

3

Le parc végétal Terra Botanica : une initiative coûteuse à la recherche d'une viabilité financière

PRÉSENTATION

Le parc Terra Botanica, situé à Angers dans le Maine-et-Loire, est un parc aménagé qui présente au public, sur une superficie d'environ 15 hectares, 275 000 végétaux venus des cinq continents. Les plantes sont mises en scène ; la visite permet de découvrir notamment des variétés de plantes insolites et l'histoire du végétal.

Cet équipement résulte de la volonté ancienne et permanente des acteurs publics et économiques angevins de promouvoir l'image du département de Maine-et-Loire en valorisant sa filière végétale, d'abord à travers la production horticole, mais aussi grâce à l'enseignement supérieur, la recherche et développement et, plus récemment, l'innovation technologique et le tourisme à thème, incarné justement par le parc Terra Botanica.

Le parc a ouvert ses portes au public en avril 2010. Dès 2014, la situation financière de la société d'économie mixte (SEM) chargée de son exploitation était très critique. En effet, alors qu'il était configuré à l'origine pour recevoir 400 000 visiteurs par an, et que son équilibre financier était prévu à 290 000, la fréquentation annuelle du parc n'a atteint que 162 000 visiteurs en 2014.

En réalité, son attractivité n'a jamais été suffisante, car cet investissement a été initialement mal défini (I). Son exploitation a manqué de transparence (II). Aujourd'hui, l'avenir de cet équipement reste incertain (III).

La Cour formule des recommandations pour permettre une viabilité à long terme de cette activité qui doit être réellement complémentaire de la filière végétale locale.

Photo n° 1 : le parc Terra Botanica et le ballon captif installé en 2015



Source : Terra Botanica – CC BY-SA 4.0 (creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.en)

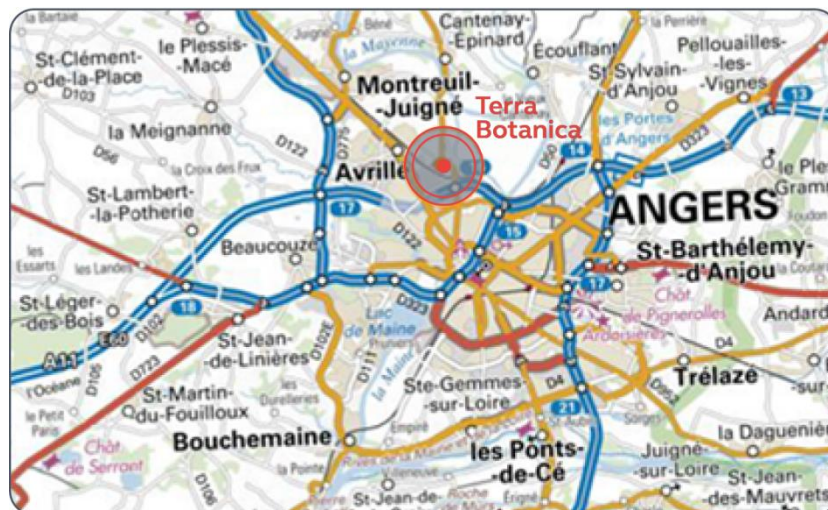
I - Un investissement risqué

Les premières réflexions sur le projet de parc ont débuté à la fin des années 1990. Le département estime qu'environ 250 personnes et une quarantaine d'organismes partenaires ont participé à la conception du parc végétal.

Pourtant, les études préalables n'ont été ni suffisantes ni actualisées, et l'équilibre économique de long terme n'a pas été correctement estimé.

Si le parc se définit en 2015 comme un regroupement « de jardins extraordinaires, animés et ludiques au cœur de la capitale du végétal », il apparaît qu'aucune stratégie n'a été véritablement élaborée, lors de sa conception, et que la complexité de sa mise en œuvre n'a pas été suffisamment évaluée en amont.

Carte n° 1 : le parc en Maine-et-Loire



Source : IGN

A - Un parc à l'image trop imprécise

Le thème du végétal marque assurément l'histoire de la région angevine, à la fois sur le plan horticole et industriel. Le projet a donc été dès l'origine considéré comme emblématique et représentatif de l'identité de ce territoire.

D'ailleurs, il a été reconnu comme projet d'intérêt général par des arrêtés préfectoraux de 2001 et 2004. Le parc est un partenaire du pôle de compétitivité³⁴⁰ à vocation mondiale consacré au végétal, dénommé « Végépolys ».

Toutefois, si la finalité du parc, promouvoir le végétal en Anjou et contribuer au développement économique et touristique, a toujours été consensuelle, les moyens d'y parvenir ont manqué de clarté.

L'idée initiale de créer un parc à vocation culturelle et scientifique s'est transformée au fil des années, et de nombreuses attractions destinées à attirer plus de visiteurs, en particulier les familles et les jeunes, ont été créées.

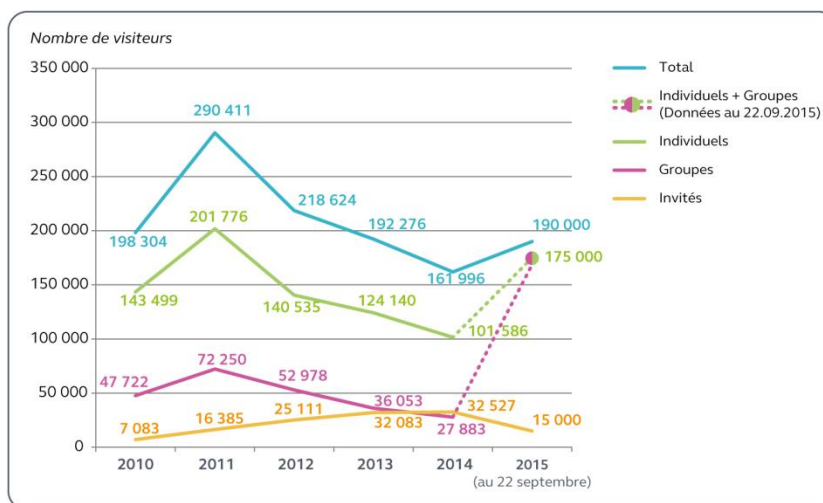
³⁴⁰ Un pôle de compétitivité rassemble, sur un territoire identifié et sur une thématique ciblée, des entreprises, petites et grandes, des laboratoires de recherche et des établissements de formation.

Dès lors, le choix entre deux finalités, approche culturelle et scientifique ou approche privilégiant l'attraction à sensation, n'a jamais été véritablement réalisé. Par suite, les synergies souhaitées à l'origine de la proximité du parc avec une filière végétale locale existante ne se sont pas concrétisées, et le développement touristique attendu de sa notoriété n'a pas été au rendez-vous, car la fréquentation a été inférieure aux prévisions.

Le parc devait atteindre un équilibre structurel à 400 000 visiteurs par an, selon les premières études économiques réalisées, et la délégation de service public (DSP) qui encadrerait l'exploitation du parc s'équilibrait théoriquement avec une fréquentation annuelle de 290 000 visiteurs.

Cet objectif de fréquentation n'a jamais été atteint, sauf en 2011, la baisse étant significative dès l'année 2012, et ce sur l'ensemble des catégories de visiteurs comme le décrit le graphique n° 1.

Graphique n° 1 : la fréquentation du parc



Source : Cour des comptes d'après données de Terra Botanica

La communication sur le parc a été perturbée par l'ambiguïté du positionnement de Terra Botanica entre un parc à thème ludique et une promenade instructive, ce qui a pu décevoir certains visiteurs, d'autant que la publicité qui en était faite a principalement valorisé les activités à sensation.

Selon l'exploitant, la chute de la fréquentation aurait également d'autres explications : une offre de divertissement jugée incomplète par le public, une attente plus importante de renouvellement de la part des visiteurs pour susciter la revisite, et des installations qui se seraient anormalement dégradées en quatre ans.

Des études de clientèle et des enquêtes de satisfaction réalisées en 2011 et 2013 sur le parc confirment cette analyse. Si les attentes concernant la connaissance du monde végétal sont globalement très satisfaites, le public de moins de 50 ans estime qu'il manquerait des attractions plus spectaculaires.

B - Une complexité de réalisation sous-estimée

Dès 2001, le département de Maine-et-Loire a confié par convention de mandat à la société d'économie mixte locale d'aménagement départementale, la SODEMEL, les études et la réalisation du parc végétal pour un budget de 75,7 M€ HT.

Après divers avenants liés à des difficultés de réalisation et à des évolutions de contenu du projet, le montant de clôture de l'opération s'est élevé à 115 M€. Le département a bénéficié de 22,3 M€ de subventions du fonds européen de développement régional, du fonds national d'aménagement du territoire et de la région, et de 17,5 M€ provenant du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée. Déduction faite de ces financements, l'équipement lui aura coûté 75,2 M€.

C'est à partir de 2008 que le département de Maine-et-Loire a engagé d'importants travaux sur un terrain pour lequel il ne disposait pas encore d'acte de propriété, le bail emphytéotique n'ayant été signé avec la ville d'Angers, propriétaire, qu'en mars 2010, soit un mois avant son ouverture au public.

À cette date, le parc n'était pas totalement achevé, car la SODEMEL avait constaté plus de mille réserves, qui ont été levées plus ou moins aisément par les entreprises titulaires des marchés, sur la période 2010-2013.

L'examen des dysfonctionnements montre que certaines activités n'avaient manifestement pas été conçues pour un usage aussi intensif, preuve d'un défaut de conception du projet. Les travaux ont été néanmoins réceptionnés formellement par la SODEMEL et avalisés par le département, qui a donc considéré, à l'époque, que le parc était conforme aux attentes spécifiées dans le mandat et au cahier des charges. D'ailleurs, aucun contentieux n'a été engagé.

Ceci s'explique par le souhait impératif du département d'ouvrir le parc en avril 2010, l'ouverture ayant déjà été décalée d'une année. L'achèvement des aménagements du parc a donc été progressif et postérieur à son lancement officiel.

Dans ces circonstances, aucun inventaire complet et contradictoire n'a pu être réalisé avant son ouverture. La délégation de service public est donc intervenue en l'absence de remise formelle des ouvrages.

Faute de frontière explicite, certes difficile à définir s'agissant de végétaux, entre les charges d'investissement et les charges de renouvellement courant, une confusion sur les responsabilités respectives du propriétaire du parc, le département, et de l'exploitant s'est installée.

II - Un manque de transparence dans l'exploitation du parc

La procédure relative à l'attribution de la DSP pour l'exploitation du parc a été lancée, dès 2006, sans réelle prise en compte du risque financier. La longue période d'élaboration du projet n'a pas été mise à profit pour le conduire dans un cadre juridique adapté et avec une totale transparence.

A - Une délégation de service public peu encadrée avec des déficits masqués

L'avis d'appel public à candidature pour la DSP d'exploitation du parc Terra Botanica a été publié en septembre 2006. La procédure d'attribution a été très favorable à la société mixte départementale Terra Botanica, pourtant en cours de création. En effet, si deux candidatures se sont manifestées, seule cette SEM a déposé une offre alors qu'elle ne disposait pourtant d'aucun moyen administratif en propre.

Cette manière de procéder n'a pas permis à la collectivité d'évaluer avec impartialité l'offre du candidat, ni d'exercer un regard critique sur l'équilibre économique de l'exploitation sur le long terme.

Par la suite, le département n'a exercé qu'un contrôle tardif sur la SEM, puisque l'assemblée délibérante du département et la commission consultative des services publics locaux du Maine-et-Loire n'ont examiné les rapports d'activité de Terra Botanica qu'à partir de 2011.

Dans ces documents, aucun point sur le démarrage perturbé du parc, ni sur sa fréquentation, n'était exposé. L'image alors donnée de son fonctionnement auprès de ces deux instances était donc peu représentative des difficultés financières et techniques qu'il rencontrait pourtant déjà et, à aucun moment, la question de l'équilibre économique de la DSP n'était abordée.

Les premières alertes n'ont été évoquées formellement devant ces instances compétentes qu'à la fin d'année 2013. C'est à ce moment que l'exploitant a sollicité des compensations financières auprès du département.

Ce dernier les a accordées en demandant expressément à la SODEMEL de les financer en 2012 et 2013 par le biais du mandat de construction du parc pour un montant de 3,1 M€, alors même qu'il s'agissait principalement de charges d'exploitation ou de dépenses d'équipement conclues souvent en dehors de toute procédure de commande publique.

Bien plus, ce n'est seulement qu'après cinq saisons d'exploitation que la collectivité départementale s'est rendue à l'évidence que l'équilibre financier ne pouvait être atteint sans financement public, en prenant pour justification des sujétions de service public qui n'étaient pourtant pas prévues dans le cahier des charges de la DSP. Pour la dernière saison gérée par la SEM en 2014, le département a ainsi versé une subvention d'équilibre de 1,7 M€ pour un chiffre d'affaires total qui était alors de 2,99 M€.

Le département a d'ailleurs admis par la suite que compte tenu de la vocation éducative du parc, auprès des scolaires en particulier, l'appréciation de ces sujétions avait sans doute, sur la période 2010-2014, été beaucoup sous-estimée.

La dégradation de la situation financière de la SEM Terra Botanica a été rapide, illustrée par un résultat net déficitaire pour chacun des exercices considérés, à l'exception de 2011.

Entre 2011 et 2014, la baisse du chiffre d'affaires a été de 39 %, passant de 4,87 M€ à 2,99 M€, tandis que les charges d'exploitation diminuaient de 11 % sur la même période.

Ces financements directs et indirects apportés par le département à la SEM Terra Botanica, à hauteur de 4,24 M€ entre 2009 et 2013, ont eu pour conséquence de différer l'apparition du déficit structurel de la DSP.

En prenant en compte les seuls produits d'exploitation du parc (hors versements réalisés par la SODEMEL à la demande du département et subvention d'équilibre du département en 2014), le résultat d'exploitation aurait été déficitaire de 0,81 M€ pour la première année pleine de fonctionnement en 2011 et de 1,5 M€ environ ensuite chaque année. Le déficit accumulé sur les cinq saisons d'exploitation du parc jusqu'en 2014, tel qu'il apparaît dans le résultat retraité, aurait dû être de 5,7 M€, soit 31 % des produits d'exploitation cumulés.

Le département de Maine-et-Loire explique *a posteriori* cette exploitation déficitaire par un modèle économique calculé sur des bases très optimistes en termes de fréquentation et par le non-respect, par le délégataire, de ses obligations en matière tarifaire, notamment vis-à-vis de l'accueil des scolaires, des professionnels et des invités. Pour autant, il n'a jamais envisagé de revoir les termes de la convention de délégation jusqu'à une période récente.

C'est seulement fin 2014, avec la création d'un groupement d'intérêt public (GIP), que les collectivités membres du groupement – principalement la commune d'Angers et le département de Maine-et-Loire – ont souhaité revoir les conditions du subventionnement public à venir et ont voulu clarifier les responsabilités de chaque intervenant du dossier.

B - Des carences dans la gouvernance

La gouvernance de la SEM Terra Botanica a été particulièrement défaillante. Son conseil d'administration, qui ne s'est même pas réuni au cours de l'année 2011, n'a pas fonctionné en toute autonomie. Il a agi plutôt comme une simple chambre d'enregistrement des décisions prises par le département. Son rôle s'est quasiment limité à la validation des comptes de la société et des conventions réglementées qui lui ont fréquemment été transmises postérieurement à leur entrée en vigueur. Les ordres du jour succincts démontrent également que les administrateurs n'ont pas eu les moyens objectifs de remplir leur rôle d'orientation de l'activité de la société. Ce pilotage s'est avéré, au final, notoirement insuffisant pour faire face aux difficultés rencontrées par le parc.

Cette gouvernance largement assurée par le département a été facilitée par le fait qu'une convention, conclue avec une filiale de la Caisse des dépôts et consignations, prévoyait une mission d'assistance au directeur général de la société, par la mise à disposition d'un directeur. Or ce poste, pourvu en janvier 2008, a été confié à l'agent jusqu'alors en

charge de la conduite du projet du parc Terra Botanica pour le compte du département. Cette proximité fonctionnelle entre la direction de la SEM Terra Botanica et les services du département devait être à l'origine un atout. Elle s'est en réalité avérée préjudiciable au bon fonctionnement de la SEM, car les instances de la société n'ont, en fait, pas assumé pleinement l'autonomie dont elles disposaient théoriquement en qualité de personne morale indépendante des services du département.

Si bien que, dès l'entrée en vigueur de la convention de DSP, la plupart des obligations liées à l'exploitation du parc n'ont pas été respectées. La SEM Terra Botanica n'a ainsi pas affecté 5 % du chiffre d'affaires aux réinvestissements, elle n'a pas acheté annuellement des plantes à hauteur de 150 000 €, ni affecté 10 % de son chiffre d'affaires à la réalisation d'actions commerciales. Elle n'a pas non plus élaboré de règlement intérieur, ni respecté le nombre de jours d'ouverture fixé à 180.

De son côté, le département n'a montré aucune exigence particulière à l'égard de l'exploitant, se contentant, par exemple, de renoncer à la redevance correspondant à 5 % du chiffre d'affaires, dès la deuxième année d'ouverture du parc.

III - Un parc à l'avenir incertain

Face à l'impossibilité d'équilibrer l'exploitation du parc sans un apport financier notable des collectivités publiques, le département a considéré que le statut de SEM et le cadre de la DSP n'étaient plus adaptés. Il a donc souhaité le changement du cadre juridique d'exploitation du parc et sollicité, pour ce faire, la participation de la commune d'Angers.

A - Un nouveau cadre juridique, mais des financements publics toujours coûteux

La dissolution de la SEM Terra Botanica a été décidée en décembre 2014 et le groupement d'intérêt public a été créé pour exploiter le parc à partir de 2015. Il est composé du département de Maine-et-Loire (51 % du capital social), de la commune d'Angers (48 %) et du comité du tourisme (1 %).

L'objectif clairement affiché par ces deux principales collectivités est de mettre en place un nouveau modèle économique d'exploitation et de développement et d'instituer une gouvernance permettant une meilleure implication de leur part dans la stratégie de développement du parc.

Le compte d'exploitation prévisionnel du GIP évalue la participation financière globale des collectivités à l'exploitation en moyenne à 1,3 M€ par an, soit 37 % du chiffre d'affaires, pour les trois premières années, la vocation éducative du parc et le soutien à la filière végétale justifiant de leur point de vue ce financement public.

Toutefois, dès 2015, le département et la ville auront, chacun, versé une subvention d'1 M€ en investissement et de 0,78 M€ en fonctionnement, soit un soutien financier total de 3,56 M€.

Par la suite, en 2016 et 2017, la seule participation à l'investissement pour le renouvellement du végétal et les nouveautés afin de susciter des visites récurrentes est déjà chiffrée à 1,5 M€ par an.

Le partage de la responsabilité et du financement entre deux collectivités locales, au lieu d'une seule, ne règle pas à terme le déficit structurel du parc, car les besoins en financements publics demeurent particulièrement importants et sont même amplifiés. Seule une stratégie s'appuyant mieux sur le tissu économique local déjà existant et permettant le développement d'activités rentables pourra être à même d'assurer la pérennité du parc.

Photo n° 2 : plan du parc en 2015



Source : Terra Botanica

B - Une viabilité économique fragile

La direction du parc doit profiter de ce nouveau tour de table pour renforcer ses relations avec les partenaires de la filière végétale, parmi lesquels le pôle Végépolys. Des pistes de collaboration ont d'ailleurs déjà été esquissées pour permettre une meilleure inscription de l'équipement dans le tissu économique angevin. Un comité scientifique et stratégique doit ainsi être créé afin de développer l'ancrage territorial, la vocation pédagogique du parc ainsi que des partenariats.

Il s'agit prioritairement de mieux faire le lien entre le parc et l'écosystème végétal, en présentant notamment les recherches, en testant en grandeur réelle les innovations locales et en sensibilisant davantage les jeunes visiteurs aux nombreux métiers du végétal.

Le parc doit également rechercher plus activement d'autres sources de financement auprès de partenaires extérieurs privés ou de mécènes.

La projection de fréquentation de l'ordre de 143 000 visiteurs payants visée pour 2015 a été dépassée, puisqu'elle était déjà, fin septembre, de 175 000 visiteurs. Toutefois, la progression prévisionnelle de la fréquentation de 20 % par an prise en compte dans la prospective financière semble ambitieuse, ce qui pourrait compromettre l'objectif de baisse progressive du subventionnement public à horizon de trois ans.

La stratégie de développement du parc apparaît plus volontariste, avec des tarifs revus à la baisse. Désormais, une entrée sans réduction est fixée à 17 €, contre 19 € auparavant. Le parc envisage également de réduire le recours aux entrées gratuites, qui s'est avéré précédemment peu efficace sur le plan commercial.

La mise en place du nouveau mode de gestion a été l'occasion de préciser l'image du parc et de redéfinir les cibles prioritaires. Elles sont recentrées en premier lieu sur l'enfant de 3 à 12 ans. L'équipe du parc travaille donc sur la création de zones plus adaptées aux enfants qu'aux adolescents. Des outils à destination des enseignants, afin de rendre la visite plus ludique et pédagogique, devraient permettre de répondre plus largement aux besoins du public scolaire.

La seconde cible concerne les plus de 60 ans, et un recentrage de la politique commerciale sur le public du Grand Ouest est désormais privilégié plutôt que des visées nationales, voire mondiales.

Enfin, le montant prévisionnel d'investissement annuel consacré aux nouveautés devrait favoriser des visites récurrentes.

Le nouvel exploitant pourra également s'appuyer sur les bons résultats du centre de conférences dont il dispose au sein du parc, qui a démontré sa capacité à trouver son équilibre économique, et qui peut également favoriser l'élargissement du public du parc en développant ses ressources propres.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Cet investissement, qui a déjà représenté un coût net de 94 € pour chaque habitant du département de Maine-et-Loire, doit désormais dépendre moins des fonds publics. Son gestionnaire doit mieux formaliser ses procédures internes et se fixer des objectifs réalistes et régulièrement évalués. C'est au prix de ces efforts et de cette transparence qu'un tel équipement pourra assurer sa pérennité.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Pour le département de Maine-et-Loire et la commune d'Angers :

1. *établir un contrat de performance avec le gestionnaire sur des objectifs précis et des indicateurs de suivi.*

Pour le groupement d'intérêt public Terra Botanica :

2. *développer les partenariats avec l'écosystème végétal de l'Anjou et les acteurs de l'économie locale impliqués dans la filière « végétal » ;*
 3. *augmenter la part de ressources propres grâce aux activités concurrentielles du parc.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	682
Réponse du président du conseil départemental de Maine-et-Loire	682
Réponse du maire d'Angers.....	688

Destinataires ne souhaitant pas apporter de réponse

Ministre de l'intérieur
Directeur du GIP Terra Botanica

Destinataire n'ayant pas répondu

Directeur général de la SODEMEL

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉ DU BUDGET**

Cette insertion n'appelle pas d'observations de notre part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE MAINE-ET-LOIRE**

Je souhaiterais contester l'ensemble des titres et sous-titres du rapport, qui ne me paraissent pas refléter la réalité des analyses et observations contenues dans les paragraphes.

I - Un investissement engagé au service d'un territoire

Né de la volonté des pouvoirs publics de donner davantage de notoriété à la filière végétale angevine, afin de soutenir son développement et les enjeux économiques en découlant pour le territoire angevin, le parc du végétal a été créé par et pour cette filière, au terme d'une vaste concertation impliquant plus de 800 professionnels.

Fruit d'une stratégie mûrement réfléchie de manière extrêmement partenariale, il est la vitrine d'exception du pôle de compétitivité Vegepolys, qui a activement participé à sa conception afin d'en faire l'outil attendu par toute une filière.

Ainsi, le caractère d'intérêt général du parc a été reconnu par arrêté préfectoral dès 2001, renouvelé en 2004, et c'est en tant qu'investissement structurant contribuant au développement du pôle de compétitivité et de la filière d'excellence que Terra Botanica a été reconnu « grand projet » soutenu par la Commission européenne en 2009.

Terra Botanica a pour objectif de valoriser les 4 000 entreprises de la filière végétale angevine, soit plus de 30 000 emplois et 3 000 étudiants, qu'il représente auprès du grand public, grâce à sa vocation ludique et pédagogique.

A - La recherche constante du meilleur positionnement

Tant dans les phases de conception que pendant les premières années d'exploitation, le positionnement du parc au juste point

d'équilibre entre un parc à thème à vocation ludique susceptible d'attirer le grand public (et par conséquent d'assurer un équilibre financier) et un parc à vocation davantage pédagogique et scientifique destiné à une cible plus restreinte, a toujours fait débat. Mais c'est aussi l'originalité et l'objectif de ce parc que de mobiliser les professionnels pour intéresser le grand public au végétal.

L'exploitant a consenti des efforts d'adaptation constants pour satisfaire une clientèle diverse aux attentes multiples, tout en recherchant une viabilité économique parfois compliquée à atteindre eu égard à certaines cibles (scolaires, partenaires économiques, etc.).

B - Un projet inédit et atypique nécessitant des ajustements constants

La spécificité de certains équipements du parc, en particulier ceux de nature végétale, ou l'originalité de conception d'attractions inédites comme certains éléments de scénographie, ont pu retarder leur parfait achèvement. Ceux-ci ont dû être ajustés après l'ouverture du parc, par l'exploitant mais à la charge finale du département, via la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée, qui prévoyait dans son budget initial la prise en charge, après la livraison, d'un certain nombre d'ajustements nécessaires au bon fonctionnement du parc, à son usage et à son exploitation.

Ainsi, malgré l'extrême complexité du projet, sa nature atypique et inédite liée en grande partie au monde du vivant, reconnues par la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire dans son analyse, et malgré l'ampleur des travaux, l'enveloppe globale prévisionnelle du budget de l'opération n'a pas été dépassée. Les avenants successifs à la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée ont uniquement permis l'actualisation des prix, à plusieurs reprises étant donné la longue durée du projet. À aucun moment l'enveloppe n'a été réévaluée.

Sur le coût total du projet, le reste à charge pour le département, qui a récupéré la TVA et obtenu 22,3 M€ de subventions, est de 75,2 M€ HT.

II - Une exploitation confrontée à des difficultés

A - Une DSP insuffisamment calibrée par rapport aux sujétions de service public

La procédure de DSP a été conduite en toute légalité. Il est tout à fait possible à une société en cours de création de répondre à un appel public à concurrence. Tous les candidats ont eu accès aux mêmes

informations mais seule la SEM a déposé une offre, alors que deux sociétés avaient retiré le dossier.

L'analyse de cette offre a porté notamment sur la viabilité économique de l'exploitation, qui a été présentée par des comptes prévisionnels conformes aux attendus du cahier des charges.

Si la DSP a été attribuée en 2007, le contrat d'affermage ne prenait effet qu'à partir de l'ouverture du parc, et l'obligation de présenter le compte rendu financier ne courait qu'à compter de l'exercice 2009-2010. Néanmoins, le rapport de gestion de la SAEML a, chaque année à compter de 2007, été présenté en CCSPL, ainsi qu'à l'assemblée départementale dans le cadre du compte rendu annuel des administrateurs à la collectivité. Puis, à compter du démarrage de l'exploitation sur l'exercice 2009-2010, le rapport annuel du délégataire, basé sur le rapport de gestion de l'exercice social N-1 (incluant les comptes), a été également présenté à la CCSPL et à l'assemblée départementale.

D'autre part, la SAEML a considéré qu'il relevait de ses obligations, au titre de la continuité de service, de procéder elle-même à différents travaux de finition et d'ajustements aux attentes du public, qu'elle a réalisés progressivement, mais pour le compte du département, dont l'obligation était de livrer et d'entretenir un équipement conforme.

Ainsi, l'exploitant n'a pas sollicité de compensations financières mais uniquement demandé le remboursement de dépenses engagées pour le compte du propriétaire, qui devaient naturellement incomber au mandataire, s'agissant de dépenses générées par les problèmes de parfait achèvement. La SAEML étant soumise à l'ordonnance de 2005, a elle-même contracté ces dépenses dans ce cadre.

Enfin, si les sujétions publiques n'étaient pas expressément libellées dans le contrat d'affermage, elles étaient pourtant prévues au cahier des charges de la DSP. Toutefois, elles ont en effet été insuffisamment prises en compte financièrement dans le prévisionnel d'exploitation.

Celui-ci a également été mis à mal par une fréquentation inférieure aux prévisions, en raison d'un modèle économique trop optimiste, cumulé à des conditions météorologiques défavorables et à un manque de renouvellement de l'offre proposée aux visiteurs.

C'est pourquoi le département a, en effet, souhaité reconsidérer les conditions économiques de la DSP et décidé d'y mettre un terme pour donner une nouvelle impulsion en définissant un positionnement clair,

justifiant une implication plus forte des collectivités, au regard des missions de service public de cet équipement, en direction des jeunes en particulier et des missions de soutien à la filière horticole de l'Anjou.

B - Une gouvernance qui a respecté les obligations minimales

Le conseil d'administration a rempli ses obligations légales. Le directeur était mis à disposition de la SAEML dans le cadre d'une convention conclue par cette dernière dans le cadre d'un appel public à concurrence, et nullement par le département.

D'autre part, le fait que le département n'ait pas exigé la mise en œuvre stricte de toutes les obligations financières du contrat ne relevait nullement d'une intention délibérée de contribuer directement ou indirectement au fonctionnement de la SAEML.

S'agissant de la renonciation à la redevance, celle-ci a été régulièrement présentée en assemblée, afin de prendre en compte, a posteriori et au cas par cas (même si cela s'est répété à plusieurs reprises), les difficultés liées aux conditions climatiques exceptionnellement défavorables.

S'agissant des clauses prévoyant l'affectation par le délégataire de pourcentages de son chiffre d'affaires à différents postes de dépenses, le département n'a pas demandé l'application stricte et totale de ces clauses, pour tenir compte des contraintes liées à l'exploitation. Il est vrai que le département aurait pu ajuster en conséquence les clauses précises de la DSP ; c'est pourquoi une évolution du montage juridique a été souhaitée en 2014.

III - Une nouvelle donne pour Terra Botanica : tirer les enseignements du passé pour repartir sur des bases saines

A - Un cadre juridique permettant une implication juste et raisonnée des collectivités

La ville d'Angers et le département, qui étaient tous deux actionnaires de la SAEML, ont considéré, après avoir constaté que le montage juridique n'était plus adapté, qu'il allait de leur responsabilité et de l'impact sur leurs territoires respectifs, de poursuivre l'exploitation du parc en prévoyant une plus juste implication des collectivités dans le financement de l'exploitation, dans un objectif de soutien à la filière végétale et de vulgarisation auprès du grand public.

Dans cet esprit, la participation financière des collectivités est justifiée non seulement par la vocation éducative du parc, mais aussi et surtout par son impact sur l'économie et son soutien à la filière végétale.

La participation financière, telle que validée dans les délibérations d'adhésion au GIP et dans le programme prévisionnel de ce dernier approuvé par arrêté préfectoral, concerne à la fois une participation au fonctionnement du parc, mais aussi des subventions d'équipements pour permettre les investissements nécessaires au maintien et au renouvellement de l'attractivité du parc.

Si l'objectif à terme est bien de permettre au parc de revenir progressivement à l'équilibre, il est connu et accepté que les financements publics sont justifiés pour ce type d'équipement, dont la vocation d'intérêt général justifie pleinement la contribution des collectivités aux activités ne pouvant s'équilibrer seules, du fait d'une politique tarifaire accessible au plus grand nombre, d'actions à destination des scolaires, d'actions partenariales, etc.

Comme le souligne la Cour des comptes, « une stratégie s'appuyant mieux sur le tissu économique local déjà existant pourra être à même d'assurer la pérennité du parc ». C'est pourquoi parmi les orientations stratégiques décidées lors de la création du GIP, les nombreux partenariats ont été réactivés. Citons, en 2015 :

- l'organisation du Salon des sciences végétales en partenariat avec l'association Terre des Sciences ;
- l'accueil gratuit de plus de 2 000 étudiants des filières tourisme et des filières végétales ;
- le partenariat avec l'éducation nationale pour l'accueil de classes de zones défavorisées ;
- l'accueil de la Coupe de France des fleuristes ;
- la mise à l'honneur de la marque « Hortensias d'Angers » ;
- les partenariats de fournitures avec des entreprises horticoles (pépinières Ripaud, Ernest Turc, Gaignard fleurs, Horticash, etc. ;
- l'accueil de l'épreuve phare de la manifestation « Tout Angers bouge » ;
- les partenariats avec les hôteliers d'Angers et avec les sites touristiques (château d'Angers, zoo de Doué...).

B - Une reprise de l'activité avérée dès 2015 prometteuse pour l'avenir

Les pistes évoquées par la Cour des comptes pour associer les partenaires de la filière végétale sont ainsi à l'œuvre depuis 2015, et

portent leur fruit, avec un enthousiasme et une dynamique retrouvés autour de nombreuses actions également à venir en 2016 :

- mise en place d'une mallette pédagogique pour les cycles 2 et 3 en partenariat avec l'éducation nationale ;
- présentation du Living Lab de Vegepolys, lieu d'expérimentation et de présentation pour mettre en avant les nouveautés végétales ;
- organisation d'une grande manifestation populaire avec le bureau horticole régional ;
- animation et fleurissement autour du dahlia d'Anjou via un projet d'entreprise d'envergure avec les établissements Ernest Turc ;
- partenariat avec le museum d'histoire naturelle d'Angers.

La progression de la fréquentation en 2015 a dépassé les prévisions (213 000 visiteurs contre 158 000 en 2014, soit une progression de plus de 35 %), et laisse espérer, grâce à une politique de renouvellement de l'offre et de communication adaptée, l'atteinte des objectifs sur trois ans jugés raisonnable lors de l'analyse économique du plan d'actions et du budget prévisionnel par le préfet lors de l'approbation du GIP.

Si la hausse de l'activité permet à terme de réduire la participation des collectivités, leur implication doit rester justifiée en raison de l'intérêt général du parc.

Comme le recommande la Cour des comptes, grâce à la nouvelle politique tarifaire, à la nouvelle stratégie marketing, au réajustement des cibles et à l'implication de la filière végétale, qui portent déjà leur fruit, ainsi que grâce aux réinvestissements qui sont gage de revisite, toutes les conditions sont réunies pour espérer une viabilité à terme.

Conclusions et recommandations

Les préconisations de la Cour des comptes sont d'ores et déjà à l'œuvre : gestion plus adaptée et objectifs revus.

Le conseil d'administration du GIP, qui s'est déjà réuni trois fois durant l'année 2015, délibère sur l'ensemble des dossiers relatifs à l'activité et au développement du parc. Il suit, évalue et ajuste régulièrement le programme d'activités pluriannuel voté en 2015.

Les partenariats avec la filière végétale sont à l'œuvre.

Le parc prévoit de développer ses centres de profits les plus rentables, visant à terme à diminuer la participation des collectivités.

RÉPONSE DU MAIRE D'ANGERS

Tout d'abord, l'appréciation globale du développement de ce jeune équipement fait l'objet d'une analyse distanciée de la Cour des comptes. Si tout n'a pas été parfait dans la mise en œuvre de Terra Botanica, reconnu « Grand Projet » et soutenu comme tel par la Commission Européenne en 2009, la Cour mesure dans son rapport à la fois l'originalité et la complexité de cette réalisation, tout comme son adéquation avec son environnement territorial.

Comme tout projet d'envergure, ce projet d'investissement a comporté sa part de risque, mais adossé au pôle de compétitivité à vocation mondiale en végétal spécialisé qu'est le territoire de l'Anjou, ce parc du végétal dispose d'une légitimité que la Cour a soulignée.

Terra Botanica est la vitrine d'un savoir-faire séculaire au sein du Jardin de la France et comme vous le relevez « résulte de la volonté ancienne et permanente des acteurs publics et économiques angevins de promouvoir l'image du Département de Maine et Loire en valorisant sa filière végétale, d'abord à travers la production horticole, mais aussi grâce à l'enseignement supérieur, la recherche et développement, l'innovation technologique et le tourisme ».

Ce projet a un sens. Il est le prolongement ludique et vulgarisateur du travail quotidien d'un pôle économique d'excellence rassemblant 4 000 entreprises employant plus de 30 000 personnes, 3 000 étudiants dans ses grandes écoles supérieures spécialisées du Végétal et 450 chercheurs dans ses laboratoires où l'innovation végétale se marie à la protection des plantes et des systèmes de culture.

La création de Terra Botanica a été consensuelle et partagée par tous. Un projet novateur avec une spécificité et une originalité technique et thématique qui ne connaît que peu d'exemples tant en France qu'en Europe. Un parc qui s'est également voulu raisonnable dans ses dimensions et ses équilibres. Ainsi, et contrairement à ce que la Cour écrit au 3ème paragraphe de sa présentation, le Parc n'a pas été configuré à l'origine pour recevoir 400 000 visiteurs par an, mais 290 000 visiteurs. Ce nombre constituant son point d'équilibre. C'est sur cette base qu'ont été établies les prospectives financières.

Malgré ce contexte favorable marqué par une première année d'exploitation conforme aux prévisions, Terra Botanica a rencontré des difficultés qui ont par ailleurs été accentuées par l'enchaînement de saisons météo exécrables préjudiciables à sa fréquentation.

Ces difficultés sont liées pour beaucoup à l'ambivalence du positionnement et de l'image du parc, partagé entre son caractère scientifique et d'attraction. Pour autant on ne peut pas dire, comme vous l'évoquez, « qu'aucune stratégie n'a véritablement été élaborée ». La promotion de la filière végétale et le développement touristique ont constitué depuis l'origine les fondamentaux de sa mission d'intérêt général reconnue dès 2001 par Arrêté Préfectoral.

De cette ambiguïté originelle entre l'option scientifique et l'attraction, se trouve toutefois une bonne part des difficultés de fréquentation et d'activité soulignées. Ce flottement a induit une communication peu lisible, un positionnement marketing compliqué et a perturbé sa commercialisation. Cela est d'autant plus dommageable que le taux de satisfaction dans toutes les catégories de visiteurs est exceptionnel, comme en témoigne le site « Tripadvisor.fr », site de référence pour l'appréciation des équipements touristiques par leurs visiteurs où Terra Botanica est gratifié d'une moyenne de 7,5 sur 10.

Concernant la réalisation de Terra Botanica, j'observe avec satisfaction que la Cour des comptes ne relève aucun dérapage financier dans sa construction. Malgré son caractère particulièrement complexe, relevé à plusieurs reprises, les coûts de construction ont été maîtrisés.

L'enveloppe globale prévisionnelle du budget de l'opération n'a pas été dépassée, hormis les actualisations réglementaires, portant le budget total à 97,5 M€ HT, dont le reste à charge pour le Département, une fois les 22,3 M€ de subvention obtenues déduites est de 75,2 M€ HT. Soit 94 € de solde net par habitant et non 116 €.

Le coût du parc Terra Botanica doit aussi s'apprécier au regard des investissements par ailleurs consentis sur la période. Il correspond à 10 % du montant des investissements réalisés entre 2004 et 2011 par la collectivité départementale au titre de la rénovation de ses collèges, de son plan routier, de la couverture haut débit de son territoire, du développement de sa politique de logement social... 10 %, c'est trois fois moins que le plan routier ou le plan Charlemagne pour les collèges.

Tout comme n'est pas soutenable le fait de faire peser son fonctionnement de manière importante sur la collectivité. Terra Botanica représente 0,17 % du budget annuel de fonctionnement du département. Soit 780 000 € sur 475 M€ de charges nettes !

L'originalité technique et thématique du parc liée au caractère innovant de cet investissement a entraîné des dysfonctionnements qui ont lourdement handicapé l'exploitation de Terra Botanica tout en entretenant la confusion des responsabilités entre propriétaire et

exploitant, d'où certaines carences dans la gouvernance soulignées par la Cour des comptes.

La réalisation de l'ouvrage a été confiée par mandat du Conseil départemental à la Sodemel, charge à cette société d'économie mixte de conduire l'opération jusqu'à son terme dans le cadre du budget qui lui a été alloué par la collectivité départementale pour cela.

Aucune facture n'a d'ailleurs été honorée hors mandat. C'est dans le cadre de ce mandat et dans la continuité de sa réalisation que la Sodemel a pris en charge les factures liées à différents défauts de conception (1 117 réserves à la remise de l'ouvrage) et aux travaux permettant d'assurer la continuité de service de l'équipement et non de différer un déficit structurel.

L'absence de remise formelle des ouvrages et d'un inventaire complet a entretenu une confusion certaine sur les responsabilités entre propriétaire et exploitant. Nombre d'interventions ont amené à des divergences d'appréciation qui ont conduit bien involontairement à ne pas respecter formellement toutes les clauses de la délégation de service public.

Par ailleurs, le choix fait à l'origine d'un exercice comptable d'octobre à octobre plutôt que celui d'une année civile, a conduit à un décalage permanent entre le fonctionnement financier du parc et celui de la collectivité, rendant plus complexe une appréciation actualisée et complète des difficultés du parc. L'exercice comptable de Terra Botanica avait été calé pour tenir compte de la saisonnalité du rythme d'exploitation. A posteriori, ce n'était manifestement pas une bonne idée.

Terra Botanica a 5 ans. Comme beaucoup de parcs comparables, il connaît des difficultés d'exploitation qui nécessitent après quelques années d'ouverture de repenser son positionnement, en clarifiant sa politique commerciale est marketing, en renouvelant ses animations et ses modalités de gestion au sein d'une structure juridique et une gouvernance restructurée.

C'est le sens de la transformation de la Sem en Groupement d'Intérêt Public approuvé par arrêté préfectoral du 5 février 2015.

Un nouveau modèle économique d'exploitation et de développement a été mis en place, avec, comme le souhaite la Cour, l'établissement d'un contrat de performance pluriannuel avec le gestionnaire sur des objectifs précis et des indicateurs de suivi.

Les résultats constatés depuis l'ouverture en avril 2015 de la nouvelle saison de Terra Botanica et présentés lors du Conseil

d'Administration du GIP le 26 octobre 2015 sont très encourageants. La fréquentation s'est améliorée de 35 % passant de 158 000 à 213 000 visiteurs. Les charges d'exploitations ayant de leur côté très nettement diminuées.

La recommandation de la Cour des comptes de limiter progressivement les participations publiques dans l'exploitation de Terra Botanica est prise en compte. Dès l'année 2016, celles-ci seront en baisse. Ainsi, la Ville d'Angers baissera son aide en fonctionnement de 760 000 € à 700 000 € et en investissement de 960 000 € à 720 000 €. Cette baisse se poursuivra les années suivantes.

Et à partir de 2018, il ne faudra pas écarter des partenariats privés plus ambitieux.

Je suis confiant dans la nouvelle dynamique engagée et en l'avenir de Terra Botanica, véritable marqueur de l'identité végétale de notre territoire et vitrine exceptionnelle des savoir-faire de nos filières économiques d'excellence.
