

Rapport d'observations définitives

SYNDICAT MIXTE DE LA BAIE DU MONT-SAINT-MICHEL

(Département de la Manche)

Exercices 2012 et suivants

Observations délibérées le 30 mars 2017

SOMMAIRE

SYNTHESE	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	2
OBLIGATIONS DE FAIRE.....	2
I - RAPPEL DE LA PROCEDURE	3
A - Les suites données au précédent contrôle de la chambre	3
B - Les rapports des corps d'inspection administratifs.....	4
II - PRESENTATION DU SYNDICAT	4
A - Objet.....	4
1 - Origine et cadre juridique du syndicat mixte	4
2 - Missions du syndicat.....	5
3 - Participation au pilotage du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel	5
B - Fonctionnement institutionnel.....	6
1 - Composition du syndicat mixte	6
2 - Renouvellement du bureau et du comité syndical en 2016	6
C - Organisation et moyens humains.....	7
1 - Organisation des services	7
2 - Ressources humaines	8
D - Principales réalisations	8
III - FIABILITE DES COMPTES ET ANALYSE FINANCIERE	11
A - Fiabilité des comptes	11
1 - Les amortissements.....	11
2 - Les provisions.....	13
3 - Le suivi de l'actif	14
4 - La comptabilité d'engagement.....	14
5 - Les restes à réaliser	17
6 - L'affectation des résultats et l'enchaînement des exercices	18
B - Analyse financière.....	19
1 - Les principales données financières : le budget principal.....	19
2 - Le budget annexe du centre d'information touristique	21
3 - Un budget consolidé structurellement déséquilibré	21
4 - Une étroite dépendance vis-à-vis des collectivités publiques	22
5 - La trésorerie	23
IV - LE PROJET DE RETABLISSEMENT DU CARACTERE MARITIME : BILAN, GOUVERNANCE ET PERSPECTIVES	24
A - Les réalisations du projet de rétablissement du caractère maritime (RCM) du Mont-Saint-Michel.....	24
1 - L'avis du comité hydro-sédimentaire sur le projet.....	24
2 - Le bilan de la gestion pluriannuelle du projet.....	25
3 - Les travaux des ouvrages de renforcement ou rechargement des digues des polders.....	31
B - Les autres missions et activités	32
1 - L'entretien et la maintenance des ouvrages	32
2 - L'accueil du public et la délégation de service public	33
C - La gouvernance	42
1 - La gouvernance interne au syndicat mixte	42
2 - Le comité de pilotage et la « gouvernance partagée » avec l'Etat.....	43
3 - L'anticipation des charges futures	44
4 - L'absence d'objectifs clairs à moyen terme, à l'issue du RCM	45
5 - Les préconisations post-projet RCM des collectivités territoriales	46
D - Les perspectives	47
1 - Les scénarios envisagés et les contraintes financières	47
2 - Les questions en suspens (accès, prévention des risques, environnement)	49

V -LE TOURISME AU MONT-SAINT-MICHEL	50
A - Les objectifs du syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel en matière de tourisme.....	50
1 - Ambiguïté du rôle du syndicat mixte quant au tourisme	50
2 - Lancement d'un contrat de destination	51
3 - Nécessité de clarifier les intervenants, les objectifs et les moyens d'une politique touristique	52
B - Les actions publiques menées pour améliorer l'attractivité du site	54
1 - Le RCM, une opération d'aménagement du site pour le tourisme	54
2 - Les classements de la baie du Mont-Saint-Michel au cœur des enjeux d'attractivité	55
3 - L'amélioration des transports à destination du Mont-Saint-Michel.....	57
C - Les retombées économiques	60
1 - Les résultats du projet RCM en termes de fréquentation : la tendance 2011-2015	60
2 - La clientèle japonaise	61
3 - Les évolutions récentes	62
ANNEXES	64

SYNTHESE

Le syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel, composé des collectivités des régions Normandie et Bretagne, a eu pour premier objet le rétablissement du caractère maritime (RCM) du Mont-Saint-Michel, qui a donné lieu à la réalisation d'un important programme d'investissements comprenant l'édification d'un barrage hydraulique sur le Couesnon, la remise en eau de l'Anse de Moidrey en amont, l'aménagement de chenaux en aval, la construction d'un terre-plein, d'un pont-passerelle, d'une nouvelle digue-route entre le continent et le Mont ; enfin, la réalisation d'un nouveau parc de stationnement sur le continent.

Le syndicat mixte s'appuie, depuis la fin des principaux travaux, sur une structure administrative très légère (13 personnes à mi-2016) basée à La Caserne (commune de Beauvoir) à proximité du centre d'information touristique, du parc de stationnement et du point de départ des navettes vers le Mont. Son rôle inclut le contrôle de la délégation de service public qui exploite le parc de stationnement et les navettes de la desserte du Mont, ainsi que la gestion du contrat d'exploitation du barrage et des différentes opérations de dragage du Couesnon et de l'Anse de Moidrey en particulier.

Le coût de l'opération RCM, à fin 2015, s'établit à environ 200 millions d'euros (M€) en dépenses réelles d'investissement, soit 236,5 M€ en incluant le fonctionnement de la structure. Ces chiffres ne peuvent pas se comparer aux coûts actualisés de la maquette du projet (174,4 M€ selon une évaluation de 2015), en raison des modifications successives du périmètre et des contractions entre les recettes et les dépenses opérées dans le cadre de cette maquette, contrairement aux principes du droit budgétaire.

Une amélioration de la transparence des comptes est attendue du syndicat mixte. Dans un contexte de déficit récurrent de la section de fonctionnement, il n'a pas affiché des coûts réels, en pratiquant des amortissements incomplets et en ne passant pas de provisions pour risques en cas de litiges. Parallèlement, il n'a pas inscrit, en section d'investissement, les restes à réaliser en dépenses, à hauteur des montants justifiés (2,3 M€ en 2013, 15,7 M€ en 2014 et 3,7 M€ en 2015). De même, les coûts de fonctionnement et d'entretien-maintenance des ouvrages sont chiffrés de manière partielle. En ce qui concerne la délégation de service public, il appartient au syndicat mixte de mieux contrôler les charges du délégataire, notamment dans le domaine des transports, des charges financières et des frais de structure, et de réexaminer la mise à niveau des recettes tarifaires dans le respect des conditions juridiques de l'exploitation.

La chambre observe qu'en dépit de ses précédentes remarques, formulées en 2012, le syndicat mixte n'est pas parvenu à mettre en place une gouvernance efficace. Il n'a, notamment, pas fixé d'objectif stratégique après l'achèvement du projet de rétablissement du caractère maritime et n'est pas parvenu à anticiper, avec précision, l'ensemble de ses charges futures de fonctionnement et de gros entretien des ouvrages, ni à fixer une ligne claire concernant les modalités financières de la délégation de service public, notamment quant à la tarification du stationnement. Or le défaut de financement de l'entretien des ouvrages, tant hydrauliques que d'accueil et d'accès des touristes, est susceptible de compromettre le fonctionnement du site et l'équilibre financier de la structure.

Il convient que la structure se fixe des objectifs à moyen terme, en particulier pour mettre en place une stratégie de développement touristique. La gouvernance doit être rendue plus efficace, notamment par la coopération, jusqu'ici inexistante mais indispensable, avec la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel Normandie. Pour assurer une visibilité dans le temps de la gestion des ouvrages, il conviendrait que la structure soit également associée à la région Normandie par un contrat d'objectifs pluriannuel. L'importance du Mont-Saint-Michel, fréquenté par 2,3 millions de touristes en 2015, est, en effet, celle d'un site majeur pour la venue de visiteurs dans la région.

Enfin, dans le cadre décentralisé qui répond aux aspirations de l'UNESCO¹, il devient nécessaire au syndicat mixte d'œuvrer pour le renouvellement du classement du Mont-Saint-Michel et de sa baie au patrimoine mondial. Le syndicat mixte, avec ses partenaires locaux, doit pouvoir participer à l'établissement d'un plan de gestion précis et global comprenant des indicateurs évaluables et permettant de résoudre certains problèmes récurrents relatifs à l'accueil des touristes (billetterie avancée, coordination avec les opérateurs d'hébergement, protection contre la mer).

Dans tous ces domaines, il importe que la structure prenne sans tarder les décisions nécessaires face aux enjeux liés à ce site mondialement connu.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Privilégier, pour l'avenir, un mode de gestion viable sur le plan économique et financier dans le cadre d'une convention avec la région Normandie et la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel Normandie.
2. Mettre en place une gouvernance capable de définir une stratégie de développement du site et de lui fixer des objectifs à moyen terme.
3. Changer de méthode de suivi des projets, en particulier en écartant toute contraction recettes-dépenses et en affinant les prévisions de coûts d'entretien-maintenance de l'ensemble des ouvrages et équipements.
4. Assurer un meilleur suivi de la délégation de service public et réexaminer les charges et les produits du délégataire, notamment en étudiant la possibilité de revaloriser les tarifs existants ou de créer de nouvelles recettes de fonctionnement.
5. Revoir les modes d'intervention du syndicat mixte en matière de transports par autocars, en liaison avec les régions Normandie et Bretagne.
6. Repenser la coexistence des flux de passage au lieu-dit La Caserne, dans le respect de l'égalité de traitement pour l'obtention des codes d'accès d'une part, et le stationnement d'autre part, et en veillant à la sécurité des personnes.
7. Définir les objectifs et les moyens, en liaison avec la communauté d'agglomération, pour améliorer l'accueil du public sur le site et œuvrer pour le renouvellement de son classement au patrimoine mondial de l'UNESCO.

OBLIGATIONS DE FAIRE

8. Mener à bien l'inventaire physique des biens, en liaison avec le payeur départemental.
9. Procéder à la régularisation des écritures d'amortissement, notamment pour les biens reçus en affectation et les subventions d'équipement reçues, et constituer des provisions pour risques, dès que le litige est porté devant une juridiction.
10. Mettre en place une comptabilité d'engagement, selon les règles budgétaires et comptables, permettant de présenter les restes à réaliser en dépenses et en recettes de manière exhaustive et appuyés par les justifications requises par la réglementation.
11. Mettre un terme au paiement irrégulier au délégataire des recettes de codes d'accès à la barrière filtrante du lieu-dit La Caserne, toute compensation de sujétions de service public incombant exclusivement au délégant.
12. Mettre en œuvre les statuts qui donnent entière compétence au syndicat mixte, dans son périmètre, sur les conditions d'accès du public au Mont-Saint-Michel.

¹ Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture.

I - RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel à partir de l'année 2012 qui a été confié à M. Hubert La Marle, Président de section. Par lettre en date du 4 mai 2016, le président de la chambre en a informé M. Hervé Morin, président en fonctions ainsi que M. Laurent Beauvais, son prédécesseur. Les entretiens de fin de contrôle avec le rapporteur ont eu lieu le 29 septembre 2016 pour M. Beauvais, d'une part, et le 20 octobre 2016 pour M. Morin, d'autre part.

Lors de sa séance du 8 novembre 2016, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2012 et suivantes. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité aux deux ordonnateurs successifs pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 30 mars 2017, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué au président en fonctions et, pour la partie le concernant, à son prédécesseur en fonctions au cours de la période examinée. Le rapport, auquel est jointe votre réponse, qui engage la seule responsabilité de son auteur, devra être communiqué par le président à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

A - Les suites données au précédent contrôle de la chambre

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre, daté du 27 juillet 2012, avait émis plusieurs recommandations. Or la prise en compte des recommandations essentielles demeure inaboutie (cf. annexe n° 1).

En particulier, une comptabilité d'engagement globale n'a pas été mise en place, de sorte que les restes à réaliser inscrits dans les comptes administratifs ne sont ni justifiés, ni exhaustifs. Les amortissements pratiqués restent partiels et les provisions pour litiges sont inexistantes jusqu'en 2015.

L'évaluation précise des futures charges de fonctionnement du syndicat n'a pas été réalisée et la gestion pluriannuelle de trésorerie, fort incomplète, reste perfectible quant aux anticipations.

La réflexion sur la future gestion du site du Mont-Saint-Michel, qui s'inscrit sans doute dans un cadre institutionnel complexe, n'a pas été menée à bien en dépit de diverses initiatives, aucune décision pratique n'ayant été adoptée quant aux objectifs et aux moyens de la structure pour la période qui suit le projet de rétablissement du caractère maritime.

B - Les rapports des corps d'inspection administratifs

Trois rapports de corps d'inspection ont été menés à bien ces dernières années au sujet du syndicat mixte ou, plus largement, des enjeux publics territoriaux de la baie du Mont-Saint-Michel :

- en mars 2014, a été publié un premier rapport conjoint de l'inspection générale des finances et d'autres corps d'inspection sur « Le rétablissement du caractère maritime (RCM) du Mont-Saint-Michel : quelle gouvernance pour l'après 2015 ? » ;
- en juin 2015, a été mis en ligne un rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur « le site classé de la Baie du Mont-Saint-Michel » et « la requalification du secteur de La Caserne » ;
- en novembre 2015, a été déposé un second rapport interministériel, établi par le CGEDD et le conseil général économique et financier (CGEFI) sur le syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel, intitulé « *Rapport sur la faisabilité d'une structure de développement touristique autour du Mont-Saint-Michel* ».

Le syndicat estime, quant à lui, que la conception d'une nouvelle gouvernance et d'une stratégie ne saurait relever de son unique responsabilité. A l'exception des mesures prises pour le hameau de La Caserne, sur le continent, aucune suite concrète n'a donc, à ce stade, été réservée à ces rapports par le syndicat mixte (cf. *infra* IV-D), en dépit de l'urgence à définir une stratégie pour l'avenir de ce site.

II - PRESENTATION DU SYNDICAT

A - Objet

1 - Origine et cadre juridique du syndicat mixte

Le syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel a été constitué en 1997 par accord entre plusieurs collectivités territoriales de Normandie et de Bretagne, pour mener à bien, en liaison avec l'Etat, le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel, l'un des hauts lieux de l'humanité, inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 1979.

Cette entité, dont le cadre juridique est défini par les dispositions des articles L. 5721-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), a servi à regrouper les maîtrises d'ouvrage des collectivités qui le composent et a permis aussi à l'Etat de lui confier, en 2005, après dix ans d'études, la maîtrise d'ouvrage de la phase de réalisation des travaux de RCM.

Le pilotage de ce projet d'aménagement de grande ampleur a été jusqu'ici au cœur de sa feuille de route qui résulte du protocole d'accord conclu entre l'Etat et le syndicat mixte, confirmant la déclaration d'intention du Premier ministre et du président du syndicat mixte de juin 2006. Ce protocole a fait l'objet d'une maquette financière actualisée en 2011. Sur la période 2005 à 2015, les grands travaux de ce projet ambitieux ont été conjointement estimés, en 2011, à un coût prévisionnel de 184,74 M€.

2 - Missions du syndicat

L'article 2 des statuts du syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel prévoit l'établissement de plusieurs ouvrages : en particulier un pont-passerelle facilitant, en lieu et place de l'ancienne digue-route continue, la libre circulation de la marée ; le réaménagement du barrage de La Caserne, bâti en 1969 sur le Couesnon, permettant la remise en eau de l'Anse du Moidrey ; l'implantation d'un nouveau parc de stationnement sur le continent, tout en procédant au réaménagement du site de La Caserne.

A la lecture de ses statuts, on observe que l'action du syndicat mixte mobilise deux profils complémentaires, nécessaires à l'accomplissement de la mission de rétablissement du caractère maritime :

- un « syndicat de réalisation » : le syndicat mixte agit en qualité de maître d'ouvrage de l'ensemble des études, des travaux, aménagements et infrastructures liés au projet de RCM du Mont. Il est chargé de la réalisation de trois types d'ouvrages : ouvrages hydrauliques (barrage, dragage du Couesnon et de l'Anse de Moidrey, chenaux aval, épis), ouvrages d'accès (nouvelle digue route, pont-passerelle et esplanade) et ouvrages d'accueil (siège du syndicat, centre d'information touristique, traversée de La Caserne et suivis environnementaux). Outre l'appui de la direction départementale des territoires et de la mer de la Manche, en qualité de conducteur d'opérations, le syndicat dispose, pour ce faire, des habilitations pour intervenir sur le domaine public maritime et le domaine public fluvial. Il peut assurer les droits de préemption dans les conditions prévues par le code de l'urbanisme, agir par voie d'expropriation et procéder aux acquisitions immobilières et foncières ;
- un « syndicat de gestion » : il gère, exploite et assure la maintenance de tous les aménagements, équipements, ouvrages et infrastructures liés au projet, au stationnement et à la desserte du Mont. En l'occurrence, il assure le suivi de la délégation de service public (DSP) dédiée à la construction et à l'exploitation des services et des ouvrages d'accueil de l'opération RCM. Il exploite le centre d'information touristique (CIT).

3 - Participation au pilotage du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel

La conduite du projet de rétablissement du caractère maritime (RCM) du Mont-Saint-Michel mobilise plusieurs instances de nature tant stratégique que technique, destinées à coordonner l'intervention des acteurs institutionnels, auxquelles participe le syndicat :

- le comité de pilotage, coprésidé par le préfet de région de Normandie et le président du syndicat, définit les grandes orientations au regard des moyens financiers consacrés au projet. Il se réunit trois fois par an ;
- le comité des engagements, coprésidé par le directeur général des services du syndicat et le secrétaire général pour les affaires régionales, se réunit cinq fois par an, en vue de la préparation du comité de pilotage. Il coordonne les travaux des groupes techniques ;
- les questions techniques sont traitées dans le cadre de groupes de travail techniques portant sur des problématiques spécifiques, telles que les finances, la communication, le suivi des réalisations et les procédures.

Par délibération du 9 octobre 2015, le comité syndical a proposé de modifier les dispositions de l'article 2 de ses statuts, relatives à son objet. Celles-ci, après ajout d'une exclusion, soulignent que le syndicat mixte a, notamment, pour objet « *3/ la gestion, l'exploitation et la maintenance de tous les équipements, ouvrages et infrastructures liés au projet, à l'exclusion des ouvrages hydrauliques, ainsi que la gestion et l'exploitation de la desserte du Mont-Saint-Michel.* » La délibération précise ensuite que la mise en œuvre de cette modification nécessite l'agrément des collectivités membres adhérentes contribuant au financement.

Cette mesure d'exclusion des ouvrages hydrauliques des missions de gestion, d'exploitation et de maintenance dévolues au syndicat mixte n'a, jusqu'ici, pas été prise en compte. En effet, l'article 2 du protocole de partenariat de 2006 signé entre l'Etat et le syndicat mixte précise que : « *les décisions qui ont une incidence sur le contenu, les programmes techniques ou le coût du projet sont prises en partenariat entre l'Etat et le syndicat mixte, au sein du comité de pilotage du projet RCM. En particulier, le comité donne son accord à toute question concernant le programme, le financement, la qualité des ouvrages, ainsi que la politique de communication.* » Le président du syndicat mixte a confirmé que les aspects hydrauliques du programme RCM continueront d'être traités dans le cadre de la gestion globale du projet.

Pour le syndicat mixte, la modification statutaire envisagée n'a finalement pas été mise en œuvre en raison d'une confirmation de dotation de l'Etat destinée, en 2016 et 2017, au financement des charges d'exploitation et de la maintenance des ouvrages hydrauliques.

B - Fonctionnement institutionnel

1 - Composition du syndicat mixte

Ce syndicat mixte ouvert conserve sa composition initiale de cinq collectivités dotées du statut « d'adhérents » : régions Normandie et Bretagne, département de la Manche et les trois communes de Beauvoir, Pontorson et Mont-Saint-Michel. Le département de l'Ille-et-Vilaine dispose du statut de « membre associé », convié au comité syndical avec voix consultative et au comité de pilotage du projet RCM. A ce jour, aucune collectivité membre n'aurait formalisé, auprès du syndicat, une manifestation quelconque de sa volonté de retrait du syndicat mixte.

2 - Renouvellement du bureau et du comité syndical en 2016

Le comité syndical présente une composition relativement stable. Les modifications qui sont intervenues depuis 2012 concernent le remplacement des représentants du département de la Manche, suite aux élections départementales de mars 2015, et de ceux des assemblées régionales suite aux élections régionales de décembre 2015. La mise en place de la nouvelle organisation territoriale de la République et le renouvellement des assemblées régionales de décembre 2015 restent sans incidence sur le nombre de représentants au comité syndical. Le syndicat mixte est composé, en avril 2016, conformément à l'article 3.1 de ses statuts, des 23 membres suivants au comité syndical avec voix décisionnelle, et d'un membre avec voix consultative.

Tableau n° 1 : Composition des organes du syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel

Collectivités membres	Nombre de représentants au comité syndical	Nombre de représentants au bureau syndical
Conseil régional de Normandie	8 titulaires (8 suppléants)	3 représentants
Conseil régional de Bretagne	6 titulaires (6 suppléants)	3 représentants
Conseil départemental de la Manche	6 titulaires (6 suppléants)	3 représentants
Commune du Mont-Saint-Michel	1 titulaire (1 suppléant)	1 représentant
Commune de Beauvoir	1 titulaire (1 suppléant)	1 représentant
Commune de Pontorson	1 titulaire (1 suppléant)	1 représentant
Collectivité associée		
Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine	1 titulaire (1 suppléant)	-

Le 12 avril 2016, le comité syndical a procédé à la désignation d'un nouveau bureau et de son nouveau président. Ce renouvellement intervient quatre mois après les résultats des élections régionales. Or les dispositions de l'article 3.2 des statuts prévoient d'une part, que la durée du mandat des membres du comité syndical est identique à celle du mandat de l'assemblée dont ils sont les représentants, d'autre part, fixent un délai de trois mois pour procéder au renouvellement de leur mandat. Les dispositions de l'article 4.1 fixent dans les mêmes conditions le renouvellement du bureau, en permettant, par voie de conséquence, la désignation d'un nouveau président. La région Normandie a désigné, dès le 4 janvier 2016, ses huit représentants en qualité de membre du comité syndical.

Sur la période examinée, les instances de fonctionnement du syndicat se sont réunies, en moyenne, cinq fois par an, comme le précise le bilan d'activité 2010-2015.

C - Organisation et moyens humains

1 - Organisation des services

Le syndicat est doté d'une structure légère, comportant deux directions et quatre cellules :

- une direction générale, assistée d'un secrétariat de direction et de gestion des assemblées, puis d'un secrétariat consacré à l'assistance administrative et juridique ;
- une direction opérationnelle, composée essentiellement de personnels techniques ;
- une direction des finances, ressources humaines et administration, dotée de trois agents. Elle supervise les opérations des services « finances – comptabilité » et « ressources humaines – moyens généraux » ;
- quatre cellules, animées respectivement par une personne, sont spécifiquement chargées des domaines suivants :
 - affaires juridiques, marchés publics, environnement, urbanisme ;
 - délégation de service public ;
 - centre d'information touristique (CIT) ;
 - communication accessibilité, observatoire de la fréquentation.

2 - Ressources humaines

Fin 2014, le syndicat mixte disposait de 18 équivalents temps plein (ETP) sur 20 emplois budgétaires, pour assurer quotidiennement la mission RCM. La masse salariale s'élève, en 2015, à 918 000 euros (€). Au 1^{er} juin 2016, l'effectif d'ETP est réparti comme suit :

- 50 % occupés par des agents non titulaires ;
- par catégorie : 72 % en catégorie A, 22 % en catégorie B et 16 % en catégorie C ;
- par filière : 61 % (filiale administrative) et 39 % (filiale technique).

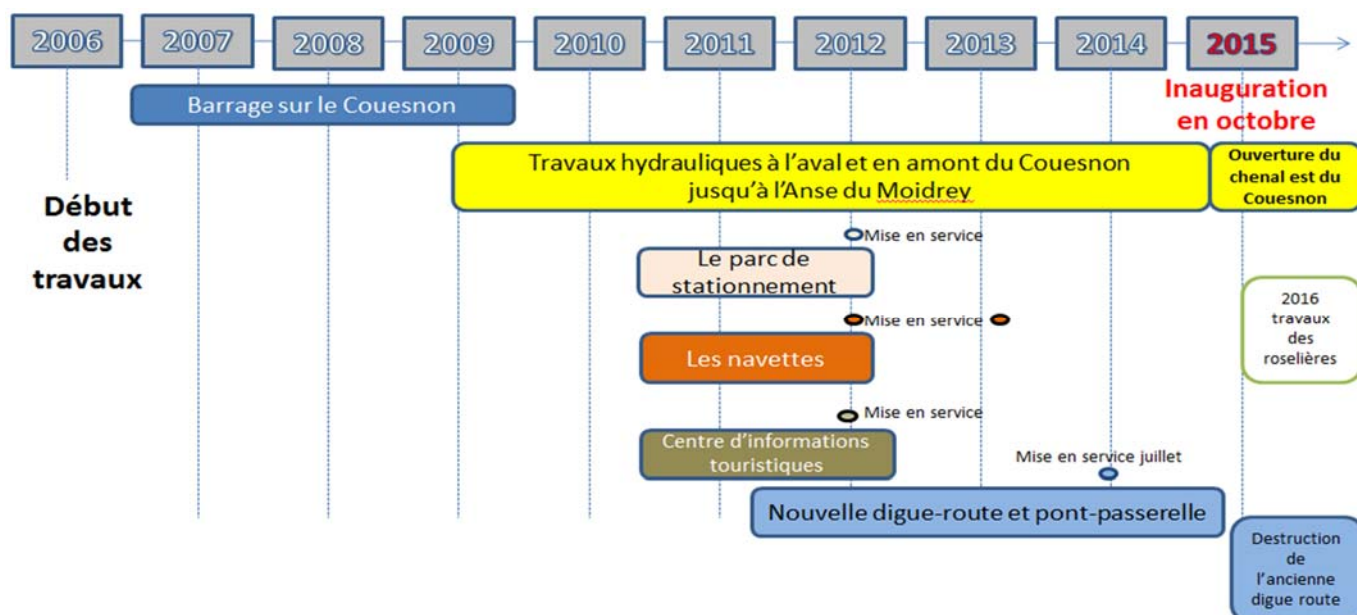
Le schéma d'emplois s'est inscrit dans une tendance à la réduction des effectifs. A fin septembre 2016, l'effectif est de 13 agents, soit 12,8 ETP. Entre 2012 et septembre 2016, le taux de réduction des effectifs est de 40,9 %. Fin 2016, selon le syndicat mixte, l'effectif atteint 13,4 ETP.

Sans modification statutaire au cours de la période sous revue, le syndicat mixte dispose désormais d'une équipe administrative légère, dépourvue d'objectifs nouveaux, à moyen terme, validés par les instances syndicales depuis la fin des principales réalisations du projet de RCM du Mont-Saint-Michel (voir II-D). La nouvelle direction du syndicat mixte souhaite, compte tenu du format réduit de l'équipe, axer les missions sur la finalisation des ouvrages et les obligations légales ou environnementales, tout en veillant à ne pas compromettre la viabilité du syndicat.

D - Principales réalisations

Les principales opérations liées au rétablissement du caractère maritime ont été réalisées dans les délais souhaités, notamment depuis 2012, les travaux hydrauliques sur le Couesnon, le parc de stationnement, ainsi que les ouvrages d'accès au Mont : terre-plein, pont-passerelle et nouvelle digue-route. Le spectacle inaugural du 16 octobre 2015 et la visite présidentielle du 31 octobre suivant marquent la fin d'un chantier de 20 ans d'études et de travaux.

Graphique n° 1 : Les principales opérations liées au rétablissement du caractère maritime depuis 2012



Le barrage sur le Couesnon, de 138 mètres de long et 15 mètres de large, vise à rendre au Mont son écrin maritime. Clé de voûte des aménagements hydrauliques de l'opération, il assiste le Couesnon en régulant la remontée de la marée dans le lit de ce fleuve et le lâcher d'eau vers la mer en fonction des marées, à l'appui de son débit maximal de 100 m³ d'eau par seconde délivré par ses huit vannes et de sa capacité de stockage pouvant aller jusqu'à 1,2 million de m³ d'eau :

- coût maquette² : 33,5 M€ ;
- début des travaux : juin 2006 ;
- date de mise en service : 2009.

Divers travaux hydrauliques ont contribué au rétablissement du caractère maritime. Il s'agit de travaux en amont, tels que le reprofilage du Couesnon, le réaménagement de l'Anse de Moidrey, et de travaux en aval, tels que le seuil de partage des chenaux, le démantèlement des anciens parkings et la destruction de l'ancienne digue-route :

- coût maquette : 35,6 M€ ;
- début des travaux : 2006 ;
- date de mise en service : 2009.

Une nouvelle digue-route de 1 085 mètres de long est suivie d'un pont-passerelle de 730 m de long (rétrospective n° 2, 2015), soutenu par 142 piliers, qui permet à la marée de circuler librement. La largeur de la chaussée facilite la mobilité piétonne des visiteurs sur 4,5 mètres de large de trottoirs, ainsi que la circulation alternée sur une chaussée centrale de 6,50 mètres des navettes à moteur (Le Passeur) et à cheval (La Maringote). A la terminaison du pont-passerelle, une surface bétonnée sur une zone de 8 000 m² constitue un terre-plein d'accès au Mont, qui permet le dépôt des touristes et la giration de véhicules autorisés (navettes, livraisons, service de sécurité) :

- coût maquette : 38 M€ (prévisionnel 2006 : 38,9 M€ – cadrage 2010 : 38 M€) ;
- début des travaux : janvier 2012 ;
- date de mise en service : juillet 2014.

Le centre d'informations touristiques (CIT) est un lieu d'accueil, d'information et d'orientation des touristes, ouvert sept jours sur sept, toute l'année. Son architecture s'inspire des corps de ferme des polders et constitue ainsi une nef de verre et de bois, d'une surface de 900 m². Le CIT propose des expositions sur le projet RCM, une muséographie inter-régionale, ainsi que des publications et autres produits dérivés, en vente sur place ou par correspondance. En outre, il promeut l'offre touristique du Mont-Saint-Michel, de la Grande Baie de Granville à Saint-Malo et des régions Normandie et Bretagne. N'étant pas initialement prévu au projet, le CIT a été financé par les collectivités territoriales : ancienne région Basse-Normandie (35,42 %), région Bretagne (35,42 %), département de la Manche (16,66 %) et le département d'Ille-et-Vilaine (500 000 euros). Il est géré par le syndicat et la Compagnie des parcs et des passeurs du Mont-Saint-Michel (CPPMSM), dans le cadre d'une délégation de service public :

- coût : 4,5 M€ (budget opérations du syndicat) ;
- début des travaux : février 2012 ;
- date de mise en service : juin 2013.

² Coûts présentés pour chaque type d'ouvrage au bilan de la maquette du projet RCM au 31 décembre 2015.

Le parc de stationnement payant (juillet 2010-2012) propose 4 150 places, dont 640 pour les Montois et employés, 72 places réservées aux personnes à mobilité réduite (PMR), 228 places pour les camping-cars et 100 places pour les bus de tourisme. Selon l'architecte paysagiste, sa conception vise à dissimuler les véhicules dans le paysage, en proposant différentes zones en fonction des catégories de véhicules. Quatre zones de revêtement subsistent :

- à l'ouest, un parking boisé (point a) au sol minéral et arboré, situé à proximité de la zone urbanisée, notamment de La Caserne ;
- à l'est, un parking polder (point b) au sol perméable, ceinturé par une digue et un système de fossé. Il doit se confondre quasiment avec son environnement de champs de polders limitrophes ;
- le « Marais blanc » (point c), zone d'accueil des piétons offrant une perspective dégagée sur le Mont ;
- une prairie (point d), également positionnée à l'est, propose une réserve de plus de 1 500 places pour les jours de forte affluence.

En 2014, le parking a accueilli plus de 500 000 véhicules légers (VL) et enregistré un chiffre d'affaires de plus 5,6 M€ HT :

- coût maquette de la délégation de service public : 11,5 M€ (prévisionnel 2006 : 12,3 M€) ;
- début des travaux : juin 2010 ;
- date de mise en service : avril 2012 pour le point de départ initial au niveau du barrage, et juillet 2014 pour le point de départ au niveau du CIT.

Le service des navettes, proposé par le syndicat mixte dans le cadre d'une délégation de service public conclue avec la société Transdev (ex Veolia Transport), comprend plusieurs modes de transport :

- le passeur est le véhicule réversible (deux postes de conducteurs), d'une capacité de 88 places, qui permet au plus grand nombre de visiteurs d'accéder au Mont en six minutes au départ du parking. Au 31 décembre 2014, douze passeurs assuraient la navette des visiteurs ;
- cinq véhicules hippomobiles, tractés par deux chevaux, d'une capacité de 25 places, appelés « maringotes », transportent également les visiteurs en un quart d'heure. Ce service a été mis en place en mémoire des véhicules utilisés autrefois par les pèlerins pour rejoindre le Mont ;
- les résidents et salariés du Mont, ainsi que les personnes à mobilité réduite disposent d'un moyen de transport spécifique, « la Montoise ». Il s'agit d'un minibus à la demande, permettant de faciliter les déplacements.

Le service des navettes répond à une obligation contractuelle de transport de 3 000 personnes par heure et par sens, selon une cadence de trois minutes trente. En réalité, le texte de la convention de délégation de service public prévoit cette fréquence seulement en période « hyper pointe », en très haute saison. La cadence observée sur place, en décembre 2014, au lancement du service, était de deux minutes (fréquence non prévue dans la convention).

Selon le comité de pilotage du 4 juin 2015, la fin des travaux de RCM du Mont a été fixée au 12 août 2015. Seuls l'aménagement des berges du Couesnon (premier trimestre 2016) et celui des roselières (2015-2017) se sont achevés ou s'achèveront au-delà du 31 décembre 2015. Ces aménagements, non inclus dans l'assiette du FEDER³, sont sans conséquence sur le versement du solde. D'après les services de l'Etat, le dernier versement de la subvention de l'Etat aurait lieu en 2017. D'après le syndicat mixte, ce dernier versement doit intervenir à propos des ouvrages d'accueil en 2016. Aux termes de l'article 9 du protocole de partenariat entre l'Etat et le syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel, la réalisation conventionnelle du projet de RCM du Mont sera achevée avec la complète réalisation de celui-ci et lors du dernier versement de la subvention de l'Etat.

III - FIABILITE DES COMPTES ET ANALYSE FINANCIERE

A - Fiabilité des comptes

En 2012, la chambre avait relevé « un nombre important d'anomalies entourant la production comptable du syndicat mixte, et susceptible d'affecter significativement la fiabilité et la sincérité. » Elle avait notamment constaté un défaut d'amortissement des subventions d'investissement reçues de 2007 à 2009, et l'absence de provisions sur les exercices 2004 à 2011, nonobstant les aléas identifiés pour chaque groupe d'ouvrages, ce qui devait constituer un important handicap pour la gestion du projet.

1 - Les amortissements

L'amortissement des immobilisations a été pratiqué comme suit, au cours de la période contrôlée. Ces données sont conformes à celles du compte de gestion sur la période.

Tableau n° 2 : Les amortissements (budget principal)

En €	2012	2013	2014	2015
Ch. 28 amortissements des immobilisations	2 379 690,76	2 376 277,68	4 205 992,75	6 139 395,75
Ch. 68 dotations aux amortissements et aux provisions	2 379 690,76	2 376 277,68	4 205 992,75	6 139 395,75

Source : compte administratif

L'instruction budgétaire et comptable M71 impose un amortissement obligatoire des biens affectés ou mis à disposition, notamment pour les affectataires, ceux inscrits au compte 223 « Constructions » des immobilisations reçues en affectation. La délibération n° 2014/32 du 22 décembre 2014 a fixé des durées d'amortissement, par type de biens, pour les constructions sur sol d'autrui.

Or, en 2014, le compte de gestion fait apparaître au compte 223 « Immobilisations reçues en affectation : constructions » un montant de 82 673 964,72 €, sans qu'aucune somme soit inscrite au compte 223, dans le compte administratif 2014, ce qui ne permet donc pas l'amortissement correspondant.

³ Fonds européen de développement régional.

Par délibération n° 2014/33 du 22 décembre 2014, le comité syndical a décidé d'autoriser le comptable public à régulariser diverses écritures sur exercices antérieurs, notamment pour prévoir les amortissements du barrage sur le Couesnon, mis en service en 2009. Il a été décidé, notamment, d'inscrire un montant total de 5 199 267 € au compte 282318 « Autres bâtiments publics » (amortissement des immobilisations reçues en affectation). Or ce montant, s'il a été intégré dans le compte de gestion, ne l'a pas été dans le compte administratif 2014, où le compte 282318 n'apparaît que pour 1 803 555 €. La différence, de l'ordre de 3,4 M€, est venue améliorer artificiellement le résultat cumulé et l'autofinancement dégagé, qui doit tenir compte des dépenses d'ordre. Le syndicat mixte a souligné que l'amortissement du barrage, bien que réalisé tardivement, avait fait l'objet d'une régularisation.

L'amortissement des autres biens, en particulier celui des ouvrages d'accès (digue-route, pont-passerelle et terre-plein) et celui des aménagements hydrauliques aval (cf. annexe n° 2), n'a pas été effectué en conformité avec la délibération du comité syndical n° 2014-32 du 22 décembre 2014, fixant diverses durées d'amortissement. Un montant total de biens de près de 1,1 M€ n'a pas été amorti en 2015 (ouvrages d'accès).

Sur les conseils de la direction régionale des finances publiques (DRFiP) de l'ancienne région Basse-Normandie, le syndicat mixte a pratiqué la neutralisation des amortissements. Lors d'une réunion conjointe du 14 janvier 2014, il a été décidé d'y recourir de la manière suivante : *« L'impact de ces amortissements (des principaux ouvrages : barrage, pont passerelle) sur la section de fonctionnement du syndicat mixte est une question centrale. C'est pourquoi cet impact devra être neutralisé par le transfert, au même rythme que l'amortissement, du bien subventionné, de la quote-part de subvention d'investissement au compte de résultat. Si cette quote-part de subvention d'investissement se révélait insuffisante, il resterait possible de neutraliser l'impact de l'amortissement par la passation d'une écriture au compte 7768 « Neutralisation des amortissements. »*

Les opérations de neutralisation des amortissements, effectuées en 2014 et 2015, n'appellent pas d'observation quant à leur application. Cependant, le mécanisme utilisé, bien que fondé en droit, privera le syndicat mixte, à terme, d'une reprise d'amortissements, à hauteur des montants neutralisés, ce qui ne contribue pas à préparer l'avenir des équipements.

L'amortissement des subventions d'équipement reçues n'a été mis en œuvre ni en 2012, ni en 2013, contrairement aux règles en vigueur et en dépit des observations de la chambre à l'issue du précédent contrôle et alors que les montants en cause dépassaient 30 M€ pour chacune de ces deux années. En 2014, le syndicat mixte a commencé à amortir les subventions d'équipement reçues, qui s'élevaient à 12 750 961 € (budget principal). Cependant, le montant indiqué en 2014 au compte 1391 (budget principal), soit 2 392 180 €, ne correspond pas au montant inscrit en crédit au compte 777, soit 1 681 399 €. L'égalité entre les montants inscrits respectivement aux comptes 1391 et 777 n'a été respectée qu'en 2015.

*

En définitive, il peut être relevé que le syndicat mixte a fixé de façon tardive ses modalités d'amortissement. De plus, les amortissements passés par le syndicat mixte, depuis 2012 recèlent plusieurs anomalies et une insuffisante prise en compte, de 2012 à 2014, d'inscription en compte de charges de dotations aux amortissements, alors que le montant de celles-ci devrait être égal aux amortissements inscrits au crédit des comptes d'immobilisation. Le défaut d'amortissements trouve son origine, selon le syndicat mixte, dans la conception même du projet dédié aux investissements pluriannuels du RCM sans qu'ait été envisagé le fonctionnement au-delà. Bien que le syndicat mixte considère avoir régularisé et réalisé les amortissements du barrage et de certains ouvrages dans les délais, la chambre rappelle l'obligation qui lui incombe de régulariser ses écritures d'amortissement, exercice par exercice, en liaison avec le comptable public.

2 - Les provisions

Dans son rapport d'observations définitives de 2012, la chambre avait rappelé au syndicat mixte la nécessité, en application du principe de prudence, de constituer des provisions, compte tenu du nombre et de l'importance des contentieux en cours. Aucune provision n'avait été constituée de 2004 à 2011.

Au compte 1511 « Provisions pour litiges et contentieux », le syndicat mixte n'a inscrit aucune provision de 2012 à 2015 (compte administratif, budget principal et budget annexe « Centre d'information touristique »). Il en va de même au budget primitif 2016 (budget principal et budget annexe « Centre d'information touristique »).

Or, en 2016, le syndicat mixte est confronté à cinq litiges en cours :

- un référé-expertise et un référé-provision pour les travaux du pont-passerelle, avec l'architecte et avec l'entreprise Spie-Fondations, pour un surcoût de travaux de 650 000 € ;
- un contentieux aux prudhommes d'Avranches pour 308 000 €, au sujet d'indemnités de congés payés réclamées par quatre gardiens de parking, anciennement salariés du syndicat mixte ; le requérant ayant été débouté, le syndicat limiterait la provision aux frais de procédure ;
- un contentieux relatif à l'avenant n° 5 au contrat de délégation de service public avec Transdev (ex Véolia Transport) d'avril 2013, au sujet de la grille tarifaire du parc de stationnement, avec la société Sodetour, dont l'enjeu est estimé à 500 000 € par an⁴ ;
- un contentieux donnant lieu à référé-expertise, sur le bâtiment du siège du syndicat mixte, au lieu-dit La Caserne, à propos d'un défaut d'étanchéité de la toiture et de fissurations au CIT, avec le maître d'œuvre et les entreprises titulaires des lots de charpente, menuiserie, étanchéité, couverture et vitrages, pour un coût que le syndicat mixte n'a pas été en mesure d'évaluer ; de plus, un risque nouveau est apparu concernant un affaissement de la chaussée à La Caserne, du fait des navettes ;
- une plainte devant la juridiction pénale pour délit de favoritisme, déposée par la société d'élagage et du paysage.

Sans que le jugement soit intervenu à ce jour sur le fond, le litige sur le pont-passerelle a donné lieu, le 7 avril 2016, à un référé-provision du tribunal administratif de Caen, condamnant le syndicat mixte à payer 692 000 € à Spie-Fondations qui avait réalisé les travaux. Le 17 novembre 2015, le tribunal administratif de Caen a annulé les dispositions tarifaires de l'avenant n° 5 du contrat de délégation de service public mais le syndicat mixte a adopté, dès le 3 décembre 2015, une nouvelle grille tarifaire, proche de celle qui a été annulée (cf. *infra* sur la délégation de service public).

*

En définitive, face à ces divers contentieux, dont l'enjeu financier dépasse 1,4 M€, hors litiges sur les infiltrations et fissurations des bâtiments du siège, sur les travaux paysagers et d'élagage, et sur les affaissements de voies d'accès à La Caserne, qui ne sont pas chiffrés, l'absence de provisions – à l'exception d'un litige dont l'enjeu est de 308 000 € – place le syndicat mixte devant un risque financier important. Il lui incombe de provisionner les risques constitués, qui sont significatifs.

⁴ L'estimation du syndicat mixte est de 500 000 €. La chambre remarque que, pour le parking (tarifs de 12 € au lieu de 4 € : recette 2015 de 426 736 €), l'enjeu s'élèverait à 284 000 €, à fréquentation inchangée. L'estimation par une entreprise privée des gains du délégataire, du fait du relèvement des tarifs, de 13,8 M€ paraît excessive.

3 - Le suivi de l'actif

Le dernier rapport de la chambre recommandait au syndicat mixte de procéder à une mise à jour régulière de l'inventaire de l'actif, par rapprochement avec le comptable public. Aussi, une mission d'inspection de 2014 avait également formulé plusieurs recommandations, dont le suivi a été opéré par un groupe de travail budgétaire et comptable du 4 juin 2014. L'inventaire fourni par le syndicat mixte n'a concordé ni en valeur brute, ni en valeur nette avec l'état de l'actif fourni par le comptable public. Selon le syndicat mixte, les écarts constatés s'expliquent principalement par la complexité liée aux immobilisations en cours. Néanmoins, le syndicat confirme la poursuite d'un inventaire plus précis des gros ouvrages d'accès et des aménagements hydrauliques aval, et la validation par le comité syndical des opérations de régularisation de l'inventaire.

L'absence de consolidation de l'actif conduit à appréhender avec une certaine prudence la situation patrimoniale du syndicat mixte figurant dans le bilan synthétique du compte de gestion 2015 (cf. annexe n° 3).

*

Dans ces conditions, il est nécessaire que le syndicat mixte mène à son terme l'inventaire physique des biens, afin de consolider avec le comptable public l'inventaire comptable, dans l'optique d'une meilleure gestion du patrimoine.

4 - La comptabilité d'engagement

Aux termes de l'instruction budgétaire et comptable M71, la comptabilité des dépenses engagées se tient de manière annuelle d'une part au niveau des autorisations d'engagement et des autorisations de programme, et d'autre part au niveau des crédits de paiement non couverts par une autorisation d'engagement ou une autorisation de programme. Dans le cadre d'une gestion pluriannuelle, le niveau de consommation des crédits de paiement afférents à un engagement pluriannuel est suivi dans l'état relatif à la situation des autorisations de programme et des autorisations d'engagement. Cette procédure est indispensable pour connaître les crédits disponibles en investissement comme en fonctionnement en cours d'exercice, et pour arrêter le montant des crédits à reprendre au budget de l'exercice suivant en fin d'exercice.

La tenue d'une comptabilité d'engagement constituait une recommandation de la chambre en 2012. Interrogé sur la mise en place de celle-ci, le syndicat mixte considère que cette comptabilité a été mise en place de la manière suivante :

- la pratique observée du syndicat mixte consiste, depuis 2013, à procéder à l'ouverture d'autorisations de programme, puis à présenter, en annexe du compte administratif, la consommation des autorisations de programme et des crédits de paiement :

Tableau n° 3 : Consommation des autorisations de programme et des crédits de paiement 2013-2016

Postes de dépenses	Autorisations programme		Crédits de paiement						
	AP votées	AP DM n°02	CP 2013	CP 2014	CP 2015			CP 2016 DM n°02	solde DM n°02
					BP 2015	DM n°02	CP 2015		
Frais de maîtrise d'ouvrage	5 789 500	5 789 500	1 313 720	749 826	3 721 800	-2 520 623	1 201 177	840 000	1 684 777
Barrage	801 900	900 000	30 356	72 105	628 200	-288 200	340 000	440 000	17 539
Aménagements hydrauliques	32 029 950	32 029 950	12 716 565	6 990 844	10 060 600	-60 600	10 000 000	1 360 000	962 541
Ouvrages d'accès	29 541 950	29 443 850	13 425 865	9 614 829	5 345 000	-2 845 000	2 500 000	2 410 000	1 493 156
Ouvrages d'accueil	5 500 000	5 500 000	1 742 162	304 900	2 516 400	0	2 516 400	300 000	636 539
	73 663 300	73 663 300	29 228 668	17 732 503	22 272 000	-5 714 423	16 557 577	5 350 000	4 794 552
					73 663 300				

Source : délibération du 23 novembre 2015

- le syndicat mixte ouvre les crédits de paiement de l'exercice n+1 en fin d'exercice n. Il opère ensuite des modifications des crédits de paiement ouverts au début de l'exercice n, puis à la fin de ce même exercice :

Tableau n° 4 : Crédits de paiement

	CP ouverts le		Modifiés le	
Exercice 2013	21/02/2013	18/07/2013	-	-
Exercice 2014	23/12/2013	14/02/2014	22/12/2014	-
Exercice 2015	14/02/2014	22/12/2014	20/02/2015	23/11/2015

Source : syndicat mixte

- le syndicat mixte élabore, en cours de gestion, dans le cadre du groupe de travail finances (GTF), une fiche financière par opération (barrage, aménagements hydrauliques, ouvrage d'accès, ouvrages d'accueil, frais de maîtrise d'ouvrage, système de transport). Ce document présente, en valeur, les engagements et les mandatements de l'année, sur la base des données chiffrées figurant initialement dans la maquette financière de 2006.

**Tableau n° 5 : Rétablissement du caractère maritime – fiche « barrage »
Bilan au 31 décembre 2014**

Postes de dépenses en Euros HT - VALEUR AVRIL 2006										
	Maquette financière	ENGAGEMENTS				MANDATEMENTS			ECARTS E-M	
		Engagé	Reste à engager			Payé	Reste à payer + Reste à engager			Pénalités entreprises
				2015				2015		
Maîtrise d'œuvre	3 600 000	3 597 118				3 591 808		5 310	0	
Travaux Terrasse accès PMR Finitions barrage Remises en état	28 600 000	29 099 708		115 749 108 468 70 548		28 864 433		101 856 294 765	133 419	
Réclamations	1 300 000	975 697				975 697			0	
Aléas	400 000	0				0				
	33 900 000	33 672 523		294 765		33 431 938		401 931	133 419	
				294 765				401 931		
TOTAL			33 967 288			33 833 869				

Source : syndicat mixte – extrait de la fiche « barrage »

- un état détaillé précise la nature et le montant des engagements et des mandatements, en valeur réelle et en valeur nominale, d'avril 2006.

Tableau n° 6 : Etat des engagements et des mandatements fin 2014

RCM - BARRAGE		ENGAGEMENTS - MANDATEMENTS									
		au 31 décembre 2014									
		valeur marchés					valeur avril 2006				
Intitulé	Payé~en € cou	Actualisatio	Révisions	Engagé	Payé	Différence	Maquette	Engagé	Payé	Différence	Disponible
C1 Barrage	36 449 203,03		3 717 304,42	32 985 642,96	32 731 898,61	253 744,35	33 900 000,00	33 672 522,67	33 431 938,06	240 584,61	227 477,33
C1010 Maîtrise d'oeuvre	3652890,57		407836,92	3 251 133,65	3 245 053,65	6 080,00	3 600 000,00	3 597 118,30	3 591 808,26		
112/2009 Indemnité compensatrice p	70993,96		11133,96	59860,00	59860,00			66384,74	66384,74		
113/2009 Indemnité compensatrice p	13164,60		2064,60	11100,00	11100,00			12309,90	12309,90		
1219/2012 Remboursement & régula	13914,82			13914,82	13914,82			12047,46	12047,46		

Source : syndicat mixte – extrait de l'état détaillé

Ainsi, la chambre observe que :

- les crédits de paiement ouverts pour l'exercice 2014 (soit 33 M€) ne couvrent que partiellement les montants des dépenses évaluées au cours du débat d'orientations budgétaires, soit 33,8 M€ ;
- en dépit des orientations budgétaires du débat 2015, les crédits de paiement ne semblent pas avoir été votés en 2015, ni en 2016, même à l'occasion de l'adoption du budget primitif. Ainsi, ils sont constatés à la fin de ces exercices. Il est donc impossible de s'assurer alors du respect de la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année, pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme ;
- les autorisations de programme et les crédits de paiement qui ont été votés, ainsi que les engagements, sont limités au périmètre du RCM, hors prise en compte de la construction du centre d'informations touristiques (CIT) ;
- les données relatives à la gestion des crédits de paiement n'ont pas permis d'établir les liens entre les engagements comptables et les engagements juridiques. De même, le syndicat mixte n'établit pas d'engagements provisionnels en début d'exercice, même de manière limitée, alors que nombre de ces contrats conclus peuvent donner lieu à des versements périodiquement connus.

Le recoupement des informations tirées des divers documents de suivi de gestion n'aboutit pas, sur tous les points, à une cohérence d'ensemble, pourtant essentielle au suivi du programme d'investissement. Or la pratique de l'engagement est un véritable outil d'aide à la gestion. Cette comptabilité permet à tout moment de connaître les crédits ouverts en dépenses et en recettes, les crédits disponibles pour engagement, puis pour mandatement, et les dépenses et les recettes réalisées. Elle présente, en outre, l'intérêt de dégager, en fin d'exercice, le montant des restes à réaliser et de faciliter le rattachement des charges et des produits à un exercice donné.

En se focalisant sur les données de la maquette financière 2006, la méthode conduit à éparpiller les données et nécessite, par ailleurs, la recherche d'une exacte concordance entre les sources. Ces opérations conduisent à alourdir le suivi de la gestion, sans commune mesure avec les effectifs qui y sont consacrés.

Par conséquent, la comptabilité d'engagement est incomplète, aucun document de synthèse ne permettant d'établir, notamment, conformément aux dispositions de l'article 4 de l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des régions, un état des dépenses engagées non mandatées et des engagements provisionnels pour l'année n+1. Par voie de conséquence, les restes à réaliser demeurent masqués.

En définitive, le syndicat mixte recourt principalement à une comptabilité de trésorerie (voir III – B – paragraphe 5), consistant essentiellement à enregistrer les opérations selon les flux financiers. La forte dépendance aux dotations publiques expliquerait cette pratique. Aussi, cette comptabilité de trésorerie permet-elle un classement simplifié à partir des factures (et non des actes d'engagement juridiques). Elle présente, par ailleurs, l'inconvénient de ne pouvoir rattacher les charges à l'exercice, ainsi que les restes à réaliser. Le syndicat mixte doit réexaminer ses données comptables et ses engagements, de façon à suivre la réglementation en vigueur, en présentant un document exhaustif unique et à jour dans ce domaine.

5 - Les restes à réaliser

Les restes à réaliser, déterminés à partir de la comptabilité d'engagement de la collectivité, doivent correspondre aux dépenses engagées, non mandatées, au 31 décembre de l'exercice et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes. En dépit de l'importance de son programme d'investissement, le syndicat mixte constate uniquement, aux comptes administratifs 2013 et 2014, des restes à réaliser en dépenses d'investissement.

Le compte administratif de l'exercice 2013 mentionne 500 000 € de dépenses engagées non mandatées. Celui de l'exercice 2014 constate 2,035 M€ de restes à réaliser, constitués de dépenses d'investissement engagées non mandatées. La chambre observe que les états de restes à réaliser ne sont pas joints aux comptes administratifs 2013 et 2014. Interrogé sur la justification de ces dépenses, le syndicat mixte a fourni le détail des restes à réaliser constitués, pour l'essentiel, de prestations de marchés publics. Le compte administratif 2015 ne présente aucun reste à réaliser.

De plus, sur les fiches bilan au 31 décembre 2014 et 2015 du groupe de travail finances, établies par le syndicat mixte, il est fait mention de « restes à payer », qui correspondent à des dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice. Le montant des restes à réaliser en dépenses, supérieur aux données précédentes, est donc le suivant, pour les différents exercices :

Tableau n° 7 : Restes à réaliser en dépenses 2013-2015

	Reste à payer		
	2013	2014	2015
Barrage		401 931	334 160
Aménagements hydrauliques		6 711 541	1 539 664
Ouvrages d'accès		3 604 717	1 565 412
Ouvrages d'accueil	2 312 495	1 851 116	309 631
Système de transport		0	0
Frais de maîtrise d'ouvrage		3 146 595	
TOTAL	2 312 495	15 715 900	3 748 867

Source : fiche GTF au 31 décembre et instruction CRC

L'établissement exhaustif et sincère des restes à réaliser, dans le cadre d'un important programme d'investissement échelonné sur plusieurs années, est une nécessité pour la gestion pluriannuelle du programme et l'établissement du compte administratif. Les restes à réaliser doivent faire l'objet d'une présentation conforme aux règles en vigueur. Cette absence d'inscription exhaustive et étayée des restes à réaliser constitue une irrégularité au regard des dispositions de l'instruction M71, qu'il revient au syndicat mixte de corriger.

6 - L'affectation des résultats et l'enchaînement des exercices

Au cours de la période sous revue, l'affectation des résultats du budget principal a été réalisée après le vote du compte administratif de la manière suivante :

Tableau n° 8 : Couverture du besoin de financement

	Budget principal du syndicat mixte							
	2012		2013		2014		2015	
	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement
Résultat de l'exercice	6 285 800,42	-1 423 528,86	-1 384 047,70	2 693 404,21	-2 111 495,44	3 829 206,57	-1 500 458,57	-2 057 835,27
Reports	466 091,44	916 230,26	7 344 093,93	-475 087,74	5 960 046,23	2 218 316,47	3 848 550,79	6 047 523,04
Restes à réaliser	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	6 751 891,86	-507 298,60	5 960 046,23	2 218 316,47	3 848 550,79	6 047 523,04	2 348 092,22	3 989 687,77
Résultat après couverture du besoin de financement en investissement	6 244 593,26		8 178 362,70		9 896 073,83		6 337 779,99	
Déficit de financement de l'investissement constaté	507 298,60							
Déficit de fonctionnement reporté	-		-					

en 2013 : Fonctionnement 7 344 093,93 = (6 751 891,86 - 475 087,74 + 1 067 289,81). Report du Déficit Investissement constaté = -507 298,60 + 32 210,86

Source : comptes administratifs et comptes de gestion

Toutefois, la reprise de l'enchaînement des exercices, opérée dans les comptes administratifs 2014 et 2015, ne tient pas compte du montant correspondant aux restes à réaliser. Or ceux-ci sont à intégrer dans le calcul du résultat du compte administratif et contribuent à déterminer le besoin de financement de la section d'investissement. Cette anomalie a pour conséquence de fausser les soldes d'exécution d'investissement et les résultats cumulés, sur chacun des trois exercices (2013, 2014 et 2015). Après correction, les résultats devraient s'établir comme indiqué dans le tableau n° 9.

Tableau n° 9 : Résultat rectifié après prise en compte des restes à réaliser

Budget principal du syndicat mixte (Résultats corrigés)								
	2012		2013		2014		2015	
	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement
Résultat de l'exercice	6 285 800,42	-1 423 528,86	-1 384 047,70	2 693 404,21	-2 111 495,44	3 829 206,57	-1 500 458,57	-2 057 835,27
Reports	466 091,44	916 230,26	7 344 093,93	-475 087,74	5 960 046,23	-94 178,53	3 848 550,79	-11 440 871,96
Restes à réaliser corrigés	0,00	0,00	0,00	-2 312 495,00	0,00	-15 175 900,00	0,00	-3 748 867,00
Total	6 751 891,86	-507 298,60	5 960 046,23	-94 178,53	3 848 550,79	-11 440 871,96	2 348 092,22	-17 247 574,23
Résultat après couverture du besoin de financement en investissement	6 244 593,26		5 865 867,70		-7 592 321,17		-14 899 482,01	
Déficit de financement de l'investissement constaté	507 298,60		94 178,53		11 440 871,96		17 247 574,23	
Reports : fonctionnement 2013 : 7 344 093,93 = (6 751 891,86 - 475 087,74 + 1 067 289,81) / déficit investissement : - 475 087,74 = - 507 298,60 + 32 210,86								

L'omission des restes à réaliser en dépenses d'investissement, de 2013 à 2015, a minoré le besoin de financement de l'investissement pour ces mêmes exercices. L'impact sur la section d'investissement, au cours du dernier exercice connu (2015), a consisté, par conséquent, à majorer le report de 14,9 M€ environ.

En définitive, en tenant compte des reports rectifiés et des restes à réaliser recalculés lors de l'instruction (voir *supra*), le solde d'exécution cumulé de la section d'investissement est négatif de 2012 à 2015.

Cette inexactitude récurrente et majeure des soldes d'exécution cumulés de la section d'investissement constitue une irrégularité et ne contribue pas à une exacte information de l'assemblée délibérante sur la situation réelle de cet établissement.

*

En conclusion, les comptes du syndicat mixte sont non sincères, ce qui altère la vision de son avenir, à définir par le comité syndical. Aucune amélioration n'a été apportée sur la qualité des comptes depuis le précédent rapport de la chambre en 2012. La chambre prend acte des engagements du syndicat mixte de procéder aux évolutions nécessaires au suivi des engagements et des restes à réaliser dans le cadre de la gouvernance future.

B - Analyse financière

1 - Les principales données financières : le budget principal

Les dates d'adoption du budget principal et du budget annexe n'appellent pas de remarques autres que l'observation du caractère tardif de l'adoption des comptes administratifs 2014 et 2015.

Le budget principal du syndicat mixte présente un lourd déficit de fonctionnement depuis 2013 et une capacité d'autofinancement (CAF) nette négative, également depuis 2013, l'exercice 2012 étant atypique⁵.

⁵ La clôture du budget annexe de l'ancien parking maritime en 2012 explique le niveau anormalement élevé des produits de gestion.

Tableau n° 10 : Budget principal du syndicat mixte 2012 - 2015

	2012	2013	2014	2015
Produits de gestion (A)	8 612 615	2 349 915	1 164 804	2 089 744
Charges de gestion (B)	4 244 753	4 190 909	3 446 562	3 529 655
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	4 367 861	-3 962 694	-2 281 758	-1 439 910
Solde des opérations financières	0	0	0	0
Solde des opérations exceptionnelles	1 982 830	518 424	223 156	11 649
CAF brute	6 350 691	-3 442 989	-2 058 602	-1 428 261
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0
CAF nette ou disponible (C)	6 385 871	-3 442 989	-2 058 602	-1 428 261
Recettes d'investissement hors emprunt (D)	33 402 241	31 558 277	22 524 114	11 433 031
Financement propre disponible (C+D)	39 222 014	27 470 265	20 465 512	10 004 770
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	34 925 840	28 927 626	17 445 806	12 922 438
- Subventions d'équipement	0	0	1 390 281	0
- Participation et investissements financiers nets			-88 287	-5 000
+/- Solde des affectations et concessions d'immo.				
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	4 296 174	-1 457 361	1 717 712	-2 912 668
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0
Variation du fonds de roulement	4 296 174	-1 457 361	1 717 712	-2 912 668
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	0	0	0	0

Source : comptes de gestion

Un niveau élevé de charges de gestion reste non couvert, depuis fin 2012, par les produits de gestion qui diminuent plus fortement que les charges, au regard du taux annuel moyen établi à - 37,6 % pour ces derniers (contre - 6 % pour les charges). Ces évolutions permettent d'observer un effet de ciseaux. Elles ont, par ailleurs, pour conséquence de grever la capacité d'autofinancement brute du syndicat, ainsi maintenue à un niveau négatif, en dépit du bénéfice de recettes exceptionnelles.

Aucun emprunt n'a été souscrit au cours de la période sous revue. La capacité d'autofinancement nette est par conséquent égale à la capacité d'autofinancement brute.

Néanmoins, une ligne de trésorerie de 5 M€ a été négociée en février 2012, puis effectivement ouverte par délibération du 9 octobre 2015. Par ailleurs, d'après la délibération du 18 juillet 2013 (décision modificative n° 1), le syndicat mixte est contraint d'opter pour « un emprunt d'équilibre du budget primitif, » d'un montant de 2,7 M€ « dans l'attente du vote par les collectivités, des décisions budgétaires modificatives destinées à adapter leurs participations aux besoins prévisionnels de financement. » Le syndicat mixte a indiqué que cet emprunt d'équilibre n'avait finalement pas été mobilisé.

Les recettes d'investissement sont principalement constituées de subventions d'équipement qui connaissent une diminution sensible sur la période. Si cette évolution est probablement liée à la réalisation du projet, il ne demeure pas moins que le syndicat mixte souffre d'un besoin de financement de 2,9 M€ sur l'exercice 2015.

Les principaux enjeux se concentrent au niveau des ressources d'exploitation et d'investissement du syndicat mixte. L'exercice 2015 témoigne de la dégradation de la situation financière. Cette forte dépendance vis-à-vis des dotations et des subventions d'équipement des collectivités ne facilite pas la maîtrise des financements. Pour compenser, même à titre temporaire, les besoins de financement, le recours à l'emprunt n'apparaît pas comme une solution viable, au regard de l'absence de ressources propres fiscales du syndicat mixte et compte tenu des charges futures qu'il pourrait engendrer. Le respect des engagements financiers apparaît déterminant à ce stade. Dans cette perspective, le syndicat mixte a retenu le principe d'une contribution « marginale » des usagers qui est en cours d'étude.

Compte tenu de cette situation financière dégradée, une information financière de qualité et une transparence vis-à-vis des financeurs sont indispensables.

2 - Le budget annexe du centre d'information touristique

Le syndicat dispose également d'un budget annexe dédié au centre d'information touristique (CIT), le budget annexe parking ayant été dissous en 2012. Les données ci-après reprennent les comptes de gestion numérisés du comptable, sauf pour 2015, année pour laquelle a été utilisé le compte de gestion sur papier.

Tableau n° 11 : Budget annexe du centre d'information touristique

Budget annexe CIT Mont-Saint-Michel	2012	2013	2014	2015
Produits de gestion (A)	90 000	150 926	99 173	120 238
Charges de gestion (B)	79 260	120 168	152 305	148 796
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	10 740	30 758	-53 132	-28 558
Solde des opérations financières	0	0	0	0
Solde des opérations exceptionnelles	0	39 658	0	230 397
Capacité d'autofinancement (CAF) brute	10 740	70 416	-53 132	201 839
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0
CAF nette ou disponible (C)	10 740	70 416	-53 132	201 839
Recettes d'investissement hors emprunt (D)	2 115 000	2 477 000	618 694 €	324 688
Financement propre disponible (C+D)	2 125 740	2 547 416	565 562	526 527
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 097 323	2 901 924	374 539	1 099 358
+/- Solde des affectations et concessions d'immobilisation	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	1 028 417	-354 508	191 023	-572 831
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0
Variation du fonds de roulement	1 028 417	-354 508	191 023	-572 831
Encours de dette du budget annexe au 31 décembre	0	0	0	0

Source : comptes de gestion

Le budget annexe du CIT présente, à moindre échelle, les mêmes difficultés que le budget principal. L'exploitation demeure déficitaire sur les deux derniers exercices 2014 et 2015. Sur l'exercice 2015, le besoin de financement s'établit à plus de 570 000 €.

3 - Un budget consolidé structurellement déséquilibré

Le budget consolidé confirme la dégradation de la situation financière du syndicat mixte :

- une absence d'épargne brute ;
- un fort degré de dépendance financière vis-à-vis des dotations de l'Etat et des collectivités territoriales, qui s'explique par l'absence de ressources fiscales et de recours à l'emprunt ;
- un important besoin de financement qui atteint près de 3,5 M€ fin 2015.

Tableau n° 12 : Budget consolidé 2012-2015
(données reprises dans les comptes de gestion du comptable)

Budget principal syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel + budget annexe CIT	2012	2013	2014	2015
Produits de gestion (A)	8 702 615	2 500 841	1 263 977	2 209 982
Charges de gestion (B)	4 324 013	4 311 077	3 598 867	3 678 451
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	4 378 601	-1 810 236	-2 334 890	-1 468 468
Solde des opérations financières	0	0	0	0
Solde des opérations exceptionnelles	1 982 830	558 082	223 156	242 046
Capacité d'autofinancement (CAF) brute	6 361 431	-1 252 154	-2 111 734	-1 226 422
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0
CAF nette ou disponible (C)	6 361 431	-1 252 154	-2 111 734	-1 226 422
Recettes d'investissement hors emprunt (D)	35 517 241	34 035 277	23 142 808	11 757 719
Financement propre disponible (C+D)	41 878 672	32 783 123	21 031 075	10 531 297
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	36 023 163	31 829 550	17 820 345	14 021 796
+/- Solde des affectations et concessions d'immobilisation	0	0	1 390 281	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	-5 000
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	5 324 591	-1 811 869	1 908 735	-3 485 499
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0
Variation du fonds de roulement	5 324 591	-1 811 869	1 908 735	-3 485 499
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	0	0	0	0

Source : comptes de gestion

Aussi, les résultats inscrits aux comptes de gestion traduisent, depuis 2013, une situation globalement déficitaire :

Tableau n° 13 : Résultats de l'exercice figurant au compte de gestion

	2012	2013	2014	2015
Résultat annuel du budget principal Syndicat mixte	6 285 800,42	-1 384 047,70	-2 111 495,44	-1 500 458,57
Résultat annuel du budget annexe Centre d'informations touristiques	10 740,46	70 415,80	-53 131,81	-27 991,04

Source : comptes de gestion

Compte tenu de la contrainte pesant sur les charges de gestion, notamment pour l'entretien des ouvrages et le contrôle de la délégation de service public, la seule marge de manœuvre significative du syndicat mixte réside dans l'optimisation des recettes. La faible élasticité des dotations publiques (voir *infra*) implique que le syndicat étudie toute possibilité de revalorisation tarifaire ou de création de recettes nouvelles susceptibles d'alimenter sa section de fonctionnement et de contribuer au rééquilibrage des comptes de la délégation. Le syndicat précise qu'il s'oriente vers une nouvelle politique tarifaire dans le cadre de la délégation de service public.

4 - Une étroite dépendance vis-à-vis des collectivités publiques

Les ratios obtenus, qu'il s'agisse d'opérations de fonctionnement ou d'opérations d'investissement, témoignent d'une forte dépendance à l'égard des dotations publiques.

Tableau n° 14 : Ratios de fonctionnement et d'investissement

Fonctionnement					
	2012	2013	2014	2015	
Dotations	2 512 305	2 262 000	1 075 073	2 001 264	
Recettes réelles de fonctionnement	8 614 046	2 357 401	1 390 607	2 109 933	Moyenne
Taux	29%	96%	77%	95%	74%

Investissement					
	2012	2013	2014	2015	
Dotations	30 953 159	30 438 166	12 750 961	8 682 312	
Recettes réelles d'investissement	33 402 241	31 083 189	22 969 588	11 792 923	Moyenne
Taux	93%	98%	56%	74%	80%

Source : comptes administratifs

*

Les ressources du syndicat mixte, sous forme de dotations publiques de toutes natures, représentent, en moyenne, depuis 2012, 74 % des recettes réelles de fonctionnement et 80 % des recettes réelles d'investissement. Une telle situation est conforme à la nature même du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont mené jusqu'ici. Une réflexion sur le financement futur de ce syndicat est donc d'autant plus urgente.

5 - La trésorerie

Le syndicat mixte indique avoir établi un plan pluriannuel de trésorerie. La version initiale de 2012, actualisée mensuellement avec les collectivités (régions Normandie et Bretagne, département de la Manche), consolidait les opérations de trésorerie dédiées à la structure syndicale, à la construction et à l'exploitation du centre d'information touristique (CIT) et au projet RCM.

A partir de 2013, un nouveau plan de trésorerie, élaboré selon une méthode différente de celle du comptable public, a été spécifiquement consacré à l'opération RCM. Etudié par le groupe de travail finances (GTF), ce nouveau plan de trésorerie n'a été présenté qu'une fois par an au comité des engagements et au comité de pilotage, au cours des années 2013 et 2015. L'année 2014 se démarque par des études et des présentations plus fréquentes du plan de trésorerie.

Si un effort de suivi financier de la trésorerie peut être porté au crédit du syndicat mixte, des difficultés de trésorerie sont observables chaque année, depuis 2012. En effet, au cours de chaque exercice, le syndicat mixte subit environ six mois de difficultés. Or l'intérêt d'un plan de trésorerie et de son suivi réside dans l'anticipation des charges et la meilleure adéquation possible des ressources. Compte tenu des encaissements et décaissements effectués en cours d'année, une disponibilité de trésorerie relativement conséquente, supérieure à 6 M€, apparaît en fin de chaque exercice. Ces difficultés seraient, selon le syndicat mixte, liées au caractère aléatoire du montant et du calendrier de versement des dotations. Ce différentiel aurait pu, dans le cadre d'une gestion plus optimisée, répondre aux difficultés de trésorerie rencontrées en cours d'exercice.

Les données fournies sur la base des comptes de gestion confirment le niveau excessif de la trésorerie nette en fin d'exercice, qui représentait plus de trois années de jours de charges courantes en 2016.

Tableau n° 15 : La trésorerie

au 31 décembre en €*	2014	2015	2016*	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	9 896 074	6 337 780	5 478 301	-25,6%
- Besoin en fonds de roulement global	-2 296 479	-188 128	1 640 224	N.C.
= Trésorerie nette	12 192 553	6 525 908	3 838 077	-43,9%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	1 291,2	674,8	1 104,9	-7,5%
<i>Dont trésorerie active</i>	12 192 553	6 525 908	3 838 077	-43,9%
<i>Dont trésorerie passive</i>	0	0	0	N.C.

* pour 2016, données d'octobre.

Source : comptes de gestion

*

Il convient que le syndicat mixte adopte un plan de trésorerie exhaustif et homogène, avec le suivi fait par le comptable, de manière à en assurer un meilleur suivi et une meilleure anticipation de la gestion.

En définitive, le pilotage budgétaire du syndicat mixte est perfectible sur plusieurs points essentiels (redressement des comptes, recours à l'emprunt, suivi de la trésorerie), notamment vis-à-vis de l'assemblée délibérante.

IV - LE PROJET DE RETABLISSEMENT DU CARACTERE MARITIME : BILAN, GOUVERNANCE ET PERSPECTIVES

A - Les réalisations du projet de rétablissement du caractère maritime (RCM) du Mont-Saint-Michel

1 - L'avis du comité hydro-sédimentaire sur le projet

Le comité de suivi hydro-sédimentaire, institué par le protocole Etat-syndicat mixte de 2006 et animé par le centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF), a formulé différents avis au cours de l'avancement du projet de RCM du Mont-Saint-Michel. Le 1^{er} octobre 2015, il a pris acte de la réalisation des différents types d'ouvrages (barrage, aménagements hydrauliques amont et aval, nouvelle digue route et pont-passerelle), qu'il considère comme « réalisés, tels que prévus aux ajustements mineurs près. »

Il a également noté, dans le même avis du 1^{er} octobre 2015, que « les fonds à caractère maritime (<5 m IGN 69) sur la zone de suivi d'un kilomètre de rayon autour du Mont-Saint-Michel ont progressé de 19 hectares à la date du 3 juin 2015. » Inversement, « les surfaces de schorres de côtes inférieures à six mètres ont régressé de 120 hectares depuis la mise en service du nouveau barrage, en mai 2009, à l'échelle de la petite baie. » Il en déduit « la bonne réalisation des différents chantiers du RCM réalisés à ce jour, » ainsi que « le bon fonctionnement et l'efficacité actuels des chasses générées par le nouveau barrage. »

Dans ses dernières réunions en date des 21 et 22 janvier 2016, le comité de suivi a émis un avis plus nuancé sur les retombées du projet, en particulier sur les ouvrages fluviaux du Couesnon. Il a d'abord estimé que « le suivi hydro sédimentaire de l'efficacité du projet RCM est bien engagé mais n'en est qu'à ses débuts, tant sur le plan réglementaire vis-à-vis de la loi sur l'eau que sur le plan purement opérationnel, l'intégralité des aménagements du projet étant tout récemment achevée. » Le comité indique également que « les aménagements hydrauliques en amont, notamment l'anse de Moidrey, seront vraisemblablement soumis à de l'engraissement sédimentaire. Ce dernier pourrait avoir un impact sur les capacités de stockage du barrage du Couesnon et sur son efficacité. »

*

Il convient donc que le syndicat mixte s'empare des conclusions de l'ensemble des études disponibles pour mener sa réflexion et prendre ses décisions quant à l'avenir du site, la problématique de l'environnement naturel du Mont et celle de l'avenir des ouvrages d'accès à la mer étant étroitement liées.

2 - Le bilan de la gestion pluriannuelle du projet

a - La conduite du projet

La déclaration d'intention du 16 juin 2006 du Premier ministre et du président du syndicat mixte n'a pas précisé si l'enveloppe financière du projet incluait uniquement des dépenses et des recettes d'investissement. Le protocole de partenariat Etat-syndicat mixte qui en a découlé a défini une « *provision pour exploitation*. » Par la suite, une certaine ambiguïté a prévalu dans la définition et la lecture de la maquette des coûts du projet RCM, le groupe technique budgétaire et comptable commun avec la DRFiP ayant rappelé, en 2014, la recommandation d'une ventilation investissement/fonctionnement.

Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet, alors même que le budget opérations a été réduit de 8,1 M€ en dépenses, de 2013 à 2015. La prospective budgétaire du projet a, de plus, intégré un excédent prévisionnel, sauf en 2015, démarche qui aurait gagné à s'appuyer sur une comptabilité d'engagement complète et à jour.

Tableau n° 16 : Evolution du cumul des dépenses et des recettes du budget « Opérations » (>2016 non pris en compte)

Date	14/03/2013	17/07/2013	25/11/2013	12/05/2015	28/08/2015
Recettes (cumul)	217 652 903	213 221 205	213 954 551	212 115 884	210 368 458
Dépenses (cumul)	218 470 181	213 221 205	213 660 790	212 115 883	210 368 458

Source : syndicat mixte et instruction CRC

Tableau n° 17 : Prospective budgétaire du projet RCM

	2012	2013	2014	2015	2016
Recettes (dotation et subventions)	41971828	37 783 343	28 604 900	17 501 898	6 411 710
Dépenses opérations RCM	37 578 739	32 320 191	18 409 971	18 068 127	4 706 570
dont révision de prix	5513630	4323655	2632111	2634868	734314
Excédent prévu	4 393 089	5 463 152	10 194 929	-566 229	1 705 140

Source : document du syndicat mixte

b - Le coût du projet RCM

Jusqu'à présent, la détermination du coût global du projet RCM a été approchée par le syndicat mixte sur une base prévisionnelle, actualisée périodiquement et objet de plusieurs modifications de périmètre (maquette, coût opérations). Au terme de l'essentiel du projet, fixé par l'inauguration d'octobre 2015, le rétablissement du caractère maritime comporte diverses réalisations présentées précédemment, qu'il convient de prendre en considération pour déterminer le coût total⁶.

⁶ Le volet environnemental des compensations, notamment par les travaux d'implantation de roselières dans certaines zones humides n'a, en particulier, pas encore été mené à bien.

A l'appui des données du compte administratif, plusieurs chiffrages sont possibles pour déterminer le coût du projet sur la période 2006-2015 :

- en raisonnant uniquement à partir des dépenses d'équipement du projet RCM (subventions d'équipement versées incluses), le coût total est de 198,9 M€. Ce montant total tient compte du coût de la construction des nouveaux locaux du syndicat mixte, qui s'élève, selon lui, à 1,3 M€. Cependant, il ne se compare pas aux coûts actualisés de la maquette du projet, en raison des modifications successives de périmètre de celui-ci et des modalités de contraction recettes-dépenses opérées pour la maquette, en contradiction avec le principe d'universalité des finances publiques.
- la prise en compte des charges générales qui comprennent, notamment, les dépenses de fonctionnement du projet, aboutit à un coût total de 236,5 M€.

Selon le syndicat mixte, et dans le cadre de la maquette initiale du projet, les dépenses cumulées du projet, actualisées au 31 décembre 2015 et présentées pour chaque opération, atteindraient 174,4 M€. Les nombreux retraitements des dépenses constatées, en particulier des contractions recettes-dépenses, d'au moins 500 000 € par an environ⁷, conduisent à ne pas retenir ce chiffrage. Le coût des opérations RCM, fin 2015, exprimé hors taxes, se décomposerait de la manière suivante :

Tableau n° 18 : Coût cumulé du projet RCM du Mont-Saint-Michel

	Coût prévisionnel (maquette actualisée en 2011)	Coût au 31/12/2015
Frais de maîtrise d'ouvrage	29 554 000 €	26 050 998 €
Barrage	33 900 000 €	33 562 085 €
Aménagements hydrauliques	34 620 000 €	35 636 207 €
Ouvrages d'accès	38 040 000 €	35 895 734 €
Ouvrages d'accueil	8 490 000 €	7 838 766 €
Système de transport	816 000 €	665 890 €
Subvention d'équipement	12 300 000 €	11 574 000 €
Provisions d'indices	22 820 000 €	19 559 249 €
Solde de TVA ou TVA	4 200 000 €	3 629 319 €
	184 740 000 €	174 412 248 €

Source : syndicat mixte

A la lecture des données du compte administratif 2015, la chambre s'interroge sur les opérations engagées en autorisations de programme et restant réellement à exécuter dans le cadre du projet. En effet, à compter de l'exercice 2016, 12,6 M€ de restes à financer figurent en crédits de paiement. Ils concernent les réalisations du projet RCM suivantes : ouvrages d'accès (4,1 M€), aménagements hydrauliques (3,6 M€), frais de maîtrise d'ouvrage (3,2 M€), ouvrages d'accueil (1,2 M€) et barrage (0,5 M€). Il convient que le syndicat mixte clarifie le montant des crédits de paiement inutilisés et des restes à financer en fin d'exercice, parallèlement à la vérification du montant des restes à réaliser en dépenses d'investissement.

⁷ Contractions explicitées par les services, par des annulations ex-post de recettes-dépenses dans les domaines suivants : taxe sur la valeur ajoutée (TVA) / fonds de compensation de la TVA et opérations « locales » / contributions dédiées des collectivités locales.

c - Le coût de fonctionnement de la structure portant le projet

Les dépenses de fonctionnement du projet RCM n'ont pas été évaluées de manière précise dans le protocole de partenariat Etat-syndicat mixte de 2006. Une provision pour exploitation a toutefois été évaluée dans ce document, à 500 000 €, et soumise, comme tous les autres postes du projet, à une réactualisation chaque année.

Les dépenses de fonctionnement propres au projet RCM sont retracées dans le budget de fonctionnement de la structure syndicale car la maquette du projet ne prévoyait que les dépenses des opérations d'investissement du projet, à l'exception de la provision pour exploitation. On peut cependant les déduire pour 2013 et 2014, par différence entre le total des dépenses (et recettes) RCM et le total des opérations d'investissement. Toutefois, en 2015, le budget opérations du syndicat mixte ne fait plus apparaître le budget de la structure.

Tableau n° 19 : Dépenses prévisionnelles de fonctionnement de la structure (budget « Opérations »)

Budget pluriannuel de la structure RCM – en €	25 novembre 2013	12 mai 2014
Recettes structure	28 063 447	27 265 824
Dépenses structure	28 063 448	27 265 824

Source : budget « Opérations » du syndicat mixte actualisé en 2013 et 2014

Le budget de fonctionnement de la structure RCM pour l'ensemble du projet a ainsi été chiffré à 28,1 M€ en 2013 et à 27,3 M€ en 2014. En réalité, comme le montrent les données suivantes, le fonctionnement du syndicat mixte a entraîné des dépenses annuelles supérieures à 3,4 M€ au cours de la période récente.

Tableau n° 20 : Dépenses réelles de fonctionnement du syndicat mixte (budget principal)

	2012	2013	2014	2015
Dépenses réelles de fonctionnement	4,8M€	4,2M€	3,4M€	3,5M€

Source : comptes administratifs

Les dépenses de personnel ont diminué en 2014 et 2015, passant de 1 134 439 € à 1 017 137 € (budget principal et budget annexe CIT), en raison de la diminution des effectifs prévue par le schéma d'emplois. Elles ne sont pas à l'origine de la sous-évaluation des dépenses de fonctionnement.

Les autres dépenses de fonctionnement récurrentes (budget principal et budget annexe CIT), en y comprenant les chapitres 011 « Charges à caractère général » et 65 « Autres charges de gestion courante », sont relativement stables, depuis 2013, et ont été comprises entre 2,5 M€ et 3,5 M€ chaque année. L'année 2012, antérieure à l'ouverture du parking continental et de la mise en œuvre de la délégation de service public à ce titre, doit être mise à part.

Par ailleurs, le bilan d'activités 2010-2015 du syndicat mixte a identifié les dépenses d'exploitation suivantes (en moyenne annuelle) :

- charges d'exploitation du barrage, 1,08 M€ ;
- charges d'exploitation des aménagements hydrauliques et des ouvrages d'accès, 50 000 € ;
- charges d'exploitation de la délégation de service public parking, centre d'informations touristiques, 171 000 € (soit 75 000 € pour l'exploitation de délégation et étude de fréquentation, 96 000 €).

Cependant, l'examen du compte 615 « Entretien et réparations » permet de dresser le constat qui suit.

Tableau n° 21 : Dépenses d'entretien réalisées entre 2012 et 2015, et prévisions 2016

En €	CA 2012	CA 2013	CA 2014	CA 2015	BP 2016
Entretien et réparations c/615	1 413 890	1 554 663	1 459 732	1 191 959	571 120
Part du c/615 dans le chapitre 011 charges à caractère général	48,2%	55,8%	62,2%	46,7%	45,6%
Part du c/615 dans les dépenses de fonctionnement	29,10%	35,70%	41,1%	31,40%	23,80%

Sources : comptes administratifs (CA) et budget primitif (BP) 2016

Ces dépenses d'entretien, qui se situent entre 1,2 M€ et 1,5 M€ par an, en moyenne, devraient évoluer en fonction de l'utilisation et de l'usure des différents ouvrages. Les estimations du syndicat mixte, communiquées en juin 2016, tablent sur un budget annuel de fonctionnement compris entre 4,2 M€ et 4,6 M€ à l'avenir, soit :

- entre 1,7 M€ et 2,1 M€ pour l'entretien des ouvrages d'accueil et d'accès, la sécurité et les aspects touristiques ;
- 2,5 M€ pour les aspects hydrauliques : barrage, dragages réguliers du Couesnon, des chenaux et de l'Anse de Moidrey, ainsi que les mesures de suivi environnemental.

Pourtant, les prévisions portées au compte 615 du budget primitif 2016 s'inscrivent à un niveau peu réaliste, inférieur de moitié au regard des niveaux de réalisation constatés depuis 2012.

*

La chambre relève l'imprécision des chiffrages du budget de fonctionnement de la structure, qu'il s'agisse des dépenses totales de fonctionnement, sous-évaluées et en marge du budget opérations d'environ 7 M€ sur dix ans, ou des prévisions budgétaires de dépenses d'entretien.

d - Les financements

Selon le syndicat mixte, les bilans annuels des contributions ont fait l'objet d'une procédure de présentation aux instances de pilotage. Un point financier sur le projet RCM figure à l'ordre du jour du comité de pilotage. Le bilan financier dressé au cours du comité de pilotage du 4 juin 2015 fournit le montant, au 31 décembre 2015, des recettes contribuant au financement du projet. Elles sont réparties comme suit :

Tableau n° 22 : Participations au financement du projet RCM au 31 décembre 2015

Financeurs	Montant	Part
Europe	21 150 150	10,4%
Etat	81 662 558	40,3%
CR Normandie	35 363 500	17,4%
CR Bretagne	15 767 000	7,8%
CG Manche	11 784 500	5,8%
CG Ille-et-Vilaine	4 445 000	2,2%
Agence de l'eau	3 500 000	1,7%
FCTVA	23 200 945	11,4%
DSP Parking	6 000 000	3,0%
Mécénat	0	0,0%
	202 873 653	

Source : document du groupe de travail finances du syndicat mixte

Au 31 décembre 2015, le premier financeur de l'investissement reste l'Etat (40,3 %), suivi des collectivités territoriales (33,2 %). Les recettes conditionnées pèsent pour 26,2 % des recettes. Cependant, en incluant dans le bloc territorial les recettes du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), induites par la maîtrise d'ouvrage du syndicat mixte, et les recettes du stationnement, dont il est délégant, l'ensemble territorial pèse pour 47,6 % de l'ensemble du financement de l'investissement, devant l'Etat.

Les contributions financières des collectivités territoriales au fonctionnement sont déterminées par les statuts du syndicat mixte. Les dispositions des articles 5.1 et 5.2 fixent les clés de répartition applicables au financement des charges de fonctionnement et des dépenses liées à l'exécution du projet RCM.

Tableau n° 23 : Répartition des contributions financières au fonctionnement et au projet (hors Etat)

	Contribution aux charges de fonctionnement	Contribution au projet RCM	
		détaillée	totale
région Normandie	33,33%	75%	70%
département de la Manche	33,33%	25%	
région Bretagne	33,33%	≤ 30%	30%
département de l'Ille et Vilaine	-	≥ 0%	

Source : statuts du syndicat mixte

Les contributions aux dépenses de fonctionnement ont uniquement été apportées par les collectivités territoriales, conformément aux statuts syndicaux.

Tableau n° 24 : Contributions aux charges de fonctionnement sur la période 2012-2015

	2012		2013		2014		2015		TOTAL	part
	montant	part	montant	part	montant	part	montant	part		
CR Basse-Normandie	780 000	34,5%	669 608	29,6%	357 333	33,3%	667 088	33,3%	2 474 029	32,6%
CD Manche	780 000	34,5%	672 365	29,7%	357 333	33,3%	667 088	33,3%	2 476 786	32,6%
CR Bretagne	700 000	31,0%	920 027	40,7%	357 333	33,3%	667 088	33,3%	2 644 448	34,8%
CD Ille et Vilaine	0	0,0%		0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
TOTAL	2 260 000	100%	2 262 000	100%	1 071 999	100%	2 001 264	100%	7 595 263	100%

Source : syndicat mixte et instruction CRC

Au cours de la seule période 2012-2015, 39 % du montant des contributions totales aux investissements RCM émanent des collectivités territoriales. Leur apport, plus marqué au cours de l'exercice 2013, représente alors 60 % du total. Elles se sont d'abord généralement établies à hauteur de 30 % minimum, pour laisser ensuite totalement la place aux autres contributeurs (Etat, FEDER, Agences de l'eau) à la fin du projet en 2015.

Tableau n° 25 : Contributions totales aux investissements RCM sur la période 2012-2015

	2012		2013		2014		2015		TOTAL (période)	part
	montant	part	montant	part	montant	part	montant	part		
Collectivités territ.	9 668 045	31,2%	18 268 637	60%	3 877 718	30%	0	0%	31 814 400	38%
ETAT	13 141 221	42,5%	12 169 529	40%	8 873 243	70%	4 675 962	54%	38 859 956	47%
FEDER	8 143 892	26,3%	0	0%	0	0%	2 006 350	23%	10 150 242	12%
Agences de l'eau	0	0,0%	0	0%	0	0%	2 000 000	23%	2 000 000	2%
TOTAL	30 953 159	100,0%	30 438 166	100%	12 750 961	100%	8 682 312	100%	82 824 598	100%

Source : syndicat mixte et instruction CRC

Si l'on observe le montant des contributions des collectivités-financeurs du projet RCM, la clé de répartition réelle est conforme à celle prévue dans les statuts. Néanmoins, la contribution du département d'Ille-et-Vilaine, non mise en exergue dans les tableaux de synthèse fournis, s'élève à 500 000 €⁸. Selon la délibération du 21 octobre 2013, cette contribution est destinée au financement de l'opération de construction et d'aménagement du CIT.

Tableau n° 26 : Contributions des collectivités aux investissements RCM sur la période 2012-2015

	2012		2013		2014		2015		TOTAL (période)	part
	montant	part	montant	part	montant	part	montant	part		
CR Basse-Normandie	5 478 045	57%	9 291 873	51%	2 374 264	61%	0,00	0%	17 144 182	54%
CD Manche	1 600 000	17%	3 033 564	17%	788 088	20%	0,00	0%	5 421 652	17%
CR Bretagne	2 590 000	27%	5 943 200	33%	715 366	18%	0,00	0%	9 248 566	29%
CD Ille et Vilaine	0	0%	0	0%	0	0%	0,00	0%	0	0%
TOTAL	9 668 045	100%	18 268 637	100%	3 877 718	100%	0,00	0	31 814 400	100%

Source : syndicat mixte

⁸ La contribution du département d'Ille-et-Vilaine a été incluse dans celle de la région Bretagne, en application des statuts syndicaux.

Le rapport du président du syndicat mixte relatif à l'adoption du budget primitif 2014 fait état, le 14 février 2014, de la nécessité d'une contribution des collectivités (Normandie, Bretagne et Manche) pour compenser un « *décalage de financement Etat* » de 2 M€. Selon ce rapport, « *la participation de l'Etat, évaluée à 10 M€, est couverte à hauteur de 8 M€ en crédits de paiement affectés à l'opération RCM.* »

Le projet RCM a fait l'objet de diverses réductions de dotation, pour un total de près de 13,2 M€ :

- la décision modificative n° 1 du 18 juillet 2013 montre une diminution des recettes d'investissement de - 4,8 M€ de la part de l'Etat et de - 81 000 € pour les départements ;
- la décision modificative n° 2 du budget primitif 2014, prise le 22 décembre 2014, témoigne de la réduction des dotations des collectivités (régions et département), à hauteur de 7,5 M€ ;
- le « budget opérations » présente, pour l'année 2015, une réduction des contributions des collectivités, à hauteur de 800 000 €.

Le syndicat mixte indique que les périodes d'appel de fonds sont discutées avec les financeurs (Normandie, Manche, Bretagne), puis intégrées dans le plan de trésorerie prévisionnel. Des ajustements sont opérés dans le cadre du contrôle de gestion, en fonction de l'évolution de la trésorerie.

L'historique des titres de recettes montre que les contributions des collectivités au projet RCM ont pu être versées jusqu'à trois fois par an en 2013. Cette périodicité n'est pas observable en 2012 et 2014. L'année 2013 comporte deux exécutions par an, alors que 2014 se limite à un versement unique des fonds. La rationalisation des périodes d'appel de fonds, qui était attendue lors du précédent rapport de la chambre, reste inaboutie : elle n'est pas allée jusqu'à la détermination de périodicités communes de versement des dotations, qu'il conviendrait de prévoir entre les membres du syndicat mixte, afin de permettre à celui-ci de gérer au mieux ses propres paiements.

3 - Les travaux des ouvrages de renforcement ou rechargement des digues des polders

Par convention de superposition d'affectation sur une dépendance du domaine public maritime conclue entre le préfet de la Manche et le président du syndicat mixte, en date du 20 septembre 2010, il a été décidé, dans le cadre du rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel, de réaliser des travaux et ouvrages de renforcement ou de rechargement des digues des polders situés à l'est du Mont-Saint-Michel, sur une distance de 5,5 km, sur le littoral des communes de Pontorson et de Huisnes-sur-Mer.

En application de l'article 2-2 de la convention, le syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel devait « *avoir terminé les travaux de premier établissement des ouvrages dans un délai de cinq ans,* » à compter de la date de la convention, une prorogation de ce délai étant cependant possible. Aucune réalisation ne figure dans les dépenses réalisées par le syndicat mixte jusqu'en 2015. Toutefois, les digues côté mer, à l'est du Couesnon, ont fait l'objet de travaux de rechargement au printemps 2015, d'après la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de la Manche. La réflexion sur leur éventuel classement n'a pas abouti, notamment du fait de l'absence de désignation d'un gestionnaire unique.

D'après la DDTM de la Manche, il n'est pas prévu d'établir un plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) en continuité de celui du Marais de Dol (couvrant 22 communes d'Ille-et-Vilaine, entre Cancale et le Couesnon), sur les communes de Beauvoir, du Mont-Saint-Michel et de Pontorson. Cependant, une mise à jour de la cartographie des risques de submersion marine est actuellement en cours afin de préciser les risques encourus et valoriser les études et les modélisations menées.

Actuellement, le syndicat mixte est membre de trois associations syndicales autorisées (ASA) de certaines digues de polders, ce qui n'apparaît pas efficient⁹. Pour des raisons tant d'optimisation des coûts d'entretien des digues que de sécurité, il paraîtrait utile que le syndicat mixte, chargé de l'entretien de maintenance du barrage et des digues sur le Couesnon et à la mer à l'est du fleuve, étudie, en liaison avec les services compétents, la possibilité d'exercer un rôle de gestionnaire unique des travaux et de la surveillance de l'état des ouvrages de protection contre la mer sur les trois communes membres de son périmètre.

B - Les autres missions et activités

1 - L'entretien et la maintenance des ouvrages

L'article 2-3 des statuts du syndicat mixte indique, parmi ses différents objets, : « *la gestion, l'exploitation et la maintenance de tous les aménagements, équipements, ouvrages et infrastructures liés au projet (...).* » L'évaluation et la conduite de l'entretien-maintenance conditionnent la gestion du syndicat mixte depuis l'achèvement des principaux ouvrages en 2015.

En 2016, l'entretien global des ouvrages hydrauliques a été évalué par le syndicat mixte à 2,5 M€ par an, dont 1 M€ pour le barrage et 1 M€ pour le dragage et, notamment, l'Anse de Moidrey. Cette estimation n'inclut toutefois aucun chiffrage pour l'entretien du pont-passerelle, du terre-plein et des épis de protection, ainsi que de la digue-route. Elle n'englobe pas non plus l'entretien-maintenance de la digue des polders de l'est, qui a été confié par l'Etat au syndicat mixte de la Baie, par convention du 20 septembre 2010. Dans le débat d'orientations budgétaires pour 2015 (budget principal), les charges d'exploitation-maintenance du barrage ont été chiffrées à 1 250 000 €, une somme modeste (200 000 €) étant globalement affectée à l'exploitation-maintenance des autres aménagements hydrauliques et des ouvrages d'accès. Dans le débat d'orientations budgétaires 2016 (budget principal), le coût de l'entretien-maintenance du barrage est estimé à 1 005 000 €.

Pour l'entretien du barrage sur le Couesnon, les collectivités territoriales ont demandé, début 2016, une participation financière de l'Etat de 500 000 €, une somme de même montant étant par ailleurs attendue des collectivités territoriales. Selon le syndicat mixte, la contribution de l'Etat a été effective en 2016 et serait reconduite en 2017. La maintenance et l'exploitation du barrage sont confiées par contrat à Véolia Eau. Ce contrat est arrivé à son terme à la fin de 2016.

La voirie d'accès au Mont-Saint-Michel, incluant les ouvrages d'accès (terre-plein, pont-passerelle et digue-route) relève alternativement de la commune du Mont-Saint-Michel et de celle de Pontorson, depuis la moitié nord du lieu-dit La Caserne. Le pont-passerelle, notamment, est partiellement situé sur le territoire de Pontorson. La nouvelle digue-route relève également de Pontorson. Le terre-plein et l'autre partie du pont-passerelle dépendent de la commune du Mont-Saint-Michel. Néanmoins, compte tenu de l'article 2-3 des statuts du syndicat mixte, rappelé ci-dessus, la gestion, l'exploitation et la maintenance de ces ouvrages incombent au syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel.

*

L'absence de coût prévisionnel global d'entretien et de maintenance des ouvrages hydrauliques et des ouvrages d'accès, précis et projeté sur plusieurs années, introduit une difficulté dans la prévision des charges de la structure actuelle pour les années à venir et, par suite, d'anticipation des financements futurs à mettre en place. Il est recommandé au syndicat mixte, pour obtenir une visibilité indispensable, d'élaborer des prévisions pluriannuelles complètes des dépenses d'entretien-maintenance des ouvrages, compte tenu de l'importance des besoins et de l'absence de ressources propres.

⁹ ASA des polders de l'est, ASA des polders de l'ouest et ASA du littoral sud-ouest.

2 - L'accueil du public et la délégation de service public

a - L'objet, le périmètre et les missions de la délégation

La délégation de service public est mise en place, d'après l'article 1 de la convention de 2009, « pour la construction et l'exploitation des ouvrages et services d'accueil liés au rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel. Ces ouvrages et services d'accueil sont composés, notamment, des parcs de stationnement, de services de transport des personnes et de services connexes (consignes, chenil notamment). » Le délégataire, initialement Véolia Transport, puis Transdev, a créé, à la demande du syndicat mixte, une filiale ad hoc, VTMSM, puis, depuis 2013, Compagnie des parcs et passeurs du Mont-Saint-Michel (CPPMSM).

Le périmètre global de la délégation correspond au périmètre de compétence de l'autorité concédante : communes de Pontorson, Beauvoir et Le Mont-Saint-Michel (article 2). Les missions comprennent la conception, le financement, la construction, l'exploitation et la maintenance-entretien du parc de stationnement de La Caserne, des bâtiments d'exploitation du système de stationnement et de transport, ainsi que le parc de stationnement de la gare de Pontorson. Le délégataire doit, en outre, financer, fournir, exploiter et entretenir le matériel roulant (navettes), les outils d'exploitation du parc de stationnement et des navettes, les mobiliers urbains, les jalonnements, la signalétique et l'éclairage public. Transdev a en charge cinq types de services :

- des navettes entre La Caserne et le Mont ;
- des navettes ou autocars entre Pontorson et le Mont ;
- des navettes pour les habitants et les salariés du Mont, ainsi que pour les personnes à mobilité réduite;
- des services d'accueil et d'information au sein du CIT ;
- des services de chenils et de consignes.

Une description précise des biens immobiliers et mobiliers et du modèle global d'exploitation est fournie aux annexes 2, 3 et 4 du contrat. Le concessionnaire prend l'engagement de réaliser l'ensemble de ses missions et de satisfaire à des critères quantitatifs, qualitatifs, paysagers, environnementaux et d'accessibilité définis dans la convention (articles 3 à 7).

b - L'économie générale de la délégation de service public

L'article 43 de la convention de délégation de service prévoit que « la rémunération du concessionnaire est constituée des recettes liées à l'exécution des missions mentionnées à l'article 2 du présent contrat. Ces recettes sont calculées sur la base des tarifs proposés par le concessionnaire, et validés par l'autorité concédante, et sur l'engagement de fréquentation. Les tarifs et leur mécanisme d'évolution sont fixés dans le présent contrat à l'article 50. (...) Dans ces conditions, les recettes prévisionnelles tirées de l'exploitation des services de la présente concession sont réputées permettre au concessionnaire d'assurer son grand équilibre économique, sur la base d'un compte d'exploitation prévisionnel figurant à l'annexe 34 du présent contrat. (...) Le concessionnaire supporte l'ensemble des charges relatives à la gestion du service public concédé, dans les limites des dispositions du présent contrat, et, notamment, en tenant compte des engagements et modalités financières annexées au contrat. (...) L'ensemble des recettes et des dépenses relatives à la conception, à l'aménagement, au financement et à l'exploitation des ouvrages et services d'accueil du Mont-Saint-Michel est retracé dans la comptabilité de la société dédiée. »

c - Les trois redevances à verser au syndicat mixte

Le délégataire est tenu de verser au syndicat mixte trois types de redevance (article 46 de la convention) : une redevance d'occupation du domaine public, une redevance de contrôle et, en cas d'amélioration de la rentabilité économique de la concession, une redevance de retour à meilleure fortune (60 % de l'excédent brut d'exploitation excédentaire par rapport à celui prévisionnel, réajusté de l'inflation réelle). La redevance d'occupation du domaine public est calculée d'après la valeur locative de la surface de la concession, à laquelle s'ajoute un pour mille des recettes d'exploitation du concessionnaire l'année n-1¹⁰.

Tableau n° 27 : Evolution des redevances pour occupation du domaine public (c/703) et les autres redevances (c/706) perçues par le syndicat mixte

En €	2012	2013	2014	2015
c/703	0	77 731	79 803	79 049
Budget annexe*	524 785	5 000	10 000	10 000
c/706	0	0	0	0
Total	524 785	82 731	89 803	89 049

* en 2012, au budget annexe parking ; autres années : budget annexe CIT

Depuis 2012, dans la présentation des comptes du syndicat, la redevance de contrôle est assimilée par erreur à une redevance pour occupation du domaine public et inscrite au compte 703. La redevance de contrôle, fixée annuellement de manière forfaitaire dans le contrat de délégation à 50 000 € et indexée sur la base des résultats de la formule d'indexation des prix, s'est élevée, en 2014 et en 2015, à 54 000 € HT par an, d'après le rapport annuel du délégataire. Aucun avenant n'est venu, depuis 2012, modifier le principe et les modalités de versement, par le délégataire, des redevances dues au syndicat mixte. Seule l'indexation de la redevance pour contrôle a été modifiée par l'avenant n° 5, signé le 10 avril 2013.

Le syndicat mixte est invité à rectifier ses imputations de redevance de contrôle versée par le délégataire.

d - Les tarifs à la base du calcul des recettes de stationnement du délégataire

Par délibération du 6 octobre 2009, le comité syndical a attribué à Véolia Transport (devenu Transdev en 2013) une délégation de service public d'une durée de treize ans pour la construction et l'exploitation des ouvrages et services d'accueil du Mont-Saint-Michel. Ce dispositif, prévu par la convention de délégation du 6 octobre 2009, y englobe la gestion de trois principaux ouvrages et services : le parc de stationnement de 5 710 places visiteurs, le centre d'information touristique (CIT) et les navettes d'accès au Mont. Si le service de navettes entre la Caserne et le Mont dispose d'un tarif à zéro euro d'après l'annexe 32 de la convention de délégation de service public, son financement repose essentiellement sur les recettes du parc de stationnement payant, qui s'apparentent dès lors à un « tarif global d'accès ».

¹⁰ La redevance pour occupation du domaine public (Rn) est calculée par l'application de la formule suivante : $Rn = (V \times S) + (0,001 \times R)$ où V est la valeur locative d'un mètre carré de la surface de la concession, fixée à cinq centimes d'euros par m2 et actualisée, conformément à l'article 1518 bis du code général des impôts ; S correspond à la surface en m² du domaine public concédé au 31 décembre n-1 ; R représente les recettes d'exploitation, hors taxes, perçues par le concessionnaire en n-1, pour l'exploitation des parcs de stationnement, de la navette et des services annexes.

En application de l'article 50 de la convention de délégation de service public, « les tarifs sont homologués et fixés par l'autorité concédante, sur proposition du concessionnaire. » Le volet essentiel de la tarification correspond au parc de stationnement. « Le niveau des tarifs proposé par le concessionnaire doit respecter l'objectif de l'autorité concédante de laisser le Mont-Saint-Michel accessible au plus grand nombre. » Le niveau de comparaison est celui des tarifs du parking maritime en 2008. L'article 50-01 de la convention prévoit une formule de révision annuelle de la tarification. L'article 50-02 donne à l'autorité concédante la possibilité d'instituer des réductions sur des titres de transport, pouvant aller jusqu'à la gratuité pour certaines catégories d'usagers.

De 2009 jusqu'à avril 2013, les principaux tarifs de stationnement et de service de la délégation sont restés stables, exprimés toutes taxes comprises (TTC). Cette stabilité provient notamment de l'avenant n° 2 signé le 5 juillet 2011 par le syndicat mixte et le délégataire. Cet avenant, prenant en compte un décalage de la date de mise en service commerciale du nouveau dispositif d'accueil (report de cinq mois), a prévu le maintien de la grille tarifaire de 2009 et a reporté l'application de l'indexation des tarifs, prévue à l'article 50-01 et à l'annexe 40 de la convention, au 1^{er} septembre 2012. Les avenants suivants n° 3 et n° 4 n'ont pas modifié le niveau TTC des tarifs.

Le 17 avril 2013, est entré en vigueur un avenant n° 5, qui a inclus un relèvement tarifaire pour les tarifs suivants :

- véhicules individuels (+ 41 %) ;
- camping-cars (+ 60 %) ;
- maringotes ou navettes hippomobiles (+ 25 %).

Selon le concessionnaire, l'exploitation du service nécessitait, pour compenser les charges d'exploitation complémentaires décidées dans le cadre des avenants, une augmentation des tarifs de + 31 % pour les véhicules individuels et de + 39 % pour les campings cars.

En dehors de ces trois relèvements de tarifs du parc de stationnement et des services connexes, une quatrième hausse concerne le service d'autocars de la gare SNCF de Pontorson jusqu'à La Caserne : + 50 %. Le délégataire évalue à +48 % la hausse tarifaire qui eût été nécessaire pour compenser les charges d'exploitation complémentaires pour la ligne de Pontorson à La Caserne.

Le produit pour le délégataire du relèvement des tarifs a été estimé par celui-ci à 764 000 € environ.

Tableau n° 28 : Grille tarifaire du parc de stationnement payant de La Caserne, commune de Beauvoir, et des autres services délégués par le syndicat mixte à Transdev, pour la période 2009-2015

euros	2009 (dsp)		20 janvier 2012 (avenant n°3)		30 avril 2012 (avenant n° 4)		17 avril 2013 (avenant n° 5)*	
	TTC	HT	TTC	HT	TTC	HT	TTC	HT
véhicule individuel	8,5	7,11	8,5	7,35	8,5	-	12	-
car privé	55	45,99	55	47,46	55	-	55	-
camping-cars, mini-cars	12,5	10,45	12,5	10,82	12,5	-	20	-
montée adulte navette hippomobile	4	3,79	-	-	4	-	5	-
trajet ligne Pontorson	2	1,9	-	-	2	-	3	-

* l'avenant 5 modifie les définitions des différents tarifs : le tarif individuel de 12 € correspond à une période de 24 h, le stationnement d'un véhicule équivalent est de 6 € pour une durée inférieure à deux heures. Le tarif camping-cars s'applique aux véhicules de moins de 8 m.

Par jugement du 17 novembre 2015, le tribunal administratif de Caen, saisi par la commune du Mont-Saint-Michel, puis par la société SODETOUR, exploitant des hôtels Mercure et des restaurants proches, a annulé les décisions de relèvement des tarifs prises en avril 2013 par le syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel (délibération et sixième alinéa de l'article 2.5 de l'avenant n° 5, ainsi que l'annexe 5 de cet avenant). Il a jugé que l'augmentation importante des tarifs applicables aux usagers, s'agissant du stationnement des véhicules individuels et des camping-cars, ainsi que de la ligne d'autocars de Pontorson au Mont-Saint-Michel, venait modifier substantiellement un élément essentiel du contrat de délégation de service public, le prix demandé aux usagers. Le tribunal administratif de Caen a considéré qu'une telle modification ne pouvait être décidée par avenant. Il a donc annulé le sixième alinéa de l'article 2.5 de l'avenant n° 5, qui approuve les tarifs de stationnement applicables aux ouvrages d'accueil du Mont-Saint-Michel, tout en décidant que cette annulation ne prendrait effet qu'au 1^{er} janvier 2016, notamment afin de garantir la continuité du service public. Ce jugement du tribunal administratif fait actuellement l'objet d'un appel et le syndicat mixte a présenté auprès de la cour administrative d'appel de Nantes une demande de sursis à exécution de huit mois, qui a été rejetée en mai 2016.

Par délibération du 3 décembre 2015, le comité syndical a adopté une « grille tarifaire transitoire », en attendant d'établir, au printemps 2016, une nouvelle grille tarifaire, prenant en compte le principe de la saisonnalité et une tarification conforme à la loi consommation du 17 mars 2014, dite loi Hamon, en concertation avec les acteurs économiques et touristiques locaux. Cette grille s'applique depuis le 1^{er} janvier 2016. Elle est fondée sur les tarifs 2012 (issus de l'avenant n° 4) rebasés à 25 % et avec application de l'indexation 2012-2016 et aboutit, pour le parc de stationnement payant, à un tarif proche de celui qu'a annulé le tribunal administratif (11,70 € la journée contre 12,50 € dans le tarif annulé introduit en 2013 ; autocars à 57 € les 24 heures contre 55 € précédemment).

Ces tarifs, adoptés le 3 décembre 2015, ont été prorogés par délibération du comité syndical n° 2016/22 du 29 juin 2016 « jusqu'à la mise en place d'une grille tarifaire définitive. » Il convient que le syndicat mixte se montre vigilant quant aux risques juridiques d'une modification tarifaire dans le cadre de la délégation de service public.

e - Les compensations tarifaires

Les compensations tarifaires sont prévues à l'article 50-02 de la convention de délégation de service public, lorsque l'autorité concédante institue des réductions sur des titres de transport au profit de certaines catégories d'usagers.

D'après l'annexe 33 de la convention, elles sont uniquement mises en œuvre pour tenir compte de la délivrance d'une carte annuelle gratuite aux trois catégories suivantes : les habitants de neuf communes du voisinage (Pontorson, Boucey, Curey, Cormeray, Les Pas, Ardevon, Beauvoir, Le Mont-Saint-Michel, Moidrey) qui en feront la demande, les employés salariés travaillant au Mont-Saint-Michel et les salariés du syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel. Six des neuf communes concernées par la carte annuelle de gratuité ne font pourtant pas partie du périmètre de la délégation de service public défini à l'article 2 de la convention, périmètre qui est aussi celui de l'autorité concédante. Cependant, à la suite de la fusion de ces six communes dans la commune nouvelle de Pontorson, au 1^{er} janvier 2016, le périmètre de la délégation se trouve correspondre exactement au périmètre de la compensation tarifaire.

Les compensations tarifaires sont calculées sur la base initiale du tarif de la carte d'abonnement annuelle fixée, en 2009, à 34,00 € TTC. Au cours de la période examinée, aucun avenant n'est intervenu pour modifier les compensations tarifaires qui s'élèvent, en 2015, à 114 000 €. Une différence d'analyse existe à ce sujet entre le syndicat mixte et le délégataire (cf. *supra* III-A-2).

Tableau n° 29 : Compensations tarifaires payées par le syndicat mixte au délégataire

En €	2012	2013	2014	2015
Compensations tarifaires	83 470,00	88 488,00	113 812,40	114 027,90

Source : syndicat mixte

f - Les autres compensations et le stationnement dérogatoire à La Caserne

L'avenant n° 2 à la convention de délégation de service public, conclu le 5 juillet 2011, a neutralisé, pour 2012, la clause d'indexation des prix prévue à l'article 40 : « *l'autorité concédante souhaite que cette disposition ne soit pas mise en œuvre à l'ouverture du parking, telle que prévue initialement dans la convention, afin de maintenir le tarif public à 8,50 € TTC.* » Pour indemniser le délégataire d'une perte de recettes estimée, du 28 avril 2012 au 31 août 2012, à 211 200 € HT, le syndicat mixte a été conduit à mandater mensuellement cette somme. A compter du début de la saison 2012/2013, soit au 1^{er} septembre 2012, la clause d'indexation des tarifs s'est appliquée, conformément à l'avenant n° 2.

Le 27 avril 2012, le syndicat mixte a conclu avec le délégataire (à l'époque Veolia Transport) un avenant n° 4 à la convention de délégation. Cet avenant prévoit une tarification des codes d'accès au lieu-dit La Caserne, jusqu'ici totalement gratuit, et plus précisément à la partie de voirie publique, située entre les bâtiments privés (hôtels, restaurants, commerces) et publics (syndicat mixte) et menant à la fois aux parkings privés, situés devant les hôtels et restaurants, au barrage sur le Couesnon et à la digue-route vers le Mont. Cette zone centrale, distincte du parc de stationnement payant, constitue un manque à gagner pour la délégation. Le délégataire a souhaité y remédier par l'instauration d'un « *tarif dédié.* » Cet objectif répond aussi à l'objectif principal du projet RCM et vise notamment à accorder la priorité à la circulation piétonne sur la zone de La Caserne.

A cet effet, l'avenant n° 4 prévoit la création d'un barrage filtrant partiel à l'entrée du lieu-dit La Caserne. Ce filtrage est matérialisé par une barrière levante, ou borne multi-accès télécommandée dotée d'un interphone. L'accès privilégié, accordé à certains véhicules (autocars, voitures particulières, motos, camping-cars), permet à leurs conducteurs bénéficiant d'une réservation d'hôtel ou de restaurant, de stationner gratuitement, pour ce qui les concerne, sur les parkings privés, devant les établissements commerciaux, et d'accéder gratuitement au service de navettes ou « *passeurs* » conduisant au Mont. Un code confidentiel valable une journée et à usage unique leur est attribué. Pour corriger le manque à gagner du délégataire, l'avenant n° 4 arrête le principe de la création d'une contrepartie financière venant compenser le libre accès au « *passeur* » par les clients des établissements hôteliers et de restauration de La Caserne et ce afin d'éviter toute rupture d'égalité dans le traitement des usagers du « *passeur* ».

L'avenant n° 4 de 2012 précise que : « le délégataire fait son affaire de la facturation aux opérateurs économiques de La Caserne » et que « cette tarification correspond à la simple compensation d'une prestation de transport de personne publique. » Les tarifs fixés à l'annexe 7 de l'avenant n° 4 sont de 1,50 € TTC pour les véhicules légers, motos, et camping-cars et de 10 € TTC pour les cars privés, le tout répercuté dans des conditions opaques pour le syndicat mixte, aux acteurs économiques locaux. A compter du 17 mars 2014, conformément à l'avenant n° 5, le tarif véhicule léger a été porté à 12 € TTC par jour et le tarif autocar à 55 € TTC par jour, comme sur le parking payant.

Toutefois, il ressort du rapport d'activités 2014 du délégataire que celui-ci, à compter du 17 mars 2014, a appliqué à ces tarifs, décidés par le comité syndical, des « *réductions ou promotions commerciales* », aboutissant aux tarifs effectifs de 4 € TTC par jour pour les véhicules légers et de 35 € TTC par jour pour les autocars.

Le comité syndical a adopté, le 3 décembre 2015, une nouvelle grille tarifaire, dite provisoire, applicable au 1^{er} janvier 2016 et qui fait suite au jugement du tribunal administratif de Caen du 17 novembre 2015 précédemment évoqué. La validité juridique de cette grille provisoire instaurée au 1^{er} janvier 2016 pour les tarifs spéciaux d'accès à La Caserne est incertaine, dans la mesure où le tribunal administratif a annulé la tarification décidée par avenant n° 5 le 10 avril 2013, également à compter du 1^{er} janvier 2016. En droit, les tarifs antérieurs au 10 avril 2013 devaient être remis en vigueur à cette date du 1^{er} janvier 2016, à savoir : 1,50 € TTC pour les véhicules légers, motos, et camping-cars, et 10 € TTC pour les cars privés. Le niveau tarifaire prévu par la grille provisoire pour les tarifs spéciaux d'accès au hameau de La Caserne est de 4 € pour les véhicules légers (au lieu de 12 €) et de 35 € pour les autocars (au lieu de 55 €) ; il est donc identique au niveau fixé par le délégataire en 2014, en contradiction avec la situation issue de l'avenant n° 4.

Dans le dispositif d'accès au hameau de La Caserne, par l'intermédiaire de cette borne d'accès et de la tarification commerciale des codes d'accès, le syndicat mixte, responsable statutairement de « l'accueil du public » au Mont-Saint-Michel, ne dispose pas d'une information directe sur les conditions financières précises des paiements opérés par les acteurs économiques à son propre délégataire. Ni lui, ni son délégataire n'ont de données complètes sur les flux de touristes qui arrivent et stationnent par ce mode d'accès. L'autorisation de lever la barrière est juridiquement accordée au nom du maire de Beauvoir, et sous contrôle de la police municipale, alors même que cette ouverture permet à des véhicules privés de stationner au lieu-dit La Caserne, dans une autre commune (le Mont à l'ouest de la route, Pontorson à l'est). De plus une fraction de ce flux va jusqu'au terre-plein du Mont-Saint-Michel, de l'ordre d'une dizaine de véhicules en permanence, contrairement à l'un des objectifs des investissements lourds du projet RCM, qui était d'éloigner tout stationnement automobile des remparts et de le reporter sur le continent¹¹.

Le préambule de la convention de délégation du 6 octobre 2009 indique qu'il convient « de rendre à la marée l'espace proche du Mont, soit un peu plus de 16 hectares de grèves, occupées actuellement par la digue-route et les parcs de stationnement. » L'article 2 de la convention attribue au délégataire la conception, le financement, la construction, l'exploitation et la maintenance-entretien du parc de stationnement de La Caserne et de ses voies d'accès (hors aménagement des routes).

Tableau n° 30 : Nombre d'accès et total des recettes d'accès par borne à La Caserne

barrière de filtrage	2012	2013	2014	2015
accès par code	28 376	30 663	28 313	37 213
accès par levée à distance	30 537	44 598	52 405	62 396
accès par carte encodée abonné et employé	39 949	31 488	26 526	26 315
total accès	98 862	106 749	107 244	125 924
total recettes accès Caserne (€)*	106 042	281 000	402 443	397 406
nombre de titres vendus codes filtrage		38 245	31 473	40 679

* Recettes incluant les produits constatés d'avance.

Source : rapport du délégataire

¹¹ Le « Rapport sur la faisabilité d'une structure de développement touristique autour du Mont-Saint-Michel » du Conseil général de l'environnement et du développement durable – Contrôle général économique et financier (CGEDD-CGEFI) de novembre 2015 indique p. 6 : « On peut également constater et déplorer la trop grande perméabilité de l'accès au terre-plein pour des véhicules non autorisés, à tout moment mais, surtout, après 19 heures, quand le parking devient gratuit. La mission a pu constater de visu que rien n'arrête matériellement les véhicules (...) jusqu'au terre-plein. »

Les recettes tirées par Transdev des passages à la barrière levante de La Caserne ont sensiblement progressé de 2012 (106 000 €) à 2015 (397 000 €), d'après le rapport d'activité du délégataire. Cependant, le nombre d'accès payants par code demeure relativement faible et ne représente que 29 % des accès totaux en 2015 (comme en 2013). Le délégataire en tire argument dans ses rapports 2013 et 2015, pour relever qu'il « s'expose à un fort manque à gagner du fait de ce dispositif d'accès. » De plus, si le principe de la gratuité pour certaines catégories d'usagers a été fixé par la convention de délégation et, notamment, pour les salariés du Mont-Saint-Michel, il n'en va pas de même pour les salariés qui travaillent sur le continent, au lieu-dit La Caserne, sur la partie des territoires de Pontorson et de Beauvoir. Ces dispositions, comme l'ordonnateur s'y engage, gagneraient à être mises en concordance par voie d'avenant.

Les levées à distance de la barrière effectuées sous le contrôle par la police municipale, dont le nombre a doublé de 2012 à 2015, paraissent aboutir à un manque à gagner pour le délégataire de l'ordre de 210 000 € en 2014 et 250 000 € en 2015, sur la base du tarif le plus bas effectivement pratiqué dès mars 2014 (tarif des véhicules légers à 4 €). En effet, ces levées ne semblent correspondre ni aux abonnements payants, ni aux cas de gratuité prévus par la convention ou les avenants. Le syndicat mixte a un devoir d'examen de ces diverses tarifications et dérogations, mises en place de façon manifestement irrégulière et sans contrôle par le délégataire privé qui n'a aucune compétence sur la fixation des tarifs de service public.

Les compensations à accorder à un délégataire pour sujétions particulières de service public relèvent exclusivement du délégant. Le dispositif retenu de tarification des codes d'accès n'est pas conforme à ce principe et, en particulier, dans le cas d'espèce, à l'article 50-02 de la convention de délégation du 6 octobre 2009, dans la mesure où la compensation n'est pas à la charge du syndicat mixte¹². Il y a donc lieu de s'interroger sur sa validité juridique. Le syndicat mixte devrait, soit abandonner ce dispositif, soit le modifier de façon à ce que, en conformité avec la convention de délégation de service public, le syndicat mixte lui-même compense financièrement le manque à gagner au délégataire. De plus, et au préalable, il appartient au syndicat mixte, gestionnaire des accès publics au Mont, de régler le problème de la coexistence, au lieu-dit La Caserne, de la circulation et du stationnement automobile dérogatoires, du passage des navettes, des marigotes et des itinéraires des piétons provenant du parc de stationnement payant, dans le strict respect des principes de l'égalité de traitement du service public, de la sécurité des personnes et des exigences environnementales de l'UNESCO¹³.

g - La situation financière du délégataire

La situation financière déficitaire du délégataire (Véolia Transport en 2012, puis la Compagnie des parcs et des passeurs du Mont-Saint-Michel – CPPMSM) affiche un résultat d'exploitation négatif, depuis 2012, et a évolué au cours de la période sous revue, comme indiqué dans le tableau n° 32 ci-après.

¹² Article 50-02. Compensations tarifaires. « L'autorité concédante peut librement, à son initiative ou en accord avec d'autres collectivités publiques, instituer des réductions sur des titres de transport au profit de certaines catégories d'usagers. Ces titres de transport, à tarif réduit ou gratuit, donnent lieu à des compensations tarifaires versées par l'autorité concédante ou par d'autres collectivités publiques. »

¹³ Dans son rapport de 2011, l'UNESCO recommande, notamment, de créer des espaces publics à La Caserne, comprenant une arborisation dense, et d'homogénéiser l'espace d'architecture. Si la plantation d'arbres a en effet débuté, il s'en faut que ces demandes aient été pleinement satisfaites.

Tableau n° 31 : Compte de résultat du délégataire de l'accueil-accès au Mont-Saint-Michel

délégataire	2012	2013	2014	2015
actif net	38 265 536	36 372 370	38 483 198	35 989 974
passif	38 265 536	36 372 370	38 483 198	35 989 974
produits d'exploitation	4 473 586	5 215 466	5 932 531	6 702 274
charges d'exploitation	6 927 694	10 949 823	8 994 717	9 086 586
résultat d'exploitation	-2 454 108	-5 734 357	-3 062 186	-2 384 312
produits financiers	0	0	0	0
intérêts et charges assimilées	654 253	1 293 120	1 411 335	1 434 528
résultat financier	-654 253	-1 293 120	-1 411 335	-1 434 528
résultat courant avant impôt	-3 108 361	-7 027 477	-4 473 521	-3 818 840
produits exceptionnels	746 904	1 103 286	1 132 348	1 158 149
charges exceptionnelles	1 674 843	453 447	1 077 752	233 760
résultat exceptionnel	-927 939	649 839	54 596	924 389
impôt sur les bénéfices		-69 005	-102 627	-92 494
bénéfice ou perte	-4 036 300	-6 308 633	-4 316 298	-2 801 957

Source : comptes du délégataire

L'article 48 de la convention de délégation prévoit que : « les recettes d'exploitation générées par la présente concession correspondent au produit d'un engagement du concessionnaire sur la fréquentation et sur le niveau des tarifs par service. » Or le délégataire n'a pas respecté ses engagements en termes de montant de recettes d'exploitation. De plus, sa gestion est déficitaire depuis 2012, ce qui, à rythme inchangé et à niveau de produits stable, devrait perdurer encore quelques années.

Les produits d'exploitation du délégataire sont, en effet, en 2015, inférieurs de 3,2 M€ aux engagements pris dans le cadre de la délégation de service public, alors que l'ensemble des ouvrages d'accueil et d'accès a été ouvert au public dès l'été 2014. L'accroissement de recettes de 2015 (769 800 €) est dû à l'augmentation des recettes du parc de stationnement des véhicules légers, chiffrée par le délégataire à 773 000 €. Les services du syndicat mixte estiment que le parc de stationnement des véhicules légers aurait dégagé un excédent en 2015, ce qui conduit à poser la question du niveau de la tarification du stationnement des cars. De plus, les recettes des navettes hippomobiles ont été surestimées au départ ; elles ont atteint 181 000 € en 2015, au lieu des 2 776 000 € prévus au contrat de délégation (valeur 2009), soit 2 978 000 € valeur 2015.

Tableau n° 32 : Produits d'exploitation du délégataire : écart par rapport aux engagements de la délégation de service public (en milliers d'euros)

k€	2012	2013	2014	2015
produits d'exploitation prévisionnels du délégataire*	5 331,30	9 072,90	9 384,90	9 278,50
en euros courants	5 640,50	9 689,90	10 070,00	9 955,80
produits d'exploitation réels du délégataire	4 473,60	5 215,50	5 932,50	6 702,30
écart	-857,7	-3 857,40	-3 452,40	-2 576,20
écart (avec inflation)	-1 166,90	-4 474,40	-4 137,50	-3 253,50
*en k€ HT valeur mai 2009 - année n = 2012 (début de la phase 2)				

Source : convention de délégation de service public et comptes du délégataire

Les charges d'exploitation du délégataire sont systématiquement supérieures d'au moins 2,4 M€ aux produits d'exploitation, en dépit de la nette progression de ceux-ci (+ 49,8 % sur la période). Notamment sous l'effet des avenants¹⁴ intervenus au cours de la période, elles sont également annuellement supérieures aux prévisions de la délégation de service public, même si l'écart a fortement diminué depuis la mise en service des principaux ouvrages en 2014. Les charges d'exploitation ont toutefois moins augmenté (+ 31,2 %) que les produits d'exploitation.

Tableau n° 33 : Charges d'exploitation du délégataire

k€	2012	2013	2014	2015
charges d'exploitation prévisionnelles valeur 2009*	4 428,30	8 439,40	8 349,60	8 293,00
charges d'exploitation prévisionnelles (k€ courant)	4 685,14	9 013,28	8 959,12	8 898,39
charges d'exploitation réelles	6 927,70	10 949,80	8 994,70	9 086,60
écart	2 242,56	1 936,52	35,58	188,21

* valeur mai 2009

Source : convention de délégation de service public et comptes du délégataire

Hors personnel extérieur, et d'après les comptes de résultat, les charges de personnel passent de 2 663 900 € en 2012 à 2 678 700 € en 2015, soit une augmentation de 0,5 % démontrant, selon le concessionnaire, une maîtrise de la masse salariale au cours de la période. Après un niveau élevé en 2013-2014, une réduction de la masse salariale de 5,6 % est toutefois observée de 2014 à 2015. Les effectifs de la CPPMSM sont en effet passés de 71 agents fin 2014, à 64 agents fin 2015.

Le niveau des charges financières du délégataire (1 434 500 € en 2015, soit l'équivalent de 3,6 % de l'encours de dette) paraît actuellement anormalement élevé par rapport aux conditions du marché depuis 2013 (taux de 3 % en octobre 2012 à 1,6 % en octobre 2016), même s'il découle de l'application de la convention de délégation de 2009. Les frais de structure (1 982 000 € en 2015) apparaissent importants : ils représentent, selon les rapports du délégataire, 18,8 % des charges d'exploitation de la structure et, par rapport aux objectifs de la convention de délégation, ces charges sont, en moyenne, sur quatre ans, supérieures d'1,1 M€ aux charges de structure prévues, soit, depuis 2013, plus du double du montant prévu à la convention.

Tableau n° 34 : Charges de structure du délégataire

k€	2012	2013	2014	2015	moyenne
charges de structure prévues à la DSP (valeur 2009)	990	631	604	599	
charges de structure prévues à la DSP (€ courant)	1047	674	648	643	
charges de structure réelles (CS)	1780	2211	1497	1 982	1 868
écart	733	1537	849	1 339	1 114
CS / total des charges d'exploitation	19,60%	17,70%	13,60%	18,80%	17,40%

Source : rapports annuels du délégataire et convention de délégation de service public (annexe 30)

¹⁴ Selon le concessionnaire, les charges imposées par l'avenant n° 5 sont de + 722 000 € HT par an.

Le syndicat mixte n'a pas été en mesure de se faire justifier, par le délégataire, les charges d'exploitation de la fonction transports au cours de la période examinée. Pourtant, le délégataire soutient, a contrario, avoir fait preuve de transparence¹⁵ dans l'exécution du contrat de concession. L'article 56-01 de la convention de délégation permet au délégant d'obtenir de la part du concessionnaire une « *présentation des méthodes et des éléments de calcul économique, annuel et pluriannuel, retenus pour la détermination des produits et des charges, directs et indirects, imputés au compte de résultat de l'exploitation.* » L'effectif moyen du personnel de la CPPMSM s'élève à 68,86 personnes en 2015, contre 68 en 2012. 20 agents d'accueil et de conduite sont recensés et 17 conducteurs, soit, en tout, plus de la moitié des employés. Une analyse plus précise de la principale fonction du délégataire, la conduite des navettes, serait nécessaire pour apprécier l'efficacité du service, sachant par exemple que sur 2,8 M€ de charges du poste « exploitation » en 2015, le personnel de conduite, de stationnement de quais et du CIT représente 2,3 M€ (82,7 %).

*

En conclusion, la chambre recommande au syndicat mixte, qui procède actuellement à un audit de la délégation, d'assurer un meilleur suivi de la délégation de service public et de réexaminer les produits du délégataire, en lien avec l'évolution de ses charges d'exploitation depuis 2012, hors charges de structure. En application de l'article 43 de la convention de délégation, il conviendrait également que le syndicat mixte obtienne du délégataire toute précision sur les charges d'exploitation de transport (navettes et marigotes), de façon à identifier le juste niveau de la tarification du stationnement, qui doit permettre de les financer.

A l'inverse, les charges financières élevées, supportées par le délégataire au profit de sa maison-mère, sont éloignées des taux actuels du marché, et devraient être revues à la baisse dans le cadre d'une renégociation, et les charges de structure devraient être ramenées à un niveau compatible avec les prévisions retenues dans la convention compte tenu des mesures d'optimisation de l'exploitation décidées en 2015 par le concessionnaire. Le syndicat mixte pourrait enfin poursuivre dans le sens prévu lors du comité de pilotage du 4 juin 2015, en incitant Transdev à réduire ses charges d'exploitation, notamment par un réaménagement des services de transport des visiteurs (marigotes et navettes). L'ordonnateur s'engage à se rapprocher en 2017 du délégataire pour organiser et mener à bien le réexamen des conditions financières de la convention de délégation de service public, tel que prévu à l'article 52.

C - La gouvernance

1 - La gouvernance interne au syndicat mixte

Les statuts du syndicat mixte ne fixent pas de nombre minimum de réunions du comité syndical par an et il en va de même pour le bureau. Celui-ci s'est réuni une fois en 2014 (une délibération) et une fois en 2015 (trois délibérations), ce qui traduit une activité réduite. Le comité syndical s'est réuni cinq fois en 2014 (pour adopter 39 délibérations) et six fois en 2015 (36 délibérations). Au premier semestre 2016, trois réunions du comité syndical ont eu lieu à compter du 12 avril.

¹⁵ Le concessionnaire déclare qu'avant la mise en service commerciale des ouvrages une assemblée plénière s'est tenue chaque mois pour présenter l'avancement des travaux. Cette fréquence mensuelle est également retenue depuis la mise en service commerciale (le 27 avril 2012) pour la tenue de la réunion d'exploitation. En outre, le concessionnaire envoie mensuellement un rapport détaillé de son exploitation accompagné d'une présentation analytique de chaque activité gérée : parking, passeurs, ligne Pontorson, navettes hippomobiles, services complémentaires.

L'article 1.1.1 des statuts du syndicat mixte fixe le nombre d'adhérents à six personnes morales. L'un des principaux financeurs du projet d'investissement du RCM, l'Etat, n'est pas désigné, dans la mesure où cette participation de l'Etat aux syndicats mixtes n'est pas prévue par le CGCT. L'article 5.1 prévoit que les charges de fonctionnement reposent « à parts égales » sur trois adhérents seulement : l'ancienne région Basse-Normandie, le département de la Manche et la région Bretagne. Aucune des trois communes membres de Beauvoir, Le Mont-Saint-Michel et Pontorson, bénéficiaires directs du projet et de la structure, ne participe à la couverture des charges de fonctionnement. La communauté de communes Avranches – Mont-Saint-Michel, future communauté de communes Mont-Saint-Michel Normandie, pourtant compétente en matière de tourisme au Mont-Saint-Michel, n'est ni représentée, ni financeur.

Le département d'Ille-et-Vilaine, bien que non adhérent du syndicat mixte, est « *convié à chaque comité de pilotage et comité syndical, avec voix délibérative* » (article 1.1.2 des statuts). Sa participation financière, jusqu'ici possible pour l'investissement, n'est pas prévue pour le fonctionnement, ce qui fragilise le dispositif budgétaire du syndicat.

Le département de la Manche, membre à part entière du syndicat mixte, ne dispose également plus de la « *clause générale de compétence* » depuis la loi NOTRe¹⁶ n° 2015-991 du 7 août 2015. Même si la loi prévoit que la compétence « tourisme » peut être partagée entre différentes collectivités territoriales (article 1111-4 nouveau du CGCT), elle devient, aux termes de la loi, une compétence obligatoire de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), par transfert éventuel des compétences antérieurement communales (article L. 5214-16 nouveau du CGCT pour les communautés de communes et article L. 134-2 du code du tourisme modifié). La compétence « tourisme » est déjà exercée sur place par la communauté de communes Avranches – Mont-Saint-Michel, future communauté de communes Mont-Saint-Michel Normandie.

L'absence de financement régulier et statutaire pour le fonctionnement de la structure de la part de la communauté de communes constitue un obstacle à l'efficacité du dispositif. Les deux recettes publiques majeures du site sont attribuées au délégataire du parc de stationnement, la CPPMSM d'une part, et au Centre des monuments nationaux, pour les visites de l'Abbaye, d'autre part.

2 - Le comité de pilotage et la « gouvernance partagée » avec l'Etat

Le protocole de 2006, qui a permis la réalisation d'importants ouvrages dans le domaine public maritime, dans le domaine public fluvial et sur les accès au site du Mont, dans un calendrier contraint, a également servi à associer, dans une relation contractuelle, l'Etat et un syndicat mixte constitué de collectivités territoriales. Cette solution avait été trouvée compte tenu des dispositions du CGCT qui ne permettaient pas d'associer l'Etat dans un syndicat mixte.

La déclaration d'intention du 16 juin 2006 du Premier ministre et du président du syndicat mixte précisait que ce comité de pilotage, qui n'était pas défini dans les statuts, permettrait d'assurer « *la gouvernance partagée du projet* » : « *le comité de pilotage, présidé par le président du syndicat mixte et le préfet de (l'ancienne) région Basse-Normandie, coordonnateur du projet, constituera l'organe des décisions communes. Il donnera son accord à toute question relative à la qualité des ouvrages et à la politique de communication, ainsi qu'à toute évolution majeure du projet.* » La compétence du comité couvre, d'après le protocole Etat-syndicat mixte, l'ensemble des programmes techniques, le coût du projet RCM et son financement, c'est-à-dire l'essentiel de l'objet même du syndicat mixte, d'après ses statuts, du moins en termes d'investissements, à savoir la réalisation du projet de RCM (point 1 de l'article 2) et la gestion, l'exploitation et la maintenance des ouvrages (point 3, premier volet).

¹⁶ Loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République.

Le préfet de région désigne un représentant permanent pour notamment « assurer une relation permanente et positive avec le syndicat mixte. » Le préfet de région « est invité aux séances du comité syndical. »

Dans le domaine de l'investissement pour le projet de RCM du site, la gouvernance pratique du syndicat mixte a donc reposé, jusqu'en 2015, sur une relation contractuelle étroite entre l'Etat et le syndicat, relation principalement animée par le comité de pilotage. Cette configuration conduit à considérer comme nécessaire, compte tenu de l'ampleur des concours financiers nationaux et du rayonnement du site, mais aussi pour la maintenance et l'entretien des ouvrages publics et l'insertion du site dans les priorités touristiques au niveau national, que l'Etat continue à faire partie, d'une manière ou d'une autre, de la gouvernance du dispositif après l'aboutissement du projet initial.

Dans la mesure où le projet de RCM du Mont-Saint-Michel arrive à son terme et où, par voie de conséquence, la gouvernance partagée avec l'Etat sur la réalisation des investissements touche également à sa fin, la question de la gouvernance future du site se pose et appelle une réponse rapide.

3 - L'anticipation des charges futures

Le syndicat mixte ne dispose pas d'un document prévisionnel, au-delà du budget annuel, pour chiffrer, de manière approfondie, ses charges futures de fonctionnement et d'entretien des ouvrages. Il estime cependant l'ensemble de celles-ci à environ 4,5 M€, décomposées comme suit :

- aspects touristiques, sécurité, entretien des ouvrages d'accueil et d'accès : de 1,7 M€ à 2,1 M€, selon que l'on intègre ou non les compensations de service public accordées au délégataire CPPMSM ;
- aspects hydrauliques, entretien, maintenance du barrage, dragages réguliers du Couesnon en amont et en aval, des chenaux dans la baie et de l'Anse de Moidrey, suivis environnementaux : 2,5 M€.

Cette estimation n'inclut toutefois aucun chiffrage, ce à quoi l'ordonnateur prévoit de remédier en 2017 :

- pour l'entretien du pont-passerelle, qui est à la fois un ouvrage d'accès et un ouvrage maritime ;
- pour celui de la digue maritime est des polders, qui a été confié par l'Etat au syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel, par convention du 20 septembre 2010. De plus, le coût annuel de la prestation d'exploitation-maintenance du barrage, confiée à Véolia Eau, est fixé contractuellement à 999 805 € HT par an mais ne correspond qu'à la prestation barrage proprement dite. Les prestations optionnelles prévues la sixième année (2014), notamment pour l'entretien des digues fluviales, se montent à 213 540 € HT, même si ce type de gros entretien ne nécessite pas une intervention équivalente chaque année. Dans le débat d'orientations budgétaires pour 2015, le coût d'entretien-maintenance du barrage a été actualisé à 1 005 000 €.

Enfin, le syndicat mixte n'intègre pas d'anticipation pour ses dotations aux amortissements au-delà de l'exercice, quand bien même celles-ci relèvent d'une opération d'ordre budgétaire.

Les charges de personnel de la structure du syndicat mixte (hors délégation de service public) ont atteint, en 2015, 1 017 137 €, sur la base d'un effectif de 16 personnes. Un effectif de 13 emplois étant observé en septembre 2016, les dépenses de personnel devraient s'établir à environ 826 000 € en 2017, à structure inchangée.

Dans une estimation transmise par les services de l'Etat dans le département (DDTM), datée de 2013, les charges de fonctionnement du syndicat mixte, pour la période postérieure à l'achèvement du projet RCM, sont évaluées à 4,3 M€ par an.

Tableau n° 35 : Charges de fonctionnement prévisionnelles annuelles du syndicat mixte (en milliers d'euros)

Postes de dépenses	Montant estimé en € HT 2013 (DDTM)	Fiabilité de l'estimation de 2013	Estimation CRC 2016	
Personnel (masse salariale charges incluses)	916	moyenne	826	
Entretien maintenance du barrage****	1 000	haute	1 005	
Entretien maintenance des digues maritimes des polders Est	0		15	
Entretien maintenance des aménagements hydrauliques (Couesnon amont, anse de Moidrey, chenaux maritimes, suivis environnementaux)	1 000	basse	1 080	Anse de Moidrey*
			50	Couesnon
			75	Aval barrage*
			1 205	total hydraulique hors barrage**
Entretien maintenance des ouvrages d'accès***	212	moyenne	809	
Entretien maintenance des ouvrages d'accueil	600	Très basse	600	
Frais de suivi de la DSP (contrôle qualité)	100	haute	100	
Compensation de gratuité*****	80	haute	114	
Suivis hydro-sédimentaires et environnementaux	400		400	
Total hors amortissements	4308		5 074	
Amortissements*****	0		6 369	
Total			11 443	

* Chiffrage préfecture de 2014 – pour les travaux d'entretien de l'anse de Moidrey et à l'aval du barrage (chenaux), le milieu de la fourchette a été retenu.

** Le milieu de la fourchette 2014 de la préfecture s'établit à 1 205 000 €. *** Coût prévisionnel annuel d'entretien-maintenance des ouvrages d'accès = moyenne annuelle sur trois ans (2013-2015) des charges d'entretien du syndicat mixte – entretien-maintenance des ouvrages d'accueil = 1 409 000 - 600 000 € = 809 000 €. **** Débat d'orientations budgétaires pour 2016. ***** Ratios du rapport Doligé, Cour des comptes, « Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var », RPT, 2012, p. 128 (médiane d'entretien courant des digues : 3 000 €/ km).

***** Bases = compensations tarifaires de 2015 et amortissements pratiqués en 2015 (budget principal et budget annexe CIT).

Au total, compte tenu des dernières données des services de l'Etat et après vérification par la chambre, les charges de fonctionnement et d'entretien-maintenance de la structure, au cours des exercices à venir, seraient d'environ 5,1 M€ par an (hors amortissements, de l'ordre de 6,4 M€ par an). Amortissements inclus, ces charges prévisionnelles, sous-évaluées par le syndicat mixte, atteindraient 11,4 M€ par an.

4 - L'absence d'objectifs clairs à moyen terme, à l'issue du RCM

Le rapport du président, qui présente annuellement au comité syndical le projet de budget, fournit la situation des autorisations de programme (AP) votées et des crédits de paiement (CP). Ce rapport a exposé jusqu'ici des éléments purement annuels. Ces documents ne présentent ni la déclinaison, sur chacune des années futures, des soldes de CP non consommés, après le terme de l'année budgétaire, ni les annulations d'AP ouvertes ou même les besoins de nouvelles AP.

Le débat d'orientations budgétaires du syndicat mixte, qui donne les principales masses des dépenses d'investissement et de fonctionnement sur l'exercice à venir, n'évoque aucun objectif ou aucune orientation à caractère pluriannuel au cours de la période 2012-2016.

Le programme technique, notamment pour l'investissement concernant le RCM du Mont, a suivi le protocole Etat-syndicat mixte de 2006. Ce protocole de partenariat retient un double objectif : le maintien du caractère maritime du Mont et la revalorisation de l'approche et de l'accueil des visiteurs. Ces deux objectifs ont été atteints, pour l'essentiel, en 2015.

Signée également en 2006, la déclaration d'intention du Premier ministre et du président du syndicat mixte contient un troisième objectif : le renforcement de la qualité paysagère et environnementale du site. Cet objectif n'en est pas un dans le protocole de partenariat, dans le préambule duquel l'Etat prend « *le cas échéant, les mesures de protection paysagère nécessaires.* »

En matière de fonctionnement, aucune priorité claire ne se dégage des statuts, notamment entre l'accueil du public d'une part, et la gestion, l'exploitation et la maintenance des aménagements, équipements, ouvrages et infrastructures, d'autre part.

Le seul document récent fixant des objectifs nouveaux en matière touristique à différentes collectivités et organismes publics, est le contrat de destination signé le 16 décembre 2014 entre l'Etat et la région (cf. partie VI – Tourisme). Cependant, le syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel n'en est pas signataire, le précédent ordonnateur ayant estimé qu'il n'exerçait pas de compétence en matière de tourisme. Il conviendrait néanmoins qu'il y soit associé le plus tôt possible pour la mise en œuvre.

5 - Les préconisations post-projet RCM des collectivités territoriales

Après la réalisation et la mise en service, mi-2014, des principaux ouvrages d'accès (notamment la nouvelle digue-route et le pont-passerelle) et leur inauguration par le président de la République, fin octobre 2015, le protocole de 2006 prévoit l'arrêt de sa propre mise en application au dernier versement de la subvention de l'Etat. A l'inverse, d'après l'article 1.3 des statuts, « *le syndicat est constitué pour une durée illimitée.* »

Compte tenu de l'approche de la fin des grands travaux, le président du syndicat mixte a sollicité, en janvier 2014, une réflexion à mener avec l'Etat pour envisager la gestion du site au terme des principaux travaux de RCM. Un comité stratégique a alors été mis en place, associant l'ancienne région Basse-Normandie et la région Bretagne, les deux départements de la Manche et de l'Ille-et-Vilaine, ainsi que la communauté de communes d'Avranches – Mont-Saint-Michel. Ce comité stratégique a clos ses travaux en 2014, en préconisant les deux principales orientations suivantes :

- la mise au point d'une nouvelle instance de vision stratégique, dénommée la conférence de la Baie, associant les deux régions, l'ensemble des EPCI de la Baie et des communes de Cancale à Granville, les associations environnementales et les associations d'usagers ;
- la scission du projet en deux blocs de compétence, d'une part, un bloc hydraulique en charge du barrage, de l'Anse de Moidrey, des curages ; il serait confié à un établissement public territorial de bassin, pouvant s'appuyer sur un comité scientifique ; d'autre part, un EPIC national en charge des parcs de stationnement, des transports, du centre d'information touristique et de la gestion des flux touristiques, avec une compétence de sécurité.

En l'absence de délibérations et de décisions du comité syndical et du président, ces orientations n'ont pas connu d'application, à l'exception de la conférence de la Baie. Il est maintenant urgent que des décisions soient prises pour prévoir un avenir commun de gestion du site.

D - Les perspectives

1 - Les scénarios envisagés et les contraintes financières

Depuis 2013, et notamment face à la nécessité d'assurer le financement de l'entretien du barrage sur le Couesnon, les collectivités territoriales membres du syndicat mixte ont indiqué à l'Etat qu'elles faisaient le constat de leur difficulté à y faire dorénavant face, et que l'ensemble des charges d'entretien des ouvrages et des charges de fonctionnement de la structure leur faisaient supporter des dépenses lourdes.

Différentes pistes, ni formalisées, ni validées à ce stade, sont étudiées parallèlement par le syndicat mixte, pour redresser sa situation financière et assurer la viabilité du site :

- augmenter les contributions financières au fonctionnement des trois contributeurs actuels (département de la Manche, région Normandie et région Bretagne), l'Etat ayant envoyé un signal positif en 2016, en attribuant une enveloppe de 500 000 € pour l'entretien du barrage ;
- faire adhérer de nouvelles collectivités à la structure, notamment la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel-Normandie. A cet égard, le département de la Manche prévoit de contractualiser, dans le domaine du tourisme, avec les territoires et la communauté d'agglomération qui exerce cette compétence ; cet EPCI dispose d'un office de tourisme intercommunal sous forme d'établissement public ;
- instituer une participation financière du Centre des monuments nationaux, qui encaisse annuellement des recettes de l'ordre d'une dizaine de millions d'euros au titre des visites à l'Abbaye du Mont-Saint-Michel ;
- réduire certains coûts, notamment le dragage du Couesnon (dans l'anse de Moidrey en particulier). A cet effet, l'installation de pompes permanentes pourrait éviter la lourde charge de chantiers de dragage temporaires, le coût annuel moyen des dragages étant évalué à 1 M€ dans l'anse, hors dragages en aval du barrage et dans le lit du fleuve lui-même ;
- du côté du délégataire des ouvrages d'accueil, réduire le niveau de ses charges financières par rapport aux taux d'intérêts moyens du marché, et abaisser le niveau de ses charges de structure ou frais de siège à un niveau acceptable ;
- si ce n'est pas possible, mettre fin à la délégation de service public et reprendre en régie la gestion du parc de stationnement et des navettes, de manière à adapter plus facilement le niveau des tarifs de stationnement, qui constituent la seule recette propre de la structure.

Le décret du 7 février 2005 prévoit l'instauration d'établissements publics territoriaux de bassins (EPTB) pour gérer localement les bassins hydrographiques. Un EPTB sur le Couesnon pourrait agir, avec des subventions éventuelles des agences de l'eau Loire-Bretagne et Seine-Normandie, dans la limite du domaine public fluvial, lequel est limité à l'Anse de Moidrey, matérialisée par l'exutoire d'un ru qui se jette dans le fleuve. Le barrage sur le Couesnon, à hauteur du lieu-dit La Caserne, situé plus en aval, est intégralement sur le domaine public maritime et, donc, par principe, hors du champ de compétence d'un EPTB, à savoir un bassin ou sous-bassin hydrographique.

Cependant, un EPTB qui prendrait la compétence de prévention des inondations pourrait, d'après la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), devenir maître d'ouvrage du système d'endiguement (digues à la mer des polders, barrage et digues fluviales du Couesnon), protégeant la zone submersible de Beauvoir, Pontorson et Le Mont-Saint-Michel.

Les scénarios envisagés par l'Etat ont été préparés par les deux derniers rapports d'inspection de 2014 et de 2015. Le premier rapport, élaboré conjointement par l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration, le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'inspection générale des affaires culturelles en mars 2014, portait sur « *le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel : quelle gouvernance pour l'après 2015 ?* »

Ce rapport préconise quatre principales réponses organiques aux enjeux du site. Il suggère d'abord la création d'un guichet unique pour l'instruction des dossiers et la déconcentration des autorisations (codes du patrimoine et de l'environnement). Il propose, en deuxième lieu, un recentrage des pouvoirs de décision dans une structure *ad hoc*, capable de gérer le projet dans sa globalité et dotée de réels pouvoirs ; une opération d'intérêt national (OIN), telle que définie par le code de l'urbanisme, répondrait, selon la mission, aux enjeux et au projet. En troisième lieu, le rapport suggère la création d'un établissement public national d'un type nouveau, à instituer par voie législative, et compétent à la fois sur le plan patrimonial et sur le plan environnemental. Ce premier rapport n'a pas eu de suites à ce jour.

Le second rapport de mission interministérielle, produit en novembre 2015 par le CGEDD et le conseil général économique et financier (CGEFI) porte sur « *la faisabilité d'une structure de développement touristique autour du Mont-Saint-Michel.* » Il propose, pour exercer les compétences liées au tourisme et, plus largement, à l'accueil du public, la création d'un établissement public industriel et commercial (EPIC) local ou d'une société publique locale (SPL). En parallèle, à côté de cette structure, est préconisée, pour la gestion des ouvrages hydrauliques, la mise en place d'un EPTB, dispositif dont le financement a été prévu par le législateur pour les bassins hydrographiques et non pour le domaine public maritime, qui inclut le barrage sur le Couesnon.

La création d'un EPIC de gestion et de mise en valeur touristique du site du Mont-Saint-Michel nécessite le vote d'une loi spécifique¹⁷. Il existe une difficulté consistant, notamment pour le renouvellement du label UNESCO, à mettre sur pied une gouvernance partagée avec participation de l'Etat, que l'EPIC local pourrait permettre, mais dans le cadre d'une loi *ad hoc*, et que la SPL ne permet pas. Le conventionnement avec l'Etat de cette SPL pose le problème de l'efficacité d'un tel dispositif, une fois achevé le projet de RCM et épuisés les principaux financements correspondants.

Par courrier conjoint des directions compétentes du ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer et du ministère de la Culture et de la communication du 17 mai 2016, la préfète de région Normandie a été informée des deux principales orientations prises par l'Etat « *pour la mise en œuvre des protections de la baie du Mont-Saint-Michel, sur la base des propositions de périmètre validées au titre des sites classés et des abords de monuments historiques.* » Il s'agit de la définition d'une nouvelle zone tampon et de la co-élaboration d'un plan de gestion du bien. Il est prévu que le projet, notamment de zone tampon, soit déposé auprès du comité du patrimoine mondial au 1^{er} décembre 2016, pour examen par celui-ci en juin 2017.

Le Premier ministre, par lettre de mission du 16 juin 2016, a demandé à la préfète de région Normandie et au président du Centre des monuments nationaux de formuler une proposition de préfiguration d'une structure publique chargée de la gestion et du développement du site du Mont-Saint-Michel.

¹⁷ Dans le rapport de 2015, les charges de personnel de cet EPIC sont estimées à 2,2 M€ par an en année pleine, ses frais de structure sont évalués à un montant annuel de 0,5 M€ à 0,6 M€ et les charges d'amortissement à 1,6 M€, sur un total de dépenses prévisionnelles d'exploitation de 5,8 M€ à l'horizon 2019. Sur les prévisions de coûts, cf. IV, C, 3.

Quel que soit le scénario de gestion et de protection du site finalement retenu, il conviendra, de toute évidence, de privilégier le modèle économique et financier le plus viable, conforté d'une légitimité territoriale et technique. Une telle structure devra être capable, en toute transparence, de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie durable de développement économique, touristique, culturel, patrimonial, venant à l'appui des forces et des atouts des partenaires institutionnels.

2 - Les questions en suspens (accès, prévention des risques, environnement)

La gestion des accès des piétons et des navettes (entretien, signalétique) pose différents problèmes dans le périmètre de circulation des navettes au lieu-dit La Caserne (en principe interdit à la circulation automobile). En effet, le hameau d'arrivée et de départ des touristes, situé sur le continent entre les routes d'accès, les parcs de stationnement et la digue-route, est partagé entre les territoires de trois communes : Le Mont-Saint-Michel, Beauvoir et Pontorson. L'exercice des compétences du syndicat mixte pour l'accès, l'accueil et le transport du public, reste à préciser à ce niveau.

L'accès par les véhicules au parc privé gratuit de stationnement de La Caserne, géré par le maire de la commune de Beauvoir, alors que le secteur, situé un peu plus au nord, en bordure de la route d'accès, dépend du territoire des trois communes et que la compétence d'accès a été dévolue au syndicat mixte, est à régulariser au regard de la convention de délégation de service public notamment. Compte tenu de la sensibilité de l'équilibre financier de la délégation à la question tarifaire pour le parc payant, cet aspect devrait être réexaminé dans sa globalité.

En termes de prévention des risques concernant le public dans le secteur d'accueil et d'accès au Mont, il convient de relever que plusieurs démarches de clarification et d'anticipation ont été prises : terre-plein au pied du Mont accessible, sauf haute mer, aux secours ; adaptation des véhicules du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) pour faire demi-tour sur cet espace réduit et pré-positionnement de trois véhicules amphibies du SDIS, subventionnés par le syndicat mixte, pour les grandes marées ; information en ligne du public sur les lâchers d'eau du barrage ; travaux d'entretien de la digue des polders de l'est ; mise en commun de la police municipale par les trois communes du Mont-Saint-Michel, Beauvoir et Pontorson.

Le rapport du CGEDD de juin 2015 précise, en matière de submersion marine, que « *les études conduites dans la baie du Mont-Saint-Michel ont mis en évidence un risque de niveau très important pour le secteur de La Caserne.* » La demande et l'étude d'un plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) ne sont pas prévus à ce stade sur les communes de Beauvoir, Le Mont-Saint-Michel et Pontorson. En raison de l'importance de la population touristique l'été, ainsi qu'aux grandes marées (en tout plus de deux millions de personnes par an) dans des secteurs de faible altimétrie, soumis à de forts vents et à des modifications rapides du niveau de la mer, cette question serait à réexaminer. A défaut d'un gestionnaire unique dans le domaine de la prévention des inondations tant fluviales que maritimes, les projets de classement de divers ouvrages, au titre de la sécurité des ouvrages hydrauliques, le barrage sur le Couesnon et les digues du polder de l'Est du Couesnon ne pourront trouver de solution¹⁸.

Dans le domaine de l'environnement, nombre de questions restent à régler. Cependant, l'objectif d'amélioration de la qualité de l'eau dans la baie du Mont-Saint-Michel ne relève pas, à l'évidence, de l'objet statutaire du syndicat mixte de la Baie. Il dépend de l'Inter-SAGE Baie du Mont-Saint-Michel.

¹⁸ La DDTM de la Manche indique que le classement du barrage du Couesnon est en instance depuis 2014 et celui de la digue des polders de l'Est depuis leur rechargement en 2015.

Prévu à l'article 13 de la loi NOTRe, et devant être élaboré par les régions d'ici 2019, ce schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) a vocation à traiter des problématiques d'infrastructure, de transport, d'intermodalité, d'écologie et de gestion de déchets auxquelles n'échappent pas le Mont-Saint-Michel et sa baie. Il restera donc à tenir compte du Mont-Saint-Michel et de sa baie dans le cadre des travaux d'adoption du SRADDET de Normandie, devant être adopté en 2019.

V - LE TOURISME AU MONT-SAINT-MICHEL

L'ancienne région Basse-Normandie, puis la région Normandie ont accompagné les sites majeurs en matière de tourisme, comme par exemple le site du Mont-Saint-Michel (action 14 du schéma régional de développement touristique 2010-2020). Toutefois, l'inexistence du premier des indicateurs pour l'accompagnement des sites majeurs, un plan de management global du site, dont les politiques publiques relèvent de nombreux acteurs (voir *infra*, B) pose un problème récurrent qu'il convient de résoudre. Il en va de même pour la desserte ferroviaire Paris-Granville-Pontorson.

A - Les objectifs du syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel en matière de tourisme

1 - Ambiguïté du rôle du syndicat mixte quant au tourisme

Selon l'article 2 des statuts du syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel, arrêtés le 7 février 2014, sans changement sur ce point par rapport aux statuts arrêtés le 29 décembre 1999, le syndicat mixte n'a pas explicitement pour objet le développement du tourisme. Toutefois, son second objet concerne « *l'amélioration des conditions d'accueil du public vers le site, notamment la réalisation de nouveaux parcs de stationnement sur le continent, le transport des personnes vers le Mont-Saint-Michel, la réalisation de tous équipements publics et aménagements liés à l'accueil du public, les bâtiments d'exploitation et de maintenance associés et tous autres travaux et aménagements qui pourraient s'avérer nécessaires suite aux études et aux procédures.* » Cette rédaction implique que le syndicat mixte joue un rôle effectif et significatif dans la gestion du stationnement des touristes au lieu-dit La Caserne, sur le continent, d'une part, et dans la gestion des navettes qui leur permettent de se rendre de là jusqu'au pont-passerelle du côté du Mont, d'autre part. Ces deux activités qui facilitent et régulent le flux des touristes, tout en respectant mieux l'environnement et le site classé, entrent dans l'objet de la délégation de service public confiée à Transdev (ex-Veolia-Transport).

La construction et la mise en service, en 2013, par le syndicat mixte, du centre d'information touristique (CIT) situé entre les parcs de stationnement et le point de départ des navettes, ont conforté le rôle effectif du syndicat dans le domaine touristique. Le CIT fait partie des ouvrages d'accueil dont la construction et l'exploitation sont confiées pour 13 ans à Transdev, par convention de délégation de service public du 6 octobre 2009. Le délégataire a pour mission d'assurer un service d'accueil et d'information au sein du CIT, ainsi que d'effectuer l'exploitation et l'entretien-maintenance de ce bâtiment. Le bilan d'activités 2010-2015 du syndicat mixte de la Baie fait état des objectifs assignés au CIT, objectifs qui relèvent indéniablement d'une politique touristique :

- accueillir, informer et orienter les visiteurs du Mont-Saint-Michel ;
- proposer des services dignes de la qualité et de la renommée du site ;
- promouvoir l'offre touristique du Mont-Saint-Michel, de la Grande Baie de Granville à Saint-Malo et des régions proches : Normandie et Bretagne.

Selon l'ancien ordonnateur, le syndicat mixte n'exerce pas de compétence tourisme. Cette analyse, si elle est corroborée par la lettre des statuts, doit cependant être replacée dans le contexte des nouvelles conditions d'accueil et d'accès du public mises en place par la structure, qui contribuent à la fréquentation de plus de 2,3 millions de personnes en 2015. L'actuel ordonnateur considère quant à lui que « *le CIT est une vitrine d'attractivité touristique, culturelle, économique par nature.* » Toutefois, aucune évolution des statuts n'est venue conforter une telle évolution.

2 - Lancement d'un contrat de destination

Un contrat cadre de destination, « *Le Mont-Saint-Michel et sa baie* », a été signé le 16 décembre 2014¹⁹ par le ministre des Affaires étrangères et du développement international, les secrétaires d'Etat au commerce, à l'artisanat et à la consommation, ainsi qu'au commerce extérieur, à la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, le président d'Atout France, les présidents de l'ancienne région Basse-Normandie et de la région Bretagne, des deux CRT, le président du conseil départemental et celui du CDT de la Manche et de différents organismes publics. Le syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel n'en est pas signataire, son précédent ordonnateur ayant considéré qu'il ne détenait pas de compétence en matière de tourisme. D'une durée d'application de cinq ans, le contrat énumère un certain nombre de difficultés avant de définir les quatre principaux enjeux concernant le Mont-Saint-Michel et sa baie :

- favoriser un développement socio-économique local grâce au tourisme ;
- positionner ce territoire comme destination touristique d'excellence, au moyen d'une offre structurée publique et privée ;
- mieux répartir la fréquentation du Mont-Saint-Michel sur l'année ;
- développer la fréquentation touristique et allonger les séjours.

Les objectifs du contrat de destination, compte tenu de ces enjeux, sont définis comme suit, pour les actions à conduire dans les cinq ans :

- inscrire le Mont et sa baie comme une destination mondiale, attractive, innovante et durable ;
- développer une offre repositionnée pour l'attractivité de la destination, favorisant un accroissement des retombées économiques de 20 % ;
- conquérir les clientèles internationales encore peu présentes (Inde, Brésil, Chine, Corée du Sud).

Parallèlement, le contrat de destination comprend plusieurs engagements portant sur la stratégie et l'ingénierie, sur l'urbanisme et l'aménagement, sur le marketing, la promotion et la communication et sur l'intelligence économique. L'ingénierie du projet est confiée à l'ancienne région Basse-Normandie. Le volet urbanisme et aménagement est coordonné par la DIRECCTE²⁰ de l'ancienne région Basse-Normandie. Le volet marketing est piloté par le CRT Normandie et le volet intelligence économique par Atout France.

Le financement du contrat de destination n'est explicitement évoqué, dans le contrat lui-même, que pour le volet marketing, promotion et communication. Les partenaires signataires du contrat s'engagent à mutualiser des moyens techniques et/ou financiers pour la mise en œuvre d'actions de promotion ou de communication.

¹⁹ Ni le conseil départemental d'Ille-et-Vilaine, ni le comité départemental de tourisme d'Ille-et-Vilaine, ni le Pays de Saint-Malo, ni la communauté d'agglomération de Saint-Malo n'ont signé ce document.

²⁰ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

La convention entre l'Etat et l'ancienne région Basse-Normandie, signée le 17 décembre 2014, a pour objet « *la réalisation, avec la participation financière de l'Etat* », du contrat-cadre de destination. L'opération, portée par la région, est prévue sur cinq ans. Le budget prévisionnel de l'opération y est évalué à 1,4 M€ sur cinq ans, dont le financement est ainsi prévu, d'après le SGAR²¹ de Normandie :

- Etat : 75 000 € ;
- Union européenne : 325 000 € ;
- régions : 350 000 € ;
- CRT (de l'ancienne région Basse-Normandie et de la région Bretagne) : 350 000 € ;
- autres partenaires : 300 000 €.

Ces crédits ont pour objet l'animation et l'appui stratégique, ainsi que la promotion touristique du Mont-Saint-Michel. Ce dernier volet inclut notamment la création d'une marque et d'une charte graphique, d'un site internet, des éditions et des campagnes de promotion.

3 - Nécessité de clarifier les intervenants, les objectifs et les moyens d'une politique touristique

Actuellement, dans le cadre de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) modifié par la loi NOTRe, sept niveaux de collectivités territoriales et d'organismes publics et parapublics régionaux ou locaux interviennent dans les politiques publiques du tourisme en faveur de la baie du Mont-Saint-Michel, sans compter les offices de tourisme dans le département de la Manche, ni les collectivités territoriales bretonnes également actives :

- la région Normandie ;
- le comité régional de tourisme (CRT) de Normandie ;
- le département de la Manche ;
- le comité départemental de tourisme de la Manche ;
- le syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel ;
- la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie ;
- le syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel.

Aucune de ces collectivités, ni aucun de ces organismes ne s'appuie sur le même périmètre. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Pays de la Baie correspond à une large partie du sud du département de la Manche et inclut, en particulier, les deux pôles urbains d'Avranches et de Granville, ainsi que la commune nouvelle de Villedieu-Rouffigny. La communauté de communes d'Avranches – Mont-Saint-Michel, aux termes du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) du département de la Manche, s'est élargie, en 2017, à une grande partie du sud du département, en fusionnant, en particulier, avec quatre EPCI non maritimes, et est devenue la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie. La loi NOTRe fait figurer le tourisme parmi les compétences obligatoires des groupements intercommunaux, ce qui devrait renforcer le rôle de la communauté d'agglomération qui exerce déjà la compétence « promotion du tourisme », en particulier à l'égard du Mont-Saint-Michel.

²¹ Secrétaire général aux affaires régionales.

Dans le document d'orientations générales (DOG) de mai 2013 du SCOT du Pays de la Baie figure un développement intitulé « *s'orienter vers un tourisme durable*. » Le Pays, s'opposant à l'extension du parc de résidences secondaires, souhaite favoriser sur le littoral le développement de nouvelles formes de tourisme, respectueuses de l'environnement, et encourager le développement touristique des espaces ruraux de l'intérieur. Il préconise la certification « HQE »²² des hébergements touristiques, souhaite valoriser la filière équine et fonder des règles de gestion partagées des espaces nautiques.

Le plan local d'urbanisme (PLU) de Pontorson est en cours de finalisation selon la préfecture de la Manche. Le PLU intercommunal (PLUi) de la communauté de communes Avranches – Mont-Saint-Michel vient d'être prescrit. Une charte d'urbanisme pour le site de La Caserne, divisé entre les trois communes membres du syndicat mixte, est en cours de préparation par la DREAL²³ de Normandie et a vocation à être transcrite dans les documents d'urbanisme des collectivités concernées (PLU et PLUi).

La problématique d'ensemble d'accès et d'accueil que gère le syndicat mixte de la Baie, en s'appuyant sur des équipements et des ouvrages publics importants, aurait vocation à être coordonnée avec les objectifs du SCOT en matière de tourisme, qui ne sont pas contradictoires mais plus larges. Inversement, la compétence d'étude et de prospective du Pays de la Baie pourrait profiter au syndicat mixte de la Baie, gestionnaire du site naturel, de l'accueil et des accès au Mont. Enfin, la communauté de communes Avranches – Mont-Saint-Michel, remplacée par la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel-Normandie, dispose d'un office de tourisme, érigé en établissement public industriel et commercial (EPIC), dont un bureau est notamment implanté au Mont-Saint-Michel, auprès de la porte fortifiée d'entrée. Ni cet office, ni le Centre des monuments nationaux n'ont conclu de convention avec le syndicat mixte de la Baie. Actuellement, ce dernier ne dispose pas des données de fréquentation du bureau montois de l'office de tourisme d'Avranches – Mont-Saint-Michel, ni de celles de l'abbaye détenues par le Centre des monuments nationaux (CMN). Inversement, le bureau local de l'office de tourisme n'a accès ni aux chiffres de fréquentation de l'observatoire du syndicat mixte, ni à ceux des visites de l'abbaye gérés par le CMN. Un accord d'échange de données avec l'office de tourisme intercommunal pourrait aussi permettre au CIT du syndicat à La Caserne de développer un rôle de point de vente avancé pour diverses prestations ou visites dans l'île ou la baie, qui lui fait défaut, mais aussi un rôle d'optimisation de l'accueil des flux de visiteurs, au moyen d'une meilleure synergie avec les tour-opérateurs responsables des arrivées et des départs de groupes par cars.

Une meilleure synergie entre les intervenants du territoire, en particulier entre la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel - Normandie (qui a pris la suite, dans le pourtour de la baie, de la communauté de communes Avranches – Mont-Saint-Michel), et le syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel, associant également le CMN, permettrait également de mieux anticiper et réguler les flux de visiteurs, arrivant notamment en groupes par cars, de façon à améliorer la sécurité du site et la fluidité des accès, la qualité des visites et les conditions de transports par navettes.

Le Mont-Saint-Michel, lieu le plus visité chaque année dans la région Normandie, avec 2,3 millions de visites en 2015, sur 17,5 millions, en constitue l'un des sites majeurs sur le plan touristique. A ce titre, et compte tenu de l'implication de la région dans le développement du tourisme, il conviendrait que le syndicat mixte et la région élaborent et mettent en œuvre un contrat d'objectifs pluriannuel assurant une visibilité dans le temps de la gestion des équipements et des ouvrages

²² La certification HQE (haute qualité environnementale) s'inscrit dans le but de favoriser les constructions saines et confortables, tant dans le public que dans le privé, maîtrisant leur impact sur leur environnement extérieur, dans une perspective de développement durable.

²³ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

Le trop grand nombre d'intervenants publics locaux dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des actions menées en matière de tourisme, et l'enchevêtrement des interventions nuisent à l'émergence d'une stratégie cohérente, ainsi qu'à la lisibilité et à l'efficacité des actions menées. Une clarification des rôles est indispensable dans les statuts du syndicat mixte de la Baie lui-même et, à l'issue du regroupement des communautés de communes du Sud Manche, afin que les compétences exercées et les objectifs retenus soient mieux définis à chaque stade, les moyens mieux coordonnés et que l'efficacité de chaque dispositif puisse être régulièrement évaluée.

B - Les actions publiques menées pour améliorer l'attractivité du site

1 - Le RCM, une opération d'aménagement du site pour le tourisme

Le Mont-Saint-Michel retrouve son écrin maritime grâce à ce projet RCM qui vise à « *conserver à tout prix cette double œuvre de la nature et de l'art.* » En restaurant en profondeur le paysage et en renouvelant l'approche du site, les aménagements réalisés encouragent le développement d'activités touristiques variées. Dans sa globalité, le projet renforce l'image maritime et le caractère insulaire du Mont-Saint-Michel, même si la mer n'enserme complètement le rocher que lors des grandes marées. Plusieurs aménagements du site répondent aux attentes des touristes.

Le nouveau parking reste un point d'entrée rapide et commode, dont le repositionnement sur le site de La Caserne offre aux touristes un accès verdoyant jouxté par les polders, qui se fond naturellement dans le paysage en n'étant désormais plus visible du Mont.

Le réaménagement du site de La Caserne offre plusieurs moyens de déplacement au public, notamment aux personnes à mobilité réduite, qui convergent, *in fine*, sur une voie unique de circulation, un pont passerelle de 730 mètres. Le libre accès au Mont, *via* les navettes gratuites, limite principalement l'attente des visiteurs aux délais de rotation des navettes. En effet, l'accès au Mont reste essentiellement gratuit et seul l'accès à l'Abbaye, ainsi qu'à quatre musées, est payant²⁴. Le visiteur ne règle son parking, *via* des automates, qu'au moment de son départ. Au regard de son positionnement, le CIT ne s'impose pas comme un point de passage obligé entre le parking et le point de départ des navettes, probablement en raison de l'absence de billetterie de tickets d'entrée. Le flux naturel des visiteurs s'oriente essentiellement vers les navettes plutôt que vers le CIT. Par conséquent, les potentiels clients n'ont que peu de visibilité sur les produits dérivés proposés par le CIT.

Grâce à l'aménagement d'une esplanade de 25 000 m², le barrage du Mont-Saint-Michel offre un panorama exceptionnel sur le rocher. L'architecte souhaitait qu'il propose une espace de contemplation qui permette de « *...découvrir à la fois la machine dans sa fonctionnalité et le Mont-Saint-Michel dans son rapport à la Baie.* » Les garde-corps du barrage, réalisés en bronze, rappellent un bastingage et forment un véritable balcon maritime. En lien avec le caractère universel du Mont, ce bastingage comporte les gravures des quatre alphabets (arabe, latin, grec et hébraïque).

Le CGEDD observe que « *la construction d'un nouvel accès au Mont, décalé vers l'Est, offre désormais un meilleur angle de vue au visiteur.* » En outre, le pont-passerelle favorise la circulation aux touristes piétons sur un large trottoir habillé en platelage de bois de chêne.

²⁴ En 2016, la tarification est la suivante : accès adulte de plus de 25 ans à l'Abbaye : 9 €, audio-guide : 4,50 €. Les recettes de l'Abbaye reviennent au Centre des monuments nationaux. Pour les musées (archéoscope, musée historique, musée de la mer et de l'écologie, logis Tiphaine et demeure de Bertrand du Guesclin), il existe notamment un forfait des quatre musées à 9 € (adulte à partir de 18 ans) et une entrée pour un musée à 4 € (adulte à partir de 18 ans).

Si le Mont-Saint-Michel reste un cadre privilégié du tourisme patrimonial et culturel, sa baie est un vecteur de développement de l'écotourisme. Plusieurs activités auxquelles on pense peu, s'y développent : découverte des paysages des polders et du théâtre des marais, traversées et randonnées pour apprécier la faune et la flore, ainsi que les légendaires sables mouvants, cyclotourisme le long de la voie verte (25 km) de la Baie du Mont-Saint-Michel, tourisme gastronomique (plaisirs et gourmandises de la Baie : biscuits, confitures, cidres, huîtres et viande d'agneau d'appellation d'origine protégée « *Prés Salés* »).

Le Mont et sa baie présentent un potentiel touristique qui appelle à être développé dans le cadre d'une stratégie propre aux spécificités de cette aire géographique mondialement connue. Si l'accès au site insulaire a indéniablement été facilité et mis en valeur sur le plan esthétique et environnemental par les investissements réalisés par le syndicat mixte, dans le cadre du RCM, en revanche, l'amélioration des conditions d'accueil du public, second point de son objet statutaire (article 2, alinéa 2), reste à mener à bien dans un réel souci de qualité de l'offre de services.

2 - Les classements de la baie du Mont-Saint-Michel au cœur des enjeux d'attractivité

Le seul label touristique hexagonal attribué au Mont-Saint-Michel est celui de « station classée ». Ce label est notamment décerné aux stations balnéaires, thermales, climatiques et de tourisme qui mettent en œuvre une politique d'accueil et d'animation touristique de qualité. Le maintien de ce label et, éventuellement, l'obtention d'autres nécessitent une coordination formalisée et plus étroite entre le syndicat mixte, responsable des accès et du premier accueil, l'office de tourisme intercommunal, la commune du Mont-Saint-Michel et le Centre des monuments nationaux qui gère l'Abbaye et anime le site. La baie est, quant à elle, classée « Zone Natura 2000 » par l'Union européenne.

L'enjeu de loin le plus important pour le Mont-Saint-Michel est le renouvellement de l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO qui date de 1979. Depuis 2005, l'organisation mondiale souhaite revisiter ses sites afin de s'assurer, notamment, de la présence effective d'un plan de gestion local. En 2005, puis en 2011-2012, l'UNESCO a mis en cause la France à propos du Mont-Saint-Michel, pour son absence de plan de gestion et sa gestion défectueuse, soulignant, notamment, en 2011, que « *le plan de gestion du Mont-Saint-Michel est une mesure qui n'a pas encore abouti à une solution concrète.* »

Les points faibles de la gestion du site, selon l'organisation internationale, consistent en un « *problème de coordination* » et un « *problème de sur-fréquentation du site et de gestion des flux touristiques*²⁵. » L'UNESCO regrette, en particulier, « *l'absence d'un gestionnaire unique.* » Néanmoins, en lien avec certaines des attentes environnementales du comité du patrimoine mondial et à la suite de sa mission de novembre 2011, le syndicat mixte du Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel a retenu plusieurs normes dans son document d'orientations générales approuvé le 13 juin 2013 : définition d'une zone d'exclusion des éoliennes correspondant aux deux tiers du Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel, d'Avranches à Pontorson²⁶, analyse paysagère précise des développements urbains des communes littorales, en co-visibilité avec la baie et le Mont, préservation et mise en valeur des co-visibilités et attention paysagère particulière aux villages du sud de la baie.

²⁵ UNESCO, Patrimoine mondial, rapport n° 80bis, « *Mont-Saint-Michel et sa baie* », novembre 2011, p. 40. Les plans de gestion du patrimoine mondial sont précisés, pour la France, dans deux documents : la « *Charte pour la gestion des biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial* » signée le 20 septembre 2010 entre l'Etat et l'association des biens français du patrimoine mondial et la circulaire du 12 avril 2012 relative à la gestion des biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial.

²⁶ Ce secteur correspond à la majorité du territoire du Sud Manche, au sud d'une ligne Granville-Villedieu.

Dans ce même document, à la suite du classement du site tri-communal de La Caserne par décret du 6 juillet 2012, le syndicat mixte du SCOT a recommandé, notamment, que les équipements commerciaux et touristiques s'intègrent dans une démarche de « *requalification architecturale, paysagère et environnementale*, » en accord avec la valorisation du site et de la baie, ceci pour répondre aux observations de l'UNESCO dans son rapport de 2011, à propos du « *manque de caractère, d'harmonie visuelle* » et d'un « *aspect trop commercial du lieu-dit La Caserne*²⁷. »

Dans un rapport de juin 2015, le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) s'est penché sur « *la requalification du secteur de La Caserne* », point de passage quasi-obligé des touristes se rendant au Mont-Saint-Michel. Ce quartier littoral est partagé entre trois communes : à l'ouest, le long du Couesnon, la commune du Mont, avec notamment le bâtiment servant à l'exploitation du barrage, à l'est et au nord-est de la route centrale du hameau, et face à la mer, la commune de Pontorson et au sud, notamment avec le siège du syndicat mixte, le CIT et les principaux parkings, la commune de Beauvoir. Si les trois communes ont institué une police municipale unique, en revanche, la fiscalité directe locale, la voirie et le ramassage des déchets sont hétérogènes.

Le secteur de La Caserne, aux termes de ce rapport du CGEDD, devrait se transformer progressivement en « *polder boisé* », sans exclure une extension limitée du bâti. Pour faciliter l'évacuation des personnes en cas de submersion (le sol du polder se situant à 2,10 m - 2,20 m au-dessous de la cote de submersion), « *un réseau de passerelles privées et publiques* » est proposé par les auteurs du rapport du CGEDD.

En dépit des efforts réalisés par le syndicat mixte du SCOT du Pays de la Baie pour retenir des objectifs à la fois paysagers et environnementaux dans la baie, la question du renouvellement ou non de l'inscription UNESCO est essentielle pour maintenir l'attractivité du site, tant un déclassement serait néfaste en termes d'image. Par rapport aux nouvelles candidatures, il manque, dans certains sites classés en France au cours des années 1970, comme le Mont-Saint-Michel :

- une zone tampon clairement délimitée entre les accès et le périmètre de celui-ci et soumise à certaines restrictions juridiques ;
- une gouvernance effective par une seule structure de gestion, responsable du bien au quotidien ;
- un plan de gestion du site.

Le plan de gestion d'un site inscrit au patrimoine mondial constitue un projet scientifique et culturel du bien et un cadre stratégique opérationnel intégrant un plan pluriannuel d'actions pour la protection, la restauration et la mise en valeur du patrimoine bâti ou naturel. Ce plan de gestion doit notamment comprendre un volet budgétaire, assurant à l'organisation internationale l'effectivité de la protection et de la gestion des ressources disponibles et la programmation, ainsi que les moyens humains, techniques et financiers nécessaires²⁸.

²⁷ UNESCO, Patrimoine mondial, rapport n° 80 bis, « *Mont-Saint-Michel et sa baie* », novembre 2011, p. 44.

²⁸ Anne Watremez : « *Les plans de gestion patrimoine mondial de l'UNESCO : un outil de développement territorial au service des collectivités locales ?* » in Lettre de l'Ocim, 2013.

A ce titre, la gestion, de préférence décentralisée²⁹, requise par l'UNESCO et par la France, dans le cadre de la charte du 20 septembre 2010³⁰, doit s'opérer sur place et assurer une bonne liaison avec les partenaires locaux. Dans la charte, il est demandé que le plan de gestion définisse les acteurs locaux mais aussi qu'il valorise le projet dans ses dimensions de protection et de développement et qu'il le fasse partager par les habitants ; de même, le plan doit « *partager le projet dans sa dimension touristique.* »

Si le rapport du CGEDD sur la requalification du secteur de La Caserne et le classement de ce hameau d'accès par décret du 6 juillet 2012, a contribué au règlement de la question de la zone tampon³¹, la plupart des problèmes demeurent quant au renouvellement du classement UNESCO pour la mise en place d'une gouvernance unique du site au quotidien, intégrant les aspects architecturaux, maritimes et environnementaux, quant à la définition d'un plan de gestion pluriannuel. L'organisation mondiale suggérait dans son rapport de 2011, que « *le comité de pilotage pour le rétablissement du caractère maritime* » puisse « *endosser le rôle de la structure de gestion qui manque actuellement, en devenant interlocuteur et responsable de tous les enjeux autour du Mont-Saint-Michel et sa baie.* » Elle recommandait qu'un « *seul comité de coordination puisse intégrer les différentes responsabilités d'environnement, de patrimoine, d'urbanisme et d'agriculture, et aussi de faire respecter les règles du patrimoine mondial.* » L'absence de ville importante proche, venant en appui permanent de la gestion du site, rend nécessaire la définition, par les collectivités territoriales et en liaison avec l'Etat, d'une structure de gestion financièrement viable et pérenne, capable de globaliser le traitement de l'ensemble des problèmes à résoudre sur la base d'une nouvelle gouvernance.

3 - L'amélioration des transports à destination du Mont-Saint-Michel

Le syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel est jusqu'ici autorité organisatrice de transports de second rang et a signé, à cet effet, le 15 février 2012, une convention de délégation de compétences de la ligne de transport départementale Manéo Pontorson – Le Mont-Saint-Michel avec le conseil départemental de la Manche. Par délibération du bureau du syndicat mixte du 26 avril 2013, le président a été autorisé à mettre à jour par voie d'avenant cette délégation de compétences, de façon à prendre acte de l'achèvement des travaux de RCM du Mont-Saint-Michel et à clôturer la desserte de la ligne Granville – Le Mont-Saint-Michel jusqu'au pied du rocher, à compter du 3 juin 2013.

Parallèlement, aux termes de l'article 25 de la convention de délégation de service public de 2009, le délégataire est désigné comme « *autorité organisatrice des transports urbains.* » La loi NOTRe du 7 août 2015, désignant la région comme compétente en matière de transports interurbains, et le vote des tarifs de stationnement (supposés financer les navettes) au parc de stationnement de La Caserne relevant du syndicat mixte, c'est lui qui devrait être désigné comme autorité organisatrice de mobilité et non son délégataire (article 15 de la loi)³².

²⁹ Dans un document de 2009 relatif aux systèmes de gestion du patrimoine, l'UNESCO critique la gestion nationale ou régionale d'un bien culturel classé : « *Il est rare que ce système de gestion principal mis en place au niveau national ou régional soit adapté à une gestion efficace, comme dans le cas des centres urbains historiques ou des paysages culturels* » (ch. 4, p. 60). La structure institutionnelle de gestion, selon ce même rapport (p. 76), « *doit respecter le principe de décentralisation organisationnelle, le cas échéant, pour rapprocher les décideurs des problèmes du bien, favorisant ainsi la participation communautaire et la promotion d'approches durables.* » Ailleurs, l'UNESCO soulève la question de « *la capacité du cadre institutionnel à faire face aux besoins des biens culturels, notamment à travers son autonomie* » (p. 77).

³⁰ Charte pour la gestion des biens français inscrits sur la liste du patrimoine mondial entre l'Etat et l'association des biens français du patrimoine mondial. « *Outre l'Etat, la convention doit affirmer la responsabilité des collectivités territoriales, gestionnaires et garantes du territoire (qui) sont chargées de la mise en œuvre locale des politiques, de leur application réglementaire, ainsi que des actions d'aménagement dans le cadre de leurs compétences.* »

³¹ La question de la digue-route partagée entre deux communes, du pont-passerelle et du terre-plein, notamment pour le volet de la sécurité des personnes sur la voirie, reste entière, de même que la question des accès piétons (pouvoirs de police du maire).

³² Extrait de la loi NOTRe : Article 15 I.- Le code des transports est ainsi modifié : (...) 2° L'article L. 3111-1 est ainsi rédigé : (...) « *Toutefois, lorsque, à la date de publication de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, il existe déjà, sur un territoire infrarégional, un syndicat mixte de transports ayant la qualité d'autorité organisatrice en matière de transports urbains et de transports non urbains, ce syndicat conserve cette qualité.* »

En 2009, le syndicat mixte a confié à son délégataire Transdev, parmi les dispositions des ouvrages d'accueil, un service de navettes de transport entre Pontorson et le Mont (préambule et article 2 de la convention de délégation). En particulier, la gestion du parc de stationnement de la gare de Pontorson est incluse dans le périmètre de la délégation (article 2). Chaque année, de 2009 à 2015, l'ancienne région Basse-Normandie et la région Bretagne ont mis en place, en juillet et août, un service intitulé « Ligne Baie », permettant aux voyageurs de découvrir la baie du Mont-Saint-Michel de Granville à Saint-Malo. Ce dispositif combine les réseaux TER³³ des deux régions, ainsi que divers services urbains et interurbains, avec possibilité de prêts de vélos. Le pass « Ligne Baie » permet également d'obtenir des réductions aux sites, aux équipements ou aux services (musées, aquariums, promenades en mer), pour un tarif adulte de 12 € en 2015 (contre 10 € en 2012).

Les comptes administratifs du syndicat mixte font apparaître au compte 65648 les compensations tarifaires versées au délégataire sur la base du contrat de délégation de service public, ainsi que la participation au financement de l'offre tarifaire « Ligne Baie », suivant la convention tripartite du 6 juillet 2012 entre le syndicat mixte, le délégataire et l'ancienne région Basse-Normandie. L'objet consiste à faciliter l'accès en transport collectif au Mont-Saint-Michel, ainsi qu'aux autres sites de la baie. Le pass, matérialisant la tarification, est valable un jour ou deux, au choix. Il donne accès, dans le pourtour de la baie, aux TER de l'ancienne région Basse-Normandie et la région Bretagne, aux autocars du réseau TER entre Granville et Folligny, ainsi qu'à diverses lignes routières régionales et départementales (le service de réseau urbain de l'agglomération de Saint-Malo étant compris dans le périmètre). Les dépenses transport totales du syndicat mixte au compte 6564 « Participations aux organismes de transport » restent modestes et décroissent fortement depuis 2013 :

Tableau n° 36 : Dépenses de transport du syndicat mixte de 2012 à 2015

Dépenses transport du syndicat mixte (en milliers d'euros)	2012	2013	2014	2015
Compte 65648		174	67	60

Sur année pleine, la fréquentation de la ligne de cars de la gare de Pontorson au Mont-Saint-Michel, exploitée par le délégataire CPPMSM dans le cadre de la délégation de service public d'accueil-accès, concession du syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel, reste faible et connaît même une érosion depuis 2013, l'année 2012 étant incomplète. Cette fréquentation représente environ 1 % du flux annuel de visiteurs. Elle s'explique, en partie, par la fréquence insuffisante des liaisons Avranches – Pontorson (trois liaisons par jour, dont deux seulement entre 8h et 20h) et la mauvaise desserte Avranches – Granville (Granville étant terminus de la ligne de Paris) : trois trains par jour mais avec correspondances et durée au minimum d'1h23. Granville est à plus de trois heures de train de Paris. La liaison ferroviaire la plus rapide en provenance de Paris passe par Rennes (desservie par TGV³⁴), le trajet Paris-Rennes durant moins de deux heures et Rennes-Pontorson 45 minutes environ.

Tableau n° 37 : Service d'autocars Pontorson – Le Mont-Saint-Michel

ligne Pontorson le Mont	2012*	2013	2014	2015
nombre de voyageurs	26 807	29 792	23 633	24 463
prix unitaire ticket (€ HT)	1,87	1,87 puis 2,80	2,80 puis 2,82	2,91
titres unitaires vendus	26 782	31 187	23 640	24 463
recettes (€ TTC)	53 614	79 901	67 517	78 524

*depuis avril 2012

Source : rapports annuels du délégataire

³³ Train express régional.

³⁴ Train à grande vitesse.

Par délibération du 6 septembre 2012, le syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel a accepté de cosigner une charte formalisant la coopération pour l'élaboration et le fonctionnement du système d'information multimodale sur les transports de voyageurs dans l'ancienne région Basse-Normandie. Mais l'essentiel des actions publiques destinées à l'amélioration de la desserte du Mont-Saint-Michel provient de la région.

L'ancienne région Basse-Normandie avait également prévu de mettre en service, à partir de la mi-2016, des trajets en autocar Villedieu – Le Mont-Saint-Michel, en correspondance avec des trains Paris-Granville. Dans ce cadre, un forfait train + autocar, pouvant inclure la visite du Mont-Saint-Michel, a été institué. Dans le cadre de son contrat de projet Etat-région (CPER) 2014-2020, l'ancienne région Basse-Normandie a aussi prévu 14,6 M€ pour moderniser le tronçon ferroviaire Avranches-Dol de Bretagne, afin que la gare de Pontorson puisse accueillir des trains en provenance de Paris à l'horizon 2020. Ce projet en cours comprend deux étapes. Une première étape a consisté, à partir de 2013, à rénover la voie au nord du périmètre, entre Folligny et Avranches, et à installer un poste de commande en gare d'Avranches. Un protocole Etat-région a été rédigé en 2013 afin de scinder l'opération inscrite sur deux CPER. La seconde étape, qui inclut des travaux de renouvellement de signalisation, ces derniers devant s'achever à la fin de 2017, concerne la liaison Avranches-Dol de Bretagne et porte sur la mise en voie unique. S'agissant de la gare de Pontorson, il est prévu une participation de la région Normandie à hauteur de 250 000 € pour le financement des études.

L'ancienne région Basse-Normandie a également décidé de mettre en service des trajets en autocar par Villedieu-Rouffigny, en correspondance avec les trains « Régiolis » de Paris – Granville. Une offre vers le Mont-Saint-Michel est ainsi prévue au départ de Paris, avec un forfait train + autocar pouvant inclure la visite du Mont-Saint-Michel. En 2016, la nouvelle région Normandie et la SNCF ont maintenu un voyage en chemin de fer et car de Paris-Montparnasse jusqu'au Mont-Saint-Michel, *via* Villedieu-Rouffigny, pour un tarif de 35 € l'aller et 100 € dans l'autre sens, à compter du 5 juillet 2016. Une évaluation du dispositif est en cours. Un autre service est maintenu : offres TER Caen – Granville le week-end ; l'offre de la « Ligne Baie » (*supra*) entre Granville et Saint-Malo, desservant la baie du Mont-Saint-Michel (1h20) a cessé au premier semestre 2016. La région Normandie a élaboré, en partenariat avec le département de la Manche, une offre alternative par voie routière.

Les nouvelles dispositions législatives (loi n° 2015-990 du 6 août 2015) ont entraîné l'apparition d'une offre de cars privés au départ de Paris Porte Maillot, et à destination du Mont-Saint-Michel, avec des tarifs allant de 19,50 € (achat en ligne) à 39,50 € (achat à bord). Les compagnies parisiennes privées d'autocars-autobus proposent des excursions guidées du Mont-Saint-Michel au départ de Paris, pour des tarifs à partir de 129 € sur une journée, ainsi que des excursions guidées incluant, en outre, soit la visite de Saint-Malo, Omaha Beach et Arromanches, soit celle de trois châteaux de la Loire (tarifs de 385 € à 405 € sur deux jours, incluant l'hébergement).

La chambre constate la faiblesse de l'évolution de la desserte en matière de transports publics à destination du Mont-Saint-Michel et les moyens limités du syndicat mixte dans ce domaine, moyens qui n'ont pas prouvé leur efficacité. En effet, la loi NOTRe du 7 août 2015 affirme la compétence de la région en matière d'organisation des transports interurbains. Il convient qu'en liaison avec la région Normandie et la région Bretagne, le syndicat mixte redéfinisse et clarifie ses modes d'intervention, et revoie, notamment, les liaisons entre la gare de Pontorson et le parc de La Caserne, en fonction des évolutions des besoins et de la modernisation du réseau de transports en commun. Cette redéfinition devrait aboutir dans de brefs délais, compte tenu de l'ampleur des retards accumulés dans ce domaine.

C - Les retombées économiques

1 - Les résultats du projet RCM en termes de fréquentation : la tendance 2011-2015

En 2011, le syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel a créé l'observatoire de la fréquentation du Mont-Saint-Michel. Ses objectifs sont de disposer de données statistiques fiables permettant, d'une part, d'analyser l'impact de l'opération sur l'accueil et l'accès au rocher et, d'autre part, de pouvoir les partager avec les acteurs locaux et améliorer la qualité d'accueil des visiteurs. Le nombre de visiteurs du Mont (à distinguer du nombre de visiteurs du monument historique de l'Abbaye, géré par le Centre des monuments nationaux) est ainsi recensé avec prévision. En 2013, pendant la durée des travaux, et du fait de l'absence de mise en place des nouvelles navettes entre le parc de stationnement payant et le pont-passerelle, la fréquentation a décliné (- 11,7 %). Depuis la fin des gros travaux d'accès, mi-2014, le nombre de visiteurs intramuros a progressé de 3,2 % en 2014 et 3,3 % en 2015, sans toutefois retrouver son niveau de 2012. Cependant, il reste difficile d'affirmer que ces évolutions dépendent uniquement du RCM du Mont, même si celui-ci, au minimum, au moment des principaux travaux, a eu un impact aboutissant au report de certains déplacements sur place, ainsi, à l'inverse, qu'un rôle d'attrait supplémentaire au moment des grandes marées, depuis lors.

Tableau n° 38 : Evolution du nombre de visiteurs intramuros de 2011 à mi-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2011- 2012	Evolution 2012- 2013	Evolution 2013- 2014	Evolution 2014- 2015	Evolution 2015- 2016
Janvier		75 355	65 436	65 258	67 056	58 331		-13,16%	-0,27%	2,75%	-13,01%
février		118 154	91 074	88 649	106 450	94 101		-22,92%	-2,66%	20,08%	-11,60%
mars		168 078	144 045	139 949	162 151	140 081		-14,30%	-2,84%	15,86%	-13,61%
avril		233 775	180 182	204 716	225 381	224 318		-22,93%	13,62%	10,09%	-0,47%
mai		243 052	239 065	234 437	252 008	236 513		-1,64%	-1,94%	7,50%	-6,15%
juin		216 014	220 446	218 794	218 614	199 767		2,05%	-0,75%	-0,08%	-8,62%
juillet		299 680	300 642	290 326	301 188			0,32%	-3,43%	3,74%	
Aout	383 160	422 426	379 534	394 110	369 750		10,25%	-10,15%	3,84%	-6,18%	
septembre	231 254	256 240	211 526	232 618	244 692		10,80%	-17,45%	9,97%	5,19%	
octobre	199 227	216 250	168 998	189 350	197 702		8,54%	-21,85%	12,04%	4,41%	
novembre	111 008	118 298	99 198	97 423	86 050		6,57%	-16,15%	-1,79%	-11,67%	
décembre	105 065	108 680	86 457	101 390	100 599		3,44%	-20,45%	17,27%	-0,78%	
total		2 476 002	2 186 603	2 257 019	2 331 639			-11,69	3,22%	3,31%	

Source : observatoire de la fréquentation du syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel

La part relative des visiteurs accédant au site payant de l'Abbaye, par rapport à ceux qui fréquentent le site gratuit (le rocher), a progressé depuis les gros travaux du RCM, passant de 50 % en 2012 à 54 % de 2013 à 2015. Le projet RCM, s'il n'a, à lui seul, pas joué de rôle direct dans ce domaine, n'a, en tout état de cause, pas freiné cette évolution. L'Union des commerçants du Mont-Saint-Michel, si elle émet quelques critiques de détail sur le projet et quelques propositions pour l'avenir, ne remet pas en cause la réalisation globale des ouvrages en place (voir annexe n° 4).

Tableau n° 39 : Part des visiteurs du site payant de l'Abbaye dans le flux total de visiteurs

Fréquentation 2015	2012	2013	2014	2015
P = site payant MSM	1 246 983	1 184 365	1 223 257	1 259 873
G = site gratuit MSM	2 476 002	2 186 603	2 257 019	2 331 639
P/G	50 %	54 %	54 %	54 %

Source : CRT/CDT, syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel (observatoire de la fréquentation)

2 - La clientèle japonaise

A partir de 2012, la fréquentation japonaise, la première clientèle étrangère du site, a décliné fortement et de façon régulière. Le nombre de touristes nippons visitant l'Abbaye a baissé, de 2012 à 2015, de 51 %. En année pleine, en 2012, 287 000 touristes japonais s'étaient rendus au Mont-Saint-Michel et y avaient visité l'Abbaye, soit environ 12 % de la fréquentation totale du site gratuit mais 23 % du site payant³⁵, chacun dépensant en moyenne 80 € par jour, selon la presse³⁶ (contre 39 € par nuitée, en moyenne, pour l'ensemble des touristes dans le département de la Manche en 2015). En 2015, le nombre de visites japonaises à l'Abbaye est passé à 146 800, soit 30 % de la clientèle étrangère et près de 12 % de la clientèle payante du site. Les touristes japonais ne représentent plus que 6 % des visiteurs du site gratuit en 2015³⁷. En novembre 2015, le flux de tour-opérateurs conduisant sur place des touristes nippons se serait réduit. Les services du syndicat mixte ont fait état, en mars 2016, d'une réduction de 60 % du nombre de touristes japonais, en groupes, dans l'hôtellerie-restauration³⁸. En août 2016, une agence montoise mentionne 50 % de groupes japonais en moins. Cette clientèle, d'après l'office de tourisme du Mont, fréquentait le site, notamment hors saison. Le manque à gagner économique dû à ce repli de la clientèle japonaise, s'élèverait ainsi, en 2015, à environ 11,2 M€ par rapport à 2012, au Mont-Saint-Michel, sur un chiffre d'affaires global estimé à 80 M€ par an³⁹.

Les causes du recul de la fréquentation japonaise au Mont-Saint-Michel sont probablement multiples⁴⁰. Toutefois, l'une d'elles concerne le Centre des monuments nationaux. Selon le rapport parlementaire d'information Dubié-Le Ray de 2015 sur l'évaluation de la politique d'accueil touristique, le Centre des monuments nationaux, « *ayant constaté que le Mont-Saint-Michel était parfois victime de son succès, (...) a entrepris de convaincre les tours opérateurs asiatiques de faire visiter le site d'Azay-le-Rideau un peu à l'écart des grands flux de circulation*⁴¹. » Les autocaristes privés ont, en tout état de cause, été influencés par cette orientation⁴².

En plus du manque à gagner économique, le recul de la fréquentation japonaise pose le problème spécifique de l'attraction internationale de l'Abbaye, monument historique. En effet, une large majorité des Japonais en voyage dans notre pays y visite des musées et des monuments : 94 % selon certaines études⁴³. L'impact de leurs séjours est assez net dans leur pays, puisqu'ils les partagent largement sur les réseaux sociaux. Enfin, ce recul de la fréquentation sur le Mont s'accompagne d'un repli qui semble également observé ailleurs en Normandie, au cours de l'été 2016, notamment à Rouen.

³⁵ Sources CRT/CDT : « *La fréquentation dans les sites et lieux de visite en Normandie* », 2016.

³⁶ Source originelle : association des tour-opérateurs japonais à Paris, citée dans *Le Figaro*, septembre 2011.

³⁷ Sources CDT/CRT : la proportion de touristes japonais sur l'ensemble des touristes du site gratuit a été estimée d'après le nombre de touristes japonais visitant l'Abbaye, seule donnée fiable, la plupart des touristes japonais visitant le Mont en groupe avec visite incluse du monument abbatial.

³⁸ Un reportage télévisé diffusé en juin 2016 évoque, pour un tour-opérateur spécialisé dans la visite du Mont-Saint-Michel à partir du centre de Paris (avenue de l'Opéra), une diminution de 70 % de sa clientèle japonaise. Les trajets en car s'effectuent en aller-retour de Paris en une journée.

³⁹ Estimation d'un article de presse, 2014 ; ordre de grandeur qui n'a pas dû beaucoup évoluer depuis lors.

⁴⁰ Le retrait des touristes japonais ne serait pas dû directement à une question de pouvoir d'achat. Le pouvoir d'achat des japonais n'a cessé de se renforcer depuis 2009 (PIB par habitant environ + 20 % jusqu'en 2015, exprimé en dollars courants) et, depuis avril 2011, le cours du yen a progressé de 25 % par rapport à l'euro jusqu'en septembre 2016. Les japonais en voyage touristique sont « *très dépensiers* » selon l'étude de la CCI Marseille-Provence (214 € par jour et par personne en moyenne). L'absence de boutiques de luxe et de mode au Mont-Saint-Michel constitue également, à cet égard, un point négatif pour les touristes japonais.

⁴¹ Assemblée nationale, « *Rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil touristique* », Mme Dubié, M. Le Ray, 2015, p. 97.

⁴² Voir *supra*, VI – C – 3.

⁴³ « *Connaître les touristes japonais* », Conseil départemental des Bouches-du-Rhône, CCI Marseille Provence.

Le contrat de destination « le Mont-Saint-Michel et sa Baie » signé le 16 décembre 2014, notamment entre l'Etat, les régions Normandie et Bretagne (voir VI, B-2 *supra*), comporte un engagement des partenaires, qui vise à améliorer la qualité d'accueil proposée sur l'ensemble de la chaîne de services touristiques de la destination. Il y est notamment précisé que « *les modalités d'accueil devront être particulièrement soignées sur le site du Mont-Saint-Michel lui-même, en associant tous les acteurs de la chaîne de services dans une démarche intégrée.* » Compte tenu de la sensibilité du public, notamment japonais, aux questions de qualité de l'accueil et de l'hébergement, les actions de qualification et de labellisation des services locaux pourraient faire l'objet de définitions, d'incitations suffisantes et de réalisations mesurables par le syndicat mixte.

3 - Les évolutions récentes

Sur le premier semestre de 2016, une baisse de fréquentation globale du site (gratuit) du Mont-Saint-Michel est observée chaque mois et de manière nettement plus marquée (- 7,6 % par rapport au premier semestre 2015, soit 78 500 visiteurs en moins)⁴⁴. Le manque à gagner économique pour l'intramuros, au premier semestre 2016, serait donc d'au moins 3 M€, sur la base des 39 € par nuit, en moyenne, par touriste dans la Manche, soit 6,9 M€ sur année pleine, à hypothèse constante de saisonnalité. Au total, il semble que la majeure partie de la baisse de fréquentation du Mont-Saint-Michel en 2016 soit à relier au repli de la clientèle étrangère, notamment japonaise et américaine, et que cet impact économique supplémentaire proviendrait de la conjonction d'éléments structurels et conjoncturels (les attentats de Paris et Nice). En effet, si, jusqu'en 2012, la fréquentation étrangère du site payant de l'Abbaye était régulièrement plus nombreuse que la fréquentation française, à une exception près (2011, avec une quasi-égalité), en revanche, depuis 2013, la part des touristes français est croissante (atteignant 61 % en 2015) et rien n'indique que cette tendance marquée soit inversée⁴⁵.

Toutefois, il ne semble pas que les flux en provenance des autres pays européens, qui utilisent de façon significative des voitures individuelles, aient été sensiblement affectés jusqu'en 2015. La fréquentation du parc de stationnement payant par les véhicules légers (565 000 entrées en 2015) a, en effet, progressé en 2015 de 12 % (soit + 60 824 voitures) par rapport à 2014, d'après le rapport d'activité du délégataire. Elle s'avère également nettement supérieure aux années antérieures : 395 000 entrées VL en 2012, et 455 000 entrées VL en 2013. La fréquentation des autocars a été également croissante (+ 5 % sous forme de tickets, la plus importante), soit 400 cars en plus. Représentant de l'ordre de 10 % des stationnements de cars au parc payant, les cars optant pour la formule « badge fast » ont progressé de près de 29 % en 2015, soit 220 cars en plus⁴⁶.

⁴⁴ Source : observatoire de la fréquentation. Selon l'ancien ordonnateur, la fréquentation de l'Abbaye elle-même aurait baissé de 9 % durant l'été 2016, par rapport à la même période de 2015.

⁴⁵ Au sein de la clientèle française, les touristes normands accroissent leur poids prépondérant (61,3 % en 2015, soit 11,3 % de plus qu'en 2014).

⁴⁶ Il ne peut être exclu que le remplissage des cars ait été cependant moins bien assuré à partir du second semestre 2015. Selon une agence montoise, citée par Ouest France le 29 août 2016, les groupes de provenance étrangère sont de 20-25 personnes, au lieu de 40 habituellement.

La contraction de la fréquentation au Mont-Saint-Michel, au premier semestre 2016, s'accompagne toutefois d'une augmentation de la fréquentation globale dans l'ensemble du territoire de la communauté de communes d'Avranches – Mont-Saint-Michel. Le bureau d'Avranches de l'office de tourisme intercommunal indique ainsi, sur les huit premiers mois de 2016, une progression par rapport à la même période de 2015⁴⁷. L'arrière-pays de la Baie accueille majoritairement des touristes en provenance des trois régions Bretagne, Normandie et Pays de la Loire. Ce « tourisme diffus » qui irrigue le pays de la Baie de manière croissante, correspond à l'un des objectifs de « *l'opération grand site* », lancée en 1995, parallèlement au projet de RCM du Mont-Saint-Michel. Pour « *favoriser le développement socio-économique local* » et initier une « *dynamique sur le territoire* », cette opération avait notamment pour but de « *proposer des itinéraires complémentaires, voire de substitution, pour répartir l'offre touristique sur l'ensemble de la Baie et tenter d'alléger la charge de visiteurs du Mont, tout en diversifiant les retombées économiques*⁴⁸. »

*

En conclusion, la chambre recommande que le syndicat mixte, en liaison avec la communauté d'agglomération, définisse rapidement des objectifs et des moyens pour améliorer l'accueil du public sur le site (réservations de visite et d'animation et éclairage nocturne minimal). Le syndicat mixte devrait pouvoir également œuvrer en faveur du renouvellement du classement UNESCO du site, dans la mesure de ses compétences, en coopération avec la communauté d'agglomération et en relation avec les services compétents de l'Etat. Ces objectifs gagneraient à être déclinés pour le délégataire du stationnement et du transport vers le Mont-Saint-Michel.

*

⁴⁷ Fréquentation mesurée par l'office intercommunal de tourisme Avranches – Mont-Saint-Michel qui comprend des bureaux à Avranches, au Mont-Saint-Michel, à Pontorson, à Ducey, à Genêts et à Saint-Jean-le-Thomas. Le bureau d'Avranches de l'office précise, le 14 septembre 2016, que seul le mois de juin 2016 a enregistré une baisse de 5 %. Pour les chiffres de fréquentation du bureau du Mont-Saint-Michel lui-même, voir en annexe n° 5. Ces chiffres du bureau de l'office au Mont montrent une croissance constante du nombre de visiteurs du bureau lui-même (+ 5,8 % de 2012 à 2015 et + 4,7 % sur les huit premiers mois de 2016, par rapport à la même période de 2015).

⁴⁸ Rapport de l'Unesco « *Mont-Saint-Michel et sa baie (France)* » n° 80bis, novembre 2011, et préfecture de région, « *L'opération grand site (OGS) Baie du Mont-Saint-Michel* ».

ANNEXES

Annexe n° 1 : le suivi des précédentes observations de la chambre

Observations antérieures	Mesures mises en œuvre par la collectivité	Réalisation de la recommandation
1. Engager une réflexion sur la structure administrative actuelle, notamment sur les modalités de pilotage budgétaire.	Délibération du 21 février 2013 relative aux AP/CP et au budget primitif 2013. Délibération du 23 décembre 2013 sur les AP/CP. Délibération du 23 novembre 2015 sur les AP/CP et le budget primitif 2016.	La mise en place des AP/CP a été réalisée en 2013.
2. Engager une réflexion sur les modalités concrètes de l'exercice de la fonction « contrôle de gestion » au sein des services, en relation avec les observations sur la fiabilité des comptes et le suivi budgétaire.	Réunions de bilan avec la direction des finances et du contrôle de gestion de l'ancienne région Basse-Normandie (deux à quatre par an, de 2013 à 2015) sur les questions budgétaires, les résultats budgétaires, la trésorerie, les pénalités de délégation de service public, les participations financières des collectivités, les charges de structure et les charges de personnel.	Réalisation partielle, la concertation avec la région, essentiellement d'ordre budgétaire, ne débouchant sur aucune proposition de contrôle de gestion structuré.
3. Améliorer la cohérence entre les délibérations en matière de gestion du personnel et les annexes des comptes administratifs.	Révisions de l'organigramme du SMBSM de septembre 2012 à avril 2016	Réalisé. La stratégie RH exposée dans les délibérations s'est bien traduite dans les comptes administratifs.
4. Mise en place d'une comptabilité des engagements qui, de fait, faciliterait l'évaluation des restes à réaliser.	Tableaux de suivi par ouvrage.	Inaboutie. Subsiste un défaut de concordance majeur entre les « restes à payer » de cette comptabilité et les restes à réaliser inscrits dans les comptes administratifs.
5. Elaboration d'un véritable plan d'amortissement à partir d'un inventaire de l'actif régulièrement mis à jour et contradictoire avec le comptable régional.	Délibération du 22 décembre 2014 sur la régularisation d'écritures sur exercices antérieurs (amortissement du barrage). Délibération du 22 décembre 2014 sur les durées d'amortissement. Inventaire 2015 (valeur nette 160 557 771 €). Tableau des amortissements hydrauliques amont au 1 ^{er} janvier 2015.	Réalisation très partielle, le tableau des amortissements réalisés ne portant que sur la fraction 2015 du barrage et des aménagements hydrauliques situés en amont du barrage.
6. Mise en place d'une gestion pluriannuelle des investissements du projet sous forme d'autorisations de programme.	Outil de prospective budgétaire qui présente les prévisions de recettes et de dépenses d'investissement du projet RCM et du CIT sur quatre ans, depuis 2013.	Mise en place des AP/CP et de fiches « budgets d'opérations ». Ecarts significatifs avec les comptes administratifs. Leur amélioration pourrait fournir une vision d'ensemble, notamment sur les engagements, et déterminer avec précision les restes à réaliser.
7. Améliorer la transparence en matière de détermination des contributions des différentes collectivités.	Un point financier inscrit à l'ordre du jour du comité de pilotage permet de présenter les contributions dans le cadre d'un tableau de trésorerie prévisionnel. Les rapports du président sur les budgets primitifs 2014 et 2015 mentionnent également les contributions	Réalisé.
8. Rationaliser les périodes d'appels de fonds.	Conduite d'une action concertée entre le syndicat mixte et les financeurs.	Cette concertation n'a pas permis d'éviter des difficultés systématiques de trésorerie au cours de chaque exercice.
9. Etablir un bilan annuel des contributions versées par les collectivités.	Un bilan exhaustif des contributions a permis de dissocier leur contribution aux dépenses de fonctionnement, puis d'investissement.	Réalisé.
10. Fiabilisation de l'outil actuel de suivi financier.	Le syndicat n'a pas souhaité s'équiper d'un nouvel outil de suivi à l'approche de l'échéance de réalisation du projet.	Non réalisé.
11. Mise en place d'un tableau de bord semestriel.	Des fiches techniques financières ont été réalisées par le syndicat, en lien avec les groupes de travail dédiés. Les données sont mises à jour en moyenne trois fois par an.	Réalisé.

12. Evaluation précise des futures charges de fonctionnement du syndicat.	Tourisme, sécurité, entretien des ouvrages d'accès et d'accueil : 1,7 M€ à 2,1 M€ par an (dont tourisme 0,9 M€, entretien des ouvrages d'accès et d'accueil 0,6 M€). Hydraulique (barrage, fleuve, chenaux marins, environnement) 2,5 M€ (dont barrage 1 M€, dragage 1 M€, suivi environnemental et structure administrative 0,5 M€).	Les prévisions de dotation aux amortissements des ouvrages sont à compléter. Les coûts d'entretien hydraulique, indissociables des ouvrages d'accès, sont à préciser (épis du terre-plein, chenal sous pont-passerelle, rive digue-route). Les coûts de la fonction tourisme sont à redéfinir, en lien avec la délégation de service public. Les coûts administratifs (prévus de 0,7 M€ à 1,1 M€) doivent être affinés (1 M€ en 2015), la fonction tourisme étant embryonnaire, de même que l'entretien des accès.
13. Mise en place d'une gestion de trésorerie pluriannuelle.	Dès 2012, un plan pluriannuel de trésorerie a été établi, puis suivi d'un second plan spécifique au projet RCM. Ce dernier a été présenté aux instances, tant opérationnelles que stratégiques.	Réalisé partiellement, un suivi réalisé et couplé d'une gestion sous contrainte.
14. Réflexion approfondie sur la future gestion du site du Mont-Saint-Michel et, notamment, sur son financement.	Comité stratégique mis en place en janvier 2014 à la demande du président du syndicat mixte, sous l'égide du préfet de région, avec le président du syndicat mixte, les représentants des départements de la Manche et de l'Ille-et-Vilaine et des régions Normandie et Bretagne. Groupes de travail techniques avec l'Etat sur la gouvernance post-RCM. Conférence de la Baie (mai 2014) co-pilotée par la préfète de région et les deux régions Normandie et Bretagne, ainsi que le département de la Manche.	Réflexion inaboutie, le rapport interministériel de 2014 préconisant une opération d'intérêt national n'ayant pas eu de suite et celui de 2015 CGEFI-CGEDD, proposant deux structures nouvelles, un EPIC ou une SPL de gestion et un établissement public territorial de bassin (EPTB), n'ayant pas fait l'objet de décisions à ce stade.

Annexe n° 2 : les amortissements du syndicat mixte de la Baie du Mont-Saint-Michel

Items non amortis jusqu'en 2015 inclus	Valeur brute = valeur nette 2015	Durée d'amortissement
c/2031 études 1997-2004	2 507 191	maximum 5 ans *
c/2111 acquisitions foncières 2004-2011	4 741 516	
c/214 ouvrages d'accès	49 640 896	50 ans : digue-route et pont-passerelle 30 ans : terre-plein**
c/2235 aménagements hydrauliques	55 244 471	30 ans
c/2313 maîtrise d'œuvre 1997-2005	11 729 681	
c/2315 assistance à maîtrise d'ouvrage	275 293	
Total	68 894 577	

*M71 - **délibération 2014-32

Amortissements non pratiqués en 2015			
Détail du c/214	Valeur brute = valeur nette 2015	Amortissement annuel manquant en 2015 (en €)	Année de mise en service
Digue-route	13 195 452	263 909	2014
Pont-passerelle	31 306 137	626 123	2014
Terre-plein	5 139 307	171 310	2014
Total ouvrages d'accès		1 061 342	
Aménagements hydrauliques aval	16 967 471	0	2015
Total ouvrages hydrauliques		0	
Total général		1 061 342	

En 2015, seules certaines immobilisations (barrage, aménagements hydrauliques amont) ont fait l'objet d'un amortissement. Le tableau ci-joint reconstitue l'ensemble des amortissements prévisionnels des principales immobilisations, d'après leur valeur nette et la durée d'amortissement fixée, sauf lorsqu'un montant d'amortissement 2015 est connu et repris.

Amortissements hydrauliques			Amortissements des ouvrages d'accès et d'accueil	
DPM		En milliers d'euros		En milliers d'euros
	Barrage	1 809,5	Sécurité accès	71,4
	Aménagements aval	565,6	Installations directionnelles	7,1
Sous-total DPM		2 375,1	Digue-route	263,9
DPF	Aménagements amont	1 630,1	Pont-passerelle	626,1
Sous-total DPF		1 630,1	Terre-plein	171,3
Total hydraulique		4 005,2	Bâtiment administratif et accueil	391,0
			Sous-total budget principal	1 530,8
			Centre d'information touristique (CIT)	229,8
			Total accès-accueil	1 760,6

Annexe n° 3 : comparaison de l'actif – comptable et ordonnateur

comptes	Etat de l'actif brut			Etat de l'actif net		
	Valeur brute (Comptable)	Valeur brute (Ordonnateur)	écart	Valeur nette (Comptable)	Valeur nette (Ordonnateur)	écart
2031	2 507 190.85	2 507 190.85	0.00	2 507 190.85	2 507 190.85	0.00
2033	2 181.04	942.00	1 239.04	2 181.04	942.00	1 239.04
204181	357 000.00	357 000.00	0.00	250 856.00	250 856.00	0.00
20422	11 574 000.00	11 574 000.00	0.00	2 314 800.00	2 314 800.00	0.00
20423	1 207 000.00	1 207 000.00	0.00	965 600.00	965 600.00	0.00
2051	588 991.00	588 991.00	0.00	466 904.28	466 904.28	0.00
2111	4 741 516.06	4 741 516.06	0.00	4 741 516.06	4 741 516.06	0.00
214		49 640 896.11	-49 640 896.11		49 640 896.11	-49 640 896.11
21578	157 693.97	157 693.97	0.00	38 052.74	38 052.74	0.00
21828	9 800.00	9 800.00	0.00	0.00	0.00	0.00
21838	226 343.36	207 099.52	19 243.84	30 613.96	30 613.96	0.00
21848	93 043.25	93 043.25	0.00	42 366.24	26 602.56	15 763.68
2185	4 479.02	4 479.02	0.00	0.00	0.00	0.00
2188	228 310.43	228 310.43	0.00	175 629.81	175 629.81	0.00
22318	47 077 633.69	47 077 633.69	0.00	38 265 329.69	38 524 946.09	-259 616.40
2235	55 244 296.61	55 244 296.61	0.00	53 614 180.61	54 000 190.09	-386 009.48
2313	60 844 685.70	11 729 680.57	49 115 005.13	60 844 685.70	11 729 680.57	49 115 005.13
2315	276 602.91	275 292.72	1 310.19	276 602.91	275 292.72	1 310.19
238	1 300.65	1 300.65	0.00	1 300.65	1 300.65	0.00
Total	185 142 068.54	185 646 166.45	-504 097.91	164 537 810.54	165 691 014.49	-1 153 203.95

Source : Etat de l'actif du comptable et données de l'ordonnateur – mai 2016

Annexe n° 4 : entretien avec l'Union des commerçants du Mont-Saint-Michel sur le rétablissement du caractère maritime du Mont et la gestion du syndicat mixte de la baie du Mont-Saint-Michel

(21 septembre 2016)

1 - L'organisation des parcs de stationnement et les flux de visiteurs

L'union des commerçants considère qu'il existe deux défaillances majeures dans le dispositif actuel : l'accueil aux parcs de stationnement, d'une part, et le transport des touristes, d'autre part. Aux périodes de pointe, il manquerait, selon elle, des navettes, ce qui occasionnerait des délais d'attente des visiteurs. La situation gênerait les tour-opérateurs japonais.

Il est reproché au délégataire et au syndicat mixte d'avoir mis sur pied un service de transport de type urbain, inapplicable en raison des flux, qui sont tributaires en particulier des arrivées de groupes nombreux par cars.

Le guidage et le fléchage des visiteurs seraient à revoir dans leur ensemble.

L'organisation des services de parking et de navette serait à repenser, l'Union des commerçants remarquant l'importance des effectifs du délégataire au regard des services rendus, en demandant que davantage d'attention soit portée à l'accueil des visiteurs.

2 - Les retombées économiques du projet et la tendance actuelle

Outre la réalisation des ouvrages d'accès et d'accueil, qui a occasionné une baisse sensible du chiffre d'affaires des entreprises pour une durée d'environ 18 mois à partir de 2012, l'association considère que la durée du chantier a dissuadé les organisateurs de visites de groupes (séminaires, comités d'entreprises) de venir au Mont-Saint-Michel.

L'association demande que les groupes avec bagages puissent être déposés au pied du rocher. Elle remarque, en outre, que les conditions optimales de venue de groupes scolaires ne sont pas réglées, puisque pour évacuer l'un de ces groupes, en raison de conditions météorologiques mauvaises mais pas particulièrement anormales, il a fallu faire appel au SDIS.

La labellisation des hébergeurs et restaurateurs ne poserait pas de problème, tant du fait du label Normandie qualité tourisme, que du service qualité d'Accor.

L'Union des commerçants insiste sur la demande de produits bas de gamme présentée par la clientèle (alimentation, souvenirs) et sur le coût salarial que représente, à l'inverse, l'éloignement entre les stationnements et le Mont pour les personnels salariés.

La fréquentation, au cours de l'année 2015, a été bonne compte tenu de la météo et de la communication assurée autour des grandes marées. Toutefois, plus récemment, un tour-opérateur américain a annulé, fin 2015, sa venue en 2016. Il est toutefois revenu début 2016 mais avec des effectifs diminués de moitié.

Les groupes de japonais, quant à eux, se présentent en 2016 de l'ordre de 10 par groupe, au lieu de 40 précédemment.

La tendance de fréquentation globale observée jusqu'en septembre 2016 serait comprise entre - 6 % et - 10 %, par rapport à la même période de 2015.

Annexe n° 5 : fréquentation du bureau de l'office de tourisme au Mont-Saint-Michel

2012

MOIS	ACCUEIL	TEL
Janvier	2918	916
Février	3772	1003
Mars	4773	973
Avril	8315	1257
Mai	8894	1128
Juin	9255	1018
Juillet	13371	1172
Août	21326	1399
Septembre	11121	1088
Octobre	7047	1006
Novembre	4762	759
Décembre	3089	787
TOTAL	98643	12506

TOTAL 116940

2013

MOIS	ACCUEIL	TEL
Janvier	2592	799
Février	2746	791
Mars	4748	973
Avril	5359	1010
Mai	8187	990
Juin	7589	994
Juillet	11273	1202
Août	18588	1243
Septembre	10747	1023
Octobre	5704	977
Novembre	3956	856
Décembre	2680	770
TOTAL	84169	11628

2014

MOIS	ACCUEIL	TEL
Janvier	2118	796
Février	1426	680
Mars	2732	874
Avril	6039	1015
Mai	8214	1072
Juin	8439	951
Juillet	12206	1191
Août	18369	1329
Septembre	11040	1073
Octobre	5694	946
Novembre	3146	688
Décembre	2382	690
TOTAL	81805	11305

2015

MOIS	ACCUEIL	TEL
Janvier	2069	808
Février	2443	1083
Mars	4822	1500
Avril	8237	1162
Mai	9371	1115
Juin	10305	1028
Juillet	15052	1695
Août	21647	1830
Septembre	14160	1480
Octobre	8858	1188
Novembre	3548	856
Décembre	3809	941
TOTAL	104321	14686

STATISTIQUES OT MSM 2016

MOIS	ACCUEIL	COURRIER	MAIL	TEL	TOTAL DEMANDES	TOTAL VISITEURS (compteur à partir de 2016)
Janvier	2181	227	233	849	3490	2793
Février	4035	225	233	996	5489	5362
Mars	6080	257	280	1149	7766	7318
Avril	10184	241	235	1691	12351	15774
Mai	11086	187	205	1333	12811	16137
Juin	10256	176	219	1141	11792	17656
Juillet	14567	207	209	1244	16227	24631
Août	19062	174	188	1583	21007	31067
Septembre						
Octobre						
Novembre						
Décembre						
TOTAL	77451	1694	1802	9986	90933	120738

Source : office de tourisme intercommunal