toutefois réaliste. Il fait apparaître un retard, au niveau de la production de l'APS (Mars 2008) par rapport aux demandes chinoises (Novembre 2007).