

3

Le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel : un projet mal conduit

PRESENTATION

La baie du Mont-Saint-Michel constitue un site unique et remarquable, inscrit en 1979 sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco. Il accueille plus de deux millions de visiteurs français et étrangers chaque année.

L'ensablement progressif de la baie et la perspective de ne plus voir le monument entouré d'eau ont suscité, de longue date, l'idée de construire des ouvrages permettant de repousser les sables. Un tel projet, conduisant notamment à détruire l'actuelle route menant au Mont-Saint-Michel, implique la réorganisation de l'accès au public.

Fondé sur ces objectifs, le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel, tel qu'imaginé par l'État, est le fruit d'une longue maturation qui a débuté, dès 1969, avec, notamment, une modélisation du fonctionnement hydraulique de la baie.

En 2006, l'État, seul concepteur du projet, s'est désengagé de sa réalisation opérationnelle²¹¹, les travaux de rétablissement du caractère maritime étant alors confiés exclusivement aux collectivités territoriales locales, déjà regroupées depuis 1997 dans un syndicat mixte, le syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel.

Les missions dévolues statutairement au syndicat sont ambitieuses : non seulement le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel, mais également l'amélioration des conditions d'accueil du public vers le site ainsi que la gestion, l'exploitation et la maintenance de tous les aménagements, équipements, ouvrages et infrastructures liés à ce projet.

²¹¹ En 2008, la Cour avait déjà souligné auprès des services de l'État, le délai excessif de la préparation de cette opération d'aménagement du territoire, la faiblesse de son pilotage et l'absence de suivi physique et financier.

Or l'examen de la gestion de ce syndicat mixte et de l'action conjointe de l'État a mis en évidence un pilotage ambigu, une conduite opérationnelle défailante et une insuffisance prise en compte du devenir du projet.

Si la contrainte d'engagements financiers, fixée à 185 M€ à ce jour, semble pouvoir être respectée, en revanche, les nouvelles conditions d'accès au site pour les visiteurs souffrent de l'insuffisant contrôle du délégataire chargé de la conception et de la réalisation du matériel de transport (le passeur - une navette motorisée réversible -, et la maringote - une navette hippomobile guidée par un meneur).

Par ailleurs, il convient d'évaluer, dès à présent, les futures charges de fonctionnement du site, et de prévoir leur mode de financement, ce qui n'a pas été fait jusqu'à présent. Il est urgent de définir un modèle économiquement soutenable en intégrant les dimensions culturelles (dont le plan de gestion d'un bien inscrit au patrimoine de l'Unesco), mais aussi touristique et environnementale du site.

I - Un double pilotage ambigu

A - Un désengagement progressif de l'État

L'idée d'une restauration du caractère maritime du Mont-Saint-Michel a été maintes fois relancée par les pouvoirs publics au cours de l'histoire récente. Engagé par l'État en 1990, le projet actuel est piloté par les collectivités territoriales regroupées dans un syndicat mixte. Jusqu'à présent, la réussite technique du projet a été privilégiée, au détriment des autres volets, notamment les conditions de gestion et d'exploitation.

1 - Un projet technique conçu exclusivement par l'État

La réflexion sur le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel, tel qu'imaginé par l'État, a débuté en 1969. L'efficacité des dispositifs imaginés ne pourra toutefois être appréciée que sur le long terme, probablement à l'horizon 2025, et le nombre de jours où le Mont sera totalement entouré par la mer fait toujours débat.

a) Un projet complexe

Ce projet ambitieux consiste en la réalisation des ouvrages, équipements et aménagements suivants :

- tout d'abord, la destruction de l'ancien barrage sur le Couesnon et l'édification d'un nouveau barrage : cet ouvrage, mis en service en mai 2009, a pour objet de redonner au fleuve la puissance hydraulique nécessaire pour que, conjuguée à la force de la mer, elle permette de chasser les sédiments au large ;
- les aménagements hydrauliques sur le Couesnon : le curage de la rivière et la remise en eau de l'Anse de Moidrey devraient permettre de stocker environ 1 500 000 m³ d'eau et, ainsi, d'augmenter la force des lâchers d'eau du barrage ;
- les aménagements hydrauliques dans la baie du Mont-Saint-Michel : la réalisation de deux larges chenaux en aval du barrage permettra au Couesnon de s'écouler de part et d'autre du Mont ;
- l'édification d'ouvrages d'accès au Mont-Saint-Michel : une nouvelle digue de 1 085 mètres sur la terre ferme, prolongée par un pont-passerelle sur 760 mètres aboutissant à une cale en pente douce, conduiront les visiteurs du parking jusqu'à la porte de l'Avancée qui est l'entrée principale du Mont ;
- enfin, la destruction de l'actuelle digue-route, une fois les nouvelles conditions d'accès au Mont réalisées.

Outre leurs finalités techniques, ces nouveaux ouvrages doivent également contribuer à une meilleure intégration visuelle des conditions d'accès au site.

b) Des premiers résultats à confirmer

Depuis l'entrée en service du barrage sur le Couesnon en 2009, on observe une accélération de l'érosion souhaitée des terres (recul des herbues).

D'après les données du syndicat mixte, et dans un rayon d'un kilomètre autour du Mont, les surfaces ayant repris un caractère maritime sont passées de 125 hectares à 156 hectares entre février 2009 et avril 2011 : les surfaces terrestres ont donc perdu 31 hectares à cette date.

Le comité de suivi hydro-sédimentaire

Au-delà des travaux en cours pour la construction des aménagements techniques du site, le besoin s'est fait jour d'une instance permettant d'évaluer les effets des ouvrages construits pour rétablir le caractère maritime du Mont-Saint-Michel.

Le protocole de partenariat du 24 novembre 2006 signé entre l'État et le président du syndicat stipule notamment qu'il est créé, auprès du syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel, maître d'ouvrage du projet, une commission indépendante hydro-sédimentaire, animée par le centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF)²¹³.

Une convention de partenariat, signée le 9 mars 2007 entre le syndicat mixte, l'État et le centre d'études techniques maritimes et fluviales a institué cette structure. Cette commission n'a qu'un rôle de conseil et émet des avis qui ne s'imposent pas au syndicat mixte.

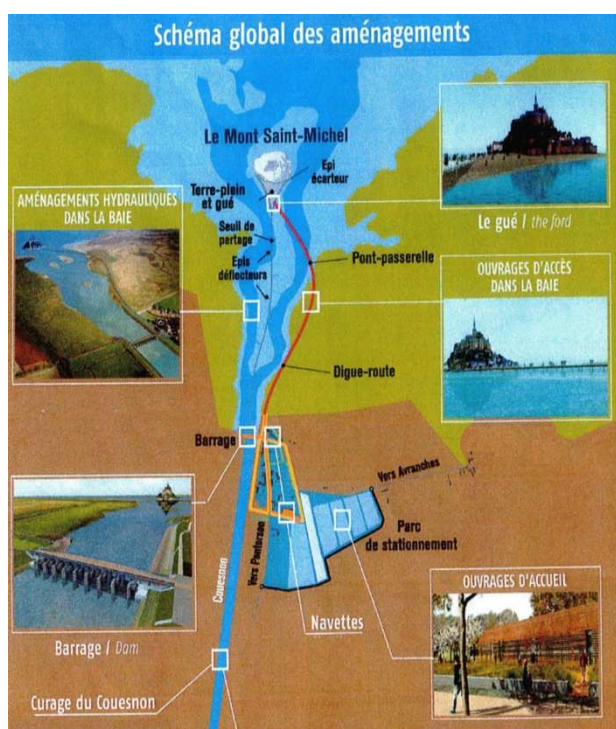
Après la mise en service du nouveau barrage sur le Couesnon, la structure devra vérifier que les conséquences des lâchers d'eau sont conformes à ce qui est souhaité techniquement pour le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel prévu d'ici à 2025, d'autant plus que l'ensemble des ouvrages, notamment le pont-passerelle, ne sont pas totalement construits.

Néanmoins, la pleine efficacité du barrage ne pourra être réellement appréciée que lorsque la totalité des aménagements hydrauliques aura été réalisée, et les résultats escomptés ne pourront être évalués que sur une longue période, au moins à l'horizon 2025.

La hauteur du gué face à la porte d'entrée du Mont a fait l'objet de divers arbitrages interministériels. Cette hauteur conditionnera le nombre de jours où le site sera totalement entouré par les flots. L'arbitrage rendu, récemment contesté par des organisations de défense du patrimoine, est la résultante de plusieurs facteurs pris en compte : préservation des paysages et du monument, activités économiques, risques de submersion rapide et sécurité des personnes et des biens.

²¹³ Le CETMEF est un service technique central placé auprès du ministre chargé du développement durable. Acteur du développement durable et de la prévention des risques, il fournit des prestations d'intérêt général à l'État, aux établissements publics et aux collectivités territoriales.

La carte ci-après illustre le futur projet achevé.



Source : Syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel/Agence Aprim.

À terme, une fois le projet achevé, l'accès pédestre au Mont-Saint-Michel restera toutefois possible toute l'année par le gué, en dehors de quelques heures par an lors de coefficients de marée exceptionnels. Durant ces quelques heures seulement, le caractère totalement maritime du Mont-Saint-Michel sera alors rétabli, ce qui est à mettre en regard avec le coût total des travaux engagés.

2 - Le désengagement opérationnel de l'État

La déclaration d'intention signée entre le Premier ministre et le président du syndicat mixte, le 16 juin 2006, a entériné le désengagement de l'État de la réalisation opérationnelle du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel, au profit du syndicat mixte.

Ce document indique que la phase de réalisation effective du projet devant commencer, « il est naturel que la maîtrise d'ouvrage²¹⁴ soit assurée de manière pleine et entière par le syndicat mixte. » Le contexte de l'acte II de la décentralisation et de la mise en œuvre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales a fondé le choix politique de confier aux collectivités, rassemblées dans ce syndicat mixte, la maîtrise d'ouvrage du projet.

Les missions du syndicat mixte

Les statuts modifiés en 2006 assignent, dans leur article 2, les missions suivantes du syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel :

- le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel ;
- l'amélioration des conditions d'accueil du public vers le site ;
- la gestion, l'exploitation et la maintenance de tous les aménagements, équipements, ouvrages et infrastructures liés au projet, ce qui fait du syndicat le maître d'ouvrage ;
- la coordination, l'étude, l'organisation et la mise en place des différents modes de dessertes dans la baie, en vue d'optimiser les flux de cette zone, dans la limite du domaine de compétence de chaque collectivité adhérente²¹⁵.

Toutefois, à la suite de la déclaration d'intention du 16 juin 2006, un protocole de partenariat entre le préfet de région Basse-Normandie, coordonnateur du projet mandaté par l'État, et le président du syndicat mixte, le 24 novembre 2006. Il prévoit, outre la dévolution de la maîtrise d'ouvrage au syndicat, la création d'un comité de pilotage co-présidé par les deux signataires.

Ce comité constitue, en principe, l'organe commun de décision. Il doit donner son accord à toute question relative au financement, à la qualité des ouvrages, à la politique de communication, ainsi qu'à toute évolution majeure du projet.

²¹⁴ Aux termes de l'article 2 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (dite loi MOP), « le maître de l'ouvrage est la personne morale pour laquelle l'ouvrage est construit. Responsable principal de l'ouvrage, il remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre. »

²¹⁵ Cependant, s'agissant de transports collectifs non urbains, en vertu de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 dite loi « LOTI », ce domaine relève de la compétence du département.

Or, ces dispositions conventionnelles qui encadrent le comité de pilotage conjoint ne peuvent, en aucun cas, juridiquement, se substituer aux compétences du syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel, seul chargé de la maîtrise d'ouvrage du projet, conformément à la loi.

Il en résulte une organisation juridique particulière qui n'est pas sans conséquence sur le bon déroulement des opérations. Ce comité ne peut, en effet, avoir de pouvoir décisionnel formel, alors même que l'État a entendu se désengager d'un projet qui, à l'évidence pourtant, déborde largement le simple cadre régional.

En effet, l'État restera nécessairement impliqué dans la défense du classement du site au patrimoine mondial de l'UNESCO, fondé sur le double motif culturel et environnemental.

De plus, ce protocole, sur lequel est adossé le financement du projet, n'a déterminé que les contributions au coût des travaux au sens large, sans que l'État, principal financeur des investissements, ne définisse avec le syndicat les conditions de prise en charge du fonctionnement futur du site.

Cette situation est source d'ambiguïté et n'a pas facilité la réflexion d'ensemble sur le devenir de ce site remarquable.

Le comité de pilotage est devenu, de fait, la véritable instance de décision, alors même que sa mission se limite à certains aspects du dossier.

Le financement actuel du projet

En mars 2011, le financement prévisionnel du projet s'établissait à 184,74 M€, l'État contribuant à hauteur de 84,93 M€.

Les autres contributions proviennent des agences de l'eau Seine-Normandie et Loire-Bretagne (3,80 M€), du Fonds européen de développement régional (21,15 M€), des conseils régionaux de Basse-Normandie et de Bretagne (51,13 M€) et des conseils généraux de la Manche et de l'Ille-et-Vilaine (16,23 M€), le solde étant financé via les dotations versées au syndicat mixte à hauteur de 7,50 M€.

Le syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel a décomposé le coût global de la réalisation du projet en groupes d'ouvrages, chacun étant une des composantes du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel : frais de maîtrise d'ouvrage, aménagements hydrauliques, barrage sur le Couesnon, ouvrages d'accès, ouvrages d'accueil, système de transport.

Le coût de ces six groupes d'ouvrages ressort à 149,62 M€ TTC, auxquels s'ajoutent 22,82 M€ pour les évolutions de prix éventuelles et 12,3 M€²¹⁶ de subventions d'équipement versées au délégataire chargé de la conception et de la réalisation, soit un total de 184,74 M€ (source : syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel).

B - Des collectivités territoriales aux intérêts divergents

Créé en 1996, le syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel est actuellement constitué des deux régions Basse-Normandie et Bretagne, du département de la Manche et des communes de Beauvoir, du Mont-Saint-Michel et de Pontorson. C'est désormais cette structure qui assure la réalisation du projet et la gestion du site.

Les modalités actuelles de financement du syndicat font intervenir certaines communes membres, mais pas toutes, ainsi qu'une collectivité associée qui, juridiquement, ne peut prendre part aux décisions. Outre des conflits potentiels en cas de divergences sur la bonne marche du dossier, il en résulte aussi des ambiguïtés sur le financement futur du projet.

Ainsi, les modifications statutaires de 2006 du syndicat mixte ont organisé les contributions financières des collectivités adhérentes de la manière suivante :

- *au titre des dépenses courantes de fonctionnement du syndicat*, à parts égales entre la région Basse-Normandie, la région Bretagne et le département de la Manche ;
- *au titre des dépenses liées au projet*, déduction faite des subventions de toute nature et des ressources propres du syndicat :
 - . 70 % pour la région Basse-Normandie et le département de la Manche (ce montant étant réparti entre les deux collectivités à hauteur de 75 % pour la région et 25 % pour le département) ;
 - . 30 % pour la région Bretagne, le département de l'Ille-et-Vilaine ayant vocation à contribuer à ces 30 %.

Les communes du Mont-Saint-Michel, de Beauvoir et de Pontorson (respectivement 46, 438 et 4 154 habitants), bien que membres du syndicat, ne contribuent ni à son fonctionnement, ni au financement du rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel.

²¹⁶ A la suite d'une erreur matérielle, l'édition imprimée du rapport diffusé par la Documentation française a mentionné un montant de 112,3 M€ au lieu de 12,3 M€. La correction a été effectuée le 13 février 2013.

En revanche, étant membres du syndicat mixte, elles concourent par leurs droits de vote à toute décision relative au projet.

A l'inverse, le département de l'Ille-et-Vilaine n'est pas membre statutaire de la structure syndicale. Il est simplement désigné comme membre « associé ». Néanmoins, cette collectivité qui ne participe pas juridiquement aux décisions du syndicat contribue à son financement.

Enfin, les dispositions statutaires ne font mention d'aucune limite en termes de financement, en dépit de l'importance du projet.

L'État est engagé à hauteur d'un montant maximal fixe de 84,93 M€. Tout dépassement envisagé serait donc à la charge des seules collectivités territoriales, sous réserve de l'accord de chacune de leurs assemblées délibérantes respectives.

II - Une réalisation opérationnelle défailante

La conduite, la gestion et la réalisation opérationnelle du projet par le syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel font apparaître des insuffisances, notamment dans le pilotage global et la gestion de ce dossier.

A - Les faiblesses administratives du syndicat

Le syndicat mixte souffre de la faiblesse de ses effectifs et d'un déficit de compétences internes dans les domaines budgétaire, comptable et financier pourtant indispensables au fonctionnement interne et au suivi d'une opération de cette envergure, exclusivement financée par des fonds publics.

Il n'existe pas de poste de cadre dédié aux aspects comptables et financiers. Le service comptable et financier se réduit à deux agents dont l'un est à temps partiel. Conséquence de la faiblesse de l'organisation administrative, de nombreuses anomalies de qualité et de fiabilité comptables ont pu être observées.

L'absence de comptabilité d'engagement, d'inscription de restes à réaliser dans les comptes, le caractère non exhaustif du recensement du patrimoine et une comptabilisation partielle des amortissements, conduisent à une information incomplète sur la situation financière réelle du syndicat et altèrent la fiabilité et la sincérité des comptes présentés à l'assemblée délibérante.

Or, au-delà des seuls aspects réglementaires, il est important que le syndicat prenne ses décisions financières sur la base de documents comptables fiables permettant de bien mesurer les engagements financiers futurs.

B - Un suivi financier aléatoire

Alors que le suivi financier devait être effectué à partir des opérations enregistrées depuis le 1^{er} janvier 1995, ce n'est qu'en 2008 qu'un logiciel adapté a été mis en place par le syndicat.

De plus, l'exhaustivité des données relatives au projet intégrées dans ce logiciel de suivi n'est pas assurée. Des écarts ont été observés entre les marchés figurant dans le suivi du service des affaires juridiques du syndicat et ceux figurant dans l'outil informatique.

Ces dysfonctionnements sont d'autant plus regrettables que les données financières issues de cet outil alimentent, depuis 2009, le groupe de travail conjoint entre l'État et le syndicat qui prépare les réunions du comité de pilotage commun sur les aspects techniques et, surtout, financiers.

L'exemple du chiffrage du coût du nouveau barrage sur le Couesnon illustre les approximations en la matière : pas moins de trois chiffrages ont été fournis lors du contrôle de la chambre régionale des comptes, avec une marge d'incertitude de près de 2 M€.

La connaissance des engagements juridiques et budgétaires, de même que la visibilité financière pour l'ensemble des financeurs, pâtissent de ces dysfonctionnements.

C - Un contrôle défaillant de la délégation de service public chargée des ouvrages et services d'accueil

La construction et l'exploitation des ouvrages et services d'accueil au public ont été confiées par le syndicat mixte à la société Veolia Transport par une convention de délégation de service public conclue le 6 octobre 2009, pour une durée de 13 ans.

La convention prévoit que le délégataire conçoit, finance, construit, exploite et entretient les ouvrages, équipements et fournitures des ouvrages d'accueil et de transport. Il doit également définir, exploiter et commercialiser les services d'accueil au public et le transport. Le matériel roulant initialement prévu devait se composer du « passeur » –

une navette motorisée réversible – et de la « maringote » – une navette hippomobile guidée par un meneur.

Les liaisons prévues pour accéder au Mont-Saint-Michel et le matériel roulant à destination des visiteurs

Pour desservir le Mont-Saint-Michel, les liaisons suivantes ont été initialement conçues, chacune, avec un matériel spécifique :

- pour desservir le Mont-Saint-Michel à partir du barrage du Couesnon (départ dit de « La Caserne » - ligne n° 1) et jusqu'au pied du Mont, il est prévu un total de cinq navettes réversibles ou « passeurs », chacune dotée d'un moteur diesel (gazole propre) et d'une capacité de 100 places. L'accès à ces navettes est gratuit ; le coût est compris dans le prix du stationnement (8,50 € à ce jour par véhicule) ;

- sur cette liaison à partir du barrage, le public devait également avoir la possibilité, payante en plus du stationnement (4,00 € pour une seule montée – 6,50 € aller et retour), d'utiliser des navettes hippomobiles spécialement conçues pour le site (appelée « maringotes ») et d'une contenance de 50 personnes. La convention de délégation n'en précise pas le nombre et ce mode de liaison semble aujourd'hui compromis ;

- l'accès au Mont-Saint-Michel pour les résidents, les salariés travaillant sur le site et les personnes à mobilité réduite (ligne n° 2) se fait, à la demande de ces publics, à l'aide de sept « microbus » ;

- depuis la gare de Pontorson, il est également prévu des liaisons par quatre bus classiques (ligne n° 3).

La gestion, par le syndicat, de la délégation de service public liée aux ouvrages d'accueil du site, notamment les modalités de contrôle du délégataire, ont été peu efficaces jusqu'à présent.

Le dernier avenant à la convention de délégation du 27 avril 2012 précise que le syndicat mixte regrette « un manque de transparence de la part du délégataire, notamment du fait d'une transmission incomplète et/ou tardive des informations nécessaires au contrôle de la bonne exécution du contrat », Veolia Transport admettant, pour sa part, « des retards regrettables dans la transmission d'information »²¹⁷.

²¹⁷ Préambule de l'avenant n°4, paragraphe intitulé : S'agissant, de manière générale, des relations entre le SMBMSM et son délégataire.

Fin juin 2012, quatre avenants successifs ont d'ores et déjà modifié les premières clauses contractuelles de la délégation de service public²¹⁸, alors même que les conditions d'accès au Mont-Saint-Michel constituent un élément majeur du projet et ont été prises en compte depuis sa conception.

Ainsi, l'avenant du 5 juillet 2011, signé à moins de dix mois de l'exploitation commerciale, fixe la date du démarrage de celle-ci au 28 avril 2012.

A cette date, la totalité du matériel roulant devait avoir été livrée, notamment les navettes motorisées réversibles et les maringotes.

Or, le dernier avenant, conclu le 27 avril 2012, soit la veille de la mise en œuvre opérationnelle des nouvelles dispositions d'accès pour le public, mentionne explicitement dans son préambule que le délégataire ne sera pas en mesure de fournir le matériel roulant à la date de mise en service et prévoit que « les opérations de réception sont reportées, au plus tard, à fin février 2014 ». En dépit de la formulation retenue, le délégataire estime pouvoir mettre en circulation des navettes alternatives pour la saison 2013.

Il est regrettable que le syndicat ait été obligé de prendre acte de cette carence à la veille de la mise en place des nouveaux équipements d'accueil du public. Cet accueil était au cœur même des préoccupations du syndicat, dans la mesure où il constitue la modification la plus sensible de l'exploitation d'un site aussi particulier. La presse s'était d'ailleurs largement fait l'écho des modifications induites pour l'accueil du public et de leur caractère.

L'obligation, pour le délégataire et à ses frais, de mettre en place des moyens de remplacement²¹⁹, ne saurait en aucun cas couvrir le préjudice commercial qui pourrait en résulter pour l'exploitation du site.

De surcroît, les maringotes initialement conçues devront être largement revues techniquement – à supposer qu'elles puissent

²¹⁸ Avenants conclus successivement les 22 février 2010, 5 juillet 2011, 2 janvier et 27 avril 2012

²¹⁹ L'avenant du 27 avril 2012 prévoit, au titre seulement du retard de livraison, une pénalité de 500 € HT par jour de retard et par maringote jusqu'à la mise en service de ces matériels. Pour les passeurs ou navettes réversibles, une somme de 400 000 € doit être versée par le délégataire pour la non-conformité des passeurs aux prescriptions contractuelles. Cette somme éteint toute action du syndicat au titre de la non-conformité des passeurs à la date de mise en service commercial ; elle est réputée réparer le préjudice, sur ce point, jusqu'à la date d'ouverture de la passerelle.

fonctionner²²⁰ - alors que les navettes automobiles actuellement en service ne peuvent transporter qu'un nombre de passagers (74 personnes) réduit par rapport au cahier des charges initial (environ 100 personnes). Cette situation pourrait conduire à remettre en cause les termes de la délégation.

En effet, sur la digue-route existante, et plus encore demain sur le pont-passerelle, pour des raisons de sécurité des différents type d'usagers (notamment, les piétons, les usagers des maringotes et des navettes et les cyclistes), les navettes ne pourront doubler les maringotes. La vitesse des navettes automobiles sera donc subordonnée à celle des navettes hippomobiles.

Ce cadencement n'est pas compatible avec le flux actuel des visiteurs. Il nécessiterait une forte augmentation du nombre des navettes automobiles en service et aggraverait les risques d'incidents entre piétons et véhicules.

Pour permettre, malgré tout, la mise en service commerciale des nouvelles dispositions d'accueil, Veolia Transport a dû, dans un premier temps, mettre en place un service complémentaire d'autocars. En définitive, l'exploitation est dégradée par rapport aux objectifs initiaux du syndicat : revaloriser l'accueil et l'approche des visiteurs.

III - Des conditions futures d'exploitation en suspens

Par lettre du 7 août 2012 adressée à la ministre de l'égalité des territoires et du logement, le président de la région Basse-Normandie, qui préside le syndicat mixte, a demandé la révision du protocole de 2006, en faisant valoir que le financement des charges d'amortissement des immobilisations impose une clarification du cadre dans lequel l'État a confié la construction et la gestion d'ouvrages complexes sur son propre domaine.

A - Une exploitation future non financée

Selon le calendrier du projet, la totalité des aménagements et constructions prévus pour rétablir le caractère maritime du Mont-Saint-Michel devait être terminée d'ici fin 2015. Il s'agit des aménagements hydrauliques dans la baie autour du Mont, du futur pont-passerelle qui

²²⁰ Dans son annexe VI, l'avenant du 27 avril 2012 redéfinit un certain nombre de caractéristiques techniques notamment l'accessibilité aux personnes en situation de handicap et à mobilité réduite.

remplacera l'actuelle digue-route, destinée à être détruite, ainsi que de l'aménagement du gué entre le pont-passerelle et le Mont-Saint-Michel.

Les contributions financières des membres du syndicat ont été définies en 2006, en fonction du financement des investissements nécessaires à la réalisation opérationnelle du projet. Rien à ce jour n'a été anticipé pour les futures contributions de fonctionnement, une fois les travaux terminés, soit après 2015.

Ainsi, les équipements déjà achevés ne sont pas amortis et le syndicat n'a pas intégré dans sa réflexion l'importance des charges futures d'entretien des équipements construits et à venir.

Pour le seul barrage, et en ne prenant en compte que l'évaluation de son coût de construction à partir de la maquette financière de mars 2011, soit un total de 32,2 M€, la prévision annuelle de charges d'amortissement à inscrire dans les comptes sur une durée de 30 ans serait de l'ordre de 1,1 M€ par an.

Or, le protocole signé avec l'État, qui précise le financement du projet, n'a déterminé que les contributions au coût des travaux au sens large, sans que ne soient abordées les conditions de couverture des charges de fonctionnement.

Il appartient donc au syndicat, dès à présent, de calculer ses futures charges de fonctionnement à partir de 2015, notamment par une évaluation précise des biens qui resteront sous sa responsabilité directe. Les comptes du syndicat devront les retracer. Une réflexion doit être engagée avec l'ensemble des acteurs pour mettre en œuvre une gestion qui repose sur un modèle économiquement soutenable.

Au-delà des aspects techniques et financiers, la démarche à suivre devra également préciser les règles de gouvernance et intégrer les dimensions culturelles, touristiques et environnementales de ce site mondialement connu et fréquenté par de nombreux visiteurs étrangers.

B - Des charges d'amortissement non évaluées

L'État, responsable du domaine public maritime, en a concédé la gestion au syndicat mixte pour une durée de trente ans. Deux conventions ont été passées à cet effet entre l'État et le syndicat mixte.

Leurs clauses établissent que le syndicat est seul propriétaire de l'ensemble des biens construits dans le cadre du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel jusqu'à la fin de la concession. Il doit faire figurer ces biens à l'actif de son bilan.

A la fin de la durée de la concession, le syndicat devra remettre à l'État les biens construits en parfaite condition de fonctionnement et sans indemnité.

Le syndicat doit donc prévoir une durée d'amortissement égale à celle de la durée de la concession pour que la valeur comptable nette des actifs cédés soit nulle au bout des 30 années de concession.

Or, les conséquences financières de ces dispositions contractuelles entre l'État et le syndicat mixte relatives aux concessions du domaine public maritime et fluvial ont, jusqu'à présent, été ignorées ou sous-estimées par le syndicat.

De son côté, l'État n'a pas mis en place le contrôle des concessions qu'il a accordées au syndicat mixte et de leurs implications budgétaires et financières. Le cahier des charges, atypique, ne comporte aucune disposition sur l'approbation par l'autorité concédante des comptes et des budgets des concessions.

L'État doit donc remédier à cette lacune et mettre en place un suivi budgétaire et financier des conventions de concession conclues avec le syndicat.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel est un vaste projet dont les modalités de pilotage apparaissent inadaptées.

Seul responsable de la conception technique des ouvrages à élaborer, l'État s'est désengagé de la réalisation des investissements au profit d'une structure de maîtrise d'ouvrage exclusivement composée de collectivités territoriales : le syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel.

Néanmoins, conscientes que ce projet dépasse largement le cadre régional et que l'État restera nécessairement impliqué dans la défense du classement du site au patrimoine mondial de l'UNESCO, les deux parties ont mis en place un comité de pilotage conjoint, mais celui-ci n'a juridiquement aucun pouvoir.

Les difficultés du syndicat mixte à assurer, depuis le début des travaux en 2006, un suivi administratif et financier rigoureux, ainsi que les problèmes rencontrés dans le contrôle du délégataire chargé des ouvrages et des services d'accueil, appellent une nouvelle réflexion sur la gouvernance et pour la conduite du projet.

S'ajoute une incertitude sur les conditions de financement des charges de fonctionnement dans une perspective pérenne à partir de 2015, date prévisionnelle d'achèvement des travaux.

La Cour et la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie formulent les recommandations suivantes :

Pour l'État :

- 1. engager une nouvelle réflexion sur la gouvernance et la conduite opérationnelle du projet, en intégrant les dimensions culturelle, touristique et environnementale du site, notamment de façon à faire participer au syndicat les collectivités qui financent le projet ;*
- 2. exercer effectivement le contrôle financier du syndicat mixte, en tant que concessionnaire du domaine public maritime relevant de l'État ;*
- 3. inciter les collectivités territoriales concernées à définir précisément la répartition des financements pour l'exploitation du site, à compter de 2015, année prévue pour la fin des travaux ;*

Pour le syndicat mixte Baie du Mont-Saint-Michel :

- 4. élaborer un véritable plan d'amortissement à partir d'un inventaire de l'actif régulièrement mis à jour et évaluer précisément les futures charges de fonctionnement ;*
 - 5. mettre en place le contrôle du délégataire, notamment en matière de gestion des ouvrages d'accueil ;*
 - 6. fiabiliser le suivi financier du projet.*
-

Sommaire des réponses

Premier ministre	270
Président du syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel	272
Président-directeur général de la société Véolia Transdev	276
Ancien directeur général de la société Véolia transport	278

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Il convient tout d'abord de rappeler que l'objet du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel est la restauration d'un environnement de grèves et d'eaux aux abords immédiats du Mont, en luttant contre un phénomène naturel d'ensablement de fond de baie, accentué par l'intervention de l'homme. Ainsi, l'objectif n'étant pas de transformer le Mont-Saint-Michel en île, l'efficacité de l'investissement public ne doit pas être appréciée au regard du nombre de jours ou d'heures où le Mont sera entièrement entouré par les eaux, lors des plus fortes marées. Par ailleurs, la question de la hauteur du gué, qui conditionne le nombre de jours où le site est accessible, a été tranchée depuis 2001. La cote du gué n'a pas été abaissée, considérant que les impacts esthétiques n'étaient pas suffisants pour justifier des concessions aux enjeux de sécurité. Ceux-ci restent la priorité des pouvoirs publics, au-delà des enjeux patrimoniaux, culturels et commerciaux liés à l'accessibilité du site.

Le fort engagement de l'État dans ce projet majeur s'est traduit par un investissement important de sa part : fixé initialement à 75,43 M€, il a finalement été porté à 84,93 M€ sur un total de 184,74 M€, ce qui fait de l'État le premier contributeur. Le suivi du projet par l'État est assuré par des réunions fréquentes organisées par la DATAR, auxquelles participent tous les ministères concernés. L'État continue à apporter une assistance en conduite d'opération pour les aménagements hydrauliques et le barrage. S'agissant du fonctionnement opérationnel du site, le retrait, relatif de l'État relève d'une décision politique. Elle vise à mettre en responsabilité les collectivités territoriales, à leur demande notamment, en liaison avec les services locaux de l'État. Le comité de pilotage mis en place par l'État et le syndicat mixte est une instance permettant des échanges et le suivi des engagements, notamment financiers, des partenaires. Il n'a pas pour objet de se substituer au syndicat mixte, qui reste pleinement responsable en tant que maître d'ouvrage.

Au vu des dysfonctionnements relevés par la Cour, la gouvernance du syndicat mixte doit être améliorée. La représentation des collectivités au sein du syndicat mixte doit mieux prendre en compte la responsabilité financière assurée par chacune d'entre elles. Il pourrait être demandé à ces collectivités, en particulier aux plus importantes d'entre elles, d'apporter un appui renforcé au syndicat mixte en termes de méthode et de moyens pour le suivi comptable et budgétaire du projet. Compte tenu de l'ampleur du projet, le dimensionnement et les compétences de l'équipe en charge du suivi financier revêtent une importance cruciale et son renforcement sur ces deux aspects apparaît nécessaire. La fiabilisation du suivi des engagements financiers est indispensable pour permettre une gestion rigoureuse et efficace du projet. A cet égard, l'inscription d'amortissements au bilan du syndicat mixte revêt une importance particulière. En effet, en l'absence d'entretien et

de réfection, qui incombent au syndicat mixte, les ouvrages seraient rendus à l'État dans un état déprécié, qui nécessiterait de nouveaux investissements que l'État n'a pas vocation à prendre en charge. Un travail précis de valorisation des biens construits et délégués, qui permettra de connaître le montant des amortissements devant être inscrits dans les comptes du syndicat, doit donc être mené.

Enfin, la délégation de service public chargée des ouvrages et services d'accueil a connu de multiples retards et dysfonctionnements qui sont particulièrement préjudiciables à l'image du site et desservent l'ambition du projet. Le syndicat mixte doit s'assurer du respect de ses obligations contractuelles par le délégataire qu'il a retenu, tout en mettant au centre de ses préoccupations la qualité de l'accueil du public, la fréquentation du site conditionnant également l'équilibre financier global du projet.

Les inquiétudes qui se sont fait jour sur la gestion du projet par le syndicat mixte et le délégataire de service public chargé de l'accueil et du transport des visiteurs ont motivé la décision de mener très prochainement une mission d'audit, qui sera assurée par quatre services d'inspection générale (Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration, Conseil général de l'environnement et du développement durable et Inspection générale des affaires culturelles) sur le bouclage financier du projet et les conditions d'exploitation futures du site. Elle doit ainsi établir un état des lieux en réalisant une cartographie des différentes collectivités et administrations de l'État intervenant directement ou indirectement sur la zone du Mont Saint-Michel, décrire l'ensemble de leurs interventions et évaluer, pour l'avenir, les responsabilités que chacune devra assumer dans la gestion courante de ce projet et les charges financières correspondantes. Cette mission d'audit proposera les améliorations à mettre en place par le syndicat mixte pour mettre en conformité son budget avec les règles de la comptabilité publique et de bonne gestion. A cet égard, la question de l'inscription comptable des coûts de fonctionnement et d'amortissement sera tout particulièrement étudiée. Enfin, la mission envisagera des mesures d'accompagnement du changement induit par la modification des conditions de déplacement des riverains et salariés du voisinage du Mont Saint-Michel. Ces différents éléments permettront d'éclairer les décisions à prendre pour mettre en place à partir de 2015 un modèle économique plus soutenable.

Cette mission constitue ainsi une garantie que l'État est attentif, au-delà de l'achèvement des travaux prévu en 2015, au fonctionnement courant de ce site remarquable, dans le respect du rôle que chaque entité publique doit avoir dans la gestion d'un projet de territoire.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DE LA BAIE
DU MONT-SAINT-MICHEL**

Le syndicat mixte prend acte des remarques de la Cour des comptes visant à fiabiliser le suivi financier du projet. Il est vrai que la spécificité du projet d'aménagement et de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel a eu des difficultés à s'inscrire dans le cadre réglementaire applicable aux syndicats mixtes.

Le choix d'une telle structure, semblable à une collectivité, pour réaliser une grande opération d'aménagement n'est pas habituel (l'établissement public d'aménagement ou la société d'économie mixte sont plus courants), ni sans conséquence : le Syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel assure une tâche délicate de maîtrise d'ouvrage d'une opération complète et complexe, hors norme et sans précédent, qui se déroule en majorité sur le domaine public maritime de l'État et dont ce dernier a dirigé toutes les études de faisabilité.

Le syndicat mixte réalise le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint Michel, conformément aux dispositions de la déclaration d'intention du 16 juin 2006 signée entre le Premier ministre et le président du syndicat mixte. Le protocole de partenariat comporte une maquette financière qui décrit précisément toutes les opérations qui doivent être réalisées d'ici 2015 et la répartition de leur financement entre les partenaires. C'est à cette date que le suivi budgétaire et financier a été transféré de la DDE de la Manche (la Mission Mont-Saint-Michel) au syndicat.

Dès lors, le suivi comptable et financier du projet a constitué une préoccupation essentielle de l'État et des collectivités territoriales et la maquette financière constitue la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées.

A cet effet, le syndicat mixte s'est doté d'un logiciel permettant de suivre et gérer la programmation technique et financière du projet (comptabilité analytique), en complément de l'outil de gestion de la comptabilité publique habituellement utilisé par une collectivité locale.

Au vu des résultats concordants des deux systèmes d'information, le syndicat mixte estime maîtriser le suivi financier du projet.

Suite aux préconisations de la chambre régionale des comptes et afin de renforcer les éléments de lecture nécessaires au dialogue de gestion portant sur le financement du projet dans sa globalité, le syndicat mixte va mettre en place, dès le budget 2013, les autorisations de programme pour piloter l'opération jusqu'à son terme, même s'il y a lieu de noter que cela ne constitue nullement une obligation imposée par le code général des collectivités territoriales.

Le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel a pour particularité un enchaînement très précis de chantiers qui se commandent mutuellement et dont certains sont inhabituels. Cette complexité rend particulièrement délicate l'évaluation prévisionnelle des recettes et des dépenses annuelles.

Le nouveau barrage sur le Couesnon est la première réalisation de cette opération. Il a été achevé dans le respect du calendrier et de la maquette financière. Le coût de l'ouvrage s'établit à 33,90 M€ HT (valeur avril 2006) pour une enveloppe prévisionnelle de 34,60 M€ HT. Le Syndicat Mixte a mené correctement cette étape de l'opération, tant sur le plan budgétaire et financier que technique et opérationnel.

Par ailleurs, la chambre signale les conditions d'évaluation du coût final des opérations de travaux et en particulier de la « provision d'indices », qui permet aux cofinanceurs, selon un principe de prudence, d'intégrer au plan de financement l'inflation inévitable du coût des matériaux et de l'ingénierie, toujours significative pour des projets durant plusieurs années.

Dans un souci permanent de maîtrise des risques de dépassements de la maquette financière, la provision d'indices fait l'objet d'une attention particulière de la part du syndicat mixte.

Lors de la révision de la maquette financière en 2010, et à la demande de l'État, il a été retenu une progression moyenne des indices de révision des prix de 1,5 % par an, à compter de juillet 2010, ce qui se confirme être très faible par rapport à l'évolution constatée depuis. C'est pourquoi, par prudence, le syndicat mixte soulignait en septembre 2011 qu'un risque naissait de l'écart entre l'évolution des indices et les prévisions. Et il rappelait que sur la première année d'observation (2010/2011), cette prévision était largement dépassée, puisque l'indice ING avait progressé de 2,7 %, le TP01 de 4,65 % et le BT01 de 3,9 %.

Le montant de la provision est d'autant plus légitime que les financeurs se sont engagés sur des participations forfaitaires, donc plafonnées. Il n'existe pas de système de gestion des écarts qui permettrait au syndicat mixte d'appeler en garantie les financeurs, si les indices augmentaient plus vite que prévu par rapport au calcul de la provision.

Le principe de la délégation de service public pour le parc de stationnement et le système de navettes a été arrêté en 2006 dans le cadre du protocole de partenariat. Cette part du projet, ainsi déléguée, comprend des contraintes environnementales qui dépassent la seule problématique du transport de voyageurs.

Sur le nombre d'avenants conclus, le syndicat mixte tient à faire observer avoir confié au délégataire un projet ambitieux, innovant par certains de ses aspects (qualité du matériel roulant) et complexe de par la

coexistence de missions et travaux exécutés par le délégataire d'une part et par le syndicat mixte d'autre part en maîtrise d'ouvrage public.

Ces particularités du projet sont certainement de nature à susciter des ajustements que le syndicat mixte tient à formaliser toujours par avenant, par respect du droit.

Dans ce cadre, le syndicat mixte estime avoir procédé depuis le début à un suivi précis des conditions d'exécution du contrat malgré certaines résistances du délégataire, et avoir traité avec diligence, rigueur et respect de l'intérêt général les premières années d'exécution du contrat qui s'avèrent délicates pour le délégataire.

Il est également fait remarquer que l'incidence financière cumulée des avenants engendre une diminution des dépenses.

Enfin, le syndicat mixte constate que les observations de la Cour des comptes confirment la nécessité d'examiner rapidement les conditions de financement des charges d'exploitation et d'amortissement du projet, dans une perspective pérenne.

En effet, le protocole sur lequel est adossé le financement du projet n'a déterminé que les contributions au coût des travaux au sens large, sans que l'État, principal financeur, ne précise les conditions de financement des charges de fonctionnement, aujourd'hui intégralement supportées par les collectivités locales, alors même que les dépenses issues de la gestion des ouvrages construits ne cessent de croître.

En particulier, le financement des charges d'amortissement des immobilisations impose une clarification évidente du cadre dans lequel l'État a confié la construction et la gestion d'ouvrages complexes sur son propre domaine.

S'appuyant sur les remarques de la chambre régionale des comptes, le syndicat mixte a ainsi engagé une réflexion concernant le dispositif de financement du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel et souhaiterait tirer profit de la prochaine révision du protocole avec l'État (en 2013) pour remettre à plat les points soulevés par la Cour des comptes.

Dans cet objectif, le syndicat mixte se fixera des orientations pour :

▪ consolider les engagements des financeurs dans un accord commun afin d'obtenir :

- une vision plus claire et partagée de l'ensemble des financements du projet (tant sur les montants que les modalités d'appels de fonds) ;

- une sécurisation du financement avec le rappel que les partenaires poursuivent un objectif commun et prévoient ensemble la gestion des risques liés aux écarts entre le besoin de financement et les contributions reçues ;

▪ *faire évoluer la maquette financière pour y intégrer un module charges de fonctionnement induites comprenant :*

- *les charges d'amortissement des ouvrages réalisés ;*
- *les charges projetées en ce qui concerne la maintenance des équipements*
- *les charges supplémentaires liées au relèvement du taux de TVA.*

▪ *contractualiser la maquette financière dans cet accord de financement commun.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ
VÉOLIA TRANSDEV**

Le délégataire, la société Veolia Transport Mont-Saint-Michel (VTMSM) reporte mensuellement au Syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel (SMBMSM), et ce, depuis le début d'exécution de la convention de délégation de service public, le 6 octobre 2009.

○ *ainsi, avant la date de mise en service commerciale de l'ouvrage (parkings + matériels roulants), a eu lieu chaque mois une assemblée plénière ayant pour objet de présenter l'avancement des travaux et les réalisations en cours et de s'assurer de leur conformité au cahier des charges et aux attentes du syndicat mixte ;*

○ *depuis la mise en service commerciale se tient, également sur une fréquence mensuelle une réunion d'exploitation dont l'objet est de présenter au syndicat mixte les faits saillants de la période écoulée.*

S'agissant des dysfonctionnements liés aux matériels roulants, il convient de rappeler ici que le SMBMSM a été prévenu sans délai des difficultés rencontrées et informé voire associé aux décisions adoptées.

○ *sur les navettes hippomobiles, la décision de ne pas faire circuler les navettes hippomobiles a été prise sur la base d'un strict respect du principe de précaution. En effet, les études menées sur les « maringotes » livrées ont conclu à un risque pour la sécurité des personnes que le Délégataire n'a évidemment pas voulu courir. Le syndicat mixte en a immédiatement été informé. Il est inexact de soutenir que le matériel roulant pourrait être livré avec deux ans de retard. Le Délégataire travaille, depuis sa décision de ne pas mettre en circulation les navettes hippomobiles, sur des navettes alternatives qui devraient être mises en circulation en principe pour la saison 2013, sous réserve des conclusions auxquelles aboutira la concertation actuelle avec le syndicat mixte. Pour mémoire, en parallèle, le délégataire a initié une expertise judiciaire et attrait respectivement le concepteur et le constructeur de la navette hippomobile, ainsi que la société en charge du traitement thermique, afin de déterminer et d'imputer les causes des dysfonctionnements rencontrés ;*

○ *sur les passeurs : le délégataire recherche actuellement des solutions techniques tendant à augmenter la capacité des passeurs, permettant de facto d'augmenter le flux de passagers transporté. Les passeurs sont autorisés à circuler arrêté préfectoral sur la base d'un agrément et d'une délivrance de carte grise individuelle. Chaque passeur est examiné à titre isolé. Le délégataire tient informé le syndicat de ses échanges techniques avec la DREAL et des avancées de ce dossier. Il est là aussi prévu que des passeurs comportant des capacités de transport supérieures à celles existantes pourraient être mis en service dans les prochains mois. A ce titre,*

précisions ici que la capacité actuelle des passeurs a été portée à 76 passagers.

Pour l'ensemble de ces raisons, le délégataire réfute toute assertion tendant à soutenir qu'il n'informe pas ou pas suffisamment l'autorité délégante. La conclusion de l'avenant 4 correspond effectivement à la veille de la date de mise en service commerciale de l'ouvrage mais cet avenant a évidemment été discuté et rédigé par VTMSM et le SMBMSM sur un période de plus de cinq semaines, les discussions ayant démarré bien avant le constat de dysfonctionnements des navettes hippomobiles, cet avenant ayant quant à lui un périmètre plus large que le sujet des navettes hippomobiles. De surcroît, outre les dispositions réglementaires applicables à la Convention de délégation de service public, applicables au titre des articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, les mécanismes de rencontre mensuelle mis en place, de même que les échanges quotidiens entre les services du syndicat et VTMSM démontrent que l'information, et partant le contrôle exercé par le délégant sur son délégataire, est à la fois constante et transparente.

Reste enfin à souligner que la situation actuelle conduit à un modèle d'exploitation dégradé du fait des dysfonctionnements de matériel roulant évoqués ci-avant.

Ce modèle d'exploitation demeure à la charge et sous la responsabilité exclusive du délégataire. Ainsi, s'il est exact que le délégataire a été contraint de mettre en place plus de véhicules que prévu pour se conformer à ses obligations contractuelles (nombre minimum de personnes transportées par heure et par sens fixé contractuellement), aucune compensation financière n'est aujourd'hui supportée par le SMBMSM.

A ce titre, le nombre de rotations assuré par le délégataire ainsi que le choix du cadencement retenu pour assurer la meilleure qualité de service et de satisfaction des visiteurs dans des conditions de sécurité optimales sont des données d'exploitation relevant de sa seule responsabilité.

A ce stade, il s'avère en effet que le délégataire n'a pas pu mettre en œuvre de solutions techniques équivalentes à celles prévues pour les navettes hippomobiles et n'a donc pu bénéficier des recettes initialement prévues.

Par conséquent, le modèle d'exploitation actuel ne semble pas économiquement viable pour le délégataire qui supporte l'ensemble de la perte de recettes, entraînant de fait un déséquilibre économique de la convention, devenu aujourd'hui préoccupant.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ
VEOLIA TRANSPORT**

Je vous confirme n'avoir aucun commentaire à faire sur le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel.
