

Paris, le 21 juin 2006

**Avis n°2006-4 portant sur le projet
de rénovation du Parc Zoologique de Paris**

Préambule : cet avis est rendu en application des dispositions de l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004, relative aux contrats de partenariat, et au vu des seules exigences fixées par ladite ordonnance. Il ne préjuge pas des possibilités de déconsolidation des engagements bilantiels liés au projet dans les comptes de la personne publique ou dans ses agrégats statistiques au sens d'Eurostat. Il ne préjuge pas de l'approbation par le Ministère chargé de l'Economie, qui, au titre de l'article 9 de ladite ordonnance, doit apprécier les conséquences sur les finances publiques et la disponibilité des crédits de la signature d'un contrat de partenariat par l'Etat.

0 - Objet

Le Muséum National d'Histoire Naturelle est un établissement public administratif qui gère dans le cadre de ses missions scientifique le Jardin des plantes et les galeries attenantes, le Musée de l'homme et le Parc zoologique de Paris (PZP), plus connu sous le nom de Zoo de Vincennes. Celui-ci a été créé en 1932 sur un site concédé par la Ville de Paris, où il occupe 15 ha et 20 000 m² bâtis. Son état général s'est détérioré ces dernières années au point qu'un tiers du parc est actuellement fermé au public et que la moitié des animaux ont dû être transférés sur d'autres sites. La fréquentation qui s'élevait à 1 500 000 visiteurs au milieu des années 70 est tombée à 300 000 visiteurs en 2005.

La direction du Muséum a lancé au début 2005 un appel d'offres pour un marché de définition portant sur la rénovation en profondeur du parc, intégrant la poursuite de ses missions scientifiques, une offre attrayante et durable pour les visiteurs, et le respect des exigences contemporaines en matière d'environnement et d'éthique.

La solution retenue par le jury du concours a été entérinée le 2 décembre 2005 par les tutelles du Muséum et la Ville de Paris.

Au delà de cette phase de conception, le Muséum a souhaité étudier la possibilité de recourir à un contrat de partenariat pour réaliser la rénovation du parc et organiser son exploitation.

La poursuite du projet passe cependant par d'importantes étapes administratives :

- obtention d'un pré-avis favorable de la commission des sites et de la commission de sécurité,

- modification du PLU de la Ville de Paris (le projet approuvé en décembre 2005 n'y est pas conforme).

I - Analyse juridique

Le Muséum National d'Histoire Naturelle est un établissement public régi par les dispositions du décret n° 2001-916 du 3 octobre 2001, relevant de la catégorie des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. Les textes généraux relatifs au régime financier et à la réglementation comptable des établissements publics administratifs lui sont applicables.

L'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat comporte un article 2 ainsi rédigé :

« Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que pour la réalisation de projets pour lesquels une évaluation, à laquelle la personne publique procède avant le lancement de la procédure de passation :

a) Montre ou bien que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, ou bien que le projet présente un caractère d'urgence... ».

I.1 – Examen de la condition d'urgence :

Le Muséum n'a pas cherché à établir le caractère d'urgence du projet. L'état actuel de dégradation du PZP, qui obère les conditions de sécurité et qui a conduit à sa fermeture partielle ne lui permet plus de remplir ses missions d'utilité publique. Dès lors l'urgence aurait pu être présumée, mais n'a pas été retenue par le Muséum au motif que le recours à ce critère aurait conduit à une procédure d'attribution par appel d'offres ne permettant pas de faire émerger une solutions technico-économique optimisée.

I.2 - La complexité du projet tient à ses caractéristiques techniques, fonctionnelles ainsi qu'au montage financier qu'il requiert.

La référence à la notion de complexité est transposée de la directive n° 2004/18/CE qui autorise en effet le recours à une procédure appelée dialogue compétitif dans le cas de projets complexes, définis dans son considérant 31 comme : *« dans l'impossibilité objective de définir les moyens aptes à satisfaire leurs besoins [des pouvoirs adjudicateurs] ou d'évaluer ce que le marché peut offrir en termes de solutions techniques et/ou de solutions financières/juridiques »*. Par ailleurs, une fiche explicative sur le dialogue compétitif a été publiée par les services de la Commission européenne en janvier 2006, venant notamment préciser la notion de complexité.

La complexité réside d'abord dans la complexité technique et fonctionnelle du projet.

Le Muséum n'est pas en mesure de déterminer des solutions originales et innovantes à des problèmes qui, certes, sont pour certains connus de longue date, mais auxquels n'a pas pour autant été apportée de réponse satisfaisante en interne.

Le rapport d'évaluation préalable distingue à cet égard :

- les contraintes d'agencement de l'espace sur un site aux capacités très limitées au regard de la volonté d'exposer un grand nombre d'animaux dans des conditions conformes aux normes actuelles tout en offrant au public l'ensemble des services qu'il attend ;
- les contraintes particulières liées à la nécessité de conserver ou de reconstruire les faux rochers en béton qui participent de la spécificité du PZP ; et représentent 50 % des dépenses totales d'investissement ;
- la conduite du chantier, qui devra se dérouler pour partie en présence d'animaux intransportables (girafes...)
- les conditions d'accueil du public, à mettre en regard des contraintes de sécurité, d'entretien et de bien-être des animaux ;
- les choix à faire pour optimiser les investissements de rénovation ou de remplacement des réseaux au regard des coûts d'exploitation (alimentation et recyclage de l'eau , système de chauffage des serres...) tout en respectant les objectifs Haute Qualité Environnementale.

Il estime également qu'outre ces contraintes inhérentes au site, le programme fonctionnel impose des choix techniques complexes liés au fait que les faux rochers sont la structure de base autour de laquelle s'organisent tous les éléments construits.

L'ensemble de ces éléments atteste de la complexité particulière du projet, qu'accroît son caractère unique.

La complexité est ensuite analysée sous son angle *juridique*.

- La détention d'animaux sauvages dans un environnement zoologique est désormais très réglementée : - directive 1999/22/CE du Conseil du 29 mars 1999, transcrite en droit national, arrêté du 25 mars 2004 relatif aux établissements zoologiques à caractère fixe et permanent - et prescriptions, soumises à évolutions souvent coûteuses pour les exploitants, établies par des organismes comme l'European Association of Zoos and Aquaria, à laquelle le PZP est adhérent.
- Le contexte juridique est très spécifique. La convention de 1932 qui lie la Ville de Paris, propriétaire du terrain, et le Muséum fait l'objet d'une analyse approfondie dont il ressort que l'on est en présence d'une concession à caractère purement domanial ; et non d'une concession de service public ni même d'une concession de travaux publics. Cette analyse est a priori convaincante, bien que la qualification retenue dans un arrêt du conseil d'Etat de 1940 soit celle de concession de travaux publics. Quoi qu'il en soit, la constitution de droits réels sur ce domaine public particulier ne va pas sans poser des questions complexes.
- Le classement du bois de Vincennes en Zone naturelle et forestière, ainsi qu'au titre réglementaire des Secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées exigera le recours à des solutions constructives imaginatives et innovantes pour concilier les impératifs du programme avec ceux de la réglementation (types d'emprise au sol, nature des voiries).

Le projet est enfin analysé sous l'angle de sa complexité *financière*.

Celle-ci découle :

- de l'ampleur du projet (montant de l'investissement sur la durée du projet : 168 M € TTC) au regard des capacités de l'établissement ; (9 M€ inscrits en investissements immobiliers au budget 2004 pour l'ensemble des départements du Muséum)
- et surtout de la volonté du Muséum de maîtriser l'équilibre financier à long terme du PZP (investissement inclus) l'objectif dans le cadre d'un contrat de partenariat étant de financer intégralement la redevance par les recettes propres et les recettes annexes perçues par le partenaire privé. Les choix en matière de dévolution d'activités au partenaire privé (sont envisagées la gestion technique de la billetterie, la location d'espaces, diverses animations, la restauration sur place et la gestion de boutiques) et de transfert de risques sur celui-ci s'avèreront déterminants dans la réalisation de cet objectif. Seul le dialogue compétitif semble en mesure de faire émerger et de comparer les solutions envisageables.

En conclusion, si les études réalisées jusqu'à présent constituent la base d'un programme fonctionnel détaillé, elles ne préjugent en rien des solutions techniques, organisationnelles et managériales à même de remplir les objectifs complexes que s'est fixé le Muséum. Celui-ci est dès lors dans l'incapacité objective de choisir seul et à l'avance la solution la mieux à même de répondre à ses besoins, d'autant plus qu'il ne dispose que de moyens très limités pour assurer la maîtrise d'ouvrage d'un projet de cette ampleur.

Le projet paraît ainsi bien présenter un caractère de complexité à la fois juridique, technique et financière tel que l'exige l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 portant sur les contrats de partenariat. Le contrat de partenariat serait alors passé à l'issue d'un dialogue compétitif tel que défini à l'article 7 de l'ordonnance.

II – Données de l'analyse comparative

II.1 - Appréciation de la situation actuelle et des objectifs du Muséum

L'activité du PZP constitue un service public dont la gestion est assurée actuellement intégralement en régie et à minima, par un personnel réduit. L'année de référence est donc l'année 2001, dernière année d'activité significative du Zoo. L'année cible (première année d'exploitation du Zoo totalement rénové) est 2009, dans des conditions techniques et économiques supposées très différentes de 2001 : c'est pourquoi les données sur les coûts de maintenance et d'entretien sont issues d'une étude réalisée par un cabinet spécialisé au vu du programme d'investissements, et non pas calculées sur la base 2001. Celle-ci n'est retenue que pour la mesure des écarts sur les personnels, ce qui apparaît justifié compte-tenu de la nécessaire « traçabilité » des emplois du Muséum.

Toutes les autres fonctions sont considérées comme potentiellement externalisables, mais le Muséum a retenu dans le cadre de l'analyse comparative un périmètre restreint à la maintenance des équipements, à l'entretien général et à la gestion des réservations, se réservant d'élargir celui-ci (restauration, boutiques, gestion de la billetterie) au vu des propositions des compétiteurs au cours de la procédure de dialogue compétitif.

L'objectif affiché du Muséum est de parvenir au plus près possible de l'équilibre d'exploitation sur la longue durée (hors subvention correspondant à la rémunération des personnels fonctionnaires, soit 50 % de la masse salariale).

II.2 - Champ de la comparaison

L'étude écarte tout d'abord les solutions suivantes pour des raisons de pertinence juridique :

- Délégation de service public (DSP).
 - o L'intégralité des fonctions relatives à la conservation, la recherche, l'entretien des animaux, l'action pédagogique est considérée comme non délégable : il s'agit du « cœur de métier » du PZP. Sa mission de diffusion des connaissances le rattacherait au service public constitutionnel de l'enseignement public, au delà du simple caractère de service public touristique et culturel. Cette appréciation est hardie, mais il est incontestable que le PZP n'est pas assimilable à un parc d'attraction ;
 - o la DSP suppose une exploitation aux risques et périls de l'entrepreneur, les revenus de celui-ci étant « substantiellement liés à l'exploitation du service ». Aux conditions économiques décrites (intégralité de la masse salariale incluse) il apparaît très peu probable qu'un entrepreneur prenne un tel risque. Des études financières réalisées antérieurement à l'évaluation préalable (dont on souhaiterait qu'elles lui soient annexées) le confirment.
- Bail emphytéotique administratif (BEA)
 - o Ceux-ci ne peuvent être conclus que par les collectivités territoriales. Bien que la Ville de Paris soit propriétaire du terrain, l'étude démontre le caractère juridiquement impossible ou au mieux très hasardeux d'une telle hypothèse.
- Autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT)
 - o Le Muséum n'étant que concessionnaire des terrains, le recours au dispositif AOT paraît totalement exclu tant au regard de la réglementation actuelle que de celle applicable au 1^{er} juillet 2006.

Les hypothèses d'un marché global construction-exploitation-maintenance (la conception faisant l'objet d'un marché particulier) et celle d'un marché de conception-réalisation sont également écartées. Dans le premier cas, le recours au dialogue compétitif serait problématique du fait de la décomposition des marchés ; dans le deuxième cas, qui relève de la loi MOP (article 18) , l'accès au dialogue compétitif est exclu .

Sont finalement retenus :

- Comme scénario de base, un scénario « marchés publics » ci-après appelé « MOP », intégrant l'externalisation de la maintenance, de l'entretien, du nettoyage, de

l'exploitation des équipements de chauffage, climatisation, ascenseurs... ainsi que de la surveillance et du gardiennage et des activités de restauration ;

- Un scénario « contrat de partenariat » ci-après appelé « PPP » incluant dans le périmètre du contrat, outre la maintenance, une partie des relations avec le public (gestion du système de réservation, planification des groupes et relations avec les professionnels du tourisme), mais laissant à l'extérieur du contrat d'autres prestations d'ores et déjà externalisées comme la restauration. L'inclusion dans le périmètre du PPP de certaines options (restauration, gestion de la boutique, des caisses et de la billetterie) est laissée en suspens et renvoyée aux propositions du dialogue compétitif. On peut regretter que les avantages du PPP ne fassent pas de ce fait l'objet d'une évaluation intégrale.

Le choix de ces deux scénarios apparaît globalement pertinent et le périmètre de chacun d'entre eux suffisamment clair pour servir de base à une comparaison. Cependant le choix d'inclure dans la rémunération du partenaire privé « une part variable assise sur un pourcentage du chiffre d'affaire » apporte un élément d'imprécision. L'incidence relativement forte de cette composante du contrat (par ailleurs en contradiction avec le choix d'un périmètre restreint qui réduit d'autant la responsabilité opérationnelle du partenaire privé) est un des aléas de la comparaison financière et de l'allocation des risques. L'absence de certitude sur le contour définitif du contrat renforce cette imprécision.

II.3 - Caractère pertinent des paramètres et hypothèses utilisés dans l'évaluation

Durée du contrat et délai de réalisation : la durée retenue pour le PPP est de 25 années, dont deux années de réalisation (à compter du 1^{er} janvier 2007, ce qui est d'ores et déjà irréaliste).

Coût des travaux : les travaux sont évalués à 125 M€ TTC en MOP, et à 106,25 M€ TTC en PPP. Un avantage de 15 % est d'emblée accordé au PPP, du fait de « *l'optimisation des coûts de construction, résultant de la grande latitude dont bénéficient des candidats...pour déployer des solutions techniques adaptées...* ». Il en va de même pour les coûts d'honoraires du concepteur, évalués à 11 M€ en marchés publics et à 9,35 M€ en PPP, du fait de « *la prise en charge directe par la société de construction... du suivi et de la réception des travaux* ». Il aurait été préférable d'étudier, sur la base d'un coût de référence, l'impact de différentes hypothèses de gains sur les postes concernés. Cette estimation forfaitaire n'est malheureusement pas appuyée sur une référence aux expériences récentes du Muséum (le bilan ex-post de la réhabilitation du grand rocher du Zoo aurait pourtant pu être très éclairant).

Par ailleurs, le coût des réinvestissements périodiques est supposé supporté dans les deux cas intégralement par le Muséum, sur ressources propres (non budgétaires) dans la mesure des disponibilités, tout en bénéficiant néanmoins du bonus de 15 % en PPP (du fait des choix techniques optimisés). Du fait du caractère discrétionnaire de ces réinvestissements, ce coût n'a pas été intégré dans le champ, et l'avantage induit dans le scénario PPP n'est donc pas comptabilisé. Le coût de ces travaux est évalué à 8 M€ tous les cinq ans sur la période envisagée de 25 ans, ce qui porterait le montant global de l'investissement sur la période à 136 M€ dans le scénario PPP.

Fiscalité/TVA : le Muséum jouit d'un régime particulier qui lui permet de récupérer 10% sur toutes les dépenses externes engagées pour son compte. Il estime que l'externalisation accrue

de la maintenance et de l'exploitation dans le scénario PPP gonflera l'assiette de récupération et aboutira à un gain de 7,2 M€ sur la durée du contrat.

Coûts annexes et coûts internes au Muséum : sont pris en compte : en MOP les coûts du personnel chargé de la passation des marchés (1,3 M€ sur la durée du contrat) ; en PPP le coût des études préalables (150 k€) et un écart de 378 k€ en faveur du PPP pour les coûts de coordination.

Données relatives au financement :

- **Levier** : L'hypothèse retenue est celle d'un financement de l'investissement initial à 100 % par emprunt en MOP et de 95 % par dette et 5% en fonds propres en PPP.
- **Durée** : la durée totale du financement retenue est de 20 ans : en effet la durée du financement débiterait à la livraison et s'achèverait au moins trois ans avant la fin du PPP pour pouvoir faire face à d'éventuelles difficultés de remboursement de la dette par le partenaire privé.
- **Taux** : le coût de la ressource (OAT à 25 ans) retenu est de 3,64 %, appliqué à la solution MOP sur toute la durée du contrat. Ce taux est majoré de 73,5 points de base en solution PPP soit 4,375 %.
- **Cession de créance** : l'hypothèse retenue est celle d'une cession à hauteur de 70 % du montant de l'investissement, la majoration par rapport au taux de base étant ramenée à 20 points de base, soit 3,84 % pour cette tranche. Le coût pondéré du financement en PPP ressort alors à 4,00 %
- **Rémunération des fonds propres** : sur la base d'un intéressement au chiffre d'affaires au taux intermédiaire de 3,5 %, le TRI des fonds propres du partenaire ressort à 12,4 % (ce chiffre n'apparaît que dans des documents annexes relatifs à une hypothèse de business plan du partenaire).

Taux d'actualisation : le taux retenu est de 3,64 % - calé sur le coût de la ressource en solution MOP - en conformité avec la préconisation de la MAPPP.

Taux d'inflation : par convention, il est fixé à 2% pour les coûts de maintenance/entretien et les coûts énergétiques (hors personnel) et à 2,5 % pour les coûts de personnel Muséum (dont 2% de GVT et 0,5 % de point fonction publique). Le GVT est relativement élevé, pour tenir compte des évolutions de qualification nécessaires, par contre l'évolution du point est calée au plus bas ; mais l'ensemble est cohérent avec le référentiel des personnels contractuels du Muséum. Ces données sont transposées sur les coûts salariaux du partenaire en PPP.

Maintenance, exploitation :

L'hypothèse retenue pour la comparaison est celle d'une externalisation minimale, portant sur la maintenance et l'entretien général, à l'exclusion de l'énergie et des fluides, de l'ensemble des prestations concernant directement les animaux (nourriture, soins, sécurité du public) mais également d'une partie des prestations à caractère commercial (boutique, restauration, billetterie) seules les réservations étant incluses dans le champ du contrat.

Ce choix restrictif d'une inclusion à minima de prestations externalisées dans le contrat n'est probablement pas favorable à l'option PPP, et il est regrettable que des variantes n'aient pas été intégrées à l'étude, d'autant plus que le Muséum se réserve la possibilité d'étendre les prestations confiées au partenaire privé à la faveur du dialogue compétitif.

La comparaison porte donc sur l'entretien et la maintenance, une économie de 15% étant attendue en PPP sur les charges transférées (y compris personnel). Une économie en volume de 30 % sur le personnel restant au Zoo est attendue, du fait principalement de la réduction

des interfaces fournisseur/client. L'économie globale ressort à 16,5 % en faveur de l'option PPP.

Même si le choix n'a pas été fait d'inclure dans le contrat de partenariat le poste énergie et fluides -sur lequel d'importantes économies en volume mais également en matière d'optimisation tarifaire peuvent être attendues- ce qu'on peut regretter, l'évaluation permet néanmoins de prendre en compte dans le scénario PPP une économie de 10% en volume sur ce poste par rapport à la situation actuelle, liée aux solutions techniques innovantes espérées des candidats..

Données relatives au personnel :

La situation de référence est celle de 2001, dernière année d'activité significative du Zoo (187 Emplois à Temps Plein) alors qu'en 2005 l'effectif réel est de 103 ETP. L'externalisation concerne, dans le scénario PPP, exclusivement les personnels « entretien et travaux » avec 15 redéploiements de postes prévus, 7 subsistant à l'effectif prévisionnel ; les autres secteurs (administration, conservation, communication et diffusion) bénéficiant au contraire de redéploiements de postes. Au total, le PZP disposerait de 145 agents (dont 10 affectés à la boutique) : 71 titulaires et 74 contractuels. L'état de quasi-fermeture actuel du Zoo a pour conséquence que de nombreux redéploiements ont déjà eu lieu.

La part subventionnée représente 48,8 % de la masse salariale.

La masse salariale unitaire passe de 21,1 k€ en 2005 à 29,4 k€ en 2009, en tenant compte du recours à un personnel plus qualifié.

Les hypothèses d'évolution salariales sont identiques pour les personnels Muséum et pour les personnels privés.

Validité des hypothèses retenues

Les hypothèses retenues en matière de coût de financement apparaissent crédibles, même si elles se situent du côté « optimiste » de la fourchette : ainsi le ratio du levier dette / (dette + fonds propres) de 95 % apparaît élevé.

De plus le choix de la référence OAT apparaît critiquable sur deux points :

- incohérence de la durée de référence de 25 ans avec la durée de financement de 20 ans ;
- valeur chiffrée non actualisée dans un contexte de hausse rapide des taux (taux de l'OAT à 25 ans égal à 4,3 % fin mai 2006)

Les hypothèses retenues en matière de personnel sont prudentes : elles intègrent un coût de requalification de certains agents.

Intéressement du partenaire :

Un intéressement du partenaire est prévu en fonction croissante du chiffre d'affaires, dans une fourchette de 2% à 5%. Cet intéressement sera plus légitime si le partenaire se voit confier d'autres tâches en rapport direct avec le public (restaurant, boutique, billetterie) au delà de la gestion du système de réservation. Le scénario PPP prévoit un montant total d'intéressement sur la durée du contrat de 16,35 M€ (3,5 % du Chiffre d'affaires), correspondant à l'hypothèse moyenne de fréquentation (1 400 000 visiteurs) et à l'hypothèse haute de tarification (tarif adulte individuel : 18 €).

III. - Résultats de l'analyse comparative

III.1 Résultats en terme de coûts

Coût total	Marchés MOP	PPP	Ecart PPP/MOP
Montant nominal (en € courants)	355 M€	319 M€	- 36 M€ soit 10,14 %
Montant actualisé (taux = 3,64 %)	215 M€	193 M€	- 22 M€ soit 10,23 %

L'examen de ces résultats doit tenir compte :

- du fait que l'hypothèse de base PPP intègre sans justification technico-économique détaillée des gains de 10 % (énergie) à 15 % (construction, maintenance),
- de l'absence de tests de sensibilité et de calcul de valeurs de basculement en fonction des taux retenus qui auraient permis de vérifier la robustesse des résultats.

L'indicateur de coût global (avant prise en compte des risques) apparaît sous ces réserves nettement à l'avantage du contrat de partenariat.

Le tableau suivant, élaboré à partir des données de l'annexe 5 du rapport, récapitule les écarts sur l'ensemble des postes de dépense :

Coût des travaux et de l'exploitation sur la période 2007-2031					
en k€ courants	MOP	PPP			écart en %
		contrat (TTC)	hors contrat	total	
études	11 000	9 350		9 350	-15,00%
travaux	125 000	106 250		106 250	-15,00%
frais financiers intercalaires	6 489	5 536		5 536	-14,69%
personnel exploitation	66 015		66 015	66 015	0,00%
pers. entretien et maint.	44 412	30 130	6 276	36 406	-18,03%
énergie et fluides	17 627		15 865	15 865	-10,00%
maintenance hors pers.	41 240	35 054		35 054	-15,00%
pers. Marchés	1 311	0		0	-100,00%
coûts adm. Divers	567	0	339	339	-40,21%
coûts financiers	60 367	54 283		54 283	-10,08%
intéressement à 3,5 %	0	16 350		16 350	
Total incluant les charges TTC	374 028	256 953	88 495	345 448	
récupération TVA	-19 487		-26 650	-26 650	36,76%
Total	354 541	256 953	61 845	318 798	-10,08%

Spécificité de l'approche du Muséum

L'approche du Muséum est plus une approche « business plan » qu'une approche « projet ». Cela explique certains des biais de l'étude :

- Celle-ci considère que le calendrier de réalisation est impératif quelle que soit la solution choisie, alors que la solution PPP est habituellement créditée d'un avantage qui peut atteindre un ou deux ans en termes de délai de réalisation. Cette absence de recalage du calendrier de réalisation en faveur du PPP est une hypothèse volontariste prise par le Muséum, d'autant plus irréaliste que l'objectif est de rouvrir le Zoo en 2009. D'ores et déjà, l'addition des délais de procédure rendent ce calendrier intenable en MOP. Ce biais joue, dans la comparaison actuelle, en défaveur du scénario PPP.
- Le dossier est constitué de façon à apporter la preuve que sur la base des hypothèses « moyennes » des études réalisées sur la fréquentation et la tarification, peuvent être atteints deux objectifs :
 1. Le financement par le Muséum sur les recettes commerciales du Zoo :
 - o d'une part de la redevance payée au partenaire privé ;
 - o d'autre part des réinvestissements périodiques sur la durée du contrat (cet objectif d'équilibre ne concerne pas la totalité du coût d'exploitation du Zoo, qui intègre la rémunération des agents publics)
 2. Un taux de rentabilité interne pour le partenaire privé satisfaisant (supérieur à 12 %) qui ne sera cependant obtenu que si les objectifs d'intéressement sont atteints.

Le premier objectif explique à lui seul la nécessité de réduire impérativement les coûts dans le cadre du PPP, l'hypothèse MOP ne parvenant pas à assurer ce « petit équilibre ».

Décomposition du loyer et coût des assurances

Le rapport d'évaluation ne comporte pas d'estimation des parts du loyer correspondants au remboursement des investissements, au coût du financement, et au coût d'exploitation et de maintenance (décomposition du loyer exigible au sens de l'ordonnance relative au contrat de partenariat), même si cette décomposition peut être approximativement reconstituée à partir des données de l'annexe 5 (voir tableau supra). Il aurait été en outre utile de disposer du niveau estimé des polices d'assurances auxquelles le partenaire privé devrait souscrire dans un montage en contrat de partenariat.

III.2 - Analyse en termes de performances

Le Muséum décrit et analyse de façon précise et critique les objectifs et les critères de performance qu'il entend inclure dans le contrat, sans écarter l'hypothèse d'une évolution dans le cadre du dialogue compétitif.

Sont concernés :

- la construction et la réhabilitation des installations du Zoo, en particulier les faux rochers ;
- la conduite des installations ;
- l'entretien général ;

- la maintenance et les grosses réparations des ouvrages, des systèmes fonctionnels et de l'ensemble des équipements.

Il convient de noter que les hypothèses retenues en matière d'efficacité des solutions techniques et de productivité sont optimistes, puisqu'elles aboutissent à un gain de 18 % sur les coûts de personnel d'entretien et de maintenance, à structure salariale équivalente.

Prise en compte des pénalités

Le mécanisme de prise en compte des pénalités n'est pas explicité, alors qu'il aurait été pertinent de le faire, d'autant plus que le mécanisme d'intéressement prévu dans le contrat est par ailleurs décrit avec une relative précision.

III.3 - Pertinence de l'allocation des risques

L'allocation des risques est résumée dans une grille qui intègre un transfert relativement poussé au partenaire privé (par exemple, quasi-intégralité des risques durant la période de construction)

Sont évoqués de façon très succincte :

- les risques d'assurance ;
- les risques qui relèvent de la réglementation et de la responsabilité vis-à-vis des usagers du Zoo.

Le rapport n'évoque en outre pas de façon détaillée les provisions effectuées par le partenaire privé afin d'assumer tel ou tel risque, alors qu'il s'agit là pourtant d'un point central nécessitant une quantification précise : *in fine*, l'objectif n'est-il pas de comparer - si possible en termes monétaires - l'amélioration des services résultant d'un recours au contrat de partenariat, impliquant nécessairement un transfert de risques, au montant de la prime de risque payée par la personne publique au partenaire privé ?

Le rapport n'offre pas de visibilité sur la sensibilité et la robustesse de l'hypothèse PPP en fonction de l'occurrence de tel ou tel risque. Là encore, l'intégration du mécanisme d'intéressement aurait justifié une analyse plus poussée.

IV - Synthèse de l'avis

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat est établie au titre de la complexité du projet.

L'analyse comparative a été menée globalement de façon précise ; elle privilégie cependant une approche relative à l'équilibre économique de l'exploitation du Zoo, et de ce fait fixe des objectifs ambitieux de réduction des coûts dans l'option contrat de partenariat, en fournissant une justification succinctement étayée de ceux-ci. Il est regrettable que la robustesse du résultat n'ait pas été étayée par un calcul portant sur des variantes, et qu'aucune analyse de sensibilité au risque n'ait été tentée.

Cependant le choix d'un périmètre réduit comme base de l'analyse et l'absence d'écart dans le délai de construction défavorisent la solution « contrat de partenariat ».

Dans ces conditions, la mise en évidence par l'analyse d'un avantage au profit de la solution « contrat de partenariat » en terme de coût global n'est pas injustifiée. Par ailleurs les critères qualitatifs, que sont la synergie entre la construction et la maintenance, le suivi des contrats et leur adaptation aux exigences du service public, et les mécanismes incitatifs, jouent nettement en faveur de la solution « contrat de partenariat ».

Les conditions juridiques étant rassemblées pour recourir au contrat de partenariat et l'analyse comparative montrant tout l'intérêt de son utilisation pour optimiser la gestion du Zoo, la Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour réaliser le Parc Zoologique de Paris.

Le Président de la Mission d'Appui

Noël de Saint-Pulgent

Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé

Paris, le 25 juillet 2007

Complément à l'avis n° 2006-4 portant sur le projet de rénovation du Parc Zoologique de Paris
--

I- La relance rapide d'une procédure de passation d'un Contrat de Partenariat est souhaitée par le Muséum suite à l'échec enregistré au premier semestre 2007.

La rénovation du Parc Zoologique de Paris (Zoo de Vincennes) a fait l'objet en 2007 d'une consultation d'entreprises lancée par le Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHM) et qui s'est traduite par une procédure de dialogue compétitif ayant pour objet la mise en œuvre d'un contrat de partenariat. L'évaluation préalable avait reçu un avis favorable de la MAPPP en date du 21 juin 2006.

Deux concurrents ont participé à une première phase de dialogue compétitif en mai 2007. Il s'est avéré qu'aucune des deux propositions n'était compatible avec l'enveloppe financière que s'était fixé le Muséum, enveloppe déterminée par la volonté d'équilibrer sur la durée du contrat (25 ans) les dépenses engagées au titre de celui-ci et les recettes d'exploitation du Zoo.

Les écarts provenaient pour l'essentiel de la sous-estimation du coût du projet architectural retenu dans le cadre d'un marché de définition validé fin 2005. Celui-ci est apparu excessivement complexe et coûteux aux candidats, qui ont eu tendance à se prémunir contre les risques qu'il engendrait.

Le Muséum a donc choisi d'interrompre la procédure en cours, en déclarant l'appel d'offres infructueux, sans pour autant renoncer à procéder à la rénovation du Zoo sous la forme d'un contrat de partenariat.

La nouvelle procédure que le Muséum souhaite rapidement engager différerait de la précédente sur un point essentiel : la réintégration dans celle-ci de la conception architecturale et paysagère, la base du programme fonctionnel n'étant plus le projet architectural validé fin 2005 mais les résultats de l'étape antérieure (principes conducteurs validés en juillet 2005).

Le Muséum n'a cependant pas estimé avoir à reprendre intégralement la rédaction de l'évaluation préalable réalisée en 2006. Le principe de l'équation financière (autofinancement) reste inchangé, sur la base des mêmes critères (grille de tarification et hypothèses de fréquentation d'une part, charges du Muséum d'autre part).

N'ont été apportés que les compléments de rédaction et de chiffrages relatifs aux modifications du programme, que le Muséum s'est efforcé, selon ses dires, de limiter au minimum.

Il convient de noter que la plupart de ces modifications sont en lien avec l'expérience du premier tour du dialogue compétitif avorté. Celui-ci a permis d'apprécier la difficulté plus ou moins grande d'intégrer divers éléments du programme fonctionnel à un contrat de partenariat et de faire évoluer celui-ci en conséquence.

Il demeure que la nouvelle estimation du coût du projet modifié ne repose pas sur une étude très approfondie. La Mission d'appui, qui a pris connaissance des importants dépassements de coûts constatés lors de la première consultation, n'est donc pas en mesure de garantir la fiabilité, en valeur absolue, de la nouvelle évaluation du coût des travaux. Pour résoudre la difficulté qui résulterait d'un éventuel nouveau dépassement, le Muséum indique que dans cette hypothèse les prestations devraient être réduites au détriment, le cas échéant, de l'étendue du programme de rénovation (le programme fonctionnel devant indiquer très précisément le montant maximal annuel de redevance à prendre en compte par les candidats pour que leurs propositions soient soutenables budgétairement par le Muséum

II- Les modifications prises en compte par l'évaluation complémentaire concernent :

- la réintégration de la conception architecturale et paysagère dans le champ du futur contrat de partenariat et donc de l'évaluation ;
- la renonciation aux services annexes et optionnels (mais la plupart de ceux-ci étaient en option dans la première évaluation, et n'avaient pas fait l'objet d'un chiffrage spécifique ; leur retrait est donc neutre pour la comparaison des coûts des schémas) ;
- l'intégration dans le schéma CP de la gestion de l'énergie et des fluides (sans que toutes les conséquences en aient semble-t-il été tirées).

La nouvelle approche du Muséum se caractérise donc par :

- un périmètre du contrat tout à la fois plus cohérent et recentré sur la réalisation architecturale du Zoo et sa maintenance. L'intégration de la conception et de la gestion des fluides va dans ce sens ;
- la renonciation aux missions annexes : Celle-ci est décrite comme une conséquence directe du faible niveau des propositions enregistrées lors du dialogue compétitif avorté. Elle conduit à s'interroger sur la capacité de groupements constitués avant tout pour répondre à un programme immobilier à s'investir dans des propositions relatives à la gestions d'activités annexes ;
- la reprise d'hypothèses identiques concernant l'intéressement du partenaire à la fréquentation du Zoo. Cette reprise représente une simplification abusive. L'avis remarquait déjà que cet intéressement manquait de légitimité du fait de la faible implication prévue du partenaire dans les tâches en relation directe avec le public. Dans la configuration nouvelle, ces tâches sont inexistantes, le seul lien entre la fréquentation et l'action du partenaire résidant dans la qualité de la maintenance technique. Le montant de 3,5 % du chiffre d'affaires retenu (soit 16,35 M€ sur la durée du contrat) paraît donc injustifié.

III – Comparaison du complément d’analyse préalable

III – 1 Analyse juridique

Aucun changement notable n’a été apporté à celle-ci. Tout au plus peut-on considérer que l’échec du premier appel d’offres a démontré la complexité intrinsèque du projet et la difficulté pour le Muséum à en déterminer « seul et à l’avance » les paramètres. Les analyses relatives aux conséquences de la détention des droits de propriété du sol par la Ville de Paris restent pertinentes.

III -2 Choix des schémas

A été conservée, bien qu’avec des modifications de périmètre, la comparaison entre un schéma Maîtrise d’Ouvrage Publique (MOP) et un schéma Contrat de Partenariat (CP)

III-3 Evolution des hypothèses retenues

- Evolution des hypothèses de financement :

	Evaluation initiale (juin 2006)	Evaluation révisée (juillet 2007)
Taux de base/taux d’actualisation	3,64 %	4,30 %
Durée (+ coussin de maturité de 3 ans)	20 ans	20 ans
Taux long terme	4,375 %	5,10 %
% cession de créance	70 %	75 %
Taux de base cession créance	3,84 %	4,40 %
Taux moyen pondéré long terme	4,00 %	4,55 %
TRI partenaire	12,4 %	5,10 %

Ces hypothèses ont été révisées en tenant compte à la fois des évolutions générales des taux mais aussi des enseignements du dialogue compétitif avorté. Il est intéressant de constater qu’elles aboutissent à un écart sur le financement nettement moins défavorable au schéma CP dans la nouvelle configuration (55 points de base sur le taux pondéré à comparer à 66). La diminution, assez surprenante à première vue, du taux de rentabilité interne du partenaire résulte également, selon le Muséum, du constat fait lors de la procédure suspendue.

- Hypothèses fiscales : sans changement. Une approche plus fine aurait pu être envisagée, compte tenu des données recueillies depuis un an dans ce domaine.

- Résultats en termes de coûts globaux :

Le coût des travaux a été réévalué (22 %) en tenant compte du fait que l’estimation initiale (y compris hors coûts spécifiques engendrés par le projet architectural auquel il a été renoncé) était très probablement insuffisante (voir l’observation formulée ci-dessus à la fin du chapitre I). Le coût des études de conception a été réévalué de 27 % pour tenir compte de la réintégration de la phase de conception (on peut cependant considérer que celle-ci se déroule pour partie dans la phase de dialogue compétitif. Mais la nouvelle évaluation omet de prendre en compte la nécessité d’indemniser les compétiteurs, ce qui, selon la Mission d’appui, est nécessaire dès lors que des études du niveau APS sont demandées).

La nouvelle évaluation persiste à intégrer d'emblée des gains de 15 % au profit du schéma CP tant sur les honoraires du concepteur (justifiés en partie par la prise en charge directe par le constructeur du suivi et de la réception des travaux) que sur les travaux eux-mêmes (du fait de la latitude dont disposent les constructeurs pour optimiser l'ensemble des solutions techniques).

Il est regrettable que les critiques adressées dans l'avis initial à cette approche délibérément optimiste et trop globale n'aient pas été mieux prises en compte.

Les coûts directs d'exploitation présentent une structure identique à ceux de la première évaluation, mais les coûts relatifs aux fluides ont été réintégrés dans les coûts internes au CP. Seule une actualisation d'un an a été réalisée (2,5 % pour les coûts de personnel, 2 % pour les autres coûts).

Les coûts sont résumés dans les tableaux comparatifs suivants :

Nouveau				
	MOP	CP (1)	Ecart	
études	13 982	11 884	2 098	17,65%
travaux	152 774	129 858	22 916	17,65%
recup TVA	-22 682	-33 056	10 374	
coût financement	99 083	85 755	13 328	15,54%
dont coûts intercalaires	9 180	8 258	922	
COUTS DIRECTS dont :	173 054	156 749	16 305	10,40%
personnel d'exploitation	67 666	67 666	0	0,00%
personnel de maintenance	45 323	37 128	8 195	22,07%
énergie - fluides	17 980	16 182	1 798	11,11%
maintenance et entretien (hors pers.)	42 085	35 773	6 312	17,64%
COUTS INDIRECTS dont :	1 878	339	1 539	453,98%
personnel pass. Marchés	1 311		1 311	
coûts administratifs divers	567	339	228	
INTERESSEMENT du PARTENAIRE		16 350	-16 350	
TOTAL	418 089	367 879	50 210	13,65%

(1) contrat de partenariat stricto sensu et prestations hors contrat à ajouter pour la comparaison avec le schéma MOP

Ancien

	MOP	CP (1)	CP (2)	Total CP	Ecart	
études	11 000	9 350		9 350	1 650	17,65%
travaux	125 000	106 250		106 250	18 750	17,65%
récup TVA	-19 487	0	-26 650	-26 650	7 163	
coût financement	60 772	59 819		59 819	953	1,59%
dont coûts intercalaires	6 489	5 536		5 536	953	
COUTS DIRECTS dont :	169 294	65 184	88 156	153 340	15 954	10,40%
personnel d'exploitation	66 015		66 015	66 015	0	
personnel de maintenance	44 412	30 130	6 276	36 406	8 006	
énergie - fluides	17 627		15 865	15 865	1 762	11,11%
maintenance et entretien (hors pers.)	41 240	35 054		35 054	6 186	
COUTS INDIRECTS dont :	1 878	0	339	339	1 539	453,98%
personnel pass. Marchés	1 311			0	1 311	
coûts administratifs divers	567		339	339	228	
INTERESSEMENT du PARTENAIRE		16 350		16 350	-16 350	
TOTAL	348 457	256 953	61 845	318 798	29 659	9,30%

(1) contrat de partenariat stricto sensu / (2) prestations à ajouter pour la comparaison

IV - Résultats en termes de valeur actuelle nette :

En M€	Schéma MOP	Schéma CP	Ecart
Evaluation 2006 (taux 3,64 %)	215 M€	193 M€	10,23 %
Complément 2007 (taux 4,3 %)	236 M€	207 M€	12,29 %

L'écart est désormais plus favorable au schéma CP, du fait de l'amélioration signalée des écarts de taux au profit de celui-ci, et du poids plus grand des coûts de conception réalisation par rapport aux coûts d'exploitation, ce qui renchérit davantage le coût du schéma MOP.

V – Analyse en termes de performances et de prise en compte des risques.

L'évaluation complémentaire n'apporte pratiquement rien dans ce domaine. Il est regrettable que les critiques adressées dans l'avis relatif à l'évaluation initiale, concernant la faiblesse de la modélisation financière des risques (prise en compte initiale d'un avantage de coût important au profit du schéma CP, robustesse, tests de basculement) n'ait pu être prise en compte. La question importante du transfert des risques du sol au partenaire privé n'est qu'évoquée, sans que soit intégré au coût global le coût des sondages en cours (pris en charge par le Muséum).

VI – Synthèse du complément d’avis

Le choix, dicté par des motifs de délais, de ne réaliser qu’un complément à l’évaluation préalable réalisée en 2006, complément constitué pour l’essentiel d’un nouveau chiffrage en adéquation avec le périmètre révisé, n’a malheureusement pas permis de remédier aux quelques insuffisances relevées dans l’évaluation initiale et de garantir la fiabilité de la nouvelle estimation du coût des travaux. Cependant, plusieurs facteurs contribuent à renforcer l’intérêt du recours au contrat de partenariat.

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat reste établie ; les difficultés liées à la conception de l’ouvrage mises en lumière lors du dialogue compétitif avorté ne font que renforcer la certitude d’une grande complexité technique.

Le nouveau périmètre, qui réintègre la conception de l’ouvrage, est plus cohérent et conforme à l’esprit du contrat de partenariat ; l’abandon de toute option de recettes annexes perçues par le partenaire privé fait cependant douter de l’opportunité de maintenir au profit de celui-ci un mécanisme d’intéressement aussi important.

L’approche relative à l’équilibre économique de l’exploitation du Zoo reste privilégiée et les critiques adressées dans l’avis initial concernant l’insuffisance de justification de certaines hypothèses de réduction des coûts ne peuvent qu’être maintenues.

L’avantage en terme de coût global de la solution « Contrat de Partenariat » est renforcé par les hypothèses et les conditions nouvelles de l’étude, pour partie tirées de l’expérience avortée de dialogue compétitif.

Avec les réserves exprimées ci-dessus, la Mission d’Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat confirme l’avis favorable qu’elle a émis au choix du contrat de partenariat pour réaliser la rénovation du Parc Zoologique de Paris.

Le Président de la Mission d’Appui
à la Réalisation des Contrats de Partenariat

Noël de Saint Pulgent