

INTRODUCTION

Par lettre du 4 juillet 2002, Monsieur le Premier Ministre m'a demandé d'expertiser les différents problèmes que rencontre la préparation de l'exposition internationale qui doit se tenir en Seine-Saint-Denis en 2004 et notamment l'engagement effectif des différents pays candidats, la qualité du projet technique, les perspectives de fréquentation et l'équilibre financier prévisionnel de cette exposition. Il était également souligné qu'il conviendrait d'apprécier les modalités retenues d'aménagement du site et de desserte ainsi que la possibilité de pérenniser ou non certains des équipements.

Monsieur le Premier Ministre m'a demandé de lui indiquer quelles étaient mes préconisations en associant largement à la réflexion les élus locaux et les autorités administratives concernés ainsi que les partenaires actuels ou potentiels de ce projet et de lui rendre mon expertise pour la fin du mois de juillet.

Je me suis effectivement efforcé de rencontrer, dans le court laps de temps imparti, le maximum de personnes concernées par l'exposition ou pouvant avoir un point de vue à noter sur le sujet. Je me suis particulièrement appuyé sur le commissariat général de l'exposition et sur la mission interministérielle. Des investigations, les plus approfondies possibles, ont été menées auprès de SEMIMAGES 2004, organisateur de l'exposition, sans qu'elles puissent être assimilées d'aucune manière à un véritable audit faute de temps.

Pour mener à bien cette tâche, j'ai pu bénéficier du concours précieux de Monsieur Vincent Lidsky, inspecteur des finances, qui m'a secondé dans tous les aspects de cette mission, et de l'aide de Monsieur Patrick Bonneville, conseiller des affaires étrangères, grâce à qui a pu être réalisée une consultation des postes diplomatiques français implantés dans les pays invités à l'exposition.

Le présent rapport présente l'analyse effectuée et les conclusions auxquelles je suis parvenu. Il comporte trois parties :

- l'origine des difficultés que rencontre le projet d'exposition ;
- les risques que comporte la poursuite du projet ;
- les solutions envisageables aujourd'hui.

L'ORIGINE DES DIFFICULTES QUE RENCONTRE LE PROJET D'EXPOSITION

Le premier paradoxe de ce projet, qui en comporte plusieurs, est qu'il a été initialement soutenu, au sein des administrations de l'Etat, par le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. C'est en effet au vu notamment de deux notes des 15 février et 2 mai 2000 du directeur de cabinet de ce ministère, recommandant sans ambiguïté de présenter la candidature de la France à l'organisation de l'exposition internationale de 2004, que le Premier Ministre l'a fait quelques jours après (6 mai 2000). Certains des arguments développés dans la dernière note ont été rapidement et lourdement démentis par les faits, alors qu'une analyse même sommaire aurait dû inciter à plus de réalisme : comment imaginer par exemple, et même si ce n'est pas l'aspect le plus important et le plus coûteux du projet, « qu'aucun aménagement d'infrastructure routière ne serait entraîné par cette exposition » devant accueillir plusieurs millions de personnes (même avec une priorité justement affichée en faveur des transports en commun) ? Etait-il crédible d'écrire que « le Conseil général (de Seine-Saint-Denis) devra se porter garant de tout aléa financier », quand on connaît la situation financière de ce département et quand on sait – ou devrait savoir – que le Bureau International des Expositions (B.I.E.) exige des Etats candidats, et de personne d'autre, un engagement de bonne fin (ce qui est au demeurant parfaitement logique puisque les candidatures ne peuvent émaner que des Etats et non d'une autre collectivité). Mais il est vrai que le Président du Conseil Général s'était engagé par écrit à supporter le risque financier de l'opération. N'était-il pas très imprudent d'affirmer que « l'expérience montre que ce type d'exposition est en mesure non seulement de s'autofinancer mais également de dégager des bénéfices » ? Au moment même où cette déclaration optimiste était faite, l'exposition universelle de Hanovre s'apprêtait en tout cas à lui apporter, à son corps défendant, un démenti cinglant : elle a laissé en effet un déficit de plus de 2 milliards de DM, incluant il est vrai le coût d'investissements pérennes, pour seulement 8 milliards de DM de recettes ! Cet exemple témoigne malheureusement assez bien de la façon dont ce projet a été généralement traité par les représentants de l'Etat au niveau central (cabinets et administrations centrales à quelques exceptions près) : avec, il faut bien le reconnaître, un manque de professionnalisme évident.

Le second paradoxe en découle : l'Etat a posé sa candidature puis, celle-ci retenue, s'est engagé sans vouloir réellement réaliser ce pourquoi il avait postulé. Ceci s'explique notamment par le fait que, le Ministère des Finances étant rapidement et logiquement revenu à une attitude plus traditionnelle de défense des deniers publics, aucun autre ministère n'a pris le relais pour soutenir le projet. Tous redoutaient que, s'ils manifestaient de l'intérêt pour cette exposition, la facture leur soit imputée sous la forme bien connue de la « taxation budgétaire », car personne n'a imaginé bien longtemps que cette opération puisse se dérouler sans l'apport de crédits publics. A cela s'est ajouté, à tort ou à raison et le plus souvent sans un examen approfondi, un manque de foi caractérisé dans le projet et ses chances de succès. Pour autant le processus n'a pas été stoppé, les responsables se réfugiant dans la fiction selon laquelle l'Etat, dont l'intervention était rendue obligatoire par les règles du B.I.E., se contenterait à peu de choses près de porter officiellement le projet pour le compte du Département, moyennant quoi celui-ci, déterminé et convaincu de l'intérêt de l'exposition, s'est mis au travail, a créé une société d'économie mixte, recruté du personnel....sans qu'aient été explicitement réglées les questions de fond relatives au rôle de chacun et du partage des garanties. L'exposition de 2004 rejoint ainsi la liste déjà bien longue des projets

dans lesquels l'Etat s'est laissé entraîner sans l'avoir souhaité et sans une conscience claire des engagements qu'il souscrivait, faute d'une expertise préalable sérieuse.

Le troisième paradoxe concerne les motivations du Département : celui-ci s'est certes engagé dans cette opération pour bénéficier de l'effet d'image et des retombées économiques générés par l'événement lui-même – et cet objectif reste d'actualité – mais aussi et avant tout pour enclencher un processus de développement durable sur un territoire dont tout le monde reconnaît qu'il a un urgent besoin d'aménagement et de revitalisation économique. Or force est de constater qu'à l'exception des investissements effectués dans le domaine de la voirie, très peu des équipements construits pour l'exposition subsisteront après celle-ci, puisque l'avancement des études s'est traduit à plusieurs reprises par la substitution de constructions provisoires à des bâtiments prévus initialement pour rester. Les causes sont à rechercher dans plusieurs directions ; volonté de diminuer les coûts, difficulté d'imaginer pour les bâtiments en question un usage après l'exposition et surtout contraintes imposées par un calendrier de réalisation très serré. Et il semble que le mouvement ne soit pas terminé puisqu'il serait envisagé de construire sous forme d'équipements entièrement démontables (ou quasiment) ce qui doit constituer le cœur géographique de l'exposition, à savoir la « grande scène » et « l'agora ». En outre, l'acheminement des spectateurs nécessite l'aménagement entre Le Bourget et Dugny d'un tronçon de ligne, dite du Bas Martineau, où circulera durant l'Exposition une navette ferroviaire qui sera retirée du service dès sa fermeture, les investissements réalisés n'ayant pour l'essentiel aucune utilité pour la suite car la desserte de la zone doit être ultérieurement assurée sur une autre infrastructure, la « tangentielle nord », qu'il n'était pas possible de construire dans les délais (mais dont les crédits, inscrits au contrat de plan Etat-Région, seront utilisés à hauteur de plus de 15M€ pour l'aménagement de la desserte provisoire). Enfin, certains font observer qu'il est paradoxal de songer à aménager le site de l'exposition, l'Aire des Vents, alors qu'il y a à proximité, le long de la RN 2, plusieurs dizaines d'hectares de friches industrielles à reconverter.

Il apparaît donc que ce projet d'exposition internationale est né sur des malentendus que les acteurs n'ont pas pu ou n'ont pas cherché à lever. Il semble que trop souvent malheureusement le « non-dit » ait remplacé le dialogue constructif et l'analyse en commun qui étaient pourtant indispensables pour donner toutes ses chances à cette initiative. C'est ainsi qu'il n'a pas été clairement répondu, ou de manière très imparfaite, à trois questions qu'il aurait fallu se poser avant de lancer les opérations :

- Quel est l'intérêt et quels sont les risques pour la France d'organiser une exposition internationale ?
- Faut-il faire une exposition de ce type, à cette date, sur ce site ?
- A-t-on mis en place l'organisation administrative et financière offrant les meilleures chances de succès ?

I – Quel est l'intérêt et quels sont les risques pour la France d'organiser une exposition internationale ?

Il est légitime de s'interroger sur l'avenir des expositions universelles ou internationales, dont le concept de base date du dix-neuvième siècle, à l'heure où les possibilités de communication entre les hommes ont explosé avec l'essor des nouvelles technologies et où les visites et animations proposées aux touristes et autres voyageurs se sont multipliées (des villages de vacances jusqu'aux parcs d'attraction et parcs à thèmes en passant

par les spectacles dans les monuments historiques sans oublier les musées ou lieux d'expositions qui se sont créés sur des sujets variés....). Pour autant les dernières expositions réalisées sous l'égide du B.I.E. n'ont pas été marquées par une désaffection du public : plus de 10 millions de visiteurs à Lisbonne en 1998 pour une exposition d'un modèle assez comparable à celui envisagé pour 2004 en Seine-Saint-Denis (mais d'une durée nettement plus longue), plus de 18 millions à Hanovre en 2000 malgré une campagne de presse très négative à l'ouverture. Il convient certes de rester vigilant, les mutations évoquées ci-dessus s'étant accélérées ces dernières années mais, d'après certains spécialistes consultés, le produit « exposition internationale », bien identifié, parle encore à l'imaginaire du public et bénéficie d'une clientèle internationale fidèle qui fait toutes les expositions.

Dans le cas du projet d'exposition de 2004, qui a pour thème l'image, a en outre été évoquée, comme facteur de mobilisation sinon d'attraction, la défense de la diversité culturelle, ce qui aurait une valeur hautement symbolique dans le pays qui s'est fait le champion de cette cause, au moment où se dérouleront à l'O.M.C. des négociations concernant ce sujet. Malheureusement cette idée intéressante, accrochée à un thème qui pouvait bien s'y prêter, est restée jusqu'à présent à l'état de concept dans le projet et n'a pas donné lieu à une mise en œuvre concrète, même si toute exposition internationale est avec sa kyrielle de pavillons nationaux le témoin sinon le garant de la diversité culturelle.

Le choix du thème de l'image a suscité lui aussi beaucoup d'espoir compte tenu du talent de nos auteurs et créateurs et de la vitalité reconnue de ce secteur de haute technologie en France. En outre, la Seine-Saint-Denis abrite sur plusieurs sites, et notamment dans la Plaine-Saint-Denis, nombre d'entreprises travaillant dans le domaine de l'image. Le choix de ce thème était donc tout à fait pertinent a priori. Mais la mobilisation qui aurait dû suivre ne s'est pas produite, faute que l'Etat s'y intéresse et relaie les efforts du Département et faute surtout que les professions concernées aient été réellement sollicitées, le projet ayant été conçu de ce point de vue et mené jusqu'à présent, malgré l'implication de la chambre de commerce et d'industrie, dans une optique trop exclusivement publique. Du fait de la contrainte des délais, les occasions manquées sont aujourd'hui difficilement rattrapables.

Mais, au-delà du débat sur l'intérêt pour notre pays d'organiser une exposition internationale et sur le contenu qu'on peut lui donner, il fallait s'interroger, avant d'engager la signature de la France et donc potentiellement ses finances publiques, sur les paramètres financiers d'une telle exposition et sur ses conditions de financement. Or l'analyse des éditions récentes montre que leurs budgets ont été très importants, d'un ordre de grandeur comparable voire supérieur à ceux des plus grands événements sportifs, Coupe du monde de football et Jeux Olympiques (même si les comparaisons d'un événement à l'autre sont difficiles à faire, et ne peuvent donc porter que sur des ordres de grandeur, les budgets révélés par les uns et les autres étant souvent loin d'être exhaustifs notamment en ce qui concerne la prise en compte des investissements nécessaires). C'est ainsi que le budget de l'exposition de Hanovre, déjà évoqué ci-dessus, s'est élevé à plus de 5Mds€, soit approximativement le double du coût de l'organisation des Jeux de Sydney. En comparaison, le coût annoncé du projet d'exposition de 2004, soit environ 400M€ (450M€ si on ajoute le coût des infrastructures routières et ferroviaires devant être réalisées pour l'occasion) peut presque apparaître comme modeste mais cette modestie même aurait dû alerter sinon inquiéter les pouvoirs publics : un tel budget est-il à la hauteur des enjeux ? Ne recèle-t-il pas des sous-évaluations manifestes ? Et cette interrogation aurait dû se traduire à tout le moins par une analyse comparative permettant d'expliquer, autant que faire se peut, des écarts aussi importants avec certaines éditions précédentes. Pour aucune de celles-ci, au demeurant, les

recettes tirées de l'exposition n'ont couvert la totalité des coûts et l'apport de crédits publics, à un titre ou à un autre, a toujours été nécessaire pour équilibrer les budgets. Si l'on se fie aux expériences passées, on est donc loin de pouvoir transposer aux expositions universelles ou internationales la formule inventée pour les Jeux Olympiques de Los Angeles et affirmer de manière crédible que « l'Exposition paiera l'Exposition ».

C'est qu'en réalité les conditions de financement des expositions internationales sont très différentes de celles des grands événements sportifs susmentionnés et objectivement moins favorables. Les grandes compétitions sportives, qu'il s'agisse des Jeux Olympiques, de la Coupe du monde de football, mais aussi du Tournoi de Roland Garros, du Tour de France...., bénéficient en effet d'une médiatisation que leurs propriétaires ou organisateurs ont appris à valoriser. S'enclenche alors à leur profit une spirale très fructueuse fondée sur la commercialisation des droits de télévision et sur les recettes de « sponsoring », elles-mêmes très sensibles à l'exposition télévisuelle et plus généralement médiatique que l'événement procure à ses partenaires. Dans ce paysage, les recettes tirées de la vente de billets aux spectateurs ne constituent plus la source principale de revenus et sont, de surcroît, elles-aussi « dopées » par la médiatisation de la compétition en question. Ce système peut certes connaître des ratés, résultant notamment de la valorisation excessive de certains événements, mais ceux-ci n'ont pas remis en question jusqu'à présent la validité de ce modèle de financement. Malheureusement les expositions internationales ne bénéficient pas d'un contexte aussi favorable. Elles peuvent avoir un bon impact médiatique – c'est même indispensable à leur succès – mais celui-ci empruntera pour l'essentiel d'autres canaux que celui de la retransmission télévisée. Leur équilibre financier dépend alors étroitement des recettes de billetterie complétées par celles tirées des ventes faites sur place aux visiteurs, le « sponsoring », s'il n'est pas négligeable, ne représentant qu'une ressource accessoire (15% du total des prévisions de revenus dans le budget du projet d'exposition de 2004). Le succès auprès du public est donc dans ce cas le critère déterminant ; il représente toujours un pari d'importance. Le budget de toute exposition internationale est grevé de ce facteur d'incertitude (qu'il est possible de réduire, mais de manière limitée, en développant les ventes de billets à l'avance). Il en résulte une fragilité financière certaine que ne connaissent pas, du moins à ce point, les grands événements sportifs car, non seulement, ceux-ci ont accès à des ressources que ne peuvent espérer les expositions internationales mais, en outre, ces ressources (droits de télévision, recettes de partenariats) sont généralement connues, et même pour une part encaissées, bien avant le début des compétitions.

Ces considérations stratégiques, à fortes incidences financières, auraient dû donner lieu, avant toute prise de décision, à une étude qui fait cruellement défaut et qui aurait dû prendre en compte également, pour être complète, les retombées économiques, y compris fiscales, qu'on est en droit d'attendre de l'exposition. Il est regrettable que l'Etat se soit engagé dans pareille aventure sans la moindre analyse de risque, sans le moindre « business plan ». On retrouve là, une fois encore, un des effets pervers du refus de l'Etat de s'interroger avec réalisme et objectivité sur les conséquences de l'engagement qu'il a souscrit « malgré lui ».

II – Faut-il faire une exposition de ce type, à cette date, sur ce site ?

L'exposition de 2004 en Seine-Saint-Denis doit inaugurer et tester un nouveau modèle d'exposition internationale de calibre plus réduit que les traditionnelles expositions universelles, telles que celle organisée à Hanovre en 2000 et celle qui se tiendra à Aichi au

Japon en 2005, et même que les expositions internationales précédentes comme celle de Lisbonne. Cela se traduit par deux contraintes : l'exposition doit se tenir sur vingt cinq hectares au maximum et ne pas durer plus de trois mois. Si la première de ces règles, interprétée simplement sans que le B.I.E. n'y trouve à redire, ne pose pas de problème, il n'en va pas de même de la seconde. Dans le budget d'une exposition les coûts fixes sont en effet prédominants et il est donc souhaitable de pouvoir les amortir sur la plus longue période possible. C'est ainsi que l'exposition de Hanovre a duré cinq mois, celle de Lisbonne, que l'on prend souvent comme modèle pour le projet dionysien, plus de quatre mois, tandis que l'exposition de Aichi va être ouverte pendant six mois. La contrainte des trois mois a conduit les responsables du projet d'exposition de 2004 à retenir comme dates d'ouverture la période qui va du 7 mai au 7 août 2004, ce qui est la moins mauvaise solution mais ne permettra pas de bénéficier pleinement de l'afflux des touristes du mois d'août qui, pour beaucoup de monuments franciliens, est le mois de plus forte fréquentation (une simulation a montré qu'une augmentation d'un mois de la durée de l'exposition entraînerait, sans même tenir compte d'un éventuel accroissement du nombre moyen de visites au mois d'août, une amélioration du résultat de 23M€). Interrogé sur la possibilité pour la France d'obtenir du B.I.E. une dérogation à cette clause de durée, le Secrétaire général de cette organisation a catégoriquement répondu non. Il a rappelé que la disposition incriminée avait été introduite dans la convention régissant le B.I.E. – et dont la France est depositaire en tant que pays hôte de l'Organisation – par un amendement adopté en 1988 et entré en vigueur en 1996 après avoir été ratifié par les quatre cinquièmes des Etats membres. Elle fait donc partie désormais des règles constitutives du B.I.E. (pour cette catégorie d'expositions), auxquelles même l'assemblée générale de cette organisation ne peut pas déroger. Tout se passe donc comme si la réussite financière d'une exposition internationale est chose si aisée qu'on peut lui imposer sans dommages des contraintes supplémentaires !

Le choix de ce type d'exposition pose aussi un problème de fond : le B.I.E. a défini ce format plus réduit pour permettre à davantage de pays de postuler à l'organisation d'une exposition internationale et cet objectif est louable. Le souhait est qu'une exposition internationale puisse se tenir entre deux expositions universelles et d'ailleurs la France a été désignée pour remplacer les Philippines qui ont renoncé à l'exposition qu'elles devaient organiser en 2002. Il aurait fallu alors se demander si la France, sans faire preuve pour autant d'arrogance et de prétention, mais avec le devoir de défendre en toutes circonstances son image, peut se contenter d'accueillir un événement qui, qu'on le veuille ou non, est de seconde catégorie. Il ne faut pas s'y tromper en effet, c'est bien la France qui sera jugée en définitive, et ce qui serait apprécié avec sympathie chez un pays moins favorisé, sera passé au crible de la comparaison avec les standards internationaux les plus élevés car c'est le moins qu'on puisse attendre d'un pays aussi développé que le nôtre, cherchant de surcroît à promouvoir sa haute technologie et ses industries culturelles au plus haut niveau mondial.

Cette question est d'autant plus cruciale que moins de huit mois après la date prévue de clôture de l'exposition, internationale de Seine-Saint-Denis doit s'ouvrir l'exposition universelle d'Aichi. dont la préparation, perturbée un certain temps par des problèmes écologiques, a commencé plusieurs années avant que nous ne soyons désignés, et qui est par construction même d'une toute autre ampleur. Des comparaisons seront inévitablement faites entre les deux expositions et les observateurs ne s'embarrasseront alors vraisemblablement pas des subtilités des règlements du B.I.E. sur la classification des expositions pour porter un jugement. Certes la taille n'a jamais été une garantie de succès mais force est de reconnaître qu'en termes de délais et de moyens les Japonais partent avec un avantage certain.

Ce choix, peu réfléchi, de dates aussi rapprochées présente d'autres inconvénients : il a dans un premier temps inquiété les autorités japonaises, qui se sont émues du risque de concurrence, alors que leur projet avait reçu le soutien du Président de la République, ce qui avait contribué à sa désignation par le B.I.E.. La situation s'est normalisée dans un second temps notamment après une visite au Japon de représentants du commissariat général de l'exposition et de la société d'économie mixte en charge du projet (SEMIMAGES 2004), l'accent étant diplomatiquement mis sur la recherche de synergies entre les deux expositions, qui semblent toutefois plus théoriques que réelles à ce jour. On peut aussi redouter, et cela aurait des conséquences plus graves, que les pays invités soient quelque peu désorientés par la succession très rapide des deux événements, les contraignant, s'ils veulent être présents à chacun, à concevoir, réaliser et surtout financer, dans un contexte budgétaire qui n'est facile pour aucun état au monde, deux pavillons dans un très court laps de temps (le fait que les deux expositions offrent gratuitement aux participants pour leurs pavillons des espaces couverts dans des bâtiments modulaires réduit un peu la portée de cette remarque mais ne la fait pas disparaître). Or, dans ce domaine aussi, les Japonais bénéficient, du fait de leur démarrage plus précoce (invitations lancées un an avant celles de la France), d'un avantage certain : au début du mois de juillet 2002, 41 pays et 5 organisations internationales avaient répondu favorablement à leur invitation quand la France comptait encore les réponses positives sur les doigts d'une main.

Le choix du site de l'exposition n'a pas non plus retenu toute l'attention qu'il aurait dû, non pas en raison d'une absence d'études, mais parce qu'on s'est placé dans la disposition d'esprit de sélectionner a priori un site, avec ses atouts mais aussi ses handicaps, et d'examiner seulement ensuite comment l'adapter au mieux aux besoins de l'exposition. Il aurait été préférable d'adopter la démarche inverse et de retenir, parmi tous les choix envisageables préalablement recensés, et au vu de critères objectifs (incluant les possibilités de reconversion après l'événement), le terrain le mieux à même de garantir le succès de l'exposition tout en s'inscrivant dans une perspective de développement durable. Là encore la difficulté de réussir le défi qu'on s'est lancé en se portant candidat a probablement été sous-estimée, ce qui n'a pas incité les responsables à s'interroger par exemple sur la pertinence de retenir un site qui, pendant l'exposition, serait quasiment inaccessible aux visiteurs sans rupture de charge, ni en voiture particulière, ni par transport en commun.

III – A-t-on mis en place l'organisation administrative et financière offrant les meilleures chances de succès ?

Compte tenu des difficultés et de l'ampleur de la tâche à réaliser dans un délai très court, les structures qu'il aurait fallu mettre en place auraient dû avoir comme première fonction d'organiser le plus efficacement possible la coopération institutionnelle entre les acteurs du projet et tout particulièrement entre les deux principaux d'entre eux, l'Etat et le Département de Seine-Saint-Denis. Au lieu de quoi, chacun s'est lancé dans l'aventure séparément et la dichotomie organisationnelle qui en a résulté a été à l'origine de nombreux problèmes. Elle reste aujourd'hui encore un frein, et est ressentie comme tel des deux côtés, en dépit de la mise en place d'un comité de pilotage réunissant les deux parties. Cette situation révèle une fois de plus que l'Etat n'a jamais voulu clarifier ses relations avec le Département de Seine-Saint-Denis dans cette opération, dans laquelle il s'est engagé a minima. D'autres solutions étaient envisageables en termes d'organisation et au moins une d'entre elles a été évoquée comme en témoigne le compte rendu de la réunion

interministérielle du 29 janvier 2001 : le Secrétariat d'Etat au commerce extérieur a en effet proposé la création d'un groupement d'intérêt public (G.I.P.) pour coordonner l'action de deux sociétés d'économie mixte qui seraient en charge de l'exploitation et de l'aménagement de l'exposition (une seule a été créée en définitive, cf. infra) ; mais le cabinet du Premier Ministre n'a pas accepté la constitution d'un G.I.P., lui préférant un simple comité de pilotage.

Non seulement, il n'y a pas eu création d'une instance de décision commune chargée de diriger l'ensemble du projet, mais, en outre, l'Etat s'est doté d'une structure bicéphale pour se faire représenter et intervenir dans le dispositif ! Il a le même jour (31 juillet 2001) créé par deux décrets distincts une « mission interministérielle pour l'organisation de l'exposition internationale de 2004 » et « un commissaire général à l'exposition internationale de 2004 ». La formulation même peut surprendre car elle semble annoncer, en termes d'effectifs et de moyens, un rapport de forces inverse de celui qui s'est mis en place : la mission interministérielle se limite en effet à son chef, Monsieur Hy, haut fonctionnaire du Ministère de l'Economie et des Finances, et à son assistante, tandis que la commissaire générale, Madame Trautmann, ancien ministre, dispose – et l'utilité n'en est pas contestable – d'une équipe de chargés de mission. La mission interministérielle, outre un rôle traditionnel de coordination interministérielle, doit s'assurer « de la bonne application des accords internationaux régissant l'organisation de l'exposition » et est chargée « de faire toutes propositions pour assurer l'équilibre financier du projet et de veiller au respect des orientations fixées en ce domaine ». Au vu de ce qui s'est passé avant et après la création de la mission, un esprit à peine caustique accorderait à ce dernier aspect des responsabilités qui lui sont confiées une valeur essentiellement incantatoire, le chef de mission n'ayant jamais été en situation, semble-t-il, de remplir efficacement ce rôle. De son côté, le commissaire général « représente la France auprès du B.I.E....Il définit les orientations générales relatives aux contenus de l'exposition et veille à sa promotion et à son rayonnement. A cette fin, il est chargé de nouer des relations avec les Etats étrangers et les entreprises susceptibles d'y participer. » Il est précisé d'autre part que « le commissaire général dispose, en tant que de besoin, de l'appui des services des ministères intéressés » et « qu'il peut également recourir à l'assistance de la mission interministérielle ».

Tels qu'ils sont ainsi rédigés, et le rapprochement des textes est particulièrement éclairant de ce point de vue, ces deux décrets avaient toutes chances de créer et d'institutionnaliser le conflit entre les deux entités, tant leurs compétences s'enchevêtrent en réalité. Heureusement la bonne entente entre les responsables en a réduit le risque. Il apparaît enfin clairement que ces textes ne confèrent à ces derniers qu'un pouvoir de décision et de direction limité. C'est ainsi que le commissaire général représente, anime, noue des relations,.....mais doit se contenter de définir les orientations générales relatives aux contenus, formulation qui restreint trop son action dans un domaine ô combien crucial pour le succès de l'exposition et qui aurait justifié que l'Etat se reconnaisse le pouvoir et se donne les moyens d'intervenir beaucoup plus efficacement. C'est d'ailleurs pour avoir notamment pris conscience de tout cela que monsieur Hervé Bourges, sollicité en premier pour prendre la fonction de commissaire général, a décliné cette offre.

L'Etat ne voulant pas s'occuper de l'organisation de l'exposition, il fallait bien que quelqu'un d'autre s'en charge. Le Département a créé pour cela une société d'économie mixte, SEMIMAGES 2004, dont il détient 49% du capital aux côtés de la Caisse des Dépôts (39% dont 19% à titre de portage) et de diverses communes ou communautés de communes de Seine-Saint-Denis. Dans le dispositif mis en place, SEMIMAGES 2004 fait tout : elle

aménagement, construit, organise, reconvertis après l'exposition, et tout cela avec un capital inférieur à 0,5M€ ! Par rapport aux schémas organisationnels habituels (un décideur, plusieurs exécutants qui lui rendent compte), cette opération fonctionne avec une logique inversée : à la pluralité des intervenants – plutôt que décideurs – du sommet, fait face un réalisateur unique ; à la place du traditionnel organigramme ramifié, on a une organisation en « entonnoir ».... Inutile de préciser où se situe la réalité du pouvoir ! Ce système est régi par un entrelacs de conventions (entre l'Etat et le Département pour fixer notamment les engagements financiers des deux parties, entre l'Etat et SEMIMAGES pour l'organisation de l'exposition, entre le Département et SEMIMAGES pour l'aménagement du site, entre le Département et SEMIMAGES pour le soutien à la réalisation des constructions). De tout cela résultent une complexité évidente et une certaine opacité dont certains, grâce à leur connaissance plus fine du dossier, ont su tirer un meilleur parti que d'autres. Mais une question a dominé toutes les autres, car elle conditionne la tenue de l'exposition : il s'agit de la garantie de financement d'un éventuel déficit d'exploitation

Dans cette affaire, l'Etat, et tout particulièrement le Ministère des Finances, ont été piégés par leur optimisme originel et leur défaut d'analyse dans la phase qui a précédé le dépôt de la candidature (cf. supra). Mais cette situation aurait pu être redressée quand une appréciation plus réaliste, quoique encore très imparfaite, a été portée à la connaissance des autorités gouvernementales : dès janvier 2001, comme en témoigne le compte rendu d'une réunion interministérielle, il était indiqué que le Conseil Général de Seine-Saint-Denis demandait désormais la garantie financière de l'Etat, ce qui aurait dû retenir l'attention. Il n'en a été tiré aucune conséquence et, le 26 mars 2001, alors que la candidature de la France n'était pas encore retenue et que tout pouvait être arrêté, le Premier Ministre s'est engagé auprès du B.I.E. à « mettre en place un dispositif permettant de garantir l'exécution des obligations » de la société d'économie mixte qui allait être chargée de l'organisation de l'exposition. Mais par la suite l'Etat n'a pas assumé clairement cet engagement, se réfugiant dans une attitude que pourrait résumer la formule : « Cachez ce déficit que je ne saurais voir ! »

La réalité s'est vite chargée de mettre un terme à cet espoir d'échapper à ce qui était une conséquence inéluctable de l'engagement souscrit et des conditions dans lesquelles se déroulait cette opération : SEMIMAGES 2004, contrainte par un calendrier déjà très serré, s'est mise au travail bien avant que ne soient conclues les conventions évoquées ci-dessus et notamment celle avec l'Etat. S'est alors posée très vite (tellement vite d'ailleurs que la société a été virtuellement en cessation de paiement à la fin de décembre 2001 avant que la Caisse des Dépôts ne vienne à son secours) la question de son financement. Son besoin de trésorerie maximal a été chiffré à la fin de 2001 à 110M€ (il est évalué aujourd'hui par la société à 130M€). Tous les prêteurs envisageables exigeaient une garantie d'emprunt. Après quelques contorsions, une habilitation législative obtenue en loi de finances rectificative et une « invitation ferme » adressée à la Caisse des Dépôts pour qu'elle rejoigne l'Etat dans cet effort, le partage de la charge de la garantie a été effectuée de la manière suivante : 55M€ sont garantis par l'Etat, 55M€ par la Caisse des Dépôts mais sachant qu'au-delà de la moitié de ce montant la Caisse pourrait déduire l'excédent à sa charge de son versement annuel à l'Etat, ce qui fait que dans le pire des cas le budget de l'Etat serait mis à contribution à hauteur de 82,5M€. Il faut toutefois souligner que la garantie de la Caisse des Dépôts n'est pas encore formellement mise en œuvre à ce jour et que l'accroissement de 20M€ du besoin maximal de trésorerie n'est pas couvert.

Quand il a été contraint d'accepter ces garanties d'emprunt, l'Etat a renouvelé son refus de s'engager a priori sur une garantie de financement d'un éventuel déficit d'exploitation (cf. compte rendu de la réunion interministérielle du 20 novembre 2001). Mais une fois encore il a été obligé de boire le calice jusqu'à la lie. Certes la convention conclue avec SEMIMAGES 2004 entre les deux tours de l'élection présidentielle ne comporte pas explicitement une telle garantie mais elle ne l'exclut pas non plus. Or le montage juridique, laborieusement mis au point notamment pour écarter tout risque contentieux sur l'absence de mise en concurrence dans la désignation de SEMIMAGES 2004 comme organisateur de l'exposition, conduit à considérer la convention passée avec cette société comme une convention de mandat (que la direction des affaires juridiques du Ministère des Finances juge, pour couronner le tout, imparfaite et donc irrégulière mais cela ne semble rien changer au problème de la garantie). Et, selon les règles classiques du mandat, les actes accomplis par le mandataire dans le cadre de son mandat engagent normalement le mandant qui, en cas de déficit, serait donc appelé en garantie.

La boucle se trouve ainsi inéluctablement bouclée et l'Etat est dans la position paradoxale et très désavantageuse de risquer d'être appelé en garantie d'une société qu'il ne dirige pas car il a cru pouvoir éviter de s'en mêler et n'a pas voulu entrer à son capital (ce qui ne lui aurait coûté qu'une somme modique au regard des montants à hauteur desquels il pourrait être engagé).

La focalisation sur cette question de principe de la garantie a en outre détourné l'attention de points qui par comparaison peuvent apparaître comme de moindre importance mais dont une meilleure prise en compte aurait permis d'alléger la facture potentielle de l'Etat. L'équilibre des rapports entre le Département et l'Etat, tel qu'il a été accepté plutôt que négocié par ce dernier, repose sur un partage des risques : à l'Etat, celui de l'exploitation comme indiqué ci-dessus, au Département, celui de l'aménagement et de la réalisation des constructions pérennes. Or une analyse précise des conventions et de leurs comptes prévisionnels montre que ce partage est très inégal et, même s'il n'est pas contestable que le Département ait une capacité contributive globale très inférieure à celle de l'Etat, une négociation plus attentive, et peut-être plus pugnace, de certaines clauses aurait permis de rééquilibrer les choses dans des proportions restant acceptables pour la Seine-Saint-Denis. Deux éléments du dossier illustrent bien ce déséquilibre : sur la partie « aménagement et constructions pérennes », garantie par le Département, les engagements financiers de celui-ci, avant mise en jeu éventuelle de cette garantie, sont nettement inférieurs à ceux de l'Etat ; ce dernier s'est en effet engagé à apporter 30,5M€ TTC, quand le Département n'est sollicité qu'à hauteur de 15,2M€ TTC et encore récupère-t-il 7,3M€ dans la cession des terrains d'assiette à SEMIMAGES 2004, si bien que son intervention nette s'élève à 7,9M€. En ce qui concerne l'importance respective des garanties, ce sont des insuffisances de recettes, plus que des accroissements de dépenses - dont il ne faut toutefois pas écarter la possibilité - qui risquent de les faire jouer dans les deux cas ; or le risque théorique maximal encouru sur les recettes s'élève en l'état actuel des conventions à 32M€ HT pour le Département et à plus de 250M€ HT pour l'Etat, soit le montant des recettes que l'on espère tirer de l'exploitation, déduction faite des engagements annoncés par les collectivités locales soutenant le projet.

Les conventions auraient dû être modifiées pour être moins défavorables à l'Etat sur trois points au moins, qu'il faudrait reprendre, sans que cela semble devoir se heurter à des obstacles insurmontables, si l'opération était poursuivie :

- Dans l'hypothèse où les conventions « aménagement » et « réalisation des constructions pérennes » seraient globalement bénéficiaires tandis que la convention

« exploitation » serait déficitaire et mettrait en jeu la garantie de l'Etat, le bénéfice tiré des premières serait prioritairement affecté au remboursement de la subvention versée par l'Etat dans le cadre de ces conventions (30,5M€), dans la limite du montant de la garantie à la charge de l'Etat au titre de la convention « exploitation » (l'acceptation de cette clause de simple équité ne devrait pas poser de problème).

- Le budget de l'exposition prévoit le versement à « l'aménageur-réalisateur des constructions pérennes » (il s'agit donc d'un jeu d'écritures entre les deux parties du budget de SEMIMAGES 2004 mais au détriment de celle garantie par l'Etat) d'un droit d'occupation ou loyer qui s'élève au total à 9,1M€. Ce versement n'est pas justifié et devrait être remis en cause car, si les responsables du Département font valoir que ce loyer représente le coût d'immobilisation des terrains pendant l'exposition et sa préparation, on peut facilement leur rétorquer que sans exposition il n'y aurait pas d'aménagement ne serait-ce que parce que c'est l'exposition qui permet de rendre les terrains constructibles.

- Il est très surprenant enfin qu'il n'ait pas été donné suite à l'ouverture faite par le Département qui a évoqué à la fin de l'année dernière la possibilité de prendre à sa charge une première tranche du déficit d'exploitation dans la limite, semble-t-il, de 6M€ HT. La volonté de l'Etat d'occulter le déficit l'a empêché de saisir cette opportunité pourtant mentionnée lors de la réunion interministérielle du 20 novembre 2001.

Ce sombre tableau éclaire d'un jour peu glorieux le rôle de l'Etat dans cette affaire : absence d'étude préalable, appréciation erronée du risque, désintérêt souvent dédaigneux des administrations centrales pour un projet n'émanant pas d'elles, incapacité à décider clairement et à assumer ses choix, mise en place de structures inadaptées, approximation et lenteur de la gestion administrative, tout s'est cumulé pour aboutir à ce résultat ! On ajoutera que si l'Etat, à son corps défendant, a vu sa responsabilité financière engagée dans cette opération, il a aussi une responsabilité morale avérée car c'est en parfaite connaissance de cause qu'il a laissé les acteurs locaux, qui eux croyaient à leur projet, se lancer dans l'aventure. Certes, le Conseil Général de Seine-Saint-Denis a su faire avancer son dossier et défendre ses intérêts, non sans habileté, mais qui pourrait le lui reprocher ?

LES RISQUES QUE COMPORTE LA POURSUITE DU PROJET

L'analyse du projet nous a permis d'identifier cinq facteurs de risques ; Ils concernent la participation internationale, l'accessibilité au site de l'exposition, le respect des délais, la fréquentation et enfin les aspects financiers. En revanche, n'a pas été retenue après examen, comme pouvant comporter un risque important, la capacité d'accueil du site car les études réalisées par les responsables de SEMIMAGES 2004, avec l'aide d'experts d'EURODISNEY, ont levé les doutes sur ce point, même si la situation sera tendue les jours de pointe (durant lesquels devraient être accueillis 150000 visiteurs).

I - Le risque d'une participation internationale insuffisante :

Le nombre de pays participants et, davantage encore, la qualité de leurs contributions sous la forme traditionnelle des pavillons nationaux sont une des clés du succès des expositions universelles ou internationales. Or, d'emblée, les organisateurs de l'exposition de 2004 ont fixé leurs objectifs de participation étrangère (60 à 80 pays espérés) à un niveau inférieur de moitié à ce qu'elle a été à Hanovre et surtout à Lisbonne, l'exposition de référence pour le projet dionysien (155 participants dans chacun des cas). Mais pour autant rien ne garantit aujourd'hui que cet objectif, même modeste, sera tenu.

Il est vrai qu'aux handicaps objectifs dont souffre le projet de 2004 en ce domaine est venue s'ajouter une gestion lente et peu mobilisatrice, du moins jusqu'à présent, de cet aspect essentiel du dossier. Les handicaps sont connus : acceptation par le B.I.E. et lancement tardifs du projet d'exposition, concurrence inévitable avec l'exposition d'Aichi qui, bien qu'elle doive se tenir l'année d'après, a envoyé ses invitations un an avant la France et dispose à ce jour d'une solide avance en nombre de participants. Pour inverser la tendance défavorable, il aurait fallu agir avec célérité et détermination, mais force est de reconnaître que cela n'a pas été le cas : les lettres, signées du Premier Ministre, invitant les pays étrangers auraient dû partir immédiatement après l'enregistrement de l'exposition (les règles du B.I.E. ne permettent pas de le faire avant, ce qui est d'ailleurs logique), soit dans les tous premiers jours de décembre 2001 ou au plus tard début janvier 2002, s'il était jugé préférable de laisser passer les fêtes. Or elles n'ont été signées qu'en mars et les dernières pas avant le 21 mars 2002, soit en pleine période électorale. Qu'ont fait alors les destinataires de ces lettres ? Ils ont logiquement attendu que les élections se passent et la plupart continuent à attendre en ce qui concerne l'exposition de 2004.... En outre le commissariat général n'a pas encore relayé l'envoi des lettres par des visites systématiques à l'étranger.

Le résultat , c'est que, d'après les informations portées à la connaissance de la mission, nous n'avons actuellement que 6 réponses positives provenant des pays suivants : Canada, Equateur, Espagne, Liban, Seychelles et Sri Lanka. Et encore nos ambassadeurs en Equateur et au Sri Lanka émettent-ils des doutes sur la participation effective de ces pays.

Face à cette situation, certains connaisseurs des us et coutumes des expositions internationales se veulent rassurants et font valoir qu'il est habituel que beaucoup de pays annoncent leur participation tardivement (ce qui n'empêche pas le Japon de compter déjà 46

réponses positives pour 2005). Monsieur Loscertales, Secrétaire Général du B.I.E., a ainsi rappelé que 20 mois avant le début de l'exposition qui s'est tenue en 1993 à Taejon en Corée, soit à une date sensiblement équivalente à celle d'aujourd'hui par rapport à l'exposition de 2004, 11 pays seulement avaient annoncé leur présence et ils furent en définitive 141 à y participer.

Pour être en mesure de mieux apprécier la situation, la mission a demandé au Ministère des Affaires Etrangères d'adresser à tous les postes un télégramme leur demandant, après avoir pris les contacts nécessaires, de faire connaître leur point de vue sur le niveau de probabilité d'une participation effective du pays considéré à l'exposition internationale. Il leur était également demandé de sonder leurs interlocuteurs sur leurs éventuelles réactions en cas d'annulation.

Les résultats globaux sur la probabilité de participation des pays dont les représentations diplomatiques se sont acquittées de l'exercice demandé, auxquels ont été ajoutées les réponses déjà obtenues, sont les suivants :

Tableau n°1 :
Probabilité de participation des pays étrangers à l'exposition internationale de 2004

	Oui certainement	Oui probablement	Peut-être	Non probablement	Non certainement	TOTAL
Nbre de pays	7	17	25	32	5	86
%	8	20	29	37	6	100

Ce tableau montre qu'en l'état actuel des choses on ne peut compter que sur la participation de moins d'un pays sur trois (certainement ou probablement), alors que pour 43% d'entre eux il est probable ou certain qu'ils ne participeront pas. Cela révèle l'ampleur du problème et contredit certaines prévisions optimistes, même si tous les pays susceptibles de venir ne sont pas pris en compte faute de réponse de leur part et de l'ambassade de France concernée (c'est notamment le cas de la Suisse qui a déjà lancé un concours d'idées pour la conception de son pavillon). D'autre part les positions peuvent évoluer et, plus particulièrement, des pays classés aujourd'hui dans la colonne « peut-être » peuvent rejoindre le camp des « oui ». Mais même si tous les pays hésitants (de la colonne « peut-être ») étaient convaincus de participer à l'exposition, ce qui est une hypothèse optimiste, cela n'en ferait avec ceux déjà décidés ou en voie de l'être que 48, soit un chiffre encore éloigné du bas de la fourchette qu'on s'était fixé (60).

De manière plus préoccupante encore, l'analyse des réponses des postes diplomatiques montre que la tonalité générale des commentaires de leurs interlocuteurs ne dépasse que rarement un intérêt poli même quand une participation à l'exposition est envisagée plutôt favorablement. De plus, sauf dans des cas encore plus exceptionnels, aucune réflexion n'a commencé sur le contenu de cette participation ni même, semble-t-il, sur le budget qui lui serait consacré. Or, c'est un point très inquiétant car pour pouvoir être prêts à temps, si du moins ils veulent faire autre chose que de la figuration, les pays doivent prévoir l'inscription de crédits à leur prochain budget (celui de 2003 pour ceux dont la procédure budgétaire est calée sur l'année civile) et s'ils n'en ont encore aucune idée....

Quant aux réactions en cas d'annulation de l'exposition – question à laquelle tous les postes n'ont pas répondu – il est seulement fait état de deux cas où les réactions traduiraient une réelle déception : il s'agit du Cameroun et à un degré moindre du Congo.

II - Le risque d'une mauvaise accessibilité au site :

Les conditions d'accès à un grand équipement de loisirs, à un parc d'attraction sont toujours un condition importante sinon déterminante de succès. Pour s'en convaincre, il suffit de se rappeler l'attention que les dirigeants de Disney ont apportée à cette question, notamment dans leurs négociations avec le gouvernement français, pour l'implantation de leur parc en Seine-et-Marne. Cela leur permet de disposer aujourd'hui d'une desserte exceptionnelle (accès autoroutier, R.E.R. A en direct, T.G.V. par une gare commune avec le R.E.R.) qui contribue certainement beaucoup à la réussite de leur projet.

En comparaison, l'Aire des Vents, site retenu pour l'exposition de 2004, apparaît bien mal lotie car elle souffre de trois handicaps :

- Elle est située dans une zone notoirement encombrée comme peuvent le constater entre autres les visiteurs du Salon aéronautique du Bourget ; les aménagements routiers, qui vont être réalisés pour l'exposition (mise à quatre voies de l'autoroute A1, aménagement du carrefour Lindbergh,...), amélioreront significativement la situation mais ne résoudront pas tous les problèmes.

- Une fois que sont réservées les places de parking nécessaires au personnel de l'exposition, aux prestataires de services et celles destinées aux « V.I.P. », aux invités des « sponsors », il n'en reste quasiment plus sur le site ou à proximité immédiate pour le grand public.

- Il n'y a pas d'accès direct possible à l'Aire des vents par métro, R.E.R. ou train, du centre de Paris, de Roissy ou d'ailleurs.

Compte tenu de cette situation, le schéma de transport adopté, et qui doit encore être finalisé sur certains points, apparaît, aux yeux des spécialistes, comme le seul possible. Il accorde une priorité claire aux transports en commun et cherche à éloigner les véhicules particuliers de la zone. Il s'articule autour des éléments suivants : pour la répartition modale, 60% des visiteurs utiliseraient les transports en commun, 25% viendraient en voiture et 15% en car ; le nombre journalier de visiteurs serait de 90000 les jours ordinaires, 135000 les week-ends, 150000 les jours de pointe (ce dernier chiffre correspondant à la capacité d'accueil maximale du site mais de toutes façons, comme on le verra ci-dessous, on ne pourrait pas en transporter plus). Pour chaque moyen de transport, les solutions qui en découlent sont les suivantes.

- La desserte par transports en commun s'effectuera pour l'essentiel (80% du total) par la ligne B du R.E.R. et par la navette du Bas Martineau, ce qui signifie que près d'un visiteur sur deux de l'exposition empruntera ce moyen de transport. Il présente l'inconvénient d'imposer une rupture de charge à la gare du Bourget mais l'impact négatif qui en résultera peut être diminué par le fait que le changement s'effectuera à l'aller sur le même quai et surtout par les animations que l'on peut envisager pour que, dès la gare du Bourget, les visiteurs aient le sentiment qu'ils sont entrés dans l'exposition. Le fonctionnement de la navette présentera des rigidités créées, d'une part, par les caractéristiques de la ligne (à une seule voie sur une partie du parcours) et par la nécessité de prévoir à l'avance le cadencement

du service qui sera différent selon qu'on sera un jour classé ordinaire ou un jour de week-end ou considéré comme de pointe, ce qui signifie que, s'il y a un afflux inattendu de visiteurs un jour où ils ne sont pas prévus, on devra, pour éviter une attente trop longue, les transporter par bus jusqu'à l'Aire des Vents. En outre, les jours de pointe, la capacité de la ligne B du R.E.R. devra être renforcée aux heures d'affluence à l'exposition (heureusement décalées par rapport à l'heure de pointe générale) ; cela sera obtenu par le maintien en service de rames allongées et par l'arrêt au Bourget de trains directs Paris-Roissy. Tout cela a été sérieusement étudié et ne doit pas susciter d'inquiétude excessive mais on ne peut s'empêcher de penser que cela a malgré tout un petit air de moyen de fortune.

Les 20% restants seront acheminés, soit par la ligne 7 du métro avec un trajet en bus (sur plusieurs kilomètres souvent encombrés) depuis le Fort d'Aubervilliers, soit par la ligne D du R.E.R. jusqu'à Garges-lès-Gonesse avec également une fin de parcours en bus. Le Syndicat des Transports d'Ile de France (S.T.I.F) considère qu'une seule de ces solutions complémentaires suffira mais les responsables de SEMIMAGES 2004 sont plus réservés à ce sujet. En tout état de cause, Madame Nelly Olin, Sénateur-Maire de Garges-lès-Gonesse, a clairement manifesté son opposition à l'utilisation de sa gare en raison des encombrements et nuisances que les navettes routières créeraient dans sa ville.

- Le principal problème qui se pose pour les visiteurs qui choisiront de venir en voiture est celui du parking (à partir duquel un bus les emmènera à l'exposition). Compte tenu de la répartition modale retenue, c'est un peu plus de 12000 places de parking qui seront nécessaires un jour de pointe. Le parc des expositions de Villepinte n'est pas loin de pouvoir les offrir et c'est la solution que privilégie à juste titre SEMIMAGES 2004. Mais autant ce choix est judicieux pour les personnes venant du nord, autant il peut susciter des réactions psychologiques défavorables pour ceux venant du sud par l'autoroute A1, qui auront à dépasser Le Bourget de plusieurs kilomètres avant de revenir en arrière. C'est pourquoi il est nécessaire de rechercher des solutions complémentaires, ce à quoi s'est attelée SEMIMAGES 2004. Les parkings du Stade de France pourraient être utilisés en partie de même que le parking Citroën à Aulnay-sous-Bois. Mais les marges de manœuvre ne sont pas considérables et il est certain que, si beaucoup plus de visiteurs que prévu se déplaçaient en automobile, cela poserait de sérieux problèmes.

- Les dispositions prévues pour l'accueil des cars n'appellent pas de remarque particulière, les capacités de parkings prévues semblant suffisantes.

Il apparaît en conclusion que si la répartition modale envisagée est bien la bonne, l'acheminement des visiteurs devrait bien se passer (aux embouteillages près pour ceux qui circuleront sur la voirie). Mais des transferts importants d'un mode à l'autre auraient des conséquences préjudiciables, du fait du manque de souplesse et de réserves disponibles du dispositif, car, les jours de pointe, chaque moyen de transport fonctionnera déjà quasiment à son niveau de capacité maximale. Or de ce point de vue les comparaisons qui peuvent être faites avec les comportements des clients d'EURODISNEY sont assez inquiétantes : 57% d'entre eux utilisent leur voiture comme moyen de transport principal (ce qui n'exclut pas qu'il la dépose dans un parking, par exemple à Paris, et prenne ensuite un moyen de transport collectif pour accéder au parc mais, même en tenant compte de ce phénomène non négligeable, la proportion de ceux qui se rendent en voiture jusqu'au parc doit être nettement plus élevée que 25%).

L'expérience a toutefois montré, notamment lors de la Coupe du monde de football, que, si on sait s'y prendre, on peut agir efficacement sur le comportement du public en ce

domaine. Il faut pour cela mettre en place une tarification adaptée des titres de transport et places de parking et avoir une communication claire et porteuse. Il faut, en outre, développer les pré-ventes et pré-réservations.

III - Le risque que les délais ne soient pas tenus :

Le respect des délais est évidemment crucial car un événement temporaire, d'assez courte durée de surcroît, ne peut pas se permettre de ne pas être prêt à temps. On se souvient à cet égard de l'effet désastreux qu'a provoqué le non achèvement dans les délais du Dôme du Millenium à Londres, qui ne s'en est jamais vraiment remis. Or l'état de préparation de l'exposition de 2004 est de ce point de vue très inquiétant. On constate en effet que les plannings n'ont jamais cessé de glisser, dans le mauvais sens hélas. Une comparaison est particulièrement instructive de ce point de vue : entre le planning officiel annexé aux conventions signées par l'Etat à la fin du mois d'avril (mais établi en réalité en février 2002 et qui était déjà dépassé quand les convention ont été signées) et celui remis en juillet 2002, on enregistre pour la plupart des tâches d'aménagement, de construction et d'élaboration des contenus un retard de 2 à 5 mois. Quelques exemples en témoignent :

- Les démolitions préalables devaient intervenir en juillet-août 2002 ; or les entreprises ne seront choisies que fin septembre.

- Les terrassements devaient être achevés en janvier 2003 ; ils ne le seraient désormais qu'en avril.

- Le dépôt des demandes de permis de construire est retardé. Pour la « grande scène-
- agora », il devait intervenir en mai et est maintenant prévu pour la fin octobre ; pour les deux pavillons thématiques, les demandes de permis de construire seraient déposées en septembre et octobre au lieu de début juillet.

- Quant à la programmation et à l'élaboration des contenus, le programme général a été établi avec plus de trois mois de retard (en juillet 2002 au lieu de début avril).

Ces retards devront être rattrapés durant les 21 mois à venir. Pour déterminer si cela est réaliste et évaluer, autant que faire se peut, les risques encourus, il faut procéder à un examen prospectif par grandes catégories d'actions à réaliser :

- Le calendrier de réalisation des infrastructures extérieures, du ressort des collectivités publiques, est tendu. Le planning des travaux de voirie devant être effectués aux abords du site doit tenir compte dans son phasage de la tenue en 2003 du salon aéronautique du Bourget. C'est une contrainte supplémentaire qui est connue et assumée. Mais c'est surtout la réalisation de la ligne des Bas-Martineaux qui, en termes de planning, pose problème. Le S.T.I.F. a en effet averti que, si le dossier arrêté au stade de l'engagement dans l'attente d'une décision sur le devenir de l'exposition, n'était pas débloqué avant le début du mois de septembre, il ne pourrait pas répondre de sa terminaison dans les délais.

- Le bon achèvement des procédures d'urbanisme est également sur le chemin critique. Le délai de recours contre l'arrêté qualifiant l'opération de projet d'intérêt général vient de s'achever sans qu'à notre connaissance il ait été contesté. C'est un point important car c'est cette reconnaissance qui permet la modification des plans locaux d'urbanisme (P.L.U.), elle-même nécessaire à la délivrance des permis de construire. Néanmoins toute difficulté n'est pas écartée : les enquêtes publiques préalables à la modification des P.L.U. ne sont pas achevées et elles peuvent faire apparaître des problèmes, même si ce n'est pas aujourd'hui le

plus probable ; il faudra ensuite que les délais très courts prévus pour l'achèvement des procédures soient tenus, ce que l'implication des municipalités concernées, tout particulièrement celle de Dugny, et l'attention vigilante des services préfectoraux devraient permettre. On ne sera pas alors à l'abri d'un éventuel recours, sachant que ce qui est en jeu du point de vue du droit de l'urbanisme, c'est le déclassement d'un espace vert avec certes des compensations ailleurs mais dans des conditions qui, selon certains experts, ne seraient pas totalement exemptes de risques juridiques compte tenu de l'imprécision des textes et en l'absence de jurisprudence (la fragilité juridique pourrait venir du fait que la notion de compensation n'a été employée jusqu'à présent que pour de petites surfaces situées en continuité immédiate des terrains déclassés ; dans le cas présent, elle serait employée sur une grande superficie et sans continuité géographique). Or le planning établi par SEMIMAGES 2004 montre bien qu'on ne peut pas attendre que les délais de recours soient purgés pour passer à l'étape suivante et intervenir (enfin) sur le site. On imagine le désastre que représenterait dans un planning plus que tendu un recours en référé, s'il était favorablement accueilli par le juge. Cependant rien n'indique aujourd'hui qu'il y ait un risque réel de recours car, si des écologistes ont manifesté sur le site il y a quelques semaines pour protester contre sa transformation, ce n'était pas nécessairement, semble-t-il, avec l'intention de s'opposer coûte que coûte à l'exposition.

- En matière d'aménagement du site et de réalisation des constructions, tout reste à faire sur le terrain (où rien n'a commencé) dans les 21 mois qui nous séparent du début de l'exposition. Cela peut paraître une gageure d'autant plus que les divers bâtiments devront être livrés suffisamment tôt pour qu'on puisse y installer les équipements de scénographie, dont beaucoup de matériels de haute technologie, qu'il faudra pouvoir tester (pendant une durée ramenée de 3 à 2 mois dans la dernière version du planning). Le responsable de ce secteur, Monsieur Lemonier, arrivé depuis peu, qui a l'expérience de ce genre de chantier et dont la compétence est reconnue, se fait fort de relever ce défi et a bâti son planning en conséquence. Il fait valoir que beaucoup des bâtiments seront provisoires, qu'ils pourront faire l'objet d'une construction industrielle et ne nécessiteront pas par exemple la réalisation de fondations profondes, toutes choses qui feront gagner du temps. Il demeure que cela sera très tendu voire acrobatique. C'est ainsi que les terrassements devront être réalisés en période hivernale, ce qui n'est pas l'idéal, mais les difficultés qui pourraient en résulter sont maîtrisables. En outre, les travaux d'aménagement et de construction devront commencer avant que soit définitivement arrêté le contenu de l'exposition et que soient entièrement définies les scénographies. Il faudra donc adapter en cours de route le contenant au contenu, selon une méthode de « fast tracking », qui consiste à faire les choses en simultané. Les marchés à passer devront réserver la possibilité de tels ajustements (par exemple, pour les travaux d'infrastructures, en prévoyant une rémunération au bordereau de prix et non au forfait). Bien sûr cela aura une incidence sur les coûts.

- l'élaboration du contenu de l'exposition est ce qui offre aujourd'hui le moins de lisibilité et c'est un grand facteur d'inquiétude puisque c'est là que se joue pour l'essentiel le succès. Certes, le scénario général est enfin disponible et validé après plusieurs mois de retard mais il doit maintenant être décliné en détail pour chacune des entités qui constituent l'exposition. Comme il est indispensable de réserver suffisamment de temps au travail de scénographie, à la production des divers matériels ou objets qui seront présentés, au montage sur site et aux tests, il faut, comme le prévoit le planning actuel, que la programmation détaillée, le lancement des consultations et le choix des scénographes et maîtres d'œuvre soient effectués d'ici janvier 2003 au plus tard. Ceci suppose un enchaînement des tâches très rapide et une rupture avec le rythme suivi jusqu'à présent. Même si le nouveau code des

marchés publics (article 30) institue pour les prestations en question une procédure d'attribution allégée, ce qui dans la situation actuelle représente un avantage appréciable, on mesure donc combien les mois à venir vont être décisifs. C'est durant cette période que la bataille peut définitivement se perdre car, du fait des retards accumulés depuis l'origine, il n'existe plus de marge de manœuvre. La difficulté sera d'autant plus grande que c'est aussi durant ces quelques mois que, pour compenser les effets d'une préparation un peu trop autarcique jusqu'à présent, le projet devrait s'ouvrir à la consultation de « sachants », de spécialistes des grandes expositions ou tout simplement de panels représentatifs du public. A tout cela s'ajoute, pour compliquer davantage encore les choses, la préparation des spectacles devant se tenir en soirée sur la grande scène et les espaces autour, qui, si elle est un peu moins comprimée en délais, vient tout de même additionner ses contraintes aux autres.

- Par comparaison, les plannings de la communication et du marketing apparaissent faciles à respecter. Mais il ne faut pas oublier que dans ce domaine tout reste à faire ; la notoriété de l'exposition est inexistante et aucune action commerciale n'a encore été entreprise. Or, dans ce type d'activités, les choses se préparent longtemps à l'avance. Mais SEMIMAGES 2004 peut compter sur l'expérience et le professionnalisme du responsable en charge de ces actions, Monsieur Mantéi, ancien directeur général de l'office de tourisme de Paris.

- Il faut enfin rappeler qu'il y a aussi un pavillon français qu'il faut concevoir, dont il faut réaliser la scénographie et qu'il faut construire et installer, alors que rien de tout cela n'a commencé, le commissaire devant en assumer la responsabilité n'ayant pas été désigné par l'Etat ! Or, dans toute exposition universelle ou internationale, le pavillon du pays hôte est un des clous de la visite et joue un rôle central. Il est clair en tout cas que, si la désignation du commissaire n'intervient pas dans les toutes prochaines semaines, il sera de toutes façons trop tard.

C'est donc un combat sur tous les fronts que doit mener SEMIMAGES 2004 pour respecter les délais. Dans la situation actuelle, on ne peut pas faire état d'une impossibilité absolue d'atteindre cet objectif mais on se doit de reconnaître que l'éventualité d'un échec est à prendre très au sérieux. Il y a en effet une telle accumulation de risques simultanés que les conjurer tous semble une tâche prométhéenne. Mais l'équipe dirigeante de SEMIMAGES 2004, qui est composée de professionnels reconnus dans leurs domaines d'activités respectifs, est persuadée de pouvoir relever le défi et affiche sa détermination à le faire. Elle est renforcée dans ses convictions par le soutien des consultants qui l'aident sur ce point : il s'agit du cabinet ALGOE qui a une bonne expérience de la préparation de ce type de grand événement (il a notamment travaillé pour le comité d'organisation de la Coupe du monde de football). Mais pour espérer réussir, les responsables devront avoir en permanence les yeux fixés sur tous les voyants à la fois.

IV - Le risque que la fréquentation soit inférieure aux prévisions :

Le succès de l'exposition dépendra in fine de l'attrait qu'exercera son contenu et on sait bien qu'il est très difficile de savoir à l'avance comment le public réagira. Mais cela ne doit pas empêcher les responsables de se demander à tout moment s'ils se donnent les meilleures chances de réussite. Or, de ce point de vue, l'état de préparation du projet ne peut qu'engendrer une très grande perplexité, en dehors même de la question très préoccupante des

délais évoquée ci-dessus. SEMIMAGES 2004 n'était certes pas dépourvue d'atouts pour gagner son pari : un thème porteur, l'image, qui séduit et est d'actualité ; une équipe comportant des éléments de valeur et animée par un homme recruté pour son expérience dans l'organisation d'expositions de cette nature, Monsieur Providence, dont le talent est reconnu par beaucoup. Mais la façon dont ces atouts ont été utilisés jusqu'à présent n'emporte pas, il faut le reconnaître, la conviction. Jusqu'à la validation, enfin intervenue, du scénario général, le contenu du projet apparaissait aux yeux d'experts extérieurs ayant eu à en connaître, et qui confirmaient l'impression ressentie par le lecteur ordinaire des descriptifs, comme souvent ésotérique, parfois obscur, et trop imprécis pour qu'on se fasse une idée de ce qu'allait réellement être l'exposition. Les mêmes experts ajoutaient que passer par une phase de cette nature, de libre créativité intellectuelle en quelque sorte, ne condamnait pas nécessairement l'exposition à condition de savoir en sortir à temps (mais est-il encore temps ?). Il est certain aussi que le cheminement très difficile qu'a connu le projet depuis l'origine a pu conduire l'équipe en charge à un réflexe, assez naturel en ces circonstances, de repli sur soi. C'est en tout cas une attitude qui devra être complètement abandonnée si le projet est poursuivi car il faudra se donner les moyens, dans le respect des délais impartis, d'évaluer la réceptivité du projet par le public et, si cela se révélait nécessaire, de l'adapter en conséquence. Ces moyens, ce pourrait être : une consultation demandée à des connaisseurs, pour l'avoir vécu eux-mêmes comme organisateurs, de ce qu'attend le public dans une exposition de cette nature (il en existe de disponibles notamment au Portugal) ; ou encore tester auprès de panels représentatifs du public quelques éléments clés de l'exposition.... Le nouveau directeur général de SEMIMAGES 2004, Monsieur Sammut, est bien convaincu de la nécessité de tout faire pour accroître l'attractivité de l'exposition et a des idées intéressantes pour agir en ce sens (comme par exemple chercher à faire venir le Cirque du Soleil qui est actuellement un des plus grands spectacles présentés dans le monde).

Le budget prévisionnel de SEMIMAGES 2004 est construit sur une hypothèse de fréquentation de 8,5 millions de visiteurs pour la durée de l'exposition, ce qui correspond à une moyenne journalière légèrement supérieure à 92000. Il est intéressant d'examiner sur quoi sur quoi s'est fondée la société pour retenir ce chiffre :

La référence de base est une enquête de l'IFOP effectuée en France et en Europe durant l'année 2000. Elle donne des résultats agréables pour les promoteurs de l'exposition puisqu'elle estime que le nombre total de visiteurs se situerait dans une fourchette allant de 8,3 millions à 15,3 millions ; en outre, comme certains visiteurs reviendront, le nombre total de visites serait compris entre 11 millions et 20,3 millions. En retenant comme nombre de visiteurs un chiffre se situant dans le bas de la fourchette et une seule visite par visiteur, SEMIMAGES 2004 paraît donc faire preuve d'une grande prudence. Mais malheureusement les bases sur lesquelles elle se fonde ne semblent pas réellement fiables pour des raisons inhérentes à l'exercice même qui a été réalisé. Tout d'abord le sondage a été effectué plus de trois ans avant l'événement alors qu'on ne pouvait avoir qu'une idée très vague de ce qu'allait être l'exposition, en l'absence de tout programme. De plus, pour établir ses estimations, l'IFOP a retenu, pour les Français, les personnes « ayant envie » de se rendre à l'exposition et jugeant les tarifs présentés « peu ou pas du tout cher ». Mais de la coupe aux lèvres, il y a, chacun le sait, un risque important de déperdition car il y a beaucoup de choses qu'on aurait envie de faire et qu'on ne fait pas et de nombreux achats qu'on trouve peu cher, mais qu'on n'effectue pas pour autant....C'est d'ailleurs si vrai que, pour les étrangers, considérant à juste titre que le prix d'entrée, qui fait partie d'un coût global de voyage, n'avait pas de signification séparément, l'IFOP s'est contenté d'appliquer un coefficient de réduction forfaitaire (ou taux de transformation d'intention) aux personnes « ayant envie » de venir à

l'exposition. Et cette réduction est importante, puisque n'est retenue en hypothèse haute qu'une personne sur dix « ayant envie » et une sur vingt en hypothèse basse. Si on appliquait aux Français « ayant envie » des taux de transformation (respectivement 20% et 10%) même doubles de ceux retenus pour les étrangers pour tenir compte d'un effet de proximité, la fourchette de visiteurs serait comprise entre 3,3 millions et 8,3 millions de personnes. C'est dire le caractère très relatif, et en réalité trompeur, de ce genre d'estimation.

Une étude effectuée par Arthur Andersen, au début de 2001, pour caler le budget prévisionnel reprend et complète les estimations de fréquentation tirées de l'enquête de l'IFOP (le chiffre de 8,5 millions de visiteurs est conservé en hypothèse de référence mais il est accompagné de deux hypothèses plus basses et d'une légèrement supérieure, sachant que seule l'hypothèse de référence figurera ensuite dans le budget présenté par SEMIMAGES 2004). Mais ce qui est intéressant, c'est d'examiner les comparaisons de fréquentation qui sont faites dans cette étude pour justifier les différentes hypothèses ou qu'on peut réaliser par ailleurs : le salon aéronautique du Bourget attire en moyenne sur une dizaine de jours 38000 visiteurs par jour ; le premier parc d'EURODISNEY reçoit en période estivale en moyenne 60000 personnes par jour avec des pointes à 100000 ; quant au second parc sur le cinéma, sa fréquentation journalière se situe entre 12000 et 18000 visiteurs. Cela montre qu'avec un objectif de 92000 visiteurs en moyenne par jour, SEMIMAGES 2004 a en fait fixé la barre très haut, même pour une exposition internationale de cette catégorie puisque celle de Lisbonne, considérée comme très réussie et qui fait un peu figure de modèle, n'a attiré que 77000 visiteurs par jour. On mesurera encore mieux l'ambition des prévisions quand on saura que les organisateurs de l'exposition de 2004 escomptent attirer en trois mois plus de 50% de visiteurs que le Louvre durant toute l'année 2001 et plus de quatre fois plus que le Futuroscope cette même année (mais il est vrai que la fréquentation du Futuroscope diminue régulièrement depuis plusieurs années, ce qui est la preuve de la difficulté de continuer à séduire un public de plus en plus exigeant).

Ceux qui pensent qu'une fréquentation journalière moyenne de 92000 personnes est un objectif réaliste font parfois valoir que c'est un peu moins que ce que réalise le Mondial de l'automobile (96000 visiteurs par jour), pendant quinze jours, sur une surface un peu plus réduite. Mais, outre que les deux événements sont difficilement comparables, les prix d'entrée le sont encore moins : 38€ prévus pour certains adultes visitant seuls l'exposition, de l'ordre de 10€ seulement, soit quatre fois moins, pour les mêmes adultes se rendant au Mondial de l'automobile. D'ailleurs, mais cette observation ne vaut pas pour l'ensemble de la grille tarifaire envisagée pour l'exposition, le tarif de référence de ces adultes est sensiblement supérieur à ceux auxquels on peut le comparer avec pertinence et qui s'élèvent à des montants de l'ordre de 30€ (soit 20% moins cher), qu'il s'agisse par exemple du Parc Astérix ou du Futuroscope. A Lisbonne, le tarif adulte était de 23€.

Il est donc raisonnable de considérer l'estimation prévisionnelle de fréquentation sur laquelle est fondé le budget comme une hypothèse haute et de l'accompagner, pour établir des variantes budgétaires permettant une plus complète appréciation du risque, par une hypothèse moyenne et une hypothèse basse.

Les hypothèses retenues sont les suivantes :

- hypothèse haute : 8,5 millions de visiteurs, soit 92000 en moyenne par jour ;
- hypothèse moyenne : 6 millions de visiteurs, soit 65000 en moyenne par jour, c'est à dire approximativement la fréquentation journalière moyenne du premier parc EURODISNEY en période estivale ;
- hypothèse basse : 3 millions de visiteurs, ce qui correspond à un scénario catastrophe d'échec commercial, mais suppose malgré tout qu'en moyenne près de 33000 personnes visitent l'exposition chaque jour, soit guère moins que la fréquentation du salon aéronautique du Bourget.

V - Le risque financier :

Il est actuellement prévu que le budget de l'Etat soit sollicité de la manière suivante au profit de l'opération :

- une subvention de 30,5M€ pour l'aménagement du site et la réalisation des constructions pérennes, figurant dans la convention conclue avec le Département ;

- un montant non fixé mais qui peut être évalué à 20M€ pour la réalisation du pavillon français à la charge de l'Etat ;

- une participation non fixée mais qui peut être évaluée à 10M€ pour aider les pays en voie de développement à participer à l'exposition (c'est une tradition des expositions universelles ou internationales que d'apporter une telle aide ; à titre de comparaison, l'exposition de Hanovre a versé 50M€ à ce titre).

C'est donc environ 60M€ qui doivent être apportés au projet sans que la moindre inscription budgétaire soit prévue à ce jour (alors que par exemple la convention avec le Département prévoit un premier versement de 10M€ à l'ouverture du chantier et au plus tard en janvier 2003). A ce montant s'ajoute la participation de l'Etat à la réalisation des infrastructures routières et ferroviaires, qui elle a été financée en temps et en heure dans le cadre du contrat de plan « Etat-Région ».

Mais si les dépenses évoquées ci-dessus sont certaines en cas de poursuite du projet, rien n'indique que la participation financière de l'Etat pourra se limiter à cela puisque, rappelons-le, il serait appelé en garantie si l'opération se concluait avec un déficit d'exploitation. C'est ce risque qu'il faut maintenant évaluer.

Dans le cas précis de l'exposition de 2004, le risque majeur semble porter sur les recettes compte tenu du caractère très incertain du niveau de fréquentation sur lequel est fondée la construction du budget. Mais il ne faut pas sous-estimer pour autant l'importance du risque de dépassement des dépenses. On peut même dire qu'un grand projet de cette nature est soumis à un risque systémique de dérive de ses coûts. Celui-ci est imputable à plusieurs facteurs : en premier lieu, à la difficulté de pouvoir s'appuyer, en raison de la spécificité de chaque projet, sur des comparaisons pertinentes de coûts (difficulté d'une démarche de « benchmarking ») ; ainsi pour une exposition internationale les comparaisons avec les éditions précédentes sont-elles rarement aisées à cause du temps qui s'est écoulé, des

contextes locaux différents et de la propension des organisateurs à ne pas présenter leurs comptes de la manière la plus transparente qui soit. En second lieu, les responsables ne peuvent pas compter sur un effet d'apprentissage ou tirer parti d'une quelconque courbe d'expérience : quand celle-ci pourrait faire sentir son influence, l'opération est généralement terminée ! D'autres causes s'ajoutent à ces deux premières : la nécessité de tenir impérativement les délais, qui est facteur de surcoûts (sujet particulièrement sensible pour SEMIMAGES 2004) ; le respect indispensable de standards de qualité élevés ; le fait, spécifique aux expositions internationales, qu'on dépende largement de partenaires internationaux, représentants des pays participants, qu'on ne peut pas « faire marcher au pas » comme on le souhaiterait.

La conséquence, c'est qu'il est rarissime qu'un grand événement de cette nature ait, dans un passé récent, respecté son budget de dépenses même si celui-ci a été élaboré avec toutes les apparences du sérieux. L'Exposition nationale suisse (Expo.02), qui se tient en ce moment, est en train d'en faire à son tour l'amère expérience. Les expositions internationales partagent d'ailleurs ce triste privilège avec les grands événements sportifs car les mêmes causes (pour l'essentiel) produisent les mêmes effets. L'organisation de la Coupe du monde de football en France a connu, elle aussi, cette évolution et, si elle a été bénéficiaire, c'est parce que ses recettes ont progressé encore plus vite que ne se sont accrues ses dépenses. Dans l'examen critique du budget de l'exposition de 2004, il sera tenu compte, autant que faire se peut, de ce phénomène par la constitution de réserves pour aléas.

L'analyse de risque, à laquelle il a été procédé pour les principaux postes de recettes et de charges, a conduit à retenir à chaque fois une hypothèse haute ou favorable (H.H.), correspondant généralement à peu de choses près aux évaluations de SEMIMAGES 2004, une hypothèse moyenne (H.M.) et une hypothèse basse (H.B.) retraçant une évolution très défavorable de la situation. En combinant les résultats des hypothèses de même rang, on peut bâtir trois scénarii qui sont présentés pour la commodité de l'analyse de risque mais dont il ne faudrait pas déduire qu'ils se réaliseront en l'état car on peut très bien constater, par exemple, la concrétisation d'un risque élevé sur certains postes de recettes et seulement d'un risque moyen pour les dépenses ou vice versa. Pour chaque hypothèse est indiquée la moins-value (M.V.) estimée par rapport au budget.

Les postes sur lesquels des facteurs de risque ont été décelés sont les suivants :

Pour les recettes :

- La fréquentation est la variable clé de l'équilibre du budget. Les hypothèses retenues sont celles présentées ci-dessus, complétées par des réductions, en hypothèses moyenne et basse, du nombre de spectateurs du soir pour tenir compte du fait que, 21 mois avant l'exposition, les grands artistes capables d'attirer 30000 spectateurs en soirée peuvent avoir déjà planifié leurs tournées. Cela donne :

H.H. : 8,5 millions de visiteurs et 744000 spectateurs du soir – M.V. : 0

H.M. : 6 millions de visiteurs et 372000 spectateurs du soir – M.V. :-59M€

H.B. : 3 millions de visiteurs et 186000 spectateurs du soir – M.V. :-128M€

- Si les tarifs prévus à ce stade sont globalement raisonnables, le tarif de 38€ envisagé pour une partie des adultes seuls paraît excessif (cf. supra). Il est proposé de le ramener à 30€.

L'incidence en est :

H.H. : M.V. : -12M€

H.M. : M.V. : -8M€

H.B. : M.V. : -4M€

- Certaines hypothèses faites pour les « royalties et concessions » semblent optimistes. Cela concerne le prix du « panier » moyen de restauration abaissé de 9 à 6€ pour tenir compte du fait que de nombreux visiteurs pourraient venir seulement l'après-midi ou préférer un pique-nique dans le parc. D'autre part, le prix de la place de parking (9,2€) est jugé dissuasif et il est proposé de le ramener à 4€, le nombre de places occupées étant par ailleurs indexé sur la fréquentation de même que les royalties sur les ventes effectuées dans les pavillons nationaux. Il en résulte au total les moins-values suivantes :

H.H. : M.V. : -6M€

H.M. : M.V. : -11M€

H.B. : M.V. : -17M€

- Le risque encouru sur les recettes de « sponsoring » est difficile à évaluer. D'un côté, SEMIMAGES 2004 s'efforce de traiter ce dossier avec le plus de professionnalisme possible tant en interne qu'en se faisant assister par le groupe CARAT (dont le contrat n'est toutefois pas signé). Mais d'un autre, le contenu de la manifestation est encore trop imprécis ou abstrait, comme l'indique un sponsor potentiel interrogé, la notoriété du projet est quasiment inexistante, la date n'est pas bien choisie pour certains grands sponsors habituels de ce genre d'événements mais qui s'investissent aussi dans le sport, comme Coca Cola, car en 2004 il y aura à la fois les Jeux Olympiques d'Athènes et le Championnat d'Europe de football au Portugal (d'une manière générale les expositions auraient intérêt à viser les années impaires plus dégagées du côté sportif).....sans oublier la crise boursière. Dans ces conditions, il est justifié de prévoir, en hypothèses moyenne et basse, les moins-values suivantes (pour une recette budgétée de 40M€) :

H.H. : M.V. : 0

H.M. : M.V. : -10M€

H.B. : M.V. : -20M€

- Le budget de l'exposition comprend 20M€ devant être apportés par des partenaires culturels (sous forme financière ou d'objets d'exposition) et, d'autre part, 10,3M€ de ventes de muséographie après l'exposition, dont SEMIMAGES 2004 reconnaît, elle-même, qu'elles sont par nature très aléatoires et qui sont en outre largement fongibles avec les recettes de partenariat puisque ce qui est coproduit ne peut pas être revendu.

Les discussions avec les partenaires potentiels ont pris beaucoup de retard. Une convention-cadre a certes été signée avec le Ministère de l'Education Nationale mais elle ne comporte aucun engagement de participation financière, la question étant en quelque sorte renvoyée à de grands établissements relevant de ce ministère (C.N.A.M., Muséum d'histoire naturelle....) qui pourraient être intéressés chacun par la coproduction d'une « boîte à images » (ces « boîtes » sont de petits édifices thématiques, qui sont prévus au nombre de 24, pour lesquels SEMIMAGES 2004 recherche des partenariats avec des institutions culturelles, des collectivités locales....). Mais aucune décision n'a été prise, ces institutions considérant même, au regard d'une situation financière qu'elles jugent très difficile, que leur participation ne pourrait être financée que par des mesures nouvelles en faveur de leur budget ! Le Ministère de la Culture et de la Communication, très engagé financièrement sur l'opération « Lille 2004, capitale culturelle de l'Europe » (6M€ dont l'engagement a été décidé avant la

candidature française auprès du B.I.E.), considère qu'il ne peut pas soutenir de manière importante un second grand événement en 2004. Mais deux « boîtes » pourraient être coproduites dans son ressort (dont une par le Louvre et l'autre sur l'architecture avec représentation en images de synthèse de monuments disparus). Du côté des collectivités locales, les choses sont un peu plus avancées : la Ville de Paris est prête à financer trois boîtes, la Région Ile-de-France une ou deux, le Département du Val d'Oise peut-être une. Mais au total, sur les 24 « boîtes » envisagées, pas plus du tiers n'est en instance aujourd'hui d'être financé. Dans un autre domaine, des orchestres ou des troupes de théâtre (orchestre de l'Ile-de-France, théâtre de la Ville...) pourraient se produire sur la « grande scène » à l'initiative des collectivités locales (la Ville de Paris prévoit d'affecter à cet effet 1,3M€ à une production d'une de ses institutions).

D'importantes incertitudes subsistent donc sur ces postes de recettes. Il en est tenu compte forfaitairement dans les hypothèses moyenne et basse :

H.H. : M.V. : 0
 H.M. : M.V. : -10M€
 H.B. : M.V. : -20M€

Pour les dépenses :

- Dans les dépenses de sécurité, le remboursement à l'Etat des dépenses qu'il effectuerait pour assurer la sécurité de l'exposition semble sous-estimé. Pour l'évaluer, SEMIMAGES 2004 s'est fondé sur ce qu'a payé le comité d'organisation de la Coupe du monde de football mais la Cour des Comptes a critiqué le montant retenu le jugeant nettement trop faible. Aussi, en l'absence d'estimation fiable du Ministère de l'Intérieur, est-il proposé de multiplier par deux la somme inscrite au budget, ce qui majore les dépenses dans toutes les hypothèses de 5M€.

- En sens inverse, est retiré du budget le montant qui y figure à titre de droit d'occupation du terrain, dont le caractère injustifié a été souligné ci-dessus. Il en résulte dans toutes les hypothèses une économie de 9M€.

- Les autres dépenses paraissent avoir été évaluées de manière sérieuse par SEMIMAGES 2004 avec l'aide du cabinet ALGOE. Les comparaisons effectuées en utilisant les ratios usuels n'ont pas révélé de sous-estimations manifestes mais il faut être conscient que la plupart des consultations et appels d'offres n'ont pas encore été lancés, ce qui ne permet pas de vérifier l'adéquation des évaluations avec les prix réellement constatés. Pour tenir compte de l'incertitude qui en résulte et du risque de dérive des coûts évoqué ci-dessus, aggravé dans le cas présent par la nécessité de travailler en urgence, des provisions plus importantes que celles figurant au budget doivent être constituées :

Il convient tout d'abord de porter à 10% du total des dépenses (pourcentage minimal pour un projet de cette nature) la provision générale pour aléas qui n'a cessé de diminuer dans les projets de budget successifs de SEMIMAGES 2004 et qui ne représente plus dans la dernière version que 4,1% de ce total. Cela augmente, dans toutes les hypothèses, les prévisions de dépenses de 17M€.

Pour tenir compte de l'urgence, une provision supplémentaire doit être constituée sur les dépenses pouvant être affectées par les contraintes particulières de délais. Il s'agit des constructions temporaires et des frais de conception et animation scénographique (qui regroupent les dépenses de réalisation du contenu). Trois taux sont appliqués selon les hypothèses, 10% en H.H., 15% en H.M., 20% en H.B., ce qui donne les montants suivants à provisionner : 12M€ en H.H., 18M€ en H.M., 24M€ en H.B..

Le tableau suivant récapitule les résultats de cette analyse pour trois scénarii combinant chacun les hypothèses d'un même rang :

Tableau n°2 :

Incidence sur les résultats de la réalisation éventuelle des différents scénarii
(en M€, le signe – indiquant une dégradation du résultat par rapport au budget,
le signe + une amélioration)

	Scénario favorable	Scénario moyen	Scénario catastrophe
Nombre de visiteurs	0	-59	-128
Tarification	-12	-8	-4
Royalties et concessions	-6	-11	-17
Sponsoring	0	-10	-20
Partenariats culturels	0	-10	-20
Dépenses de sécurité	-5	-5	-5
Suppression du droit d'occupation du terrain	+9	+9	+9
Provision pour aléas	-17	-17	-17
Provision pour couvrir les dérives dues à l'urgence	-12	-18	-24
TOTAL	-43	-129	-226

Le budget de SEMIMAGES 2004 étant présenté en équilibre, les chiffres figurant sur la dernière ligne ci-dessus représentent ce que serait le déficit d'exploitation en cas de survenance du scénario correspondant. On peut donc considérer qu'ils donnent la fourchette (avec un point moyen) dans laquelle devrait se situer le résultat de l'exposition.

Pour déterminer ce que l'Etat devrait couvrir, il faut tenir compte de ce que la Caisse des Dépôts devrait prendre en charge au titre de « l'accord » qu'elle a conclu avec l'Etat, soit 27M€ dans les deux scénarii les plus déficitaires, puisque alors sa garantie jouerait à plein, et, par application logique d'une règle proportionnelle (qui n'a toutefois pas été actée), un quart du déficit dans le scénario favorable. Si on ajoute les 60M€ déjà prévus (cf. supra), mais non financés à ce jour, la facture totale pour l'Etat, sans même prendre en compte sa participation aux travaux d'infrastructure, serait comprise entre 92M€ et 259M€ avec un point moyen à 162M€.

En regard de ces montants, il serait juste de mettre, pour autant qu'on sache les évaluer de manière fiable, le surcroît de recettes fiscales qu'apporterait l'exposition. Avec l'aide technique des services du Ministère des Finances, l'exercice a été tenté pour les recettes de T.V.A. à partir d'une étude de la Chambre de commerce qui a estimé en 2000 les retombées économiques de l'exposition à environ 700M€ (évaluation en ligne avec ce qui aurait été constaté à Lisbonne). L'exercice comporte toutefois une limite méthodologique importante : on ne sait pas bien distinguer, dans le chiffre d'affaires généré, ce qui est de l'apport net de ce qui est une substitution de consommation. Sous cette réserve, l'augmentation des recettes de

T.V.A. serait comprise entre environ 100M€ pour 8,5 millions de visiteurs et 35M€ pour 3 millions. Cela tendrait à montrer que, dans le scénario le plus favorable, les recettes fiscales apportées par l'exposition pourraient couvrir, et même un peu plus, la subvention de l'Etat mais que, dans les deux autres cas, le solde resterait nettement déficitaire pour celui-ci.

LES SOLUTIONS ENVISAGEABLES AUJOURD'HUI

L'analyse, à laquelle il vient d'être procédé, montre, hélas avec certitude, que les conditions du succès ne sont pas réunies aujourd'hui et la question, qu'il faut alors se poser, est de savoir si elles peuvent encore l'être d'ici le 7 mai 2004, date prévue d'ouverture de l'exposition.

Certes, on peut compter sur la qualité d'ensemble, trop méconnue à l'extérieur de la Seine-Saint-Denis, de l'équipe de SEMIMAGES 2004 qui est en charge du projet et qui est animée, dans les fonctions de direction, par des professionnels aux compétences confirmées dans leurs secteurs d'activités. Une incertitude, sinon une réserve, subsiste toutefois : elle porte, sans remettre en cause leurs qualités professionnelles, sur la capacité de ceux qui ont la responsabilité du contenu à concevoir et réaliser, dans le court laps de temps qui reste, un produit qui concilie les exigences de haut niveau, qu'on attend d'une exposition internationale, et un caractère suffisamment populaire et festif de nature à séduire le grand public, seul moyen d'éviter que cette opération n'entraîne un désastre financier. Cette équipe affiche une grande détermination, qui impressionne positivement, mais il est vrai que nul n'ignore que dans les circonstances présentes toute autre attitude condamnerait le projet et donc les emplois de ceux qui ont à le mettre en œuvre. L'arrivée, il y a quelques semaines, d'un directeur général très énergique, apte pour autant que ce ne soit pas déjà fait à insuffler un esprit « commando », est un atout supplémentaire.

La motivation des acteurs locaux est également un facteur favorable. Elle est en premier lieu le fait du Département mais c'est bien le moins qu'on soit endroit d'attendre de sa part puisqu'il est à l'origine de la candidature. C'est également le fait de nombreuses communes ou communautés de communes de Seine-Saint-Denis, mais pas de toutes, certains maires ayant fait part de leurs doutes, de leurs réticences, voire exceptionnellement de leur opposition. Le projet a aussi reçu le soutien déclaré de la Région Ile-de-France et de la Ville de Paris ; les efforts que ces deux collectivités sont prêts à faire en sa faveur sont précisés ci-dessous. Il faut enfin souligner qu'il est fortement appuyé par les milieux économiques locaux et tout particulièrement par la Chambre de commerce et d'industrie de Paris et sa délégation de Seine-Saint-Denis qui y voit un moyen à la fois de dynamiser le tissu économique local et de revaloriser l'image de marque d'un département qui en a ô combien besoin. Le soutien est en revanche beaucoup plus mesuré, voire maintenant inexistant, de la part des représentants des professions de « l'image », qu'elles s'intéressent à la technique ou au contenu. Il est vrai que rien n'a été fait jusqu'à présent pour les associer vraiment. Certains vont même jusqu'à dire qu'investir des fonds publics importants dans ce projet éphémère, alors que la filière traverse une crise grave, risque d'être considéré comme un gaspillage d'argent public.

Cette motivation, pour être vraiment utile, doit se transformer en véritable mobilisation au service de l'exposition. Or, en ce domaine, quasiment tout reste à faire, ce qui reste réalisable dans le court délai qui reste à condition de s'y atteler, dès la rentrée prochaine, sur l'échelle la plus large possible. Les acteurs locaux se disent prêts à s'y investir et ont même commencé à le faire (cf. les animations réalisées dans les collèges à l'initiative du Département et les réunions professionnelles organisées par la Chambre de commerce notamment avec les entreprises du secteur de l'image). Ils ne peuvent ignorer en tout cas

qu'actuellement la notoriété de l'exposition est faible en Seine-Saint-Denis et quasiment nulle ailleurs.

Mais ces atouts, pour importants qu'ils soient, ne sont pas décisifs à eux seuls ; ils représentent certainement une condition nécessaire au succès mais pas une condition suffisante. Les handicaps accumulés depuis le départ sont tels en effet que la détermination, la mobilisation et même la qualité des équipes ne peuvent plus garantir maintenant la réussite. Par exemple, quels que soient la compétence et l'engagement des dirigeants de SEMIMAGES 2004, quel parieur raisonnable engagerait aujourd'hui sa mise sur le respect des délais de réalisation de l'exposition ? Et il faut aussi évoquer le risque financier, sachant qu'une exposition ratée laissera certainement de lourdes pertes mais qu'il n'y a aucune certitude qu'une exposition réussie atteigne l'objectif fixé d'équilibre financier, tant celui-ci est fondé sur des hypothèses de recettes qui, dans les circonstances présentes, paraissent optimistes.

Maintenir l'exposition – et nécessairement à la date prévue car aucun report n'est possible en raison de la tenue de l'exposition d'Aichi l'année suivante – est donc un pari très risqué. L'objectivité, se fondant sur l'analyse des risques effectuée ci-dessus, conduit à conclure qu'il est malheureusement improbable qu'il puisse encore être gagné. Si, malgré ce pronostic défavorable, on souhaite malgré tout le relever, il est clair qu'il faut mettre toutes les chances de son côté, non seulement en mobilisant les atouts qui existent déjà au moins potentiellement, et qui sont évoqués ci-dessus, mais aussi en s'efforçant d'élargir le jeu. Le seul moyen pour espérer y arriver est de faire de ce projet ce qu'il aurait dû être dès l'origine à partir du moment où on avait décidé de le lancer : un projet national, assumé défendu et dirigé par l'Etat (ce qui n'aurait pas empêché, si on s'y était pris à temps, d'y associer beaucoup plus tôt et beaucoup plus complètement l'initiative privée). Une chose est sûre : continuer sur la pente actuelle conduirait à un échec certain. Il n'est plus temps, s'il l'a jamais été, d'envisager des demi-mesures ou des fausses économies. Le choix ne peut se faire qu'entre deux solutions tranchées, soit l'abandon du projet, soit sa relance dans le cadre d'une véritable opération de sauvetage dirigée par l'Etat, mais le succès de cette dernière est très aléatoire.

I – L'hypothèse de relance du projet :

La direction opérationnelle du projet n'est pas en cause. Comme il a été indiqué ci-dessus, SEMIMAGES 2004 dispose des moyens nécessaires et, pour autant qu'on puisse en juger à ce stade, adéquats pour réaliser cette opération. Il serait en tout état de cause très dangereux de bouleverser les équipes si près de l'exposition. Même pour le défi le plus difficile, celui du contenu, pour lequel existent d'importantes interrogations, ce n'est pas en mettant maintenant en cause les hommes qu'on les résoudra mais en favorisant, dans les limites très contraignantes des délais, la confrontation d'idées, en les testant.... Et ce devra être un des rôles de l'Etat, au titre du contrôle du bon déroulement du projet, que d'y veiller.

Car l'Etat, s'il ne doit pas se mêler de la gestion opérationnelle, doit en revanche assurer la conduite générale de la préparation de l'exposition et ne plus fuir, comme il l'a trop souvent fait jusqu'à présent, ses responsabilités. Celles-ci de toutes façons seront engagées, qu'il s'agisse du domaine financier comme il a été démontré ci-dessus, ou du domaine international puisque c'est le gouvernement français, et personne d'autre, qui invite les pays étrangers à participer et devrait donc répondre devant eux d'un échec.

Aussi est-il vivement recommandé, s'il est décidé de poursuivre l'aventure, à la fois d'unifier et de muscler la représentation de l'Etat et de démultiplier son action en faveur du projet :

Dans cette hypothèse, il est proposé tout d'abord de supprimer la dichotomie existante entre le commissariat général et la mission interministérielle en nommant, pour la conduite du projet dans toutes ses dimensions, un délégué du gouvernement qui réunirait les deux fonctions et aurait aussi autorité sur le commissaire à désigner du pavillon français (sans que cela remette en cause les pouvoirs propres de ce dernier vis à vis du B.I.E.). Le délégué du gouvernement serait tout particulièrement chargé de :

- tout l'aspect international du dossier qui devrait être traité avec une toute autre vigueur et un tout autre engagement que ce qui a été fait jusqu'à maintenant car l'enjeu serait de convaincre dans un très court laps de temps le maximum de pays à participer puis à veiller à ce que leur intégration dans le dispositif de l'exposition s'effectue dans les meilleures conditions possibles. Le succès de cette tâche suppose une unité complète de direction et donc que les services de SEMIMAGES 2004 qui travaillent aussi sur ces questions soient clairement placés sous l'autorité fonctionnelle du délégué.
- la communication institutionnelle du projet, pour veiller à ce que celle-ci ait bien toute l'ampleur nécessaire tant au niveau national qu'international et contrôler que l'image ainsi véhiculée corresponde bien au message que l'on veut faire passer. Pour mener à bien cette tâche, le délégué s'appuiera sur les équipes en charge de ces questions au sein de SEMIMAGES 2004, qui interviendront dans le cadre de leur budget. Dans ce domaine également, le délégué doit se voir reconnaître plus qu'un simple droit de regard : c'est un vrai commandement qu'il doit assumer ; il pourra s'appuyer au sein de l'Etat sur le Service d'Information du Gouvernement (S.I.G.) pour l'épauler dans cette action.
- la validation du contenu de l'exposition (car de toutes façons il n'est plus temps de définir des orientations.....). C'est certainement la tâche la plus difficile à concevoir mais pas la moins utile. Il ne faut pas casser en effet la mécanique de la direction programmes et production (D2P) de SEMIMAGES 2004, responsable de ces questions, d'autant plus qu'elle va être soumise à rude épreuve avec la montée en charge de tous les projets à la fois. Pour autant un travail de validation s'impose et il faut certainement innover dans l'urgence pour respecter toutes les contraintes. Une idée pourrait consister à ce que le délégué se fasse assister de quelques conseillers de très haut niveau, intervenant à temps partiel mais suffisamment disponibles pour exercer un contrôle au moins hebdomadaire sur l'évolution du contenu du projet. Ce devrait être, dans un souci d'efficacité, une équipe très restreinte, de l'ordre de trois personnes. Elle pourrait comprendre par exemple un très grand expert des industries de l'image, un homme de culture ayant acquis une réputation internationale dans ce secteur (cinéaste, homme de l'audiovisuel....) et un excellent connaisseur des expositions internationales et de ce qu'y recherche le public (qui pourrait être un ancien responsable d'exposition). Si l'Etat manifeste clairement son engagement, il devrait être capable d'attirer des personnalités de ce niveau. Devraient en outre être réalisés, comme indiqué ci-dessus, des tests de certains éléments de l'exposition auprès de panels représentatifs du public. Cet aspect de sa fonction exigerait certainement du délégué beaucoup de doigté et de détermination mais serait bien préférable à l'opposition notoire, et finalement, semble-t-il, assez stérile, entre l'équipe de SEMIMAGES 2004 et le conseiller sur ces questions du commissariat général.

Le délégué du gouvernement devrait aussi obtenir que les différents ministères se mobilisent enfin pour le succès du projet, relaient et appuient son action. Cette remarque vise en premier lieu le Ministère des Affaires Etrangères dont le rôle, tant à l'échelon central que dans les postes diplomatiques, serait essentiel pour faire activement la promotion de l'exposition et redresser, autant que faire se peut, le médiocre niveau prévisible de participation que la poursuite des errements actuels semble promettre. Mais elle concerne non moins prioritairement le Ministère de la Culture et de la Communication qui, tant par son administration centrale que par ses grands établissements, devrait devenir le ministère support de l'exposition. D'autres départements ministériels, comme par exemple le Ministère de l'Education, de la Jeunesse et de la Recherche, sont à des degrés moindres également concernés. Mais cette mobilisation nécessaire supposerait que deux préalables soient levés. Le premier est d'ordre financier : alors qu'aucun des concours financiers promis par l'Etat n'est à l'heure actuelle inscrit, même partiellement, dans un projet de budget, les départements ministériels consultés font tous valoir qu'il leur est impossible de prélever la moindre contribution sur leurs dépenses plafonnées et que, si financement il doit y avoir, il doit se traduire par une augmentation à due concurrence dudit plafond. Le second est d'ordre plus fondamental encore : en règle générale, les ministères ne sont pas prêts à s'engager en faveur d'un projet auquel ils ne croient pas ; ils redoutent alors que, s'ils s'y investissent et endossent de ce fait une part de responsabilité, l'échec, prévisible à leurs yeux, leur soit imputé.

La mise en œuvre du schéma esquissé ci-dessus nécessiterait également que les actionnaires de SEMIMAGES 2004, et tout d'abord le premier d'entre eux, le Département de Seine-Saint-Denis, y adhèrent et soient prêts, le cas échéant, à en accepter la traduction juridique appropriée. Cela ne devrait pas poser de problème insurmontable si cela apparaît bien comme une condition sine qua non de sauvetage de l'exposition. Mais encore faudrait-il qu'un accord de principe se traduise bien dans la réalité quotidienne du projet et qu'il n'entraîne pas un conflit ou même une situation de tension entre les hommes, qui, tout particulièrement dans le contexte actuel, iraient à l'encontre du but recherché.

La simple évocation de tout ce qu'il faudrait faire pour recadrer le dispositif jette un doute sur la faisabilité de l'entreprise dans les délais appropriés car, si relance il doit y avoir, elle doit être décidée et surtout mise en œuvre dans les jours qui viennent et non dans quelques semaines, certaines décisions concernant le projet ne pouvant même pas être différées jusqu'au mois de septembre.

En cas de poursuite du projet, un effort devrait être consenti par les collectivités locales concernées pour que les risques et charges soient mieux répartis dans des proportions qui restent toutefois acceptables par tous. De ce point de vue, la contribution des principales d'entre elles pourrait être la suivante (sachant que pour le Département de Seine-Saint-Denis, qui est logiquement le plus sollicité, un accord devrait être conclu avant toute décision de poursuivre) :

Le Département de Seine-Saint-Denis devrait accepter

- que le site de l'exposition soit mise à la disposition de celle-ci pour un euro symbolique, ce qui soulagerait son budget d'une charge injustifiée de 9,1M€ ;
- que la charge des garanties soit mieux équilibrée entre lui et l'Etat et que, si l'aménagement et la réalisation des constructions pérennes étaient bénéficiaires, tandis que l'exposition serait déficitaire, le bénéfice tiré des premiers soit prioritairement affecté au remboursement de la subvention versée par l'Etat (30,5M€), dans la limite de la garantie d'exploitation que celui-ci serait amené à supporter ;

- de prendre à sa charge une première tranche de l'éventuel déficit d'exploitation dans une limite qu'il envisagerait lui-même de fixer à 6M€ HT, mais qu'il faudrait s'efforcer de porter à environ 8 ou 10M€ pour tenir compte de l'accroissement possible des subventions du FEDER et de la décision de la Région de récupérer après l'exposition un des bâtiments pérennes pour en faire un centre d'apprentis (cf. infra), toutes choses qui réduisent son risque financier (mais pas celui de l'Etat d'où la nécessité d'une contrepartie) ;
- de s'engager à racheter après l'exposition une partie des bâtiments provisoires ayant abrité les pavillons nationaux pour en faire des salles de sport (ce qui aurait une influence directe sur le résultat d'exploitation garanti par l'Etat puisqu'il s'agit de constructions provisoires) ;
- d'examiner avec les autres collectivités locales de Seine-Saint-Denis la possibilité de s'engager à acheter un contingent de places important (qui pourrait être d'un ordre de grandeur comparable à l'effort que compte faire la Région en ce domaine).

Même s'ils ne font pas l'objet à ce stade d'engagements formels et encore moins de délibérations, ce qui doit inciter à la prudence, ces différents points ont semblé acceptables ou négociables aux interlocuteurs du Conseil Général. Celui-ci est, il est vrai, très désireux de voir se tenir l'exposition dont il reste le plus fervent défenseur.

La Région Ile-de-France est prête elle aussi à faire un effort significatif qui ne saurait aller toutefois jusqu'à participer à la garantie du déficit d'exploitation pour soulager l'Etat car cela lui est impossible politiquement sinon juridiquement. La participation de la Région pourrait prendre trois formes :

- le rachat après l'exposition d'un bâtiment de 6000 mètres carrés pour en faire un centre de formation d'apprentis aux métiers de l'image ;
- l'engagement d'acheter des billets pour un montant de 10 à 15M€ ;
- le financement et la coproduction d'une ou deux « boîtes à images ».

La Ville de Paris apporte également un soutien marqué à l'exposition et est prête à prendre 7% du capital de SEMIMAGES 2004. En outre, elle financerait et coproduirait trois « boîtes à images » et une des grandes institutions culturelles de la Ville créerait un spectacle qui serait joué sur la « grande scène » de l'exposition. Dans le domaine de la communication, la Ville de Paris, de par sa notoriété, pourrait être également un appui important.

II – L'hypothèse d'abandon du projet :

Un arrêt du projet à ce stade pourrait être décidé, comme le prévoit la convention entre l'Etat et SEMIMAGES 2004, « pour des motifs d'intérêt général ». La convention précise que la résiliation prendra effet avec un préavis de six mois et que l'organisateur percevra une indemnité destinée à couvrir les frais engagés. Ces derniers incluent notamment la valeur de reprise des stocks et approvisionnements, les frais de rupture des contrats de travail des salariés (sauf dans le cas de reprise de ces derniers par l'Etat ou un nouvel exploitant), les frais engagés et non encore couverts, la valeur non amortie des investissements.

Les dépenses réalisées au 30 juin 2002 atteignaient 9,7 M€ (dont plus de la moitié correspond aux rémunérations des salariés de SEMIMAGES 2004). La société prévoit qu'elles devraient atteindre 17,6 M€ au 31 août.

Les engagements étaient de 56,9 M€ au 30 juin, correspondant, outre les charges de structure (principalement les salaires jusqu'au 31 décembre 2004) à divers contrats déjà conclus, aux frais du dossier de candidature et à l'engagement de reverser 1 % des recettes au BIE (2 M€). Depuis le lancement de la mission d'expertise, le contrôle d'Etat n'a plus visé de marché mais des entreprises ont commencé à travailler après avoir été retenues et en conséquence demanderont des indemnités.

Si l'arrêt était décidé avant le 31 août, les dépenses atteindraient près de 30 M€, composés comme suit :

- les rémunérations déjà versées et les frais de licenciement. Au-delà d'indemnités de licenciement conventionnelles (ou contractuelles de 9 mois pour les cadres supérieurs), un plan social devrait être mis en œuvre puisque la société compte 72 salariés. Les rémunérations seraient assurées jusqu'à mars 2003 ;

- les dépenses déjà réalisées dans le cadre des contrats, à quoi s'ajouteraient des pénalités de 4 % du montant engagé (le montant le plus élevé serait d'1 M€ pour l'architecte Tschumi) ;

- l'engagement de verser 2 M€ au BIE ;

- le remboursement du dossier de candidature au département (3,5 M€) ;

Au total, la charge à constater correspondrait à 17,6 M€ déjà réalisés et 8,8 M€ d'indemnités. Il serait raisonnable et juste, s'agissant d'un projet qui a fortement mobilisé des équipes qui ont en général été constituées avec des salariés ayant quitté leur activité précédente, de prévoir des mesures favorables. Au total, le coût devrait donc approcher 30 M€.

Il est à noter que l'essentiel des dépenses engagées et donc du coût à assumer correspond à la partie « exposition » des opérations de SEMIMAGES 2004, plus qu'à la convention d'aménagement ou à la convention de constructions. En tout état de cause, si l'Etat décide de mettre un terme à la préparation de l'exposition et rend de ce fait inutiles les dépenses déjà consenties, c'est à lui de prendre en charge la totalité des coûts.

Il devra notamment indemniser les communes ayant entrepris de modifier leurs plans d'urbanisme pour les besoins de l'exposition des frais engagés à ce titre (c'est le cas de Dugny qui a dépensé 0,3M€ pour cela).

Il est possible en outre que le Département demande une indemnisation pour les travaux de voiries routières qui n'auraient pas été engagés sans le projet d'exposition (le carrefour Lindbergh ne serait donc pas concerné). Cette demande ne devrait pas être acceptée car elle n'est pas réellement justifiée ; la question devrait être traitée dans le cadre des mesures de compensation.

Il n'est pas exclu non plus que le retrait du projet d'intérêt général (P.I.G.) se traduise par des recours de collectivités ou de personnes qui s'estimeraient lésées (la révision du P.L.U. de Stains est achevée depuis le 26 juin et il faut mesurer quelle incidence aurait sur cette révision le retrait de l'acte qui l'a permis ; il est prévu que les autres soient achevées fin septembre) .

Par ailleurs, les pays ayant déjà engagé des dépenses (c'est le cas, semble-t-il, de la Suisse, peut-être de la Belgique) sont en droit d'en demander le remboursement à la France.

Enfin, l'effectif du commissariat général, si l'on excepte la situation contractuelle de la commissaire générale, n'est composé que de fonctionnaires (et d'une secrétaire contractuelle mise à disposition par le ministère de la Culture et de la Communication). L'ensemble de ces agents pourrait être repris par leur administration d'origine.

La Caisse des Dépôts devrait prendre sa part des dépenses résultant de l'arrêt du projet, qui devraient être partagées selon la clé de répartition mentionnée ci-dessus, soit les trois quarts pour l'Etat, un quart pour la Caisse. Cette disposition ne fait pas partie explicitement de « l'accord » conclu mais elle en découle logiquement et devrait donc être acceptée par la Caisse.

Dans ces conditions, la charge pour l'Etat serait ramenée à environ 25M€ (après prise en compte d'une provision pour couvrir les aléas rappelés ci-dessus). Mais dans le même temps seraient rendus disponibles les crédits réservés pour la réalisation de la desserte du Bas Martineau (soit pour l'infrastructure environ 16M€ dont 30% à la charge de l'Etat et 70% à la charge de la Région).

Les mesures de compensation envisageables :

Dans le cadre de l'arrêt de l'activité de SEMIMAGES 2004, pourrait être étudiée la possibilité de valoriser l'actif incorporel de cette société pour en faire bénéficier la collectivité et en premier lieu le Département de Seine-Saint-Denis. L'idée pourrait être de conserver le concept d'une exposition sur l'image mais de le faire sortir du cadre trop contraignant de l'exposition internationale telle qu'elle était prévue et conçue. Le principe serait de rechercher un organisateur professionnel de salons qui pourrait donner corps à l'idée ce qui supposerait – et cela reste à démontrer – qu'une telle initiative pourrait être économiquement viable. Le groupe CARAT, qui le pense, est prêt à en faire l'étude et à rechercher les partenaires pouvant s'y intéresser. L'Etat pourrait donner son accord à cette démarche qui ne grèverait que faiblement le coût de la liquidation sous deux conditions : que la localisation de l'exposition soit recherchée en Seine-Saint-Denis (par exemple dans un des parcs d'exposition) et qu'une priorité d'embauche soit accordée aux salariés de SEMIMAGES 2004 qui seraient intéressés. Il n'est pas sûr toutefois, malgré l'optimisme du groupe CARAT sur ce point, que ce qui a été produit jusqu'à présent par SEMIMAGES 2004 soit réutilisable. Il convient donc de rester prudent et de ne prendre aucun engagement à ce titre avant inventaire.

Les compensations à apporter devraient privilégier le développement durable du territoire où aurait dû se tenir l'exposition de 2004, c'est à dire le secteur de Plaine de France active. Des études sont en cours au sein de l'établissement public « Plaine de France » notamment sur la réindustrialisation de toute cette zone. L'Etat leur apporte son soutien. Mais

d'ores et déjà un grand projet recueille l'unanimité ou quasiment pour devenir le moteur de développement de ce territoire : il s'agit de la rénovation et de l'agrandissement du Musée de l'Air et de l'Espace. Il ne faut pas s'y tromper, c'est un projet très important dont le coût peut être évalué à environ 150M€ car l'objectif serait d'en faire le premier musée au monde de la spécialité à l'égal au moins du musée analogue de Washington. On ne se contenterait d'ailleurs pas de faire un musée exclusivement tourné vers le passé mais on y adjoindrait une vitrine technologique de l'aéronautique moderne en faisant participer dès le départ, s'ils le souhaitent, les industriels du secteur au projet.

Mais pour éviter les déboires qu'a connus le projet d'exposition de 2004, il faut qu'avant toute décision définitive une étude complète de ce projet dans toutes ses dimensions soit effectuée. C'est pourquoi le Premier Ministre, s'il en a convenance, pourrait annoncer qu'une mission interministérielle serait constituée dès l'automne pour étudier les conditions de réalisation de ce projet. Cette mission devrait être largement ouverte non seulement sur les représentants de l'Etat et des collectivités locales mais aussi sur le monde économique et tout particulièrement sur les entreprises du secteur aéronautique. La mission devrait être dotée de moyens raisonnables lui permettant de faire réaliser les études qu'elle jugerait nécessaire sans devoir s'appuyer sur autrui.

Son calendrier pourrait être de remettre de premières conclusions au printemps prochain de façon à permettre, le cas échéant au Premier Ministre de s'exprimer, s'il le souhaite, sur le sujet au prochain salon de l'aéronautique en juin 2003. Le rapport définitif serait déposé à l'automne 2003 (les premières inscriptions budgétaires au-delà des frais de la mission n'interviendraient donc pas avant 2004 au plus tôt).

Pourraient être aussi annoncés toujours dans la perspective de favoriser le développement durable de cette zone :

- dans la continuité des travaux sur la RN2, décidés dans le cadre de la préparation de l'exposition, et qu'il n'est pas question de remettre en cause, pas davantage d'ailleurs que l'élargissement et la couverture de l'autoroute A1 à la hauteur du Blanc-Mesnil, l'achèvement de la requalification de cette même RN2 et de la RN17 jusqu'à la limite du Val d'Oise (opération qui peut d'autant plus facilement être annoncée qu'elle est inscrite au contrat de plan et que le directeur régional de l'Equipement vient d'en proposer la réalisation à la direction des routes) ;
- l'intérêt porté par le gouvernement aux études en cours au sein du S.T.I.F. sur la desserte du Bourget par transport en commun (poursuite de la ligne 7 de métro, tramway en site propre.....) ;
- la réalisation à Dugny d'un conservatoire de musique que « l'exposition avait promis », qui n'est pas à réaliser avant 2004 au plus tôt (coût : 2M€).

Enfin, si le Premier Ministre annonce l'abandon du projet d'exposition, il devra se poser la question du maintien, ou non, dans le même département de l'implantation du Musée du sport, qui partage avec l'exposition le triste privilège d'avoir été décidée dans son principe, mais de n'être pas financée. La comparaison s'arrête là car c'est par ailleurs un projet d'une dimension plus modeste, dont les risques financiers sont maîtrisés, et qui devrait permettre l'achèvement dans les meilleures conditions possibles du quartier du Stade de France à Saint-

Denis. L'investissement à réaliser est d'environ 10M€ pour la scénographie mais en l'état actuel des choses le Ministère des sports ne dispose pas des crédits pour le financer. La décision est à prendre très rapidement comme pour l'exposition (en l'occurrence d'ici l'automne) car, en cas d'abandon du projet, il faut que le promoteur retenu puisse reconvertir le plus rapidement possible en bureaux ou commerces les surfaces initialement prévues pour le musée, sauf à voir perdurer une « dent creuse » en face du Stade de France.

CONCLUSION

De cette analyse se dégagent quatre points essentiels :

C'est l'accumulation des risques, parmi lesquels figure au milieu d'autres le risque financier, qui fait penser que, d'un point de vue statistique, il y a de très fortes chances pour que l'un d'entre eux au moins se réalise et empêche la tenue ou compromette le succès de l'exposition. A vrai dire il n'y a pas une des composantes de l'organisation qui ne soit pas confrontée à un ou plusieurs risques.

Or l'échec, s'il devait malheureusement se produire, ne serait pas sans conséquence sur l'image de la France. De par leur statut, la participation de pays venus du monde entier, leur couverture médiatique, les expositions universelles ou internationales sont des caisses de résonance extraordinaires. Mais cela a une contrepartie ; aucun échec n'est pardonné, aucun retard n'est passé sous silence, comme en témoigne l'acharnement médiatique dont a été victime l'exposition de Hanovre. S'il y a échec, il l'est aux yeux du monde entier. Ce rappel ne doit pas être oublié par tous ceux qui comptent sur « l'effet d'image » pour mieux faire connaître la Seine-Saint-Denis, y attirer des entreprises..... « L'effet d'image » malheureusement est réversible.

La poursuite de l'opération nécessiterait un engagement total de l'Etat. Ne pas avoir agi ou avoir peu agi hier le condamne en effet à mettre désormais les bouchées doubles, s'il décide de persévérer. Mais même s'il adaptait son dispositif en conséquence et consentait à l'effort financier nécessaire, il n'aurait aucune garantie de succès, les occasions manquées ne pouvant malheureusement pas toutes être rattrapées. En outre, les nouvelles orientations devraient être décidées et surtout mises en œuvre très rapidement, dans des délais se comptant en jours plutôt qu'en semaines, car tout retard supplémentaire ruinerait définitivement les chances de succès.

L'éphémère parfois peut devenir durable mais ce n'est pas le destin qui semblait promis à l'exposition de 2004 et au site choisi pour l'accueillir. Si donc l'arrêt du projet était décidé, il faudrait faire comprendre, pour apaiser les déceptions légitimes, que, si l'on abandonne l'éphémère, c'est pour mieux se consacrer au durable, l'action devant très vite prendre le relais de l'intention.

A Paris, le 2 août 2002,

L'Inspecteur Général des Finances

Noël de SAINT PULGENT