

ANNEXE III
Référé de la Cour des comptes du 19 septembre 2011 concernant le
contrôle de la compagnie française pour l'exposition universelle de
Shanghai (COFRES)



28-11 -> JP

Le Premier président

Paris, le

24 NOV. 2011

à

Monsieur le Président de la commission des finances
du Sénat

Objet : communication d'un référé concernant le contrôle de la Compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai (COFRES SAS).

P.J. : - référé n° 61974 adressé le 19 septembre 2011 au Premier ministre ;
- liste des référés transmis au Parlement au cours des douze derniers mois.

En application des dispositions de l'article L. 135-5 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre le référé n° 61974, adressé le 19 septembre 2011 au Premier ministre concernant le contrôle de la Compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai (COFRES SAS).

Le président de la deuxième chambre de la Cour est à votre disposition pour toutes précisions que vous souhaiteriez obtenir.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour des comptes mettra en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné le cas échéant de la réponse reçue, dans un délai de deux mois.

De la Cour des Comptes.

Didier Migaud
Didier MIGAUD



Le Premier président
61974

Paris, le 19 SEP. 2011

à

Monsieur François FILLON
Premier ministre

Objet : référé du Premier président de la Cour des comptes au Premier ministre sur le contrôle de la Compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai (COFRES SAS).

La Compagnie française pour l'exposition de Shanghai (COFRES SAS), enregistrée au registre du commerce le 20 juin 2007, a été créée par l'Etat, son actionnaire unique, pour préparer, organiser et réaliser la participation de la France à l'exposition qui s'est déroulée à Shanghai du 1^{er} mai au 31 octobre 2010. Depuis, la représentation de la France à l'exposition de Yeosu en Corée, du 12 mai au 12 août 2012, lui a été confiée.

La gestion de la COFRES a été contrôlée par la Cour des Comptes en vertu de l'article L 133-1 du code des juridictions financières pour les exercices 2008 à 2010 durant lesquels se sont déroulées les principales opérations de gestion de l'exposition de Shanghai. La Cour procédera ultérieurement à l'examen des comptes de la société, mais elle tient à vous communiquer, dès à présent, certaines observations qu'appelle sa gestion.

1) Avec 10,2 millions de visiteurs, le pavillon français a été le plus fréquenté de l'exposition de Shanghai, surclassant même le pavillon chinois (9,4 millions de visiteurs).

Cette réussite quantitative remarquable s'explique principalement par la fonctionnalité du bâtiment qui ménageait un temps d'attente réduit et permettait une visite rapide, ainsi que par l'intérêt très fort du public chinois pour la France. Par contre, le contenu de la programmation, qui peut être qualifiée de modeste, ne donnait à voir qu'une image très convenue de notre pays, fondée essentiellement sur le charme et le luxe.

Si un sondage réalisé par la COFRES auprès des visiteurs fait apparaître une appréciation très positive de leur part, une véritable évaluation des résultats ne peut être effectuée en l'absence d'objectifs préalables fixés à la manifestation. Il est nécessaire qu'une telle pratique soit mise en œuvre pour l'exposition de Yeosu.

2) Le budget, initialement prévu à hauteur de 50 M€, à parité entre l'Etat et les apports en mécénat, a été sensiblement réduit à 37 M€, du fait de l'insuffisance du mécénat.

La COFRES, malgré l'introduction d'une disposition législative permettant la déduction fiscale pour les entreprises apportant des fonds au projet, ainsi que de nombreuses relances, a enregistré un échec dans sa recherche de mécénat qui n'a atteint que 6,9 M€, soit environ le quart de l'objectif.

En conséquence, l'Etat a dû consentir un effort supplémentaire de plus de quatre millions d'euros, son apport total ayant dépassé les 29 M€, auxquels il faut ajouter la dépense fiscale au titre du mécénat (0,9 M€) et la mise à disposition, dans des conditions critiquables, de locaux et de personnel (0,2 M€). Les dépenses ayant été inférieures à ce budget, un reliquat de 1,7 M€ serait disponible.

Il convient de s'interroger sur l'intérêt limité porté par les entreprises à cette manifestation. Une définition plus claire des objectifs de la manifestation à laquelle auraient été associés les mécènes pressentis aurait peut être permis une meilleure mobilisation en faveur du mécénat.

La Cour constate en outre que le projet n'a pas non plus réussi à fédérer les collectivités locales, totalement absentes du projet à l'exception de deux villes, trois régions (Ile-de-France, Rhône-Alpes et Alsace) ayant même préféré participer à la manifestation en dehors du pavillon français.

3) La gouvernance de la société appelle les plus vives critiques.

La Cour admet naturellement que l'urgence et la complexité d'une opération menée à l'étranger dans des conditions difficiles peuvent exiger des décisions prises sans formalisme excessif. Toutefois, elle considère que cette situation ne doit pas conduire au non-respect réitéré des règles posées par les statuts, comme elle a pu le constater.

A de très nombreuses reprises en effet, le conseil d'administration a été consulté a posteriori, alors que les statuts prévoient qu'il donne autorisation au président préalablement à de nombreuses opérations. Il s'est ainsi trouvé devant des faits accomplis qu'il ne pouvait qu'entériner. Il en est ainsi, par exemple, pour la signature de contrats d'embauche de personnels, entérinée parfois plusieurs mois après (contrat de l'informaticien : deux mois et demi, renouvellement du contrat du directeur de la communication : six mois), pour la conclusion de marchés (marché de voyages : un mois et demi, dénoncé par la suite sans autorisation) ou pour certains paiements (société Igguzzini : cinq mois).

La moitié environ des séances du conseil d'administration et du conseil d'orientation a été tenue en commun, alors que les statuts définissent clairement les fonctions et les attributions de chacune de ces deux instances. Par ailleurs, leur présidence commune, assurée par le président de la COFRES, retire tout caractère de contre pouvoir au conseil d'orientation et lui fait perdre une bonne part de sa raison d'être. La Cour souhaite que la présidence du conseil d'orientation soit confiée à une « personnalité de haut niveau », pour permettre à cette instance de déterminer les orientations stratégiques générales de la société et donner son avis sur sa gestion et sa gouvernance, comme le prévoit expressément les statuts.

La Cour constate enfin que le contrat d'objectifs et de moyens prévu par les statuts, liant l'Etat et la COFRES, n'a pas été rédigé. Elle juge indispensable qu'un tel document soit établi pour l'exposition de Yeosu et que soit mis fin aux errements de gouvernance dénoncés ci-dessus.

4) Outre le non respect fréquent des statuts, certaines pratiques de gestion du président de la COFRES sont apparues très contestables.

Ainsi le recrutement d'un artiste chinois motivé, selon le président, par la connaissance personnelle de l'artiste et par sa disponibilité pour réaliser un décor, constitue un risque de conflit d'intérêts dès lors que la représentation en France de cet artiste est assurée par une galerie dirigée par le fils du président.

De même, en matière de marchés, le recours à des personnels temporaires à Shanghai aurait dû faire l'objet de marchés, compte tenu de l'importance des montants ; les dépassements importants de plusieurs marchés auraient dû faire l'objet d'avenants. S'agissant du marché de restauration et de vente, la Cour observe que ce marché très profitable, directement par le bénéfice retiré, mais aussi indirectement par l'apport d'image dont le bénéficiaire a tiré pour son nouveau restaurant ouvert à Shanghai, n'a pas été négocié dans les meilleures conditions. Lancé tardivement, l'appel d'offres n'a reçu que peu de réponses et un concurrent s'étant désisté, la COFRES a dû conclure avec un candidat unique. La Cour considère qu'un lancement plus précoce de l'appel d'offres aurait prémuni la COFRES du risque de concurrence trop restreinte en lui permettant de lancer un nouvel appel d'offres. La Cour recommande pour l'avenir un renforcement des procédures et du contrôle des achats afin de garantir la transparence des choix.

Enfin, en matière de remboursements de frais de voyage, la Cour, au vu des pièces consultées, a parfois éprouvé des difficultés à distinguer frais professionnels et dépenses privées du président. Il en est ainsi pour de nombreux voyages effectués à destination de Montpellier ou à partir de Montpellier. Un renforcement des procédures dans ce domaine est aussi indispensable.

5) S'agissant de la rémunération du président, la Cour conteste certaines pratiques.

Elle constate que le président a été rémunéré à compter du 1er janvier 2008 par décision rétroactive prise le 14 mai 2008 par le ministre du budget. Les nouveaux statuts, prévoyant la rémunération du président étant entrés en vigueur le 5 mai 2008, la rémunération du président antérieurement à cette date est sans fondement juridique.

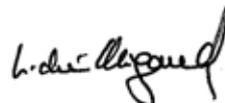
En outre, la Cour constate que la part variable de la rémunération, s'élevant à 20 % du montant brut annuel, a été systématiquement attribuée dans son intégralité, les critères d'attribution apparaissant particulièrement larges et souples, voire inexistantes en 2010. La Cour considère que la fixation de critères plus contraignants est indispensable, faute de voir cette part variable ne constituer qu'un simple complément de rémunération attribué automatiquement.

-oOo-

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 135-5 modifié du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 135-5 modifié du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de vos réponses si celles-ci sont parvenues dans ce délai. A défaut, vos réponses seront transmises au Parlement dès réception par la Cour.

Rés en document



Didier MIGAUD

28-MSJP



Le Premier président

Paris, le 08 DEC. 2011

à

Monsieur le Président de la commission des finances
du Sénat

Objet : communication d'une réponse au référé n° 61974 relatif au contrôle de la Compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai (COFRES SAS).

P.J. : - réponse du Premier ministre, en date du 2 décembre 2011.
- liste des référés transmis au Parlement au cours des douze derniers mois.

En application des dispositions de l'article L. 135-5 du code des juridictions financières, je vous ai transmis le 24 novembre 2011 le référé n° 61974 relatif au contrôle de la Compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai (COFRES SAS).

J'ai l'honneur de vous adresser la réponse du Premier ministre, en date du 2 décembre 2011.

Le président de la deuxième chambre est à votre disposition pour toutes précisions que vous souhaiteriez obtenir.

Je vous laisse le soin d'assurer la diffusion de ce document aux membres de votre commission et vous adresse, pour information, la liste des référés qui vous ont été transmis au cours des douze derniers mois.

Ms cad. de Couvert.

Didier Migaud
Didier MIGAUD



KCC A1111229 CDC
06/12/2011

Paris, le 7 DEC 2011

Le Premier Ministre

1486/111 SA

à

Monsieur le Premier Président
de la Cour des comptes

Objet : Contrôle de la Compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai (COFRES SAS).

V/Réf. : Lettre du 19 septembre 2011 - Référé n° 61974.

Par un courrier en date du 19 septembre dernier, vous m'avez adressé un référé sur le contrôle de la Compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai (COFRES SAS).

Votre courrier appelle de ma part les éléments de réponse suivants.

1) L'absence d'objectifs fixés préalablement à la manifestation.

Les modalités de contrôle de COFRES SAS (arrêté et échange de lettres précisant l'arrêté) n'ont été finalisées qu'en avril 2008. La COFRES s'est donc trouvée pendant plusieurs mois sans organe délibérant susceptible de définir des objectifs suffisamment en amont, alors que le calendrier de l'exposition nécessitait d'avancer rapidement dans la réalisation du Pavillon.

Comme le propose la Cour, le conseil d'administration de COFRES SAS sera saisi d'un projet fixant un certain nombre d'objectifs relatifs à l'exposition de Yeosu.

2) L'insuffisance du mécénat et de l'implication des collectivités locales.

Comme il est d'usage lors de ces grandes manifestations, j'ai adressé le 30 mars 2009 une lettre de sensibilisation aux grandes entreprises du CAC 40.

Dans une lettre commune en date du 29 mai 2009, les ministres des affaires étrangères et européennes, de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et du budget des comptes publics et de la fonction publique ont rappelé au président de la COFRES le caractère essentiel de la recherche de mécènes privés pour le financement du pavillon français de Shanghai. Les ministres soulignaient que l'objectif d'un financement à parité entre l'Etat et les entreprises restait prioritaire.

Le président de la COFRES a indiqué à son conseil d'administration que toutes les entreprises françaises des CAC 40 et SBF 120 avaient été sollicitées par lettre.

Parmi les informations fournies par les entreprises pour expliquer leur faible mobilisation, deux éléments sont souvent mis en avant : le caractère grand public des expositions universelles et internationales et l'existence de nombreux salons professionnels ciblés sur un secteur d'activité correspondant mieux à leur besoin.

Concernant le fait que le pavillon français n'a pas réussi à fédérer les collectivités locales, je rappelle qu'à côté des pavillons nationaux, était prévu un espace spécifique sur le thème « meilleures pratiques urbaines ».

Les autorités chinoises avaient ainsi invité des villes ou des régions à s'implanter sur cet espace dans l'exposition. Les candidatures des régions Île-de-France, Alsace et Rhône-Alpes ont été retenues, ce qui leur a permis de faire valoir les savoir-faire de leurs entreprises en matière d'architecture, d'éco-quartier et d'aménagement urbain. D'autres villes comme Brême, Hambourg (Allemagne), Montréal (Canada), Shanghai, Daming (Chine), Madrid (Espagne), Sao Paulo, Porto Alegre (Brésil), Osaka (Japon), Londres (Angleterre), Taipei (Taiwan) et le regroupement de 12 villes italiennes (Bologna, Cosenza, Lucca, Parma, Pavia, Salerno, Siena, Syracuse, Spoleto, Trieste, Padus, Perugia) ont également construit des pavillons séparés.

Cette situation me conduit à relativiser le caractère insuffisamment fédérateur du pavillon français.

3) La gouvernance de la société.

Au plan juridique, la COFRES s'est trouvée jusqu'en avril 2008 sans organe délibérant susceptible d'approuver les décisions prises.

Les dépenses correspondant au lancement de l'opération sont donc intervenues sans que le conseil d'administration n'ait pu en être préalablement saisi. Cela a notamment été le cas des marchés de définition du projet et des premières embauches.

En revanche, plusieurs opérations ont été effectuées sans consultation préalable du conseil d'administration postérieurement au printemps 2008. A chaque fois, les représentants de l'Etat à ce conseil ont rappelé au président les règles applicables, ce dont font foi les procès-verbaux.

Par ailleurs, la Cour souhaite la nomination d'une « personnalité de haut niveau » pour présider le conseil d'orientation. Cette demande nécessite une modification des statuts de COFRES SAS et, en particulier, celle de l'article 16.1 qui prévoit que le président de la société est également président de droit du conseil d'administration et du conseil d'orientation pour la durée de ses fonctions de président de la Société (5 ans).

Compte tenu de la date prochaine de l'ouverture de l'exposition internationale de Yeosu (12 mai 2012) et de l'état d'avancement des travaux du pavillon français, un tel changement n'interviendra pas à temps pour réaliser l'un des objectifs visés par la Cour, à savoir déterminer de façon plus satisfaisante les orientations stratégiques générales de la société.

En revanche, je suis tout à fait disposé à envisager de mettre en œuvre cette proposition au sein de la structure qui pourrait se voir confier l'organisation d'une exposition ultérieure.

La Cour juge enfin indispensable qu'un contrat d'objectifs et de moyens soit

conclu entre l'Etat et la COFRES, conformément aux statuts de cette dernière.

De la même manière, la proximité de l'exposition de Yeosu me semble priver cette recommandation d'une grande partie de sa portée pratique. Mais elle sera mise en œuvre le cas échéant avec la structure qui pourrait se voir confier l'organisation d'une exposition ultérieure.

Plus largement, concernant la gouvernance de COFRES SAS et la conduite de projets de cette nature, je vais demander un rapport à l'inspection générale des finances et au contrôle général économique et financier, afin de disposer de propositions d'évolution du cadre dans lequel intervient l'Etat pour les expositions internationales et universelles.

4) Les pratiques de gestion du président de la société.

J'ai pris connaissance attentivement des observations de la Cour sur ces points.

Je souligne qu'aucun de ces points n'a été soumis pour approbation au conseil d'administration.

5) La part variable de la rémunération du président.

L'approbation de l'attribution de la part variable de la rémunération du président de la COFRES au titre de l'année 2010, plafonnée à 20 % de son salaire annuel brut, a été soumise au conseil d'administration du 24 mars 2011, au cours duquel les administrateurs ont indiqué que les éléments dont ils disposaient ne permettaient pas de considérer que le président n'avait pas rempli ses objectifs. Il convient notamment de rappeler, comme le fait d'ailleurs la Cour dans l'introduction de son référé, que le Pavillon français à l'Exposition universelle de Shanghai a été un grand succès public.

Pour l'année 2011, le conseil d'administration fixera des objectifs contraignants et mesurables pour lui permettre de se prononcer sur la part variable de la rémunération du président de la COFRES, sur la base d'une proposition de la ministre chargée du budget, conformément à l'article 16.4 des statuts de la SAS.



François FILLON