



Inspection générale
des finances

Inspection générale
de l'administration

Conseil général de
l'environnement et du
développement durable

Inspection générale des
affaires culturelles

N° 2013-M-033-02

N° 13-046/13-025/01

N° 008818-01

N° 2013-31

RAPPORT

Le rétablissement du caractère maritime (RCM) du Mont Saint-Michel

Établi par

Didier BANQUY
Inspecteur général
des finances

Tristan FLORENNE
Inspecteur général
de l'administration

Eric VERLHAC
Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Nicole POT
Inspectrice générale
des affaires
culturelles

Olivier MESLIN
Inspecteur des
finances

Sommaire

Résumé.....	4
Introduction	7
1. Malgré un suivi financier défaillant, l'achèvement du projet RCM paraît compatible avec le respect de l'enveloppe financière prévue.....	8
1.1. Depuis 2006, le coût du projet RCM a augmenté de 20,74 millions d'euros.....	8
1.1.1. <i>La maquette financière du projet RCM a connu plusieurs révisions qui ont porté le coût total du projet à 184,74 millions d'euros.....</i>	8
1.1.2. <i>Les documents de suivi financier du syndicat mixte indiquent que l'achèvement du projet RCM aboutirait à un surcoût compris entre 2,5 et 4,2 millions d'euros.....</i>	12
1.2. Le suivi financier du projet RCM par le syndicat mixte présente toujours des défaillances majeures.....	13
1.2.1. <i>Depuis le lancement du projet RCM, le syndicat mixte peine à en assurer le suivi financier.....</i>	13
1.2.2. <i>Malgré les recommandations formulées par des missions d'appui antérieures, le suivi comptable et financier du projet RCM demeure insuffisamment organisé....</i>	14
1.2.3. <i>Les fiches technico financières établies par le syndicat mixte ne permettent pas un réel suivi financier du projet RCM</i>	15
1.3. Le point d'étape financier établi par la mission indique que le projet RCM peut être achevé dans le respect de la maquette financière actuelle.....	17
1.3.1. <i>En l'absence d'un suivi financier satisfaisant, la mission a réalisé un point d'étape financier au 30 avril 2013.....</i>	17
1.3.2. <i>Contrairement aux prévisions du syndicat mixte, le coût total prévisionnel du projet RCM reste compatible avec la maquette financière de référence.....</i>	17
1.4. Bien que l'État ait financé près de la moitié de la subvention d'équipement de la DSP, seules les collectivités membres du syndicat mixte ont bénéficié du remboursement partiel de cette subvention par le délégataire, ce qui induit pour l'État un manque à gagner proche de 355 000 euros.....	20
1.5. Le syndicat mixte estime ses charges de fonctionnement pour la période postérieure à l'achèvement du projet RCM à 4,3 millions d'euros par an mais cette évaluation demande à être précisée.....	21
2. Les défaillances budgétaires et comptables identifiées par la chambre régionale des comptes appellent des actions immédiates de la part du syndicat mixte.....	23
2.1. La chambre régionale des comptes a identifié des manquements et des défaillances dans la gestion comptable et budgétaire du syndicat mixte.....	23
2.1.1. <i>La version révisée de la maquette financière du projet RCM (mars 2011) n'a pas fait l'objet d'une contractualisation avec l'ensemble des financeurs.....</i>	23
2.1.2. <i>L'absence d'une comptabilité d'engagement pluriannuelle et l'absence d'inscription de restes à réaliser dans les comptes du syndicat.....</i>	23
2.1.3. <i>L'absence de rattachement des produits et des charges.....</i>	24
2.1.4. <i>L'absence d'amortissements des ouvrages construits et l'absence d'amortissement des subventions d'investissement reçues.....</i>	24
2.1.5. <i>L'absence d'inscription de provisions pour contentieux.....</i>	24

2.1.6. <i>L'absence d'une gestion budgétaire pluriannuelle des investissements sous forme d'autorisation de programme.....</i>	<u>25</u>
2.1.7. <i>La sous-estimation des charges futures de fonctionnement du syndicat.....</i>	<u>25</u>
2.2. <i>La mission recommande que le syndicat mixte prenne un certain nombre d'initiatives pour se mettre en conformité avec les règles de la comptabilité publique.....</i>	<u>25</u>
2.2.1. <i>Recommandation n° 1 : Les collectivités membres du syndicat doivent en superviser la mise en conformité et envisager un renforcement rapide de sa fonction comptable, budgétaire et financière.....</i>	<u>25</u>
2.2.2. <i>Recommandation n° 2 : Le suivi financier du projet RCM doit être réorganisé et professionnalisé.....</i>	<u>26</u>
2.2.3. <i>Recommandation n°3 : Le syndicat mixte doit mettre en place une comptabilité d'engagement, de façon à affiner la gestion des investissements sous forme d'autorisation de programme qu'il a initiée.....</i>	<u>27</u>
2.2.4. <i>Recommandation n°4 : l'élaboration du plan d'amortissement doit être précédée d'une révision de la maquette financière de référence qui précisera la structure du financement du projet RCM.....</i>	<u>28</u>
2.2.5. <i>Recommandation n° 5 : le syndicat mixte doit proposer une évaluation précise de ses charges de fonctionnement pour la période postérieure à l'achèvement du projet RCM avant l'été 2014.....</i>	<u>29</u>
3. Fondée sur une conception et un pilotage imparfaits, la DSP est fragilisée par les avenants qui se sont succédé.....	<u>31</u>
3.1. <i>La DSP du Mont Saint-Michel : un dispositif mal conçu et mal piloté.....</i>	<u>31</u>
3.1.1. <i>La décision de recourir à une délégation de service public pour la gestion des parkings et du système d'accès au site apparaît peu judicieuse.....</i>	<u>31</u>
3.1.2. <i>Les conditions dans lesquelles la DSP a été organisée contribuent à sa fragilité juridique et opérationnelle.....</i>	<u>32</u>
3.1.3. <i>Le suivi insuffisant exercé par l'autorité concédante n'a pas permis de contrôler un délégataire lui-même défaillant.....</i>	<u>36</u>
3.2. <i>Dans le dispositif actuel, le délégataire ne paraît en mesure d'arriver à un équilibre financier en raison de la sous-capacité des navettes hippomobiles et d'une fréquentation du site moins élevée que prévue.....</i>	<u>42</u>
3.2.1. <i>L'analyse des comptes de la première année d'exploitation laisse apparaître une perte hors éléments exceptionnels proche de 1,2 million d'euros.....</i>	<u>43</u>
3.2.2. <i>L'avenant n° 5 modifie profondément l'économie générale de la concession dans un sens très favorable au délégataire.....</i>	<u>47</u>
4. Investissement.....	<u>50</u>
4.1. <i>Charges d'exploitation.....</i>	<u>52</u>
4.1.1. <i>Évaluation sommaire.....</i>	<u>53</u>
4.1.2. <i>Une simulation du compte d'exploitation du délégataire pour l'année 2014-2015 montre qu'en raison des pertes de recettes dues à la sous-capacité des navettes hippomobiles, la DSP n'atteindra l'équilibre financier qu'à la faveur d'un éventuel redressement de la fréquentation du site.....</i>	<u>63</u>
4.1.3. <i>Recettes.....</i>	<u>65</u>
4.1.4. <i>Charges d'exploitation.....</i>	<u>67</u>
4.2. <i>Le cas particulier des services de montoises.....</i>	<u>75</u>
4.2.1. <i>La mission recommande que le dispositif actuel fasse l'objet d'une adaptation saisonnière aux contraintes des salariés.....</i>	<u>75</u>
Conclusion.....	<u>79</u>

Annexes.....	82
1. Lettre de mission	84
2. Carte du site.....	87
3. Interlocuteurs rencontrés par la mission interministérielle.....	88
4. Glossaire des sigles et acronymes.....	94

Résumé

Par lettre datée du 14 février 2013, la ministre de l'égalité des territoires et du logement, le ministre de l'intérieur, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, la ministre de la culture et de la communication et le ministre délégué au budget ont confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable, à l'Inspection générale de l'administration, à l'Inspection générale des affaires culturelles et à l'Inspection générale des finances une mission d'appui aux services de l'État ainsi qu'au syndicat mixte chargés du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel.

Ses premiers travaux ont conduit la mission interministérielle à établir sept constats généraux :

- le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel (projet RCM) est unanimement considéré comme une belle réussite technique, avant même son achèvement qui n'interviendra qu'en 2015¹ ;
- le projet RCM se caractérise par un nombre élevé de parties prenantes dont la coordination s'avère particulièrement laborieuse : la collaboration des différents acteurs s'effectue dans un contexte de tension et de défiance mutuelle qui ne contribuent pas à faciliter l'avancement du projet ;
- l'État n'est jusqu'à maintenant pas parvenu à trouver un mode de coordination de ses propres services et un mode de coopération avec les collectivités locales qui lui permettent de peser sur les décisions stratégiques du projet à hauteur de la contribution financière qui est la sienne, en particulier sur les arbitrages relatifs au système d'accueil des visiteurs ;
- alors même qu'il a pour objectif de protéger et de mettre en valeur un site naturel exceptionnel (la baie) au centre duquel se trouve le Mont Saint-Michel, le projet RCM est resté essentiellement un projet technique porté par des ingénieurs et n'a été accompagné d'aucune stratégie de mise en valeur touristique et culturelle du Mont Saint-Michel ;
- le fonctionnement du site en général et le dispositif d'accueil des visiteurs en particulier ne visent pas à assurer la satisfaction des visiteurs mais sont au contraire définis en fonction des contraintes et des objectifs propres aux différentes parties prenantes du site ;
- l'ensemble des dysfonctionnements du dispositif d'accueil des visiteurs (parc de stationnement et système de transport jusqu'au Mont) relevés par la mission l'amène à douter qu'une véritable expertise technique, touristique et financière ait été mobilisée au cours des travaux préparatoires à la mise en place de la délégation de service public ;
- la mission s'interroge sur le caractère judicieux des offres commerciales faites en 2009 par l'entreprise délégataire, qui a ainsi proposé un dispositif dont la réussite technique et l'équilibre économique reposaient sur des compétences et sur une expertise qu'elle ne possédait pas en interne (en particulier l'exploitation à grande échelle de navettes hippomobiles).

¹ Carte du site annexe 2

Conformément à la lettre de mission, la mission interministérielle s'est attachée dans ce premier rapport à :

- préciser les conditions de bouclage financier du projet RCM ;
- préciser les conditions pour que la délégation de service public relative au parc de stationnement et au système de transport des visiteurs reste à l'équilibre ;
- proposer les améliorations à engager par le syndicat mixte pour se mettre en conformité avec les règles de la comptabilité publique, suite au rapport de la chambre régionale des comptes.

Dans un second rapport, la mission fera des propositions concernant l'organisation générale du site du Mont Saint-Michel après l'achèvement du projet RCM.

Tout d'abord, la mission a identifié des défaillances majeures dans le suivi financier du projet RCM et conclut que le syndicat mixte ne maîtrise pas réellement la dimension financière du projet. Toutefois, le point d'étape financier établi par la mission indique que le projet RCM doit pouvoir être achevé dans le respect de l'enveloppe financière actuelle (184,74 millions d'euros courants). Par ailleurs, les charges de fonctionnement du syndicat mixte pour la période postérieure à l'achèvement du projet RCM peuvent être estimées en première analyse à 4,3 millions d'euros courants par an. Ces conclusions doivent néanmoins être fiabilisées par un travail technico-financier visant à identifier et évaluer les aléas possibles.

Ensuite, la mission considère que ces défaillances du suivi financier du projet RCM sont la cause essentielle des dysfonctionnements de la gestion comptable et financière du syndicat mixte que la chambre régionale des comptes a mis en évidence dans un rapport récent. Cette situation appelle des changements immédiats dans le fonctionnement du syndicat mixte : clarification des responsabilités, mise en place de procédures de reporting, renforcement de la fonction comptable et financière du syndicat mixte.

Outre cette amélioration du suivi financier du projet RCM, la mission formule des recommandations visant à mettre la gestion comptable et budgétaire du syndicat mixte en conformité avec les règles de la comptabilité publique :

- le syndicat mixte doit mettre en place au plus vite une comptabilité d'engagement pluriannuelle, avec l'appui méthodologique de la direction régionale des finances publiques ;
- la structure du financement du projet RCM doit être précisée par une clarification de la maquette financière de référence, de façon à permettre l'élaboration d'un plan d'amortissement ;
- le syndicat mixte doit proposer une évaluation précise de ses charges de fonctionnement pour la période postérieure à l'achèvement du projet RCM avant l'été 2014.

Enfin, la mission a analysé la délégation de service public décidée en 2006, conclue en 2009 et mise en œuvre en 2012 portant sur la construction et la gestion du parking

ainsi que sur l'exploitation du système de transport. A l'usage, il s'avère que le recours à une DSP n'est sans doute pas le dispositif juridique le plus souple pour un projet nécessitant des ajustements réguliers d'organisation. Au processus initial de consultation qui n'était pas exempt de défauts s'est ajoutée une série d'avenants qui ont fragilisé par leur ampleur cumulée la solidité du cadre contractuel de la DSP. Le suivi insuffisant exercé par l'autorité concédante comme les difficultés majeures rencontrées par le délégataire ont provoqué des retards et des dysfonctionnements significatifs.

Le dispositif actuel présente deux fragilités qui conduisent la mission à s'interroger sur sa viabilité :

- sur le plan juridique : il fait peu de doute que l'avenant n° 5 bouleverse l'économie générale du contrat dans un sens très favorable au délégataire, ce qui pose dès lors la question de sa légalité ; sans préjuger de la décision du juge administratif, la probabilité que la procédure lancée contre l'avenant n° 5 aboutisse à son annulation est élevée, ce qui fait peser un risque juridique majeur sur l'ensemble du dispositif ;
- sur le plan financier : l'incapacité du délégataire à mettre en service des navettes hippomobiles conformes au contrat initial induit une perte de recettes considérable et permanente qui déséquilibre l'économie générale de la concession ; dans le dispositif actuel, seul un hypothétique redressement de la fréquentation du site permettrait au délégataire de parvenir à un équilibre financier pour la durée restante de la concession.

Dans l'immédiat, la mission recommande aux deux parties :

- d'engager conjointement une stratégie commerciale répondant prioritairement aux attentes de la clientèle touristique,
- d'améliorer la grille tarifaire en tenant compte de l'étude produite pour le compte du syndicat mixte et des recommandations émises par les diverses consultations organisées par celui-ci,
- de ne pas considérer que la question du matériel de transport est réglée par les solutions actuelles mais de porter réellement la capacité de transport au niveau fixé par le contrat,
- de mettre en place une adaptation saisonnière aux contraintes des salariés du dispositif actuel des navettes montoises et d'explorer toutes les solutions techniques à même de répondre à leurs préoccupations.

La mission recommande au syndicat mixte :

- de clarifier rapidement la répartition des responsabilités entre lui-même et le conseil régional de Basse-Normandie en matière de suivi du contrat de DSP,
- d'engager un audit des comptes de l'exploitant pour disposer d'un état fiable de la situation financière de la DSP,
- d'initier une réflexion sur les conditions dans lesquelles il serait possible de mettre de fin à la délégation de service public sous sa forme actuelle.

Introduction

Par lettre datée du 14 février 2013, la ministre de l'égalité des territoires et du logement, le ministre de l'intérieur, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, la ministre de la culture et de la communication et le ministre délégué au budget ont confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable, à l'Inspection générale de l'administration, à l'Inspection générale des affaires culturelles et à l'Inspection générale des finances une mission d'appui aux services de l'État ainsi qu'au syndicat mixte chargés du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel (projet RCM).

La lettre de mission précise que les travaux de la mission d'appui seront structurés en deux temps :

- un premier temps consacré aux conditions d'achèvement du projet RCM, au cours duquel la mission s'attachera à :
 - préciser les conditions de bouclage financier du projet RCM ;
 - préciser les conditions pour que la délégation de service public relative au parc de stationnement et au système de transport des visiteurs reste à l'équilibre ;
 - proposer les améliorations à engager par le syndicat mixte pour se mettre en conformité avec les règles de la comptabilité publique, suite au rapport de la chambre régionale des comptes ;
 - proposer des mesures d'accompagnement du changement induit par la modification des conditions de déplacement des résidents et salariés du Mont Saint-Michel ;
- un second temps centré sur l'organisation générale du site du Mont Saint-Michel après l'achèvement du projet RCM.

Le présent rapport porte uniquement sur le premier temps de la mission, et comporte trois parties :

- une synthèse de la situation financière du projet RCM ;
- un ensemble de recommandations relatives à la gestion comptable et financière du syndicat mixte et au suivi financier du projet RCM ;
- une analyse de la situation de la délégation de service public et de ses conditions d'équilibre financier.

1. Malgré un suivi financier défaillant, l'achèvement du projet RCM paraît compatible avec le respect de l'enveloppe financière prévue

1.1. Depuis 2006, le coût du projet RCM a augmenté de 20,74 millions d'euros

1.1.1. La maquette financière du projet RCM a connu plusieurs révisions qui ont porté le coût total du projet à 184,74 millions d'euros

Depuis le début des années 1990, les estimations du coût total du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel ont considérablement varié, de 76,2 millions d'euros en 1995 à 220 millions d'euros en 2004. Suite à une mission interministérielle menée en 2005, des arbitrages sont intervenus pour réduire le coût du projet. En particulier, il a été décidé que la construction et l'exploitation des parkings ainsi que le service de transport des visiteurs depuis les parkings jusqu'au Mont Saint-Michel feraient l'objet d'une délégation de service public. C'est sur la base de ces arbitrages que le projet RCM, dont le coût total était désormais évalué à 164 millions d'euros (pour un coût HT de 149,25 millions d'euros en valeur avril 2006), est entré dans sa phase opérationnelle en 2006. La déclaration d'intention signée entre le Premier ministre et le président du syndicat mixte comporte une maquette financière de référence qui fixait les contributions des différents financeurs (Tableau 1), et donnait la répartition des financements par groupe d'ouvrages (Tableau 2, deuxième colonne).

Toutefois, l'identification de surcoûts non prévus a abouti à deux révisions successives de la maquette financière initiale :

- il est apparu au cours de la consultation préalable à l'attribution de la délégation de service public (2008-2009) que les caractéristiques techniques du service de transport envisagé (notamment la réversibilité des navettes), associées à la volonté de réduire au minimum les coûts supportés par les visiteurs rendaient indispensable la prise en charge par le maître d'ouvrage d'une partie des investissements du système de transport, au travers du versement d'une subvention d'équipement au délégataire. Une réunion interministérielle tenue le 23 septembre 2009 a ainsi décidé de la participation de l'État, pour un montant de 6 M€, à une subvention d'équipement de 12,3 millions d'euros, dont le financement a été réparti entre les financeurs initiaux du projet ([tableau 1](#), troisième et quatrième colonnes) et dont l'introduction a porté le coût total du projet RCM à 176,3 millions d'euros (Tableau 2, troisième colonne) ;
- au début de l'année 2011, le syndicat mixte, les collectivités locales qui en sont membres et l'État ont mené une analyse des postes de dépenses du projet RCM ; cette analyse a conclu que le coût total du projet dépasserait sensiblement les financements prévus par la maquette financière révisée en 2009, pour les raisons suivantes :
 - le solde de TVA a été sous-estimé de 1,7 million d'euros ;
 - les révisions de prix ont été plus élevées que prévues, rendant insuffisantes les provisions d'indices initialement prévues.

Après évaluation des économies réalisables, le dépassement de coût a été estimé à 8,44 millions d'euros. Lors d'une réunion interministérielle tenue en mars 2011, il a été décidé que ce montant serait réparti entre les différents financeurs du projet, l'État apportant une contribution complémentaire forfaitaire de 3,5 millions d'euros. Cette seconde révision de la maquette financière de référence a porté le coût total du projet RCM à 145,42 millions d'euros en valeur avril 2006, soit 184,74 millions d'euros courants (Tableau 1, cinquième et sixième colonnes).

Tableau 1 : Contributions des différents financeurs au rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel, en millions d'euros

Financier	Maquette financière initiale (avril 2006)	Introduction de la subvention d'équipement	Maquette financière révisée (2009)	Révision de la maquette (mars 2011)	Maquette financière actuelle (mars 2011)
FEDER	21,150	-	21,150	-	21,150
Etat	75,430	6,000	81,430	3,500	84,930
Agence de l'eau	3,800	-	3,800	-	3,800
CR de Basse-Normandie	31,300	2,260	33,560	1,810	35,370
CG de la Manche	10,430	0,750	11,180	0,600	11,780
CR de Bretagne	13,450	1,290	14,740	1,030	15,770
CG d'Ille-et-Vilaine	4,440	-	4,440	-	4,440
Syndicat mixte	4,000	2,000	6,000	1,500	7,500
TOTAL	164,000	12,300	176,300	8,440	184,740

Source : Syndicat mixte de la baie du Mont Saint-Michel, retraitement IGF

Il convient toutefois de noter que, bien que la déclaration d'intention du 16 juin 2006 lui ait confiée la maîtrise d'ouvrage du projet RCM, le syndicat mixte n'assure pas la maîtrise d'ouvrage sur la totalité du projet. En effet, la maîtrise d'ouvrage sur les ouvrages d'accès au monument historique est assurée par la direction régionale des affaires culturelles, pour un montant total de 2,8 millions d'euros en valeur avril 2006. Par ailleurs, ces travaux sont financés directement par des crédits du ministère de la culture et de la communication, et non au travers du syndicat mixte. Ces travaux forment donc un ensemble séparé du reste du projet RCM. C'est pourquoi la mission considère que la maîtrise d'ouvrage du syndicat mixte porte en réalité sur un montant total de 142,62 millions d'euros HT en valeur avril 2006, soit 181,94 millions d'euros courants (Tableau 2, cinquième colonne). C'est ce périmètre que la mission retiendra pour proposer un état financier du projet RCM.

Tableau 2 : Maquette financière du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel, répartition des financements par groupe d'ouvrage (en valeur avril 2006)

Poste de dépenses	Maquette financière initiale (avril 2006)	Maquette financière révisée (2009)	Maquette financière actuelle (mars 2011)	Maquette financière actuelle sous maîtrise d'ouvrage syndicat mixte
FRAIS DE MAÎTRISE D'OUVRAGE				
Communication	3 435 000	3 435 000	3 435 000	3 435 000
Foncier	4 500 000	4 500 000	6 000 000	6 000 000
Transversal	6 765 000	7 465 000	9 265 000	9 265 000
Mise en exploitation	630 000	1 130 000	1 560 000	1 560 000
Études Antérieures	8 592 000	8 592 000	8 601 454	8 601 454
Aléas	732 000	732 000	692 546	692 546
TOTAL FRAIS DE MAÎTRISE D'OUVRAGE	24 654 000	25 854 000	29 554 000	29 554 000
AMENAGEMENTS HYDRAULIQUES				
Maîtrise d'œuvre	1 240 000	2 490 000	2 320 000	2 320 000
Travaux	20 400 000	20 600 000	19 500 000	19 500 000
Mesures compensatoires	1 000 000	1 000 000	600 000	600 000
Réclamations/Aléas Moe	0	0	900 000	900 000
Provision pour aléas	3 350 000	4 330 000	1 800 000	1 800 000
Aménagements hydrauliques à l'amont du barrage	25 990 000	28 420 000	25 120 000	25 120 000
Maîtrise d'œuvre	1 080 000	0	0	0
Travaux	13 000 000	13 800 000	8 600 000	8 600 000
Provision pour aléas	2 150 000	0	900 000	900 000
Aménagements hydrauliques dans la baie	16 230 000	13 800 000	9 500 000	9 500 000
TOTAL AMENAGEMENTS HYDRAULIQUES	42 220 000	42 220 000	34 620 000	34 620 000
BARRAGE				
Maîtrise d'œuvre	3 150 000	3 500 000	3 600 000	3 600 000
Travaux	28 600 000	28 400 000	28 600 000	28 600 000
Réclamations	0	1 300 000	1 300 000	1 300 000

Poste de dépenses	Maquette financière initiale (avril 2006)	Maquette financière révisée (2009)	Maquette financière actuelle (mars 2011)	Maquette financière actuelle sous maîtrise d'ouvrage syndicat mixte
Provision pour aléas	2 850 000	700 000	400 000	400 000
TOTAL BARRAGE	34 600 000	33 900 000	33 900 000	33 900 000
OUVRAGES D'ACCES				
Maîtrise d'œuvre	4 550 000	4 850 000	5 125 000	5 125 000
Travaux	27 140 000	27 650 000	26 920 000	26 920 000
Provision pour aléas	4 450 000	3 640 000	3 195 000	3 195 000
Ouvrages d'accès dans la baie	36 140 000	36 140 000	35 240 000	35 240 000
Maîtrise d'œuvre	300 000	300 000	300 000	Maîtrise d'ouvrage Etat
Travaux	2 500 000	2 500 000	2 500 000	Maîtrise d'ouvrage Etat
Ouvrages d'arrivée sur le monument historique	2 800 000	2 800 000	2 800 000	Maîtrise d'ouvrage Etat
TOTAL OUVRAGES D'ACCES	38 940 000	38 940 000	38 040 000	35 240 000
OUVRAGES D'ACCUEIL				
Maîtrise d'œuvre	1 000 000	1 000 000	840 000	840 000
Travaux	150 000	150 000	150 000	150 000
Parc de stationnement	1 150 000	1 150 000	990 000	990 000
Maîtrise d'œuvre	770 000	770 000	1 260 000	1 260 000
Travaux bâtiments	1 400 000	1 400 000	1 600 000	1 600 000
Travaux voiries et cheminements et place des navettes	3 500 000	3 500 000	3 940 000	3 940 000
Aléas	700 000	700 000	700 000	700 000
Équipements publics	6 370 000	6 370 000	7 500 000	7 500 000
TOTAL OUVRAGES D'ACCUEIL	7 520 000	7 520 000	8 490 000	8 490 000
SYSTEME DE TRANSPORT				
Design	204 000	204 000	204 000	204 000
Maîtrise d'œuvre atelier dépôt	DSP	DSP	DSP	DSP

Poste de dépenses	Maquette financière initiale (avril 2006)	Maquette financière révisée (2009)	Maquette financière actuelle (mars 2011)	Maquette financière actuelle sous maîtrise d'ouvrage syndicat mixte
Frais maîtrise d'ouvrage et divers	612 000	612 000	612 000	612 000
Atelier dépôt	DSP	DSP	DSP	DSP
Construction des navettes	DSP	DSP	DSP	DSP
TOTAL SYSTEME DE TRANSPORT	816 000	816 000	816 000	816 000
Mise en exploitation	500 000	0	0	0
TOTAL GENERAL HT	149 250 000	149 250 000	145 420 000	142 620 000
Solde de TVA	2 500 000	2 500 000	4 200 000	4 200 000
Provisions d'indices	12 250 000	12 250 000	22 820 000	22 820 000
Subvention d'équipement DSP		12 300 000	12 300 000	12 300 000
TOTAL GENERAL	164 000 000	176 300 000	184 740 000	181 940 000

Source : Syndicat mixte de la baie du Mont Saint-Michel, retraitements IGF.

1.1.2. Les documents de suivi financier du syndicat mixte indiquent que l'achèvement du projet RMC aboutirait à un surcoût compris entre 2,5 et 4,2 millions d'euros

Sur la base des documents de suivi financier qu'il a conçus, le syndicat mixte a indiqué à la mission que les conditions du bouclage financier du projet RCM étaient les suivantes :

- la maquette financière du projet RCM en valeur avril 2006 (145,42 millions d'euros) serait tenue exactement, sans plus de précisions ;
- en raison d'une évolution des prix plus rapide que prévue, les provisions d'indices et le solde de TVA nécessaires à l'achèvement du projet dépasseraient les montants prévus par la maquette financière. Le syndicat mixte a présenté à la mission les résultats de ses prévisions, qui ont été calculées sur la base de deux scénarios d'évolution des prix (+1,5 % par an et +3 % par an).

Le syndicat mixte a conclu que l'achèvement du projet RCM serait accompagné d'un surcoût compris entre 2,5 et 4,2 millions d'euros. Toutefois, la mission a constaté que les documents de suivi financier du syndicat mixte comporte des erreurs méthodologiques majeures, qui jettent le doute sur la fiabilité des prévisions du

syndicat. C'est pourquoi la mission a souhaité contre-expertiser cette évaluation ; les résultats de la mission sont présentés plus bas, dans la section 1.3.

Tableau 3 : Conditions de bouclage financier du projet RCM au 28 février 2013, d'après les documents internes du syndicat mixte

Poste de dépenses, en millions d'euros	Maquette financière sous maîtrise d'ouvrage syndicat mixte	Montant total prévisionnel	Surcoût
Scénario à 1,5 %			
Total HT	142,62	142,62	0,00
Subvention d'équipement DSP	12,30	12,30	0,00
Provisions d'indices	22,82	24,95	2,13
Solde de TVA	4,20	nc	nc
Total TTC	181,94	supérieur à 184,07	supérieur à 2,13
Scénario à 3 %			
Total HT	142,62	142,62	0,00
Subvention d'équipement DSP	12,30	12,30	0,00
Provisions d'indices	22,82	26,35	3,53
Solde de TVA	4,20	4,86	0,66
Total TTC	181,94	186,13	4,19

Source : Données syndicat mixte, retraitement IGF.

1.2. Le suivi financier du projet RCM par le syndicat mixte présente toujours des défaillances majeures

1.2.1. Depuis le lancement du projet RCM, le syndicat mixte peine à en assurer le suivi financier.

En tant que maître d'ouvrage du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel, le syndicat mixte a reçu la mission d'assurer le suivi financier du projet. Ainsi, le protocole de partenariat entre l'État et le syndicat mixte signé en novembre 2006, prévoit la mise en place de « *tableaux de bord financiers comportant les dispositifs d'alerte nécessaires en cas de risque de dépassement des crédits prévus, afin de suivre l'évolution du coût de l'opération par rapport à la maquette financière de référence* » (article 4).

Malgré cette attention accordée par les financeurs au suivi financier du projet, le syndicat mixte a rencontré des difficultés dans la mise en place effective de ce suivi. La mission conduite par le conseil général de l'environnement et du développement durable à la fin de l'année 2008 a notamment souligné que le déploiement d'un progiciel de suivi financier est intervenu tardivement (fin 2008), et que le comité de pilotage du projet RCM a « *disposé d'une information financière régulière mais*

fractionnée, ce qui rend difficile le suivi et les comparaisons dans la durée ». Cette mission a donc recommandé la mise en place d'un outil financier et comptable adapté à la mission du syndicat mixte. Les paragraphes qui suivent ont pour objectif d'évaluer la mesure dans laquelle ces recommandations ont été suivies d'effets.

1.2.2. Malgré les recommandations formulées par des missions d'appui antérieures, le suivi comptable et financier du projet RCM demeure insuffisamment organisé

Les entretiens que la mission a eus avec les personnels du syndicat mixte ont permis de mettre en évidence que, suite à la mission du CGEDD de 2008, des initiatives ont été prises pour améliorer le suivi financier du projet RCM :

- le progiciel de suivi financier est aujourd'hui intégralement déployé et semble comprendre l'ensemble des informations nécessaires au suivi des engagements financiers du syndicat ;
- une fiche technico-financière rassemblant des éléments de suivi financier et technique a été établie pour chaque groupe d'ouvrages.

Néanmoins, l'organisation du suivi financier reste inhabituelle au regard d'autres projets de taille similaire. En effet, jusqu'à présent, le suivi financier du projet est assuré directement par les opérationnels à deux niveaux : d'une part, les conducteurs d'opération ont pour mission de ne pas dépasser l'enveloppe totale prévue pour le groupe d'ouvrages dont ils ont la charge ; d'autre part, le directeur général des services assure un travail de synthèse au niveau du projet dans son ensemble. La mission n'a pu que constater que cette organisation du suivi financier du projet RCM présente toujours un certain nombre de points de faiblesses :

- personne au sein des services du syndicat mixte n'est explicitement responsable du suivi financier du projet, alors même que l'ampleur du projet et l'importance des montants investis auraient pu justifier l'existence d'un poste de directeur financier spécifiquement dédié à cette tâche ;
- il n'existe pas de procédure régulière de suivi financier du projet au sein du syndicat mixte, qui prendrait par exemple la forme d'une réunion mensuelle de suivi ; le suivi financier du projet a donc été assuré jusqu'ici de façon ponctuelle, lorsque le besoin s'en faisait sentir ;
- il n'existe pas de procédure formelle de reporting, par laquelle les informations dont disposent les conducteurs d'opérations seraient régulièrement centralisées et transmises au service chargé du suivi financier du projet ; en particulier, les informations sur les dépenses restant à engager et les échéanciers prévisionnels des paiements ne sont pas systématiquement centralisées auprès du responsable financier du projet, ce qui constitue un obstacle au pilotage financier du projet ;
- s'il prend en compte l'ensemble des dépenses relatives au projet déjà engagées, le progiciel de suivi financier ne comprend aucun élément (une prévision de montant notifié par exemple) sur les dépenses encore non engagées mais nécessaires à l'achèvement du projet ; cet outil ne permet donc pas d'évaluer le coût total prévisionnel du projet, qu'il faut estimer manuellement en rapprochant les montants des dépenses engagées des

montants prévisionnels des dépenses restant à engager, montants que les conducteurs d'opération ne transmettent d'ailleurs pas automatiquement ;

- si le progiciel de suivi financier semble fonctionner de façon satisfaisante sur les dépenses déjà engagées, les personnels du syndicat mixte ne paraissent pas avoir une pleine maîtrise de cet outil ;
- le syndicat mixte n'a pas établi de document financier de synthèse actualisé de façon systématique (mensuellement par exemple), grâce auquel il serait possible de suivre l'engagement et le mandatement des crédits par rapport à la maquette financière de référence ;
- les documents de suivi financier existants (notamment les fiches technico-financières) sont systématiquement transmis de façon tardive au comité de pilotage, parfois le jour même de ses réunions, ce qui limite sa capacité à assurer un pilotage effectif du projet et contribue à un sentiment d'opacité partagé par l'ensemble des services de l'État et des collectivités locales amenés à collaborer avec le syndicat mixte.

Sur le fondement de ces observations, la mission souligne le manque de professionnalisme du syndicat mixte en matière financière et conclut que les conditions d'un suivi financier rigoureux du projet RCM ne sont pas réunies.

1.2.3. Les fiches technico financières établies par le syndicat mixte ne permettent pas un réel suivi financier du projet RCM

Suite à la mission menée par le CGEDD en 2008, le syndicat mixte a établi des documents de suivi technique et financier nommés « fiches technico-financières ». Chaque groupe d'ouvrage fait l'objet d'une fiche, qui rassemble des informations sur les montants de dépenses engagées et mandatées, ainsi que des éléments relatifs à la répartition dans le temps des montants restants à mandater. Ces fiches sont les principaux documents de suivi financier utilisés par le syndicat mixte et présentés au comité de pilotage local.

Après un examen détaillé, il apparaît que ces fiches appellent plusieurs observations :

- ces fiches ont été conçues par le directeur général des services du syndicat mixte, et non par une personne ayant reçu une formation relative au suivi financier d'un projet de cette dimension ; ce n'est que récemment (avril 2013) que l'actualisation de ces fiches a été confiée à la directrice administrative et financière du syndicat ;
- ces fiches présentent de façon confuse un grand nombre d'informations qui gagneraient à être distinguées (dépenses engagées, dépenses mandatées, projection de révisions de prix) ;
- l'imprécision du vocabulaire utilisée ajoute à la confusion : ainsi, le montant nommé « reste à payer en valeur avril 2006 » ne correspond pas à un reste à réaliser sur les engagements déjà pris, mais au montant des crédits prévus par la maquette financière encore non mandatés ;
- dans la mesure où elles ne proposent ni liste des dépenses restant à engager ni évaluation précise de leur montant, ces fiches ne permettent pas de rapprocher le montant total des dépenses restant à engager pour achever le

groupe d'ouvrages du montant des crédits encore non engagés ; par conséquent, ces fiches ne permettent pas d'évaluer avec précision d'éventuels surcoûts ;

- ces fiches proposent des projections de révisions de prix construites sur une méthode entièrement erronée qui conduit à surestimer considérablement les provisions d'indices à venir. La méthode utilisée se décompose en quatre étapes : premièrement, une formule de calcul permet de décomposer les mandats payés en deux composantes : le total payé en valeur de maquette (avril 2006) et le total payé en provision d'indices ; deuxièmement, on en déduit le montant restant à payer sur les dépenses déjà engagées, exprimé en valeur de maquette ; troisièmement, on ajoute à ce reste-à-payer le montant des dépenses restant à engager en valeur de maquette ; quatrièmement, on applique à ce total un indice d'évolution des prix, ce qui permet de connaître les révisions de prix à venir. Si elle peut sembler rigoureuse au premier abord, cette méthode présente en réalité trois problèmes, qui contribuent tous à surestimer le montant des révisions de prix futures :
 - en raison de la formule de calcul utilisée pour les calculer, le total payé en valeur de maquette est systématiquement sous-estimé, et de façon symétrique le total payé en provision d'indices est systématiquement surestimé ;
 - par conséquent, le montant restant à payer sur les dépenses déjà engagées est systématiquement surestimé ;
 - alors même que chaque marché comprend une clause de révision de prix qui lui est propre et qui repose sur des séries d'indices de prix qui peuvent présenter des évolutions très différentes, les projections de révisions de prix effectuées dans les fiches technico-financières utilisent une seule série d'indice pour toutes les dépenses, de façon indifférenciée ; or, cet indice augmente plus rapidement que la plupart des indices couramment utilisés dans les clauses de révision de prix ; par conséquent, cette méthode aboutit à surestimer systématiquement l'évolution des prix, et donc à surestimer les révisions de prix futures.

Dans la mesure où ces trois problèmes aboutissent tous à surestimer les révisions de prix futures, la fiabilité des projections proposées dans les fiches technico-financières apparaît très douteuse.

Sur le fondement de ces observations, la mission considère que les fiches technico-financières ne constituent pas des documents de suivi financier satisfaisants.

La mission conclut que le syndicat mixte n'a que très imparfaitement suivi les recommandations des missions d'appui antérieures. Dans la situation actuelle, en l'absence de procédures et de documents de synthèse adaptés, le syndicat mixte n'est pas en mesure d'assurer le suivi financier du projet RCM avec toute la rigueur nécessaire. Ce manque de maîtrise financière du projet RCM apparaît comme la cause essentielle des dysfonctionnements de la gestion comptable et financière du syndicat mixte que la chambre régionale des comptes a mis en évidence dans un rapport récent. C'est pourquoi la mise en place d'un suivi financier bien organisé et professionnel constitue la principale réponse à ces défaillances (voir le paragraphe 2.2.2).

1.3. Le point d'étape financier établi par la mission indique que le projet RCM peut être achevé dans le respect de la maquette financière actuelle

1.3.1. En l'absence d'un suivi financier satisfaisant, la mission a réalisé un point d'étape financier au 30 avril 2013

Constatant que les documents de suivi financier existants ne permettaient pas de connaître avec certitude les conditions de bouclage financier du projet RCM, la mission a souhaité établir un état financier du projet selon une méthode qu'elle a préalablement définie. En l'absence de procédures de suivi financier, l'établissement de cet état financier a demandé un travail considérable pour centraliser et synthétiser l'information pertinente, qui a été mené en trois temps :

- clarifier la situation des engagements et des mandatements à partir des données du progiciel de suivi financier ;
- obtenir des conducteurs d'opérations des informations relatives à l'achèvement du projet (liste et montant prévisionnel des dépenses restant à engager, échéancier prévisionnel des paiements pour les dépenses engagées ou restant à engager) ;
- en déduire, sous des hypothèses d'évolution des indices de prix, les montants de révision de prix.

La mission souligne que l'état financier présenté ci-dessous est construit sur les données du progiciel de suivi financier du syndicat mixte et sur les informations fournies par les conducteurs d'opération ; la mission ne peut donc garantir sa fiabilité qu'à la condition que ces sources d'informations soient exemptes d'erreurs ou d'omissions.

1.3.2. Contrairement aux prévisions du syndicat mixte, le coût total prévisionnel du projet RCM reste compatible avec la maquette financière de référence

Les principaux résultats du point d'étape financier sont présentés dans le Tableau 4 et dans le Tableau 5. Ils appellent les commentaires suivants :

- les travaux du projet RCM devraient respecter le montant prévu dans la maquette financière en valeur avril 2006 (142,62 millions d'euros) : au 30 avril 2013, les dépenses engagées atteignent 127,83 millions d'euros (en valeur avril 2006), soit 89,6 % de la maquette financière du projet (en valeur avril 2006). A la même date, les montants restant à engager pour achever le projet RCM sont estimés à 14,64 millions d'euros (en valeur avril 2006). Le total des montants engagés ou restant à engager s'élève donc à 142,47 millions d'euros, soit 99,9 % de la maquette financière ;
- le solde de TVA devrait dépasser légèrement le montant prévu par la maquette financière, pour un surcoût estimé entre 170 000 et 186 000 euros ; toutefois, le syndicat mixte a indiqué à la mission que les hypothèses sur lesquelles ce solde est estimé restent rudimentaires et doivent encore être affinées ;

- le montant total de provisions d'indices devrait se situer légèrement en-dessous du montant prévu par la maquette financière (22,82 millions d'euros) ; selon le scénario d'inflation retenu, l'économie potentielle est estimée entre 681 000 euros et 1 754 000 euros.

La mission conclut donc que, sur la base des informations disponibles, le coût total du projet RCM devrait être légèrement inférieur au montant total prévu dans la maquette financière ; selon le scénario d'inflation retenu, l'économie potentielle est estimée entre 649 000 euros et 1 739 000 euros. Toutefois, la mission souligne que les prévisions du coût total du projet sont très dépendantes des hypothèses relatives à l'évolution des indices.

Tableau 4 : État financier du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel au 30 avril 2013, en millions d'euros

Poste, en millions d'euros avril 2006	Maquette financière actuelle (mars 2011)	Maquette financière sous maîtrise d'ouvrage du syndicat mixte	Montants engagés	Prévision des montants restant à engager	Total prévisionne I	Montant payés
Frais de maîtrise d'ouvrage	29,554	29,554	26,65	2,80	29,45	23,19
Aménagements hydrauliques	34,620	34,620	29,49	5,11	34,59	18,28
Barrage	33,900	33,900	33,68	0,36	34,03	33,35
Ouvrages d'accès	38,040	35,240	30,71	4,52	35,23	18,15
dont ouvrages d'arrivée sur le monument historique	2,800	Maîtrise d'ouvrage l'État	-	-	-	-
Ouvrages d'accueil	8,490	8,490	6,64	1,85	8,49	5,50
Système de transport	0,816	0,816	0,67	0,00	0,67	0,67
TOTAL GENERAL HT	145,420	142,620	127,83	14,64	142,47	99,14
Avancement de la maquette financière			89,6 %	10,3 %	99,9 %	69,5 %

Source : Données syndicat mixte de la baie du Mont Saint-Michel, traitement IGF.

Note : Tous les montants sont en valeur avril 2006.

Tableau 5 : Conditions de bouclage financier du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel au 30 avril 2013, en millions d'euros

Poste de dépenses, en millions d'euros avril 2006	Maquette financière actuelle (mars 2011)	Maquette financière actuelle, sous maîtrise d'ouvrage syndicat mixte	Montants payés	Montants restant à payer sur les dépenses engagées	Montants restant à engager et à payer	Total
TOTAL GENERAL HT	145,420	142,620	99,14	28,69	14,64	142,47
PREVISIONS A 1,5 %						
Solde de TVA	4,200	4,200	2,41 au 31/12/20 11	1,96 sur la période 01/01/2012 - 2015		4,37
Provisions d'indices	22,820	22,820	11,51	6,18	3,37	21,07
Subvention d'équipement DSP	12,300	12,300	12,30	0,00	0,00	12,30
TOTAL GENERAL	184,740	181,940	125,36	34,88	19,97	180,20
PREVISIONS A 3 %						
Solde de TVA	4,200	4,200	2,41 au 31/12/20 11	1,98 sur la période 01/01/2012 - 2015		4,39
Provisions d'indices	22,820	22,820	11,51	6,81	3,82	22,14
Subvention d'équipement DSP	12,300	12,300	12,30	0,00	0,00	12,30
TOTAL GENERAL	184,740	181,940	125,36	35,50	20,43	181,29

Source : Données syndicat mixte de la baie du Mont Saint-Michel, traitement IGF.

1.4. Bien que l'État ait financé près de la moitié de la subvention d'équipement de la DSP, seules les collectivités membres du syndicat mixte ont bénéficié du remboursement partiel de cette subvention par le délégataire, ce qui induit pour l'État un manque à gagner proche de 355 000 euros

La conclusion de la convention de délégation de service public a été accompagnée du versement d'une subvention d'équipement d'un montant initial de 12,3 millions d'euros courants. Toutefois, les conditions exactes du prêt contracté par le délégataire pour financer la mise en place du système de transport n'étaient pas encore connues au moment de la signature. C'est pourquoi l'annexe 28 bis de la convention précise que, si le délégataire obtient un prêt de long terme à des conditions plus intéressantes que celles prévues par la convention, alors la subvention d'équipement versée au délégataire par le syndicat mixte sera ajustée d'un montant égal à la différence entre les charges d'intérêts (actualisées) résultant du prêt effectivement contracté et les charges d'intérêts (actualisées) résultant du prêt prévu dans la convention.

Lorsque les conditions financières du prêt long terme ont été connues (début 2011), et conformément aux dispositions de l'annexe 28 bis, le délégataire a accepté de reverser au syndicat mixte la somme de 726 000 euros (article 5 de l'avenant n° 2 à la convention de DSP). Le reversement de cette somme a été utilisé par le syndicat mixte pour financer une partie de ses dépenses de fonctionnement et a donc permis de diminuer les contributions des collectivités membres du syndicat à ses charges de fonctionnement, dans une proportion déterminée en fonction des parts prévues par les statuts du syndicat.

La mission considère que cette situation appelle les observations suivantes :

- dans la mesure où la subvention d'équipement figure explicitement dans la maquette financière de référence du projet RCM, il est pour le moins curieux que cette diminution de la subvention d'équipement ait servi à financer les charges de fonctionnement du syndicat mixte, qui ne figurent pas dans cette maquette ; cette somme aurait au contraire dû être redéployée sur d'autres dépenses du projet RCM ;
- par ailleurs, s'il avait été décidé de rétrocéder cette diminution de la subvention d'équipement aux financeurs du projet, il aurait été logique que cette somme soit répartie entre les financeurs au prorata de leur contribution au financement de la subvention d'équipement. Ainsi, il apparaît qu'une somme proche de 355 000 euros aurait dû être reversée à l'État.

La mission recommande d'éclaircir la situation par un arbitrage qui permettra de choisir l'une des deux solutions suivantes :

- soit la réduction de la subvention d'équipement est redéployée sur d'autres dépenses du projet RCM, auquel cas les collectivités membres du syndicat mixte devraient reverser au syndicat mixte la somme de 726 000 euros ;
- soit la réduction de la subvention d'équipement est restituée aux financeurs qui ont financé cette subvention, auquel cas il conviendrait de répartir cette somme entre ces financeurs proportionnellement à leur contribution au financement de cette subvention ; dans ce cas, l'État devrait recevoir une somme proche de 355 000 euros.

1.5. Le syndicat mixte estime ses charges de fonctionnement pour la période postérieure à l'achèvement du projet RCM à 4,3 millions d'euros par an mais cette évaluation demande à être précisée

Le syndicat mixte a communiqué à la mission les premières évaluations de ses charges de fonctionnement pour la période postérieure à l'achèvement du projet RCM. Ces éléments sont synthétisés dans le Tableau 6.

Tableau 6 : Estimation des charges de fonctionnement du syndicat mixte pour la période postérieure à l'achèvement du projet RCM

Poste de dépenses	Montant estimé en euros HT 2013	Fiabilité de l'estimation
Personnel (masse salariale et charges)	916 000 €	Moyenne
Entretien et maintenance du barrage	1 000 000 €	Haute
Entretien et maintenance des aménagements hydrauliques	1 000 000 €	Basse
Entretien et maintenance des ouvrages d'accès	212 000 €	Moyenne
Entretien et maintenance des ouvrages d'accueil	600 000 €	Très basse
Frais de suivi de la DSP (contrôle qualité)	100 000 €	Haute
Compensation de gratuité (abonnements...)	80 000 €	Haute
Suivis hydro-sédimentaires et environnementaux	400 000 €	Haute
Total	4 308 000 €	

Source : Syndicat mixte.

Dans l'ensemble, les charges de fonctionnement du syndicat mixte peuvent être estimées à 4,3 millions d'euros courants. Néanmoins, tous les postes de dépenses ne sont pas évalués avec la même fiabilité :

- la masse salariale a été estimée sous l'hypothèse d'un effectif permanent d'environ 15 ETP (10 postes administratifs et 5 techniciens) ; sous réserve d'analyses complémentaires, cet effectif paraît élevé au regard des tâches qui incomberont au syndicat mixte ; cette estimation doit donc être fiabilisée par une étude détaillée des besoins en personnels induits par les attributions du syndicat mixte ;
- l'entretien et la maintenance du barrage faisant déjà l'objet d'un contrat, le montant annuel peut être aisément estimé à partir des montants mandatés sur les exercices passés (852 596,03 € en 2011, 936 597,23 € en 2012) et des prévisions de mandatement pour les exercices à venir (951 789,91 € en 2013, 998 377,57 € en 2014, 1 025 945,20 € en 2015). L'estimation à environ un millions d'euros paraît donc fiable ;
- la mission Mont Saint-Michel de la DDTM de la Manche a indiqué à la mission que l'estimation des coûts d'entretien et de maintenance des aménagements hydrauliques qu'elle avait donnée au syndicat mixte n'était fondée sur aucune étude détaillée et n'était dès lors qu'un dire d'expert ;

- l'estimation des coûts d'entretien et de maintenance des ouvrages d'accès est issue d'une note détaillée du cabinet d'architectes qui les a conçus ; le syndicat mixte a jugé que le montant total estimé (212 000 euros par an en valeur août 2010) était peu fiable et sous-estimé, sans toutefois fournir d'argumentaire précis ; dans ces conditions, la mission recommande qu'une contre-expertise soit menée ;
- suite à une question de la mission, le directeur général des services a estimé les coûts d'entretien et de maintenance des ouvrages d'accueil à 600 000 à euros par an ; toutefois, le syndicat mixte n'a pas été en mesure de fournir la moindre précision sur cette estimation (périmètre, méthode) que la mission considère donc comme très peu fiable ;
- les coûts induits par la délégation de service public (contrôle de la qualité et prise en charge de certains abonnements par le syndicat mixte) sont précisément évalués ;
- les suivis hydro-sédimentaires et environnementaux ont fait l'objet d'une note détaillée du syndicat mixte en mai 2013, qui estime les coûts de chaque suivi à partir des coûts des suivis effectués pendant la phase de travaux ; l'estimation proposée par le syndicat mixte paraît donc fiable.

2. Les défaillances budgétaires et comptables identifiées par la chambre régionale des comptes appellent des actions immédiates de la part du syndicat mixte

2.1. La chambre régionale des comptes a identifié des manquements et des défaillances dans la gestion comptable et budgétaire du syndicat mixte

2.1.1. La version révisée de la maquette financière du projet RCM (mars 2011) n'a pas fait l'objet d'une contractualisation avec l'ensemble des financeurs

La maquette financière figurant en annexe de la déclaration d'intention du 16 juin 2006 donne l'organisation des dépenses du projet RCM par grands groupes d'ouvrages et indique la répartition du financement du projet entre les financeurs. Cette maquette a été révisée en mars 2011, ce qui a abouti à une modification du financement prévisionnel du projet et de la répartition du coût du projet par groupe d'ouvrages.

La chambre régionale des comptes a constaté que ni la nouvelle répartition des coûts par groupe d'ouvrages ni la nouvelle répartition des financements entre les financeurs n'ont fait l'objet d'une contractualisation avec l'ensemble des financeurs du projet ; seuls le montant prévisionnel du projet (184,74 millions d'euros) et la participation de l'État (84,93 M€) ont été validés par le moyen d'un échange de courriers entre le syndicat mixte et l'État.

2.1.2. L'absence d'une comptabilité d'engagement pluriannuelle et l'absence d'inscription de restes à réaliser dans les comptes du syndicat

La comptabilité d'engagement permet, lors de l'établissement du budget primitif de l'exercice suivant, de connaître :

- en dépenses, les sommes non payées à la fin de l'exercice, qui restent à payer sur l'exercice à venir ou sur les exercices suivants, en raison des engagements pris par le syndicat mixte ;
- en recettes, les recettes contractualisées que le syndicat mixte est juridiquement certain de recevoir.

La tenue d'une comptabilité d'engagement permet de déterminer les restes à réaliser, en investissement comme en fonctionnement qui, ajoutés au résultat de la section de fonctionnement et au solde d'exécution de la section d'investissement, constituent le résultat de l'exercice budgétaire présenté dans le compte administratif.

La chambre régionale des comptes a constaté que le syndicat mixte ne tient pas de comptabilité d'engagement exhaustive. Par conséquent, les comptes administratifs du syndicat ne comportent pas de reste à réaliser, contrairement aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M71 applicable au syndicat mixte.

2.1.3. L'absence de rattachement des produits et des charges

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice budgétaire auquel ils se rapportent a pour objectif de faire apparaître dans le résultat de cet exercice l'ensemble des charges et des produits qui s'y rapportent, et ceux-là seulement. La chambre régionale des comptes a constaté l'absence de rattachement des produits et des charges dans les comptes administratifs 2009 et 2010, manquement qui est de nature à modifier le résultat de fonctionnement et le résultat de l'exercice budgétaire.

2.1.4. L'absence d'amortissements des ouvrages construits et l'absence d'amortissement des subventions d'investissement reçues

La chambre régionale des comptes a identifié un certain nombre d'irrégularités dans la situation patrimoniale du syndicat mixte :

- l'absence d'un état réactualisé de l'actif du syndicat mixte : à la date à laquelle le rapport de la CRC a été établi (courant 2012), le dernier état de l'actif du syndicat mixte avait été réalisé au 31 décembre 2008 ;
- cette dernière version en date de l'état de l'actif tenu par le syndicat mixte diffère notablement de celui tenu par le comptable public, et comporte des oublis manifestes, de telle façon que l'inventaire tenu par le syndicat mixte ne reflète pas avec fiabilité la situation patrimoniale du syndicat mixte ;
- les amortissements inscrits dans les comptes du syndicat mixte paraissent insuffisants, au regard de l'importance des immobilisations constituées ;
- le syndicat mixte ne dispose pas de plan d'amortissement pour les immobilisations déjà achevées ; en particulier, l'amortissement du barrage de la Caserne n'a toujours pas commencé, bien qu'il soit achevé et en exploitation depuis plusieurs années ;
- les subventions d'investissement reçues des financeurs du projet RCM et destinées à financer des dépenses d'équipement ou des catégories de dépenses d'équipement déterminées, constituent les principales ressources du syndicat mixte ; ces subventions doivent être amorties et faire chaque année l'objet d'une reprise en section de fonctionnement de façon à disparaître du bilan, et ce sur la même durée que l'amortissement du bien subventionné ; or, la chambre régionale des comptes a constaté que le syndicat mixte n'a pas commencé à amortir ces subventions d'investissement, alors même qu'il a reçu des subventions d'équipement entre 2007 et 2009.

2.1.5. L'absence d'inscription de provisions pour contentieux

La chambre régionale des comptes a constaté lors de ses investigations que le syndicat mixte n'avait inscrit aucune provision, bien que deux contentieux portant sur des sommes importantes fussent en attente de jugement, et a donc recommandé au syndicat mixte d'appliquer le principe de prudence en passant des provisions pour contentieux.

Interrogé sur ce point, le syndicat mixte a indiqué à la mission qu'il n'y a plus de contentieux en cours ; dès lors, la mission considère que la situation actuelle ne justifie plus l'inscription de provisions pour contentieux.

2.1.6. L'absence d'une gestion budgétaire pluriannuelle des investissements sous forme d'autorisation de programme

La chambre régionale des comptes a observé que, depuis 2006, le syndicat mixte n'assure plus une gestion pluriannuelle du projet RCM sous forme d'autorisations de programme, et recommande au syndicat mixte de remettre en place des autorisations de programme, de façon à disposer d'un outil de pilotage budgétaire adapté à ses activités.

2.1.7. La sous-estimation des charges futures de fonctionnement du syndicat

La chambre régionale des comptes a constaté que le syndicat mixte n'a pas mené de réflexion sur les charges de fonctionnement qu'induiront l'entretien, la maintenance et l'amortissement des ouvrages construits après l'achèvement du projet RCM. En conséquence, la chambre régionale des comptes recommande au syndicat mixte d'engager une évaluation précise de ses futures charges de fonctionnement.

2.2. La mission recommande que le syndicat mixte prenne un certain nombre d'initiatives pour se mettre en conformité avec les règles de la comptabilité publique

2.2.1. Recommandation n° 1 : Les collectivités membres du syndicat doivent en superviser la mise en conformité et envisager un renforcement rapide de sa fonction comptable, budgétaire et financière

Suite aux entretiens qu'elle a eus avec les personnels du syndicat mixte, la mission considère que le syndicat a pris la mesure des défaillances de sa gestion comptable et budgétaire, et semble disposé à y remédier. Le syndicat mixte a par exemple indiqué à la mission qu'il avait pris l'initiative de faire appel à un cabinet d'expertise comptable, budgétaire et financière dans le cadre d'un marché de prestations intellectuelles. Si la mission approuve pleinement cette démarche, il est néanmoins vraisemblable que le recours ponctuel à une expertise extérieure ne suffira pas à remédier définitivement à l'ensemble des défaillances de la gestion comptable et budgétaire du syndicat mixte, pour deux raisons :

- outre la directrice administrative et financière, la fonction budgétaire, comptable et financière du syndicat mixte ne comprend que deux personnes, et paraît donc sous-dimensionnée au regard de l'ampleur du projet RCM ;
- la direction du syndicat mixte a jusqu'ici constamment considéré que la dimension opérationnelle du projet RCM passait avant toute autre préoccupation, ce qui a abouti à une marginalisation de la fonction comptable et budgétaire.

Indépendamment des recommandations spécifiques détaillées ci-dessous, la mission formule trois recommandations générales :

la fonction budgétaire et comptable et le suivi financier du projet RCM doivent être relégitimés au sein du syndicat mixte et recevoir toute l'attention et le soutien nécessaires de la part du directeur général des services ;

le syndicat mixte et les collectivités membres du comité syndical doivent envisager rapidement un renforcement de la fonction budgétaire et comptable, éventuellement par le recrutement d'un ou deux ETP supplémentaires ; il appartient enfin aux collectivités membres du syndicat mixte et en premier lieu à la région Basse-Normandie d'assumer leurs responsabilités en assurant une supervision étroite de la mise en conformité du syndicat mixte, par exemple en mettant à sa disposition un cadre financier expérimenté.

2.2.2. Recommandation n° 2 : Le suivi financier du projet RCM doit être réorganisé et professionnalisé

La mission considère que les multiples défaillances du suivi financier du projet RCM (détaillées dans la partie 1.2 du présent rapport) constituent la cause principale des dysfonctionnements de la gestion comptable et financière du syndicat mixte que la chambre régionale des comptes a mis en évidence. Deux exemples illustrent ce constat :

- le syndicat mixte ne procède à aucun rapprochement systématique des dépenses engagées et des dépenses mandatées sur le projet RCM, et ne connaît donc pas précisément les sommes restant à mandater sur les dépenses engagées. Il est donc logique que le syndicat mixte ne soit pas en mesure d'inscrire de restes-à-réaliser précis dans ses comptes administratifs ;
- la méthode de suivi financier utilisée par le syndicat mixte a pour conséquence que celui-ci ne connaît ni le montant restant à mandater, ni les prévisions de révisions de prix, ni l'échéancier prévisionnel des mandaterments au niveau de chaque ligne d'engagement du projet RCM, et se contente de masses approximatives au niveau de chaque groupe d'ouvrages. Dans ces conditions, il est difficile pour le syndicat mixte d'assurer une gestion pluriannuelle de ses investissements sous forme d'autorisations de programme qui soit précise et fiable.

Sur le fondement de ces observations, la mise en place d'un suivi financier du projet RCM à la fois rigoureux et professionnel apparaît comme l'initiative la plus importante et la plus urgente pour mettre le fonctionnement comptable et financier du syndicat mixte en conformité avec les règles de la comptabilité publique.

Les demandes d'information formulées par la mission en vue d'établir un état financier du projet RCM ont permis de répondre à certaines des défaillances du suivi financier identifiées par la mission ; les conducteurs d'opération ont ainsi fourni pour la première fois à la directrice administrative et financière du syndicat mixte des estimations précises des montants restant à engager et des échéanciers prévisionnels des montants restant à mandater. Toutefois, cet effort ponctuel ne peut se substituer à un suivi financier régulier, qui doit être mieux organisé, doté de procédures à même d'assurer la fiabilité et confié à des professionnels. La mission formule donc les recommandations suivantes :

- clarifier les responsabilités en désignant un responsable du suivi financier du projet qui dispose à la fois du temps et des compétences nécessaires à cette tâche ; dans la mesure où la lourdeur des responsabilités du directeur général

des services et de la directrice administrative et financière ne leur permet pas d'assurer ce rôle, il convient d'envisager un recrutement en externe ;

- mettre en place des procédures formelles de reporting, par exemple sous la forme de réunions périodiques au cours desquelles les conducteurs d'opérations fournissent au responsable du suivi financier les informations indispensables au suivi du projet (liste et montant prévisionnel des dépenses restant à engager, échéancier prévisionnel des paiements pour les dépenses engagées ou restant à engager, évaluation des aléas possibles) ;
- établir des documents de synthèse financière qui distinguent rigoureusement engagements (dépenses engagées, dépenses restant à engager, projections de révisions) et mandatements (montants mandatés en euros courants et en valeur avril 2006, niveau de consommation des provisions pour aléas et des provisions pour révision de prix) ;
- actualiser ces documents de synthèse financière de façon systématique (au dernier jour de chaque mois par exemple) ;
- définir pour chaque réunion des instances de pilotage (groupe de travail technico-financier, comité technique, comité de pilotage) une date-butoir à laquelle les documents de synthèse financière devront impérativement avoir été transmis aux membres de ce comité (cinq jours ouvrés en avance par exemple).

En outre, il appartient aux collectivités membres du syndicat mixte, et en premier lieu à la région Basse-Normandie qui en préside le comité syndical, de veiller à ce que le suivi financier du projet RCM soit assuré avec toute la rigueur souhaitable.

2.2.3. Recommandation n°3 : Le syndicat mixte doit mettre en place une comptabilité d'engagement, de façon à affiner la gestion des investissements sous forme d'autorisation de programme qu'il a initiée

A la suite du rapport de la chambre régionale des comptes, le syndicat mixte a mis en place des autorisations de programme dans le budget primitif de l'année 2013. Toutefois, la mission souligne qu'en l'absence d'une comptabilité d'engagement, ces autorisations de programme ne constituent pas un outil de planification budgétaire fiable. Le syndicat mixte reconnaît d'ailleurs lui-même que les crédits de paiement votés annuellement dans le cadre de ces autorisations de programme manquent de précision.

La mission recommande donc à nouveau la mise en place par le syndicat mixte d'une comptabilité d'engagement pluriannuelle. Cette comptabilité d'engagement pourrait être établie dans le cadre du logiciel de comptabilité publique actuellement utilisé par le syndicat mixte. A cette fin, il conviendrait de saisir dans ce logiciel l'ensemble des engagements relatifs au projet RCM encore non soldés, qui sont retracés dans le logiciel de suivi financier.

Toutefois, il apparaît que le progiciel de suivi financier prend en compte les engagements relatifs au projet RCM selon des modalités qui ne sont pas nécessairement compatibles avec les règles de la comptabilité d'engagement. La mission a ainsi fait les constats suivants :

- lorsqu'un marché notifié comprend une tranche conditionnelle, cette tranche est considérée comme engagée dans le progiciel de suivi financier, alors que la nature même d'une tranche conditionnelle implique qu'aucune charge certaine n'en résulte pour le syndicat mixte tant qu'elle n'a pas été affirmée, et qu'à ce titre elle ne doit donc pas être considérée comme un engagement ;
- de façon similaire, les marchés à bons de commande sont considérés dans le progiciel de suivi financier comme induisant un engagement égal à leur montant maximum (le plafond de l'enveloppe prévue pour le marché), alors que la nature d'un marché à bon de commande implique que seul le montant minimal de l'enveloppe prévue pour le marché constitue véritablement un engagement pour la collectivité.

Par ailleurs, la chambre régionale des comptes a formulé des observations qui l'ont amené à douter de l'exhaustivité des opérations intégrées dans le progiciel de suivi financier.

Sur le fondement de ces observations, il n'est pas certain qu'une comptabilité d'engagement puisse être établie facilement à partir du progiciel de suivi financier du syndicat mixte. C'est pourquoi la mission recommande que le syndicat mixte fasse appel à la direction régionale des finances publiques, qui pourra proposer une expertise du progiciel de suivi financier, de façon à déterminer sous quelles conditions les données de ce progiciel peuvent permettre de construire une comptabilité d'engagement pluriannuelle.

2.2.4. Recommandation n°4 : l'élaboration du plan d'amortissement doit être précédée d'une révision de la maquette financière de référence qui précisera la structure du financement du projet RCM

La mission a constaté au cours de ses travaux que la maquette financière de référence du projet RCM manque de précision sur deux points cruciaux, ce qui induit des difficultés de méthode pour la préparation du plan d'amortissement des ouvrages construits :

- la maquette financière ne distingue pas les dépenses d'investissement et les charges de fonctionnement propres au projet, et ne ventile pas les financements du projet en subventions d'investissements et subventions de fonctionnement ; par conséquent, le montant total de subventions d'investissement reçues est inconnu pour le moment. Par ailleurs, le syndicat mixte traite l'ensemble des subventions qu'il reçoit comme des recettes d'investissement. Cette pratique a pour conséquence paradoxale que, dans la situation actuelle, le montant total de subventions d'investissement reçues (et à ce titre amortissables) pourrait être supérieur à la valeur totale des immobilisations amortissables ;
- la maquette financière n'indique pas quelles sont les dépenses que finance chaque source de financement ; cette imprécision empêche le lancement de l'amortissement des ouvrages construits et des subventions d'investissement reçues :
 - comme l'a observé la chambre régionale des comptes, l'amortissement du nouveau barrage sur le Couesnon, en fonctionnement depuis plusieurs années, devrait avoir été commencé ; cependant, l'amortissement de cet ouvrage doit

nécessairement être accompagné de l'amortissement des subventions d'investissement qui ont financé sa construction ; ainsi, l'amortissement de cet ouvrage ne pourra commencer que lorsque les subventions d'investissement correspondantes auront été identifiées ;

- cette imprécision de la maquette financière a également pour conséquence qu'il est impossible pour le moment de déterminer quel doit être le traitement comptable applicable à la contribution du syndicat mixte au projet RCM. En effet, le syndicat mixte a néanmoins contribué au financement du projet RCM à hauteur de 7,5 millions d'euros ; si cette contribution a financé une partie des immobilisations amortissables, l'amortissement de ces immobilisations induira une charge financière réelle pour le syndicat mixte.

Sur le fondement de ces observations, la mission conclut que le syndicat mixte ne peut établir de plan d'amortissement des ouvrages construits sans un travail méthodologique préalable. La mission recommande donc au syndicat mixte de mener au plus vite ce travail qui devra notamment viser à :

- relier les financements du projet RCM aux dépenses qu'ils financent, de façon à pouvoir amortir les ouvrages construits indépendamment les uns des autres ; cette tâche devra être menée à bien ;
- distinguer les subventions d'investissement et les contributions aux charges de fonctionnement du projet RCM, de façon à établir précisément le montant de subventions d'investissements reçues ; cette tâche requerra probablement une requalification comptable d'une partie des subventions déjà reçues ;
- mettre à jour l'inventaire de l'actif du syndicat mixte ;
- établir la valeur d'acquisition des immobilisations amortissables : interrogé sur ce point, le syndicat mixte a indiqué à la mission que le logiciel de comptabilité utilisé par le syndicat mixte permettait de déterminer avec précision la valeur d'acquisition des immobilisations ; toutefois, la mission recommande que le syndicat mixte demande l'appui de la direction régionale des finances publiques, de façon à qu'une expertise extérieure valide les méthodes du syndicat.

Les deux premières tâches devront être menées dans le cadre d'une révision de la maquette financière de référence. Cette nouvelle maquette financière devra détailler le financement correspondant à chaque poste de dépenses du projet, en tenant compte des fléchages déjà connus : par exemple, les subventions versées par l'État et les agences de l'eau, ainsi que les crédits FEDER font l'objet de conventions de financement qui précisent la nature des investissements financés par ces subventions. En outre, cette nouvelle maquette financière devra être validée par l'ensemble des financeurs du projet RCM, ce qui permettra de remédier au problème de non-contractualisation de la maquette financière que la chambre régionale des comptes avait relevé.

2.2.5. Recommandation n° 5 : le syndicat mixte doit proposer une évaluation précise de ses charges de fonctionnement pour la période postérieure à l'achèvement du projet RCM avant l'été 2014

La mission a constaté que le syndicat mixte n'a pas encore pris d'initiative pour préciser les conditions financières de l'exploitation future des installations du projet RCM, comme le recommandait la chambre régionale des comptes. Au-delà des premiers éléments transmis à la mission et détaillés dans le paragraphe 1.5, la mission recommande à nouveau au syndicat mixte de réaliser une évaluation précise de ses charges de fonctionnement pour la période postérieure à l'achèvement du projet RCM (après 2015). Il importe que cette évaluation soit disponible au moment où des arbitrages relatifs à l'évolution du syndicat mixte devront être pris ; c'est pourquoi la mission propose que le comité syndical définisse un calendrier de production de cette évaluation, en considérant qu'elle devra impérativement être achevée avant le mois de juin 2014.

La mission propose que le syndicat mixte adopte la méthode suivante :

- établir précisément la liste des attributions qui seraient celles du syndicat mixte après l'achèvement du projet RCM en l'absence de modifications du dispositif institutionnel ;
- évaluer les charges induites par ces attributions, en faisant appel le cas échéant à une expertise extérieure ; l'évaluation des charges de maintenance et d'entretien des ouvrages construits (barrage, pont-passerelle, aménagements hydrauliques) doit être menée en concertation avec l'ensemble des parties prenantes du projet (conducteurs d'opération, maîtres d'œuvre du pont-passerelle, mission Mont Saint-Michel de la DDTM) ;
- évaluer les besoins en personnel induits par ces attributions et en déduire la masse salariale correspondante ; sur ce point, l'effectif de 15 ETP mentionné par le syndicat mixte paraît élevé et devra être ajusté aux besoins réels ;
- une attention particulière doit être accordée aux amortissements que le syndicat mixte pourrait être amené à prendre en charge. En effet, s'il ne fait aucun doute que la quasi-totalité des dotations aux amortissements du syndicat mixte sera couverte par l'amortissement des subventions d'investissement versées par les financeurs du projet, le traitement comptable de la contribution du syndicat mixte au financement du projet RCM (7,5 millions d'euros) pourrait aboutir à ce que celui-ci prenne en charge une partie des amortissements des ouvrages construits (si l'on considère que cette contribution a financé la constitution d'immobilisations amortissables).

3. Fondée sur une conception et un pilotage imparfaits, la DSP est fragilisée par les avenants qui se sont succédé

3.1. La DSP du Mont Saint-Michel : un dispositif mal conçu et mal piloté

3.1.1. La décision de recourir à une délégation de service public pour la gestion des parkings et du système d'accès au site apparaît peu judicieuse

De longue date, la question du stationnement autour du Mont Saint-Michel a constitué un enjeu important pour les collectivités locales, attentives aux recettes générées et pour les acteurs économiques, sensibles à la proximité et au faible coût pour les visiteurs. Jusqu'en 2009, le seul mode d'exploitation des parcs de stationnement a été la gestion en régie directe, d'abord par la commune puis par un syndicat intercommunal depuis 1959. Les coûts de structure très faibles permettaient d'assurer une tarification modérée, qui s'élevait à 4 € par jour dans la dernière année d'exploitation.

Le projet RCM a introduit une dimension nouvelle : la nécessité d'organiser le transport des visiteurs depuis le parking jusqu'au Mont, désormais éloignés l'un de l'autre de 2,5 kms. Il a également inscrit l'aménagement des espaces de stationnement dans l'ambition environnementale et esthétique nouvelle destinée à donner un caractère plus attractif à l'ensemble du site. Cela constituait une vraie rupture avec le traitement traditionnellement réservé à l'aménagement du stationnement au pied du Mont, unanimement considéré comme le principal défaut esthétique du site.

De ce fait, le déplacement du parking ne constitue pas un simple transfert de lieu, participant de l'enchaînement technique des opérations du RCM, mais introduit une modification substantielle de l'accès au Mont Saint-Michel et des modalités de fonctionnement du site. Par sa nature même, le projet RCM bouleverse les conditions d'accès au site pour tous les publics concernés : visiteurs, salariés, habitants. Une approche prudente et raisonnée de ce bouleversement aurait appelé le choix d'un dispositif souple, adaptable dans la durée aux enseignements de son fonctionnement quotidien. Mais, c'est moins la dimension opérationnelle que l'impact financier qui a guidé les choix retenus par les pouvoirs publics.

D'un commun accord, l'État et le Syndicat mixte ont considéré lors de la révision de la maquette financière de 2006 que la construction du parking et l'exploitation du système de transport devaient être sortis du plan de financement global du projet RCM et faire l'objet d'un portage financier distinct par un partenaire privé en espérant ainsi alléger la charge de l'État et des collectivités locales participant au financement. Cette préoccupation prioritairement financière a conduit à privilégier lors de la consultation le recours à de grands opérateurs, retenus d'abord sur leur capacité à assumer le risque financier et à valoriser leur expérience dans l'exploitation des systèmes de transports de voyageurs.

Deux grandes difficultés résultent, à l'usage, du choix qui a été fait de recourir à une délégation de service public (DSP) :

- d'une part, la DSP est un cadre juridique rigide, peu compatible avec la part de tâtonnement inhérente à un projet dont aucun des opérateurs candidats n'avait de réelle expérience, et qui rend difficile la mise en œuvre des modifications

nécessaires dès lors qu'elles peuvent mettre en cause l'économie globale de la DSP et la fragiliser sur le plan juridique. Ce défaut est d'autant plus sensible que la DSP englobe et lie solidairement deux activités, le stationnement de véhicules et le transport de voyageurs, dont rien n'aurait interdit l'exploitation distincte, permettant des ajustements aux effets plus limités ;

- d'autre part, l'organisation de l'accès au site n'est pas qu'une question de transport, c'est une dimension fondamentale de son organisation économique, sociale et patrimoniale. La société délégataire n'assume donc pas qu'une tâche technique, elle se trouve en réalité en position de force à l'égard de l'ensemble de ses partenaires privés ou publics par le rôle prépondérant qu'elle joue dans la desserte du Mont. Ce défaut est d'autant plus sensible que non seulement le Syndicat mixte ne s'est pas donné les moyens ni les compétences adaptés à un pilotage d'égal à égal de l'action de son délégataire, mais, de surcroît, rien dans sa mission de base ne lui donne de réelle légitimité à contrôler le fonctionnement du seul axe logistique desservant le Mont. D'autant plus que la concertation avec les partenaires culturels n'a pas été aussi approfondie qu'elle aurait pu être.

A ce stade, la mission recommande aux deux parties de travailler en étroite coopération pour se donner les moyens et les compétences pour engager une véritable stratégie commerciale autour du système de transport dans l'objectif d'améliorer la prestation fournie et de répondre en priorité aux attentes de la clientèle touristique.

3.1.2. Les conditions dans lesquelles la DSP a été organisée contribuent à sa fragilité juridique et opérationnelle

3.1.2.1. Un processus initial de consultation d'où émergent certaines interrogations

A - La décision prise en 2009 d'octroyer une subvention de 12,3 M€, non prévue dans le cahier des charges, constitue la principale modification qui fait peser un doute sur la régularité des conditions initiales de mise en concurrence.

Le projet de convention de DSP soumis à l'ensemble des candidats stipulait à l'article 45 que «le concessionnaire finance les investissements à sa charge par tous moyens, et notamment : fonds propres, quasi-fonds propres, emprunts, cessions-escompte de créances. » Il est clair qu'aucun financement public n'était envisagé à ce stade. Le rajout explicite « de la subvention d'équipement versée par l'autorité concédante » dans l'article 45 de la convention de DSP passée avec Véolia atteste de la réalité de cette modification substantielle.

C'est bien le moment où est intervenue cette décision qui pose problème et non son principe prévu par la loi. C'est aussi son montant, qui représente 32 % des investissements à la charge du concessionnaire (12,3 M€ sur 37,9 M€).

On ne peut exclure que si ces conditions financières avaient été connues dès l'origine par l'ensemble des candidats, et au-delà par les opérateurs économiques qui ont pu être dissuadés de présenter une offre au motif que les investissements étaient à la seule charge du concessionnaire, les offres proposées auraient pu être différentes et leur classement final également.

Sur le fond, la cohérence de l'enchaînement des décisions prises entre 2006 et 2009 reste à démontrer. Le recours à la DSP visait exclusivement à alléger la charge des principaux financeurs publics en sortant les investissements liés au parking de la maquette financière liant l'État et les collectivités locales. Pourtant, dès sa négociation, ceux-ci sont appelés à contribuer pour un tiers de l'investissement total. Cela pose au moins la question de la fiabilité des études faites par le Syndicat mixte pour définir au préalable le point d'équilibre financier de l'exploitation de la DSP.

Il est concevable que l'exploitation seule ne fournisse pas à l'exploitant les moyens d'équilibrer sa gestion et que cela nécessite une subvention publique, la loi le prévoit. Mais, cette décision doit résulter de l'évaluation préalable des conditions globales d'équilibre de la DSP (nature des prestations, besoins en financement, ressources prévisionnelles liées à l'exploitation...) et non constituer une sorte de rallonge au financement d'une concession dont le coût a été mal calculé ou dont les objectifs excèdent les moyens mobilisables. A moins qu'il ne s'agisse d'une mauvaise appréciation des offres présentées et de celle finalement retenue, au regard des conditions financières imposées par les futurs délégataires. Quelle qu'hypothèse que l'on retienne, force est de constater que le Syndicat mixte a préparé et validé un projet de consultation à l'issue de laquelle il a lui-même acté qu'il manquait 1/3 de son financement pour en assurer l'équilibre. La question de savoir si la définition du périmètre et des missions de la délégation n'excédait pas les moyens disponibles et ne justifiait pas d'étudier un projet moins ambitieux mais plus réaliste sur le plan financier, ne semble pas avoir été envisagée. De même l'ajustement par la tarification, qui aurait pu présenter une alternative partielle ou totale à la subvention publique, s'est heurté à la pression mise pour préserver un «accès populaire» au Mont, qui n'est pas exempt de calculs plus prosaïques. La DSP a été ainsi privé pour un temps d'un levier utile, une tarification réaliste, auquel la réalité de l'exploitation a finalement conduit à recourir quatre ans plus tard.

B - Les principes initiaux de tarification exposés dans le manuel d'élaboration des offres n'ont pas été repris dans la DSP.

Ainsi, il était envisagé pour renforcer l'approche qualitative du Mont et inciter à la rotation de l'usage des places de stationnement, la mise en place d'un tarif forfaitaire sur la base d'un minimum de 5 h et au delà d'une tarification horaire progressive. Dans la DSP, le tarif de base 2012 vaut pour 24h, à l'exception d'une tarification propre au stationnement inférieur à une heure s'ajoutant à la gratuité des trente premières minutes. Aucune offre tarifaire ne coïncide exactement avec la durée de présence de quelques heures sur le site qui concerne une majorité de visiteurs. L'enquête de fréquentation MICA 2011/2012 a établi que 13 % des visiteurs individuels seulement restent plus de cinq heures sur le site.

De même, pour favoriser la marche à pied entre le parking et le Mont, il était envisagé de dissocier la tarification du stationnement de celle de la navette. Au final, la DSP prévoit un tarif forfaitaire unique regroupant le stationnement et la navette.

Enfin, pour améliorer l'étalement de la fréquentation, il était envisagé une tarification modulée selon la saison. Dans la DSP finale, la tarification est identique tout au long de l'année.

L'impression domine que la tarification finalement appliquée ne résulte pas d'une analyse intégrant suffisamment les attentes et les pratiques de la clientèle, ni la dimension de stratégie commerciale que constitue pour l'ensemble du site le niveau de prix retenu.

Ce n'est qu'en mars 2013 que le Syndicat mixte a fait procéder à une étude marketing de la tarification dont il a retenu quelques éléments dans les décisions intervenues en juillet 2013.

La mission recommande aux deux parties de travailler en étroite coopération pour améliorer la grille tarifaire en tenant compte de l'étude produite par le Syndicat mixte dont peu de suggestions ont été retenues ou, si nécessaire, par d'autres travaux d'études engagés conjointement.

3.1.2.2. Un dispositif opérationnel peu adapté aux enjeux d'un grand site touristique

Outre le fait que la DSP constitue en elle-même un dispositif rigide, les choix opérationnels retenus par le Syndicat mixte sur proposition de Veolia n'ont pas facilité la réussite du projet.

Le projet RCM modifie profondément le fonctionnement du site en imposant à la quasi-totalité des usagers (visiteurs, salariés ou rares habitants) d'emprunter une navette routière pour accéder au Mont. Le choix du lieu de départ de cette navette constitue un enjeu important pour le bon fonctionnement du site dans son ensemble et la qualité du service rendu aux visiteurs.

Dès la phase d'enquête publique, l'organisation du service de transport définie dans l'étude d'impact reposait sur le principe d'une ligne avec 2 terminus, l'un à proximité du parking, l'autre à l'extrémité du pont-passerelle. Le cahier des charges de la DSP prévoyait également ce dispositif en en faisant l'option de base.

Le rapport du CGEDD de 2008 demandé par l'État et le Syndicat mixte considérait que « ce serait une erreur d'éloigner le point de départ général des navettes du parc de stationnement » et recommandait clairement « pour que l'intermodalité soit efficace, de concentrer sur un site unique l'arrivée en voiture et le départ en navette ».

Le comité d'experts touristique réunis par le Syndicat mixte le 6 mai 2009 indiquait dans le compte-rendu de ses travaux que « la liaison entre les aires de stationnement et le départ de la navette doit être extrêmement simple, fonctionnelle et rapide. Le départ de la navette au sud des aires de stationnement s'impose comme une quasi-évidence : le départ des navettes doit être le plus proche possible du lieu de stationnement des véhicules ».

Lors de la réunion interministérielle de septembre 2009 concernant le projet RCM, le représentant du secrétaire d'État au Tourisme s'est dit « très défavorable à l'option qui consiste à partir du nord du parking qui imposera une assez longue marche à pied et n'est pas compatible avec un accueil satisfaisant des visiteurs ».

En mai 2011, le compte-rendu du groupe de travail, dit Vadillo-Deschamps, constitué à l'initiative des deux Conseils régionaux pour entendre les points de vue d'experts sur le projet RCM, assurait que « pour les experts, clairement et unanimement, le départ de la navette doit se faire à la sortie de parking. Ce départ doit être visible et identifiable dès l'accès au parking. Ce point constitue une règle : les visiteurs ont besoin d'être rassurés dès leur accès au site et la navette est un service incontournable. » Répondant par avance à l'argument tiré de la volonté d'inciter à une découverte pédestre du Mont, le rapport concluait que « le projet fait marcher les gens au mauvais endroit ».

Malgré ces avis concordants, le nouveau parking a été ouvert le 28 avril 2012 avec un départ des navettes à hauteur du barrage sur le Couesnon, imposant aux visiteurs une marche à pied minimale de 900 mètres entre le parc de stationnement et le départ des navettes. Pour justifier ce changement d'organisation, l'Annexe 1ter de la DSP indique que « le départ Nord permet d'offrir un sens particulier à la démarche du visiteur ('acteur' de la visite et non 'consommateur' de celle-ci) » en la rattachant « au passé historique et spirituel du rocher, qui voyait les visiteurs et les pèlerins cheminer vers le monument dans un parcours d'approche qui leur permettait de s'imprégner de la magie et de la force du Mont ».

Pour ambitieux qu'il soit, cet objectif n'en a pas moins rempli les cahiers de doléance de l'office de tourisme et du délégataire, provoqué le désaccord persistant de la Région Bretagne et conduit le Syndicat mixte, après six mois d'exploitation à reconsidérer sa décision initiale et autoriser son Président à négocier un avenant.

Le rapport de présentation de l'analyse des offres montre que le Syndicat mixte était conscient de la fragilité de ce choix puisque le report au Nord est qualifié dans ce document (page 61) de « non-conformité réglementaire » susceptible d'impacter « des éléments fondateurs du projet ou des données incontournables du programme qui ne peuvent à ce stade d'avancement être remis en cause sans questionner dangereusement la faisabilité même des projets (notamment vis-à-vis de la DUP et du contexte réglementaire ».

Les raisons qui ont motivé le choix initial du départ au nord restent difficiles à comprendre.

La première justification du départ au Nord, fondée sur le souci pédagogique d'une découverte pedestre du site, ne résiste pas à l'examen, du fait même des décisions prises par le Syndicat mixte quelques semaines après sa mise en place.

Les initiateurs de cette approche pedestre ont mis en avant la qualité du cheminement à pied sur l'Allée Est qui permet aux visiteurs d'être « rassurés par la simplicité de la trajectoire, par la vue que leur offre le Mont et le large panorama naturel de la Baie ». Cet objectif est certes cohérent avec le projet RCM dans son ensemble, même s'il ne semble pas avoir été concerté avec les partenaires culturels.

Mais, la mission a constaté que la signalétique mise en place par le Syndicat mixte incite fortement le visiteur à quitter l'Allée Est pour rejoindre le point de départ des navettes en passant à l'intérieur du hameau de la Caserne par la RD 976 qui ne figure pas dans la convention de DSP parmi « les deux parcours pédagogiques et écologiques ». Cette signalétique a été efficace et a vidé l'Allée Est de ses visiteurs au profit d'un parcours au cœur de la zone commerciale.

L'implantation de cette signalétique semble avoir été le fruit d'un compromis avec l'un des principaux acteurs économiques du site qui, s'estimant lésé par les effets du cheminement des visiteurs sur l'Allée Est avait lui-même implanté une signalétique sauvage et tracé une voie piétonne sur l'espace public.

Malgré les dénégations présentées à la mission, il est clair que les principaux acteurs économiques considèrent que l'implantation du parking et du départ des navettes constitue un enjeu important pour leur activité commerciale et ceux-ci mobilisent toute leur énergie chaque fois que nécessaire pour soutenir leur point de vue. Ainsi dès 2007, l'un d'entre eux faisait valoir devant la Cour administrative d'Appel de Nantes que le déplacement du parking au Sud favorisait « les intérêts des sociétés privées liées aux intérêts de la nouvelle municipalité du Mont Saint-Michel élue en 2001 » et

demandait l'annulation de l'arrêté préfectoral qui avait permis au Syndicat mixte d'acquérir des parcelles de terrain destinées au fonctionnement du parking (CAA Nantes, 18 décembre 2007, sci La Montoise / État).

La seconde justification de la décision d'implanter au Nord le départ des navettes est fondée sur la différence de coûts entre les deux implantations, estimée à environ 4 M€ sur la durée de la concession. Sans méconnaître la portée de cet argument, il apparaît à l'examen plutôt comme renfort d'une décision déjà prise que comme un élément déclencheur de celle-ci. Il renvoie par ailleurs aux observations précédentes sur les conditions de préparation de la DSP par le Syndicat mixte, en ceci qu'il fait apparaître que l'estimation de l'option principale du cahier des charges (le départ au sud) était encore plus éloignée de la réalité que celle de la variante (au Nord) finalement retenue.

En n'offrant pas aux visiteurs qui le souhaitent, et dont toutes les études disponibles montrent qu'ils constituent une écrasante majorité, la possibilité de se rendre le plus directement possible du parking au Mont, le Syndicat mixte, le concessionnaire, l'État, le Conseil général de la Manche et la Mairie du Mont-Saint-Michel ont pris une décision qui a fortement contribué à la communication négative qui entoure la mise en œuvre du nouveau dispositif d'accès au Mont Saint-Michel. Sauf meilleure explication, que la mission a vainement recherchée, cette décision résulte directement de la concurrence entre les acteurs économiques du Mont Saint-Michel.

La présentation succincte de cet enchaînement de décisions est une illustration de la fragilité de la gouvernance de ce projet sur laquelle la mission reviendra dans la seconde partie de son rapport.

3.1.2.3. Contrairement aux intentions initiales, les conditions financières de la DSP ne paraissent pas de nature à réduire le coût du projet RCM de façon significative

En recourant à une DSP placée sous la responsabilité du Syndicat mixte, l'État et le Syndicat mixte entendaient diminuer le coût du projet RCM. Cependant, la convention de DSP finalement signée induit deux coûts importants non seulement pour le syndicat mixte mais également pour l'État :

- la subvention d'équipement : 12,3 millions d'euros, à laquelle l'État a contribué à hauteur de 6 M€ ;
- le rachat de l'actif à l'expiration du contrat : 13,6 millions (article 60 et annexe 28 de la convention de DSP).

Soit un coût total de 25,9 millions (si on ne tient pas compte de l'actualisation) qui peut faire douter de la réelle compétitivité du dispositif choisi par rapport à un système de transport en régie qui aurait pu être organisé en plusieurs contrats sur des tâches spécifiques. Ce coût serait encore plus élevé dans l'hypothèse où la DSP serait interrompue avant son terme, puisque le rachat de l'actif se ferait sur la base d'une durée d'amortissement plus courte.

3.1.3. Le suivi insuffisant exercé par l'autorité concédante n'a pas permis de contrôler un délégataire lui-même défaillant

La mise en œuvre de la DSP ne s'est pas faite sans difficultés, à la fois du fait des insuffisances du concessionnaire, dont les promesses ont parfois excédé la capacité

de réalisation, du fait de la faiblesse des moyens du Syndicat mixte pour assumer son rôle, du fait de la multiplicité des acteurs intervenant dans le champ de la DSP et du fait de la pression médiatique, politique, économique et sociale qui entoure ce projet. C'est donc dans un contexte très tendu que s'inscrit depuis l'origine la relation entre le concédant et le délégataire: par exemple, dans l'avenant N° 4, les deux parties font état de la nécessité dans laquelle elles se sont trouvées de tenir « une réunion de conciliation le 28 mars 2012 » pour décider de « maintenir la date de mise en service commercial au 28 avril 2012 ». Cela ne laisse guère augurer d'une relation apaisée et de confiance.

Pour autant, le délégataire est parvenu à assurer sa mission pour l'essentiel, mais dans des conditions imparfaites qu'il juge lui-même « dégradées par rapport aux stipulations contractuelles » et qu'il est nécessaire d'améliorer significativement à l'avenir si le Syndicat mixte entend maîtriser pleinement ce volet du projet RCM.

Le délégataire ne semble pas avoir pris toute la mesure de la particularité de la mission qui lui est confiée, notamment sa dimension prioritairement touristique. Bien sûr, sa compétence pour faire fonctionner un réseau de transport est avérée mais la qualité du service rendu est plus proche de celle d'un système de transport classique que d'une véritable démarche commerciale touristique dans laquelle devraient primer l'accueil, le confort, la découverte du site : le parcours en navettes, désormais point d'entrée du site, doit à l'avenir être pensé comme une prestation touristique à part entière.

La mission recommande au délégataire de mobiliser les moyens et les compétences nécessaires pour donner au service qu'il rend une dimension touristique.

3.1.3.1. Le délégataire a rencontré des difficultés majeures

Les problèmes techniques rencontrés par le délégataire ont des conséquences financières importantes pour lui comme pour l'équilibre global de la DSP et pèsent défavorablement sur la qualité du service attendu: ils portent sur les deux types d'engins de transport nécessaires à l'exécution de la mission et donc se situent au cœur du fonctionnement de la DSP ;

- la première série de difficultés rencontrées concerne les navettes réversibles : dans un premier temps, le retard de leur livraison a contraint le Syndicat mixte à reporter la date de mise en fonctionnement du nouveau parc de stationnement, initialement prévue pour le 11 novembre 2011 et finalement effective le 28 avril 2012, privant ainsi le nouveau dispositif d'une période de mise en route en période de fréquentation basse. Ensuite, à cette date il s'est avéré que la capacité de transport de voyageurs des navettes fournies était inférieure de 25 % par rapport aux spécifications de cahier des charges. Cette situation a conduit à recourir en complément à des véhicules non-réversibles de type standard, ce qui était en contradiction avec l'ambition esthétique et qualitative souhaitée pour le système de transport.

Par ailleurs, les navettes réversibles mises en service ne respectent pas les dimensions prévues au cahier des charges, largeur de 3,20 m au lieu de 2,70 m, ce qui entraîne des difficultés de croisement et de manœuvre qui pèsent sur les temps de parcours.

- Une deuxième catégorie de difficultés concerne les navettes hippomobiles (les maringotes) dont la mise en service n'est intervenue qu'en juin 2013, dans un

mode dégradé tant en capacité de transport de voyageurs qu'en nombre de véhicules fournis. Le cahier des charges de la DSP prévoyait une capacité des navettes hippomobiles de cinquante passagers : le concessionnaire a finalement renoncé, après plusieurs essais infructueux, à mettre en service un tel moyen de transport. Ce n'est qu'en juillet 2013, que les trois premières navettes hippomobiles d'une capacité d'environ 24 passagers, selon les configurations, ont été positionnées au départ sud du parking.

Ces deux séries de difficultés paraissent a priori surprenantes de la part d'un prestataire dont l'expérience dans le domaine des transports n'est pas contestable. D'une certaine façon, elles portent sur son cœur de métier qui consiste aussi à maîtriser la production de ses sous-traitants. Elles ne sont pas à ce jour totalement surmontées puisque le flux contractuel de 3 000 passagers transportés à l'heure n'est pas assuré.

En conséquence, la mission recommande de ne pas considérer que le problème du matériel de transport est réglé par les solutions actuelles et de poursuivre les efforts nécessaires pour que la capacité de transport soit réellement portée au niveau fixé par le contrat initial.

3.1.3.2. Le pilotage de la DSP par le syndicat mixte présente des lacunes

Le syndicat mixte n'a pas été en mesure d'assurer un suivi satisfaisant de l'exécution du contrat. Trois raisons principales ont été identifiées par la mission.

Le syndicat mixte est pénalisé par un dimensionnement insuffisant par rapport à sa mission dans ce domaine comme dans d'autres. Il ne dispose pas des effectifs adaptés au suivi d'une DSP dont l'objet est de gérer l'accueil et le transport de 2,5 millions de visiteurs par an et dont la mise en œuvre est confiée à un groupe de dimension internationale. Le déséquilibre entre les moyens et la mission est manifeste ; il conduit à concentrer sur le Directeur général assisté d'un chargé de mission la totalité des relations courantes avec tous les niveaux de la société exploitante : Direction générale et directions spécialisées à Paris, direction de la filiale ad-hoc à Rouen, équipe exploitante du site au Mont Saint-Michel.

La perte de confiance entre le Président et le Directeur général du syndicat mixte qui a finalement conduit au licenciement de celui-ci a pesé fortement sur les conditions de négociations de l'avenant n°5 : la mission a constaté que cette négociation a été conduite directement par des collaborateurs du Conseil régional du Président du syndicat mixte. Sans porter de jugement sur la nécessité de recourir à un tel mode de fonctionnement, cela ne saurait en aucun cas témoigner d'une gouvernance satisfaisante du syndicat et a vraisemblablement placé celui-ci dans une situation défavorable face à une société exploitante organisée et puissante.

Le syndicat mixte n'a pas été en mesure de construire un rétro-planning clair et fiable des opérations en coopération avec l'exploitant : au contraire, tant pour le choix de l'ouverture commerciale de l'exploitation que pour le changement du point de départ des navettes la gestion du calendrier n'a pas été anticipée ni maîtrisée. Or, dans les deux cas, les conséquences ne sont pas négligeables : le démarrage de l'exploitation en novembre aurait permis de tester le dispositif sur une longue période d'activité réduite. Le report au mois d'avril a privé le projet de cette phase de rodage. De même, le choix du mois de juin pour changer le point de départ des navettes sans que toutes les infrastructures nécessaires aient été entièrement réalisées et sans réelle concertation préalable avec les usagers, a produit des effets négatifs dont le plus

visible a été le conflit entre le syndicat mixte et les salariés du Mont-Saint-Michel éteint dans l'urgence par un accord précaire.

Dans ces différentes circonstances, la mauvaise qualité des relations avec l'exploitant a aggravé la situation et rendu plus difficile la recherche de compromis.

La mission recommande au syndicat mixte et au Conseil régional de mettre un terme dès que possible au mélange des responsabilités en dotant le syndicat des compétences nécessaires au suivi d'un contrat dont la particularité ne doit pas être sous-estimée.

3.1.3.3. Un cadre contractuel fragilisé par de nombreux avenants

Depuis la signature de la convention de DSP en octobre 2009, cinq avenants ont modifié les dispositions initiales.

Dès la première année, il est apparu nécessaire d'apporter des correctifs concernant les modalités d'exploitation (date de mise en service commercial, indicateurs de qualité des navettes, clause d'indexation des tarifs notamment).

Ces ajustements ont donné lieu aux quatre premiers avenants qui ne paraissent pas bouleverser à eux-seuls l'équilibre du contrat, ni en modifier son objet. Toutefois, certaines dispositions qu'ils contiennent doivent être regardées comme pouvant contribuer ultérieurement à une modification de l'équilibre du contrat si elles venaient à être combinées avec des modifications supplémentaires.

La présentation succincte de ces quatre premiers avenants permet d'en mesurer la portée non négligeable :

Avenant n°1

- le premier avenant, signé en décembre 2010, modifie le calendrier de versement de la subvention d'équipement sans que cela emporte de conséquences sur l'équilibre financier initial de la convention. Il élargit également les possibilités de choix de certains matériels roulants (Montoise et ligne de Pontorson) en s'écartant de la définition précise contenu dans la convention initiale.

Avenant n°2

- le deuxième avenant, signé en juillet 2011, valide le décalage, de novembre 2011 à avril 2012, de la mise en service commercial de l'exploitation en raison de l'impossibilité de mettre en œuvre la gamme complète de prestations. Il met à la charge du Syndicat mixte une somme forfaitaire de 557 080 € représentant 73,26 % du surcoût supporté par le concessionnaire du fait de ce décalage.

Il neutralise également la clause d'indexation des prix prévue dans la convention de DSP afin de maintenir le tarif public de 8,50 € à l'ouverture du parking et met à la charge du Syndicat mixte une perte de recettes pour le concessionnaire évaluée à 211 200 €.

Il prend acte d'un gain de 726 000 €, à imputer sur la subvention d'équipement, résultant de la différence entre les charges d'intérêt prévue dans le modèle financier de l'offre de prêt et celles du financement définitif.

Avenant n°3

- le troisième avenant modifie, sans incidence financière, la composition du parc de matériel roulant (les Montoises), neutralise l'évolution contractuelle de la grille tarifaire pour l'année 2012, anticipe le passage de 5,5 % à 7 % du taux de TVA réduit, et remanie les objectifs généraux de la DSP.

Avenant n°4

- le quatrième avenant, signé en avril 2012, modifie les modalités et le calendrier de réception des matériels roulants et des ouvrages, en prévoyant un mécanisme de réception partielle et une date butoir en février 2014 pour les réceptions définitives, pour tenir compte des retards dans la fourniture de certains matériels ou ouvrages. Il présente comme « désormais admis que le Déléataire ne sera pas en mesure de fournir le matériel roulant conformément aux prescriptions contractuelles à la date prévue de la mise en service commerciale ». L'avenant prévoit la mise en œuvre de pénalités de 500 € HT par jour de retard pour les véhicules hippomobiles et une pénalité forfaitaire de 400 000 € pour la non-conformité des navettes.

Il introduit également un dispositif nouveau formé d'un barrage filtrant et d'une tarification particulière pour l'accès au lieu-dit La Caserne dont la gestion est de ce fait intégrée dans la DSP, ce qui constitue une modification significative de la convention initiale.

Par ailleurs, l'avenant met un terme « au principe des fiches modificatives acté entre les Parties dès le début des travaux », qui constituaient des sortes d'avenants en plus ou moins-values non formalisés, et dont la fragilité juridique est relevée à juste titre par le contrôle de légalité.

A la suite d'une divergence d'interprétation entre les deux parties qui s'étaient mises d'accord pour substituer une technique de construction à une autre mais ne sont pas parvenues à s'entendre sur sa valorisation, il leur est apparu que la pratique des fiches modificatives avait, selon l'avenant, « dévoyé le rôle de maître d'ouvrage du Déléataire ».

En conséquence, l'avenant prévoit de clôturer le litige par le versement au Syndicat mixte d'une somme libératoire et forfaitaire de 500 000 € par le Déléataire. En outre, un second versement du même montant est acté « pour éteindre toutes les demandes éventuelles du Syndicat » concernant l'engagement non respecté du Déléataire à effectuer « des travaux supplémentaires non prévus initialement à la Convention ».

Enfin, l'avenant N°4 abroge les dispositions financières prévues dans l'avenant N°2 qui mettaient à la charge du Syndicat mixte le paiement au Déléataire d'une somme forfaitaire de 557 080 € indemnisant pour partie le surcoût lié au décalage de la mise en service commerciale du parking.

L'ensemble de ces dispositions sont placés par les co-signataires sous le régime de la transaction relevant des articles 2044 et suivants du Code civil. Celui-ci définit la transaction comme un contrat, dont l'objet est de terminer une contestation née ou à naître. Il ne va pas de soi que ce contrat ait sa place dans un avenant à une convention qui n'inclut aucun des litiges visés, dont l'origine résulte de décisions prises hors de cette convention. A tout le moins, cela ne contribue pas à la clarté de l'exécution de la convention de DSP.

Avenant n°5

- dès le 29 octobre 2012, soit 6 mois après la mise en service commerciale, le comité syndical autorisait le Président du Syndicat mixte à négocier avec le délégataire la modification de l'emplacement du point d'embarquement des visiteurs.

C'est l'objet principal des dispositions de l'avenant n°5, signé en avril 2013, qui tire les conséquences de l'erreur d'appréciation du départ au Nord et de ses conséquences négatives sur la fréquentation et la satisfaction des visiteurs. Mais, il va au-delà de cet ajustement technique - le déplacement du point d'embarquement – en révisant la grille tarifaire pour rémunérer une partie des investissements et des coûts d'exploitation générés par cette modification, en mettant à la charge du Syndicat des dépenses qui relèvent de l'exploitant et en changeant les conditions d'exploitation des navettes hippomobiles et des Montoises ainsi que le régime des pénalités. De plus, il décide de faire jouer la clause de revoyure prévue par la Convention pour réexaminer les conditions financières d'exploitation.

L'élément déclencheur de l'avenant réside exclusivement dans la volonté du Syndicat mixte de modifier le point de départ des navettes. Les dispositions financières qui l'accompagnent n'en sont que la conséquence, parce que le nouveau dispositif entraîne par nature des coûts supplémentaires (un parcours des navettes plus long qui nécessite d'augmenter le nombre de véhicules, des aménagements nouveaux pour créer les quais d'embarquement) dont il faut prévoir le financement. Mais, il convient de noter que dans la gestion même du calendrier de la négociation de cet avenant, l'objectif du syndicat passe avant toute autre considération : en effet, l'avenant est signé le 17 avril 2013, alors que le Concessionnaire n'a pas rempli l'obligation fixée par

l'article 56 de la Convention de fournir avant le 1^{er} avril son rapport annuel sur l'exploitation de l'exercice écoulé (tant sur le plan comptable, technique et financier que de qualité du service). Il n'est pas interdit de penser que ce rapport constituait une base d'information et de discussion particulièrement appropriée à une négociation équilibrée de l'avenant. Cela est encore plus vrai pour le point particulier concernant la décision de faire jouer la clause de revoyure, décision prise sans connaître les résultats de l'exercice précédent.

Le Syndicat mixte a agi sous la pression qu'il s'est lui-même imposée, pour aboutir à un résultat juridiquement vulnérable qui peut non seulement compromettre la viabilité de l'avenant mais par voie de conséquence celle de la DSP tout entière. L'expertise juridique demandée par la mission à la Direction des services juridiques du Ministère des finances conclut en ce sens et relève les principaux points de fragilité :

Si l'avenant ne modifie pas l'objet de la DSP, il modifie en revanche son économie générale. Celle-ci « renvoie non seulement à son équilibre économique et financier, mais aussi à son organisation générale, administrative et technique. » Le contrat peut faire l'objet d'adaptations au cours de son exécution, mais son économie initiale ne peut être bouleversée. L'appréciation de la réalité du bouleversement économique du contrat de DSP se fait « au regard de l'objet, du nombre et de l'ampleur des modifications introduites par avenants, prises dans leur globalité ».

En l'espèce, la modification du point d'embarquement est « très importante tant sur les aménagements techniques et immobiliers que nécessite le rallongement de l'itinéraire que sur l'augmentation de la grille tarifaire pour compenser les coûts d'exploitation engendré par cette modification ».

Elle implique notamment que le délégataire acquière quatre navettes supplémentaires, pour un coût de 2 420 000 € HT, soit une augmentation de 13,6 % du prix du matériel roulant. Elle fait apparaître au niveau des charges d'exploitation supportées par le Délégataire un surcoût de près de 7 M€ sur dix ans, soit une augmentation de 8 % (annexe 7, p. 4 de l'avenant). Elle conduit à augmenter de 50 % le prix du stationnement individuel pour un véhicule.

« Ce changement d'itinéraire est manifestement de nature, à lui seul, à remettre en cause les conditions initiales de mise en concurrence et à porter atteinte au principe de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats ».

Par ailleurs, l'avenant met à la charge du Syndicat mixte, en maîtrise d'ouvrage public, l'intégralité des travaux provisoires (2013) et des travaux définitifs (2014) nécessaires au départ au sud ainsi que l'aménagement d'une voirie pour un montant total de 1,6 M€ (subvention d'équipement de 1,2 M€ au titre des aménagements définitifs et financement des travaux provisoires pour 0,4 M€). L'avenant met donc à la charge du Syndicat mixte des dépenses relevant normalement du délégataire qui dans le cadre d'une concession de service public est chargé de construire les ouvrages ou d'acquérir les biens nécessaires au service. L'ensemble des travaux résultant du changement d'itinéraire aurait dû être à la charge exclusive du délégataire. Cet avenant n°5 a deux conséquences immédiates pour l'avenir : d'une part, sa contestation devant la justice administrative par la Mairie du Mont-Saint-Michel ouvre une longue période d'incertitude et de fragilité pour la DSP et d'autre part le rétablissement partiel et provisoire du service des Montoises après les manifestations de l'été modifie le modèle financier de l'avenant.

Dans ces conditions très évolutives, la mission recommande que le Syndicat engage un audit des comptes de l'exploitant par un cabinet spécialisé pour avoir un état précis de la situation financière de la DSP.

3.2. Dans le dispositif actuel, le délégataire ne paraît en mesure d'arriver à un équilibre financier en raison de la sous-capacité des navettes hippomobiles et d'une fréquentation du site moins élevée que prévue

La mission a constaté que la situation financière du délégataire fait l'objet d'appréciations très divergentes de la part des différents interlocuteurs qu'elle a rencontrés.

La mission s'est donc attachée à proposer une analyse de la situation financière du délégataire selon une méthode en trois temps :

- une analyse du compte d'exploitation du délégataire sur la première année d'exploitation (2012) ;
- un bilan économique de l'avenant n° 5 qui a modifié profondément le dispositif (notamment le point de départ des passeurs) ;
- une évaluation sommaire du compte d'exploitation du délégataire pour une année d'exploitation en régime de croisière, afin d'établir les conditions d'équilibre financier du dispositif.

La mission souligne que les développements qui suivent sont construits sur des approximations parfois rudimentaires, et ne sauraient en aucun cas se substituer à une analyse exhaustive réalisée avec l'aide d'une expertise extérieure. En particulier, la

mission n'a pas contre-expertisé l'évaluation que le délégataire fait de ses propres charges.

3.2.1. L'analyse des comptes de la première année d'exploitation laisse apparaître une perte hors éléments exceptionnels proche de 1,2 million d'euros

3.2.1.1. Sans retraitement préalable, le compte d'exploitation de la première année d'exploitation ne permet pas d'apprécier l'équilibre économique de la DSP

Dans ses compléments à son rapport annuel d'exploitation pour l'année 2012, la Compagnie des parcs et des passeurs du Mont Saint-Michel propose un compte d'exploitation détaillé. C'est à partir des informations contenues dans ce document que la mission s'est attachée à évaluer la situation financière de la délégation de service public sur cette première année d'exploitation.

D'après ce compte d'exploitation, la Compagnie des parcs et des passeurs du Mont Saint-Michel a connu une année 2012 très difficile : un excédent brut d'exploitation négatif égal à -0,899 million d'euros, un résultat d'exploitation de -2,454 millions d'euros, et une perte totale de 4,036 millions d'euros.

Toutefois, la mission considère que l'appréciation de l'équilibre économique de la DSP à partir du compte d'exploitation de l'année 2012 est rendue difficile par la conjonction de trois phénomènes :

- l'exploitation proprement dite n'a commencé que le 28 avril 2012 avec la mise en service du parking et du système de transport ; les recettes de la Compagnie des parcs et des passeurs du Mont Saint-Michel ne reflètent donc que huit mois d'activité, tandis que les charges présentées dans le compte d'exploitation portent sur l'année entière ;
- les difficultés rencontrées par le délégataire pour concevoir et mettre en service les navettes conformes aux dispositions du contrat ont rendu nécessaire la mobilisation de moyens supplémentaires (des autocars standards GX), dont le coût est, aux termes de l'avenant n° 4, entièrement pris en charge par le délégataire ;
- si les navettes ont bien été mis en circulation le 28 avril 2012, il n'en va pas de même des navettes hippomobiles, dont l'absence s'est traduite à la fois par une perte de recettes et par le paiement de pénalités au syndicat mixte (500 euros par jour et par maringote) ; cette perte de recettes et ces pénalités sont des éléments exceptionnels qu'il convient de mettre en évidence dans l'analyse de la situation financière de la DSP.

3.2.1.2. La mission a procédé à un retraitement des charges d'exploitation figurant dans compte d'exploitation 2012

En raison des difficultés méthodologiques mentionnées ci-dessus, le compte d'exploitation de l'année 2012 ne peut être utilisé directement pour apprécier la situation financière de la DSP. La mission a donc procédé à un retraitement de ce compte d'exploitation, en deux temps.

Dans un premier temps, la mission a réaffecté certains produits et certaines charges de façon à proposer une analyse de la situation du délégataire qui soit plus pertinente en termes de gestion et d'équilibre économique :

- la production immobilisée figurant dans les produits d'exploitation correspond aux charges comptabilisées avant le démarrage de l'exploitation commerciale, soit du 1^{er} janvier au 27 avril 2012 ; la mission a choisi de faire figurer ce montant dans les charges, de façon à faire apparaître le total net des charges d'exploitation variables sur les huit mois d'exploitation effective ;
- dans le compte de résultat 2012 du délégataire, la reprise de la quote-part de la subvention d'équipement est classée dans les produits exceptionnels ; toutefois, dans la mesure où une partie des dotations aux amortissements qui figurent dans les charges d'exploitation est en réalité couverte par la reprise de la quote-part de la subvention d'équipement, la mission considère qu'il est plus cohérent d'un point de vue économique de faire figurer la reprise de cette quote-part parmi les produits d'exploitation.

Les résultats de cette réaffectation sont présentés dans la troisième colonne du Tableau 7.

Dans un second temps, la mission a modifié le compte d'exploitation 2012 pour aboutir à un compte d'exploitation hypothétique pour la période mai-décembre 2012, qui s'approche autant que possible de la situation d'exploitation qui aurait prévalu si le délégataire avait effectivement déployé le service prévu par le contrat initial (mise en circulation des navettes hippomobiles, pas de pénalités). La mission a donc ajouté des produits et des charges au compte d'exploitation 2012 :

- la mission a ajouté les recettes que les navettes hippomobiles auraient générées si le délégataire les avait mises en service conformément au contrat initial ; suite à une demande de la mission, le délégataire a estimé cette perte de recettes à 1,4 million d'euros, montant que la mission reprend ; toutefois, la mission considère que ce montant paraît élevé au regard des prévisions de recettes de navettes hippomobiles que le délégataire lui a transmises pour les années futures ;
- la mission a également ajouté les coûts que représentent la location des chevaux pour les navettes hippomobiles et l'entretien des espaces verts ; le délégataire estime ces coûts à environ 300 000 euros en année pleine, montant que la mission reprend en le proratisant (soit 200 000 euros) ;
- la mission a enfin supprimé les pénalités, charges exceptionnelles qui ne reflètent pas une situation d'exploitation normale.

Ce compte d'exploitation hypothétique est présenté dans la quatrième colonne du Tableau 7.

3.2.1.3. Après retraitement, le compte d'exploitation indique que l'exploitation de la DSP n'a pas été équilibrée en 2012, même si 70 % des pertes subies par le délégataire en 2012 sont imputables à ses propres défaillances

Le Tableau 7 présente les résultats du retraitement effectué par la mission. Les lignes en italique indiquent les retraitements opérés par la mission. Ces résultats appellent les observations suivantes :

- les charges d'exploitation sur les huit mois d'exploitation effective s'élèvent à 5 886 500 € et se décomposent de la façon suivante :
 - des charges d'exploitation variables à hauteur de 2 551 000 € ;
 - des charges de structure à hauteur de 1 780 400 € ;
 - des dotations aux amortissements à hauteur de 1 555 100 €.
- faire figurer la reprise de la quote-part de la subvention d'équipement parmi les produits d'exploitation permet de prendre en compte le fait qu'une partie des dotations aux amortissements est en réalité couverte par l'amortissement de la subvention d'équipement ; après ce retraitement, le résultat d'exploitation s'élève à -1 707 300 €, perte qui est notablement inférieure au résultat d'exploitation avancé par le délégataire ;
- dans le compte d'exploitation hypothétique, lorsque l'on tient compte de la perte de recettes due à la non-mise en service des navettes hippomobiles (ainsi que des coûts non supportés par le délégataire : location de chevaux et entretien des espaces verts), on constate que l'excédent brut d'exploitation devient positif et s'élève à 300 000 euros et que le résultat d'exploitation est de -507 300 € ;
- enfin, lorsqu'on retire les pénalités acquittées par le délégataire, on constate que la perte totale du compte d'exploitation hypothétique s'élève à 1 161 600 euros ; ainsi, il apparaît qu'une perte de 2 874 800 €, soit 71 % de la perte totale supportée par le délégataire en 2012, est attribuable aux fautes du délégataire (perte de recettes et pénalités) ;
- la mission souligne que cette analyse n'a pas ajusté la masse salariale du délégataire, alors que celle-ci est sensiblement supérieure à ce qu'elle serait dans une situation d'exploitation normale, en raison de problèmes temporaires (une signalisation défaillante par exemple) qui ont rendu nécessaire le recours à des travailleurs temporaires.

La mission tire deux conclusions de cette analyse du compte d'exploitation 2012 :

- l'exploitation pour les huit derniers mois de l'année 2012 n'a pas été équilibrée d'un point de vue financier et laisse apparaître une perte totale hors éléments exceptionnels proche de 1,2 million d'euros ;
- environ 70 % des pertes supportées par le délégataire en 2012 sont imputables à ses propres défaillances.

Tableau 7 : Compte d'exploitation 2012 de la Compagnie des parcs et des passeurs du Mont Saint-Michel, avant et après retraitement

En euros courants HT	Compte d'exploitation n 2012	Compte d'exploitation retraité	Compte d'exploitation hypothétique sur huit mois
Produits			
Chiffre d'affaires net	3 432 300 €	3 432 300 €	3 432 300 €
Production immobilisée	862 100 €		
<i>Recettes des navettes hippomobiles</i>			1 400 000 €
<i>Reprise de la quote-part de la subvention d'équipement</i>		746 900 €	746 900 €
Total des produits (I)	4 294 400 €	4 179 200 €	5 579 200 €
Charges d'exploitation			
Entretien-maintenance	813 300 €	813 300 €	813 300 €
Gestion commerciale	26 300 €	26 300 €	26 300 €
Communication	251 200 €	251 200 €	251 200 €
Assurances	-35 300 €	-35 300 €	-35 300 €
Impôts et taxes	66 600 €	66 600 €	66 600 €
Personnel conduite quais CIT	2 075 000 €	2 075 000 €	2 075 000 €
Energie	147 000 €	147 000 €	147 000 €
Autres coûts	69 000 €	69 000 €	69 000 €
<i>Charges portant sur la période janvier-avril 2012</i>		-862 100 €	-862 100 €
<i>Frais de location des chevaux et d'entretien des espaces verts</i>			200 000 €
<i>Pour information : total des charges d'exploitation variables</i>		2 551 000 €	2 751 000 €
Dotations aux amortissements	1 555 100 €	1 555 100 €	1 555 100 €
Charges de structure	1 780 400 €	1 780 400 €	1 780 400 €
Total des charges d'exploitation (II)	6 748 600 €	5 886 500 €	6 086 500 €
Excédent brut d'exploitation	-899 100 €	-899 100 €	300 900 €
Résultat d'exploitation (I - II)	-2 454 200 €	-1 707 300 €	-507 300 €
Produits financiers (III)	0 €	0 €	0 €
Charges financières (dont intérêts et charges assimilées)	654 300 €	654 300 €	654 300 €

En euros courants HT	Compte d'exploitation n 2012	Compte d'exploitation retraité	Compte d'exploitation hypothétique sur huit mois
<i>Frais financiers supplémentaires (avenant n°5)</i>			
<i>Frais financiers sur les deux passeurs supplémentaires</i>			
Total des charges financières (IV)	654 300 €	654 300 €	654 300 €
Résultat financier (III - IV)	-654 300 €	-654 300 €	-654 300 €
Résultat courant avant impôts (I - II + III - IV)	-3 108 500 €	-2 361 600 €	-1 161 600 €
Produits exceptionnels (V)	746 900 €	0 €	0 €
Charges exceptionnelles (dont pénalités) (VI)	1 674 843 €	1 674 843 €	0 €
Résultat exceptionnel (V - VI)	-927 943 €	-1 674 843 €	0 €
Total des produits (I + III + V)	5 041 300 €	4 179 200 €	5 579 200 €
Total des charges (II + IV + VI)	9 077 743 €	8 215 643 €	6 740 800 €
Bénéfice ou perte (I - II + III - IV + V - VI)	-4 036 443 €	-4 036 443 €	-1 161 600 €

Source : Complément au rapport annuel d'exploitation de la Compagnie des parcs et des passeurs du Mont Saint-Michel, retraitement IGF.

3.2.2. L'avenant n° 5 modifie profondément l'économie générale de la concession dans un sens très favorable au délégataire

L'avenant n° 5 à la convention de DSP apporte des modifications substantielles au dispositif :

- le déplacement du point d'embarquement des navettes à proximité immédiate du parking, qui inclut :
 - l'achat et l'exploitation de quatre passeurs supplémentaires ;
 - la réalisation d'aménagements provisoires pour l'année 2013 et d'aménagements définitifs en 2014 ;
 - une révision importante de la grille tarifaire ;
- une solution aux problèmes posés par la non-mise en service des navettes hippomobiles ;

- la prise en charge par le délégataire de l'achat et de l'exploitation de deux passeurs supplémentaires pour compenser la sous-capacité des passeurs par rapport aux dispositions du contrat initial.

La mission a souhaité prendre la mesure des modifications apportées par l'avenant n° 5 à l'économie générale de la concession. Pour ce faire, la mission a estimé d'une part les coûts supplémentaires supportés par le délégataire, et d'autre part les recettes supplémentaires générées par la révision de la grille tarifaire.

3.2.2.1. L'avenant n° 5 prévoit une répartition des coûts du déplacement du point de départ des navettes entre le syndicat mixte et le délégataire

L'avenant n° 5 contient deux dispositions qui induisent des coûts supplémentaires pour le délégataire :

- l'ensemble des charges d'exploitation résultant du déplacement du point de départ des navettes et de la mise en circulation de quatre passeurs supplémentaires est à la charge du délégataire. L'annexe n° 7 de l'avenant présente les coûts du départ au Sud en distinguant investissements et charges d'exploitation ; à la demande expresse du président du syndicat mixte, l'évaluation des charges d'exploitation supplémentaires résultant de la modification du point de départ des passeurs comprend les amortissements des investissements réalisés (aménagement provisoires 2013 et achat de quatre passeurs supplémentaires) ;
- le délégataire s'engage à prendre en charge l'achat et l'exploitation de deux passeurs supplémentaires, de façon à compenser la sous-capacité des passeurs par rapport aux dispositions du contrat initial.

Cependant, l'avenant n° 5 et l'annexe 7 appellent deux remarques de méthode :

- premièrement, la répartition des investissements entre le délégataire et le syndicat mixte n'est pas claire : par exemple, l'article 2 prévoit que le délégataire s'engage à acquérir quatre passeurs supplémentaires, mais également qu'à l'expiration de la convention de délégation de service public celui-ci les cédera au syndicat mixte à un prix égal à leur valeur nette comptable (1 062 000 euros d'après ce document) ; l'avenant n° 5 prévoit donc en réalité un partage du coût entre le syndicat mixte et le délégataire ;
- deuxièmement, l'annexe 7 prend en compte les amortissements selon des modalités qui peuvent induire en erreur un lecteur non averti. En effet, dans la mesure où, à l'expiration de la convention de délégation de service public, le délégataire n'aura pas à renouveler ces investissements, mais les cédera au syndicat mixte à un prix égal à leur valeur nette comptable (1 292 000 euros d'après ce document), ces amortissements ne représentent pas une charge réelle pour le délégataire, mais simplement une charge financière. Il n'est donc pas possible de les prendre en compte dans le total des charges d'exploitation induites par le déplacement du point de départ des navettes, sauf à comptabiliser deux fois la part de ces investissements amortie par le délégataire.

Ce manque de clarté apparaît comme un obstacle à une analyse objective de l'impact de l'avenant n° 5 sur l'économie générale de le DSP. C'est pourquoi la mission s'est

attachée à détailler l'ensemble des coûts résultant de la modification du point de départ des passeurs et leur répartition entre le syndicat mixte et le délégataire.

4. Investissement

L'avenant n° 5 prévoit des investissements supplémentaires pour un montant total de 5,424 millions d'euros ; le déplacement du point de départ des navettes induit à lui seul des investissements d'un montant total de 4,214 millions d'euros. Les montants de ces investissements et leur répartition entre le syndicat mixte et le délégataire sont présentés dans le Tableau 8 ; cette répartition appelle les deux remarques suivantes :

- l'article 2.5 de l'avenant n° 5 prévoit qu'en raison du montant des investissements considérés (2 420 k€ courants), le syndicat mixte rachètera les quatre passeurs supplémentaires acquis par le délégataire à un prix égal à leur valeur non amortie ; cette disposition implique que le syndicat mixte prend en charge une partie de cet investissement égale à 1 062 k€ courants, le délégataire n'en supportant qu'une fraction égale à 1 358 k€ courants (indépendamment des frais financiers qui restent à la charge du délégataire) ;
- bien que l'avenant n° 5 stipule que les aménagements provisoires 2013 sont à la charge du délégataire (à l'exception du réaménagement des sections le long du Couesnon) pour un montant total de 396 k€ courants, une partie de ces investissements est *in fine* financée par le syndicat mixte, par l'intermédiaire du rachat de l'actif du délégataire en fin de contrat. En effet, l'article 66 de la convention de délégation de service public conclue en 2009 stipule au sujet du régime des biens en fin de contrat que « *la remise des investissements nouveaux réalisés en cours de contrat avec l'accord de l'autorité concédante et dûment matérialisés par un avenant est effectuée moyennant le paiement par l'autorité concédante de leur valeur non amortie* », c'est-à-dire 230 k€ courants. Le délégataire ne supporte donc en réalité qu'une fraction de ces investissements, égale à 166 k€.

Afin de tenir compte de ce rachat qui n'interviendra qu'à l'expiration du contrat, la mission a été amenée à ajouter une ligne au Tableau 8, de façon à faire apparaître la valeur de rachat actualisée ; la mission a actualisé ce montant (1 292 k€ payés en 2022) en choisissant un taux d'actualisation de 6,6 %², ce qui donne une valeur de 727 k€ 2013.

La mission conclut de cette analyse que le délégataire prend en charge environ 61 % des investissements prévus par l'avenant n° 5. Si l'on restreint l'analyse aux investissements nécessaires au déplacement du point de départ des navettes, on constate que le syndicat mixte et le délégataire prennent chacun en charge environ la moitié des investissements considérés.

² Ce taux est celui qui figure dans le modèle financier de la concession établi par le délégataire.

Tableau 8 : Montant et répartition des investissements prévus par l'avenant n° 5

Investissement	Montant mentionné dans l'avenant, en k€ courants	Investissement pris en charge par...	Montant supporté par le délégataire, en k€ courants	Montant supporté par le syndicat mixte, en k€ courants
Achat de quatre passeurs supplémentaires	2 420	le délégataire	2 420	0
Aménagements provisoires 2013, pris en charge par Transdev	396	le délégataire	396	0
Aménagements provisoires 2013, pris en charge par le syndicat mixte	55	le syndicat mixte	0	55
Aménagements définitifs 2014, pris en charge par Transdev	1 207	le syndicat mixte (subvention d'équipement)	0	1 207
Aménagements définitifs 2014, pris en charge par le syndicat mixte	136	le syndicat mixte	0	136
Valeur de rachat actualisée à 4 %	0	transfert du syndicat mixte vers le délégataire	-727	727
Investissements nécessaires au déplacement du point de départ	4 214		2 089	2 125
Achat de deux passeurs supplémentaires	1 210	le délégataire	1 210	0
Total des investissements	5 424		3 299	2 125

Source : Avenant n° 5 et traitement IGF.

=====

4.1. Charges d'exploitation

Conformément à la remarque de méthode formulée page 37, la mission a exclu les amortissements des charges d'exploitation supportées par le délégataire. C'est pourquoi le Tableau 9 propose une évaluation du total des charges résultant de l'exploitation des quatre passeurs supplémentaires (5 831 k€ courants) qui diffère de celle proposée dans l'annexe 7 de l'avenant n° 5 (7 355 k€ courants). Par ailleurs, la mission a intégré les charges résultant de l'exploitation de deux passeurs pris en charge par le délégataire pour compenser la sous-capacité des passeurs. Le montant de ces charges n'étant pas indiqué dans l'avenant n° 5, la mission les a estimées à la moitié des charges résultant de l'exploitation des quatre passeurs supplémentaires.

Tableau 9 : Montants des charges d'exploitation supplémentaires résultant des dispositions de l'avenant n° 5

Charge d'exploitation	Montant mentionné dans l'avenant n°5	Charge réelle, en k€ courants
Amortissements	1 524 k€ courants	0
Frais financiers	747 k€ courants	747
Exploitation	2 985 k€ 2009	3 212
Entretien - maintenance	1 264 k€ 2009	1 360
Gestion commerciale	400 k€ 2009	430
Communication	0	0
Renouvellement	0	0
Assurances	76 k€ 2009	82
Impôts et taxes	0	0
Charges de structures	0	0
Total des charges d'exploitation résultant du déplacement du point de départ des navettes		5 831
Charges d'exploitation des deux passeurs supplémentaires	Non mentionnées	2 916
Total des charges d'exploitation résultant de l'avenant n° 5		8 747

Source : Avenant n°5 et traitement IGF. Tous les montants ont été actualisés en utilisant le taux d'actualisation mentionné par le délégataire (7,6 %).

La mission estime le coût total du déplacement du point de départ des navettes à 10,045 millions d'euros courants, dont 7,920 millions (soit 78,8 %) sont supportés par le délégataire (Tableau 10). Par ailleurs, la mission estime que l'ensemble des dispositions de l'avenant n° 5 représente un coût total de 14,171 millions d'euros, dont 12,046 millions (soit 85 %) sont supportés par le délégataire (Tableau 11).

Tableau 10 : Montant et répartition des coûts du déplacement du point de départ des navettes

Type de coûts	Montant payé par le délégataire, en k€ courants	Montant payé par le syndicat mixte, en k€ courants	Total
Investissements	2 089	2 125	4 214
Charges d'exploitation	5 831	0	5 831
Total	7 920	2 125	10 045

Source : Avenant n° 5 et traitement IGF.

Tableau 11 : Montant et répartition des coûts résultant des dispositions de l'avenant n° 5

Type de coûts	Montant payé par le délégataire, en k€ courants	Montant payé par le syndicat mixte, en k€ courants	Total
Investissements	3 299	2 125	5 424
Charges d'exploitation	8 747	0	8 747
Total	12 046	2 125	14 171

Source : Avenant n° 5 et traitement IGF.

4.1.1. Évaluation sommaire

4.1.1.1. L'avenant n°5

L'avenant n° 5 prévoit que les coûts supportés par le délégataire suite au déplacement du point de départ des navettes seront couverts par une révision de la grille tarifaire, détaillée dans le Tableau 12. On peut constater que les tarifs ont fortement augmenté, à l'exception du tarif pour les cars qui n'a pas varié. Cette augmentation des tarifs ne peut néanmoins être appréciée par une comparaison directe avec la grille tarifaire utilisée en 2012 (deuxième colonne). En effet, la clause d'indexation des prix a été suspendue pour la saison 2011-2012 à la demande du syndicat mixte (article 3 de l'avenant n° 2), de façon à ce que la grille tarifaire en vigueur lors de la mise en service commercial soit identique à celle qui figure dans le contrat initial (soit 8,50 € pour un véhicule particulier). Il convient donc de comparer les nouveaux tarifs à ceux qui auraient été en vigueur en 2013 si la clause d'indexation avait été appliquée (cinquième colonne). Bien que moins marquée, la hausse des tarifs hors taxes reste très importante : +34 % pour les véhicules particuliers, +52 % pour les camping-cars, +37 % pour le bus Pontorson-Le Mont, +66 % pour l'abonnement annuel.

Tableau 12 : Évolutions de la grille tarifaire induites par l'avenant n° 5

Type de véhicule	Tarif 2009 TTC	Tarif 2009 HT	Tarif 2013 TTC, après actualisation	Tarif 2013 HT, après actualisation	Nouveau tarif TTC (avenant n°5)	Nouveau tarif HT (avenant n°5)	Variation nette du tarif HT, en euros
VP	8,50 €	7,39 €	9,15 €	7,95 €	12,00 €	10,62 €	+2,67 €
Motos	3,50 €	3,09 €	3,77 €	3,32 €	4,00 €	3,54 €	+0,22 €
Camping cars	12,50 €	10,87 €	13,45 €	11,70 €	20,00 €	17,83 €	+6,13 €
Autocars							
dont stationnement	55,00 €	47,66 €	59,18 €	51,28 €	55,00 €	48,54 €	-2,74 €
dont droit de quai	15,00 €	13,38 €	16,14 €	14,40 €	20,00 €	17,95 €	+3,55 €
dont services réguliers							
Maringote	4,00 €	3,79 €	4,30 €	4,08 €	5,00 €	4,67 €	+0,59 €
Bus Pontorson	2,00 €	1,90 €	2,15 €	2,04 €	3,00 €	2,80 €	+0,76 €
Accès Caserne VL	1,50 €	1,25 €	1,61 €	1,35 €	4,00 €	nc	nc
Accès Caserne car	10,00 €	8,36 €	10,76 €	9,00 €	35,00 €	nc	nc
Abonnement annuel	34,00 €	29,57 €	36,58 €	31,82 €	60,00 €	52,88 €	+21,06 €

Source : Convention de DSP, avenant n°5 et traitement IGF. L'avenant n° 5 prévoit que le prix de l'abonnement annuel passait de 34 euros à 90 euros ; toutefois, le délégataire a ramené ce prix à 60 euros par la suite.

4.1.1.2. Le délégataire

Interrogé sur le montant de recettes supplémentaires générées par la révision de la grille tarifaire, le délégataire a donné les indications suivantes :

- l'exploitation sur l'année 2012 a abouti à une recette hors taxes de 3 423 214 €, pour un prix hors taxes de 7,35 € pour les véhicules particuliers ;
- on en déduit qu'un euro HT d'augmentation tarifaire induit un supplément annuel de recettes d'environ 500 k€ HT ;
- dans la mesure où l'augmentation de la grille tarifaire au-delà l'augmentation contractuelle est de 2,86 € HT, l'impact de l'augmentation tarifaire sur les recettes annuelles est estimé par le délégataire à 1 430 000 euros HT.

Ces éléments fournis par le délégataire appellent les observations suivantes :

- l'augmentation de la grille tarifaire au-delà de l'augmentation contractuelle est de 2,85 € toutes taxes comprises, soit une augmentation au-delà de l'augmentation contractuelle de 2,67 € hors taxes ; la base de calcul utilisée par le délégataire est donc erronée ;

- le délégataire n'a connu que huit mois d'exploitation effective en 2012, il est donc illogique voire trompeur de calculer la recette moyenne par euro hors taxes sur une période de huit mois ;
- par conséquent, il est certain qu'un euro HT d'augmentation tarifaire induit un supplément annuel de recettes supérieur à 500 k€ HT.

La mission conclut que l'estimation des recettes supplémentaires proposée par le délégataire est peu fiable.

4.1.1.3. La mission

La mission a évalué le supplément de recettes HT généré par la révision de la grille tarifaire sous les quatre hypothèses suivantes :

- la mission n'a pris en compte que la fraction de l'augmentation du tarif allant au-delà de la clause d'indexation de la grille tarifaire (dernière colonne du Tableau 12) ; ainsi, la mission considère que la recette supplémentaire hors taxes perçue par le délégataire sur un véhicule particulier est de 2,67 €, et non de 3,23 € ;
- la mission suppose que la baisse de fréquentation est de 15 % à partir de 2013 : les recettes supplémentaires sont donc calculées sur la base d'une fréquentation inférieure de 15 % à celle prévue par le contrat initial ; les hypothèses de fréquentation utilisées par la mission sont détaillées dans le Tableau 13 ;
- les navettes hippomobiles actuellement en service présentent une capacité trois fois inférieure à celle prévue par le contrat (quatre navettes de 25 places, contre six de 50 places) ; dans ce cas particulier, la mission fait l'hypothèse que la fréquentation des navettes hippomobiles sera inférieure de 66 % à celle prévue par le contrat initial ;
- dans la mesure où la convention de délégation de service public ne contient pas de prévision explicite du nombre d'abonnements annuels vendus, la mission n'a pas évalué le supplément de recettes attribuables à l'augmentation du tarif de l'abonnement annuel.

Ces quatre hypothèses forment un scénario délibérément pessimiste sur la fréquentation du Mont et l'utilisation des navettes hippomobiles par rapport aux prévisions du contrat initial. Les montants de recettes supplémentaires sont présentés dans le Tableau 14. On constate que, dans le scénario pessimiste retenu par la mission, la révision de la grille tarifaire aboutit à un supplément de recettes d'environ deux millions d'euros courants par an, soit environ 20,4 millions d'euros courants sur la durée de la concession.

Tableau 13 : Hypothèses de fréquentation utilisées par la mission pour établir le bilan économique de l'avenant n° 5

Année	n 2011/2012	n+1 2012/2013	n+2 2013/2014	n+3 2014/2015	n+4 2015/2016	n+5 2016/2017	n+6 2017/2018	n+7 2018/2019	n+8 2019/2020	n+9 2020/2021	n+10 2021/2022
VP	578 834	602 919	593 020	583 403	568 466	575 856	583 342	590 926	592 699	593 884	593 884
Motos	16 754	17 451	17 164	16 885	16 453	16 667	16 884	17 103	17 155	17 189	17 189
Camping cars	45 816	47 722	46 939	46 177	44 995	45 580	46 173	46 773	46 913	47 007	47 007
Autocars	10 885	10 863	11 098	11 457	11 818	12 741	13 608	14 379	14 408	14 429	14 429
dont stationnement	6 195	6 174	6 397	6 737	7 079	7 953	8 774	9 504	9 533	9 551	9 551
dont droit de quai	344	343	355	374	394	442	487	528	530	530	530
dont services réguliers	4 346	4 345	4 346	4 346	4 346	4 346	4 347	4 347	4 346	4 347	4 347
Navette hippomobile	251 518	260 636	257 925	255 887	251 822	258 871	265 707	272 139	272 956	273 502	273 502
Ligne Pontorson - Le Mont	68 090	70 924	69 760	68 628	66 871	67 740	68 621	69 513	69 721	69 861	69 861

Source : Convention de DSP et traitement IGF. Ces hypothèses de fréquentation sont calculées sur la base d'une fréquentation inférieure de 15 % aux prévisions figurant dans la convention de DSP.

Tableau 14 : Montants des recettes supplémentaires hors taxes générées par la révision de la grille tarifaire prévue par l'avenant n° 5, en euros courants

Année	n 2011/ 2012	n+1 2012/2013	n+2 2013/2014	n+3 2014/2015	n+4 2015/2016	n+5 2016/2017	n+6 2017/2018	n+7 2018/2019	n+8 2019/2020	n+9 2020/2021	n+10 2021/2022	Total
Véhicule particulier	0 €	1 606 707 €	1 580 327 €	1 554 702 €	1 514 896 €	1 534 589 €	1 554 538 €	1 574 748 €	1 579 473 €	1 582 631 €	1 582 631 €	15 665 243 €
Motos	0 €	3 729 €	3 668 €	3 608 €	3 516 €	3 562 €	3 608 €	3 655 €	3 666 €	3 673 €	3 673 €	36 360 €
Camping cars	0 €	292 479 €	287 676 €	283 009 €	275 762 €	279 352 €	282 983 €	286 660 €	287 520 €	288 093 €	288 093 €	2 851 627 €
Autocars :												0

Année	n 2011/ 2012	n+1 2012/2013	n+2 2013/2014	n+3 2014/2015	n+4 2015/2016	n+5 2016/2017	n+6 2017/2018	n+7 2018/2019	n+8 2019/2020	n+9 2020/2021	n+10 2021/2022	Total
dont stationnement	0 €	-17 070 €	-17 685 €	-18 625 €	-19 570 €	-21 986 €	-24 256 €	-26 274 €	-26 354 €	-26 406 €	-26 406 €	-224 632 €
dont droit de quai	0 €	1 218 €	1 260 €	1 327 €	1 396 €	1 568 €	1 727 €	1 872 €	1 878 €	1 881 €	1 881 €	16 009 €
dont services réguliers	0 €											0
Navette hippomobile	0 €	153 821 €	152 221 €	151 018 €	148 619 €	152 780 €	156 814 €	160 610 €	161 092 €	161 414 €	161 414 €	1 559 804 €
Ligne Pontorson - Le Mont	0 €	53 527 €	52 648 €	51 794 €	50 468 €	51 124 €	51 788 €	52 462 €	52 619 €	52 724 €	52 724 €	521 878 €
Total	0 €	2 094 412 €	2 060 115 €	2 026 832 €	1 975 088 €	2 000 988 €	2 027 203 €	2 053 734 €	2 059 894 €	2 064 011 €	2 064 011 €	20 426 288 €

Source : Convention de DSP et traitement IGF.

4.1.1.4. La révision du tarif des abonnements pris en charge par le syndicat mixte induit des recettes supplémentaires d'un montant peu élevé

L'avenant n°5 prévoit que le prix de l'abonnement annuel passe de 34 euros à 90 euros ; le délégataire a par la suite ramené ce prix à 60 euros. Si la mission n'a pas évalué les recettes supplémentaires perçues sur les abonnements vendus, il est toutefois possible d'évaluer le supplément de recettes perçu sur les abonnements des habitants du Mont Saint-Michel, des habitants du Grand Pontorson et des salariés du Mont, qui sont pris en charge par le syndicat mixte :

- habitants du Mont Saint-Michel : en 2012, environ 250 abonnements ont été accordés, dont une part importante à des personnes n'habitant pas réellement au Mont Saint-Michel ; dans la mesure où le nombre de personnes inscrites sur les listes électorales est proche de 90, la mission estime qu'environ 100 abonnements pourraient être accordés en 2013 au lieu des 250 actuels, pour un supplément de recette unitaire de 21,06 € HT (hors actualisation) ;
- habitants du Grand Pontorson : en 2012, environ 700 abonnements ont été accordés ; le syndicat mixte prévoit que le nombre d'abonnements en 2013 sera proche de 600, le supplément de recettes serait donc d'environ 12 640 euros ;
- salariés du Mont : l'avenant n° 5 a modifié la méthode de prise en charge des abonnements des salariés du Mont. En 2012, l'abonnement des salariés était pris en charge par le syndicat mixte sur la base du tarif de 34 euros. L'avenant n° 5 a différencié cette prise en charge en fonction du contrat de travail :
 - l'abonnement d'un salarié en contrat à durée indéterminée est pris en charge par le syndicat mixte sur la base d'un tarif à 44 euros ;
 - l'abonnement d'un salarié en contrat à durée déterminée est pris en charge par le syndicat mixte sur la base d'un tarif à 22 euros.

En l'absence de données précises sur le nombre de salariés au Mont et sur leur répartition entre CDI et CDD, la mission ne peut évaluer le supplément (ou la perte) de recettes généré par l'avenant n° 5. De marge impossible à corriger.

Tableau 15 : Recettes supplémentaires sur les abonnements pris en charge par le syndicat mixte

	Nombre d'abonnements en 2012	Prévision pour 2013	Recettes supplémentaires en 2013
Salariés du Mont	1 400	nc	nc
Habitants du Mont	250	100	2 106 €
Habitants du Grand Pontorson	700	600	12 638 €
Total	2 350	1 400	Au moins 14 744 €

Source : Données syndicat mixte.

La mission conclut que les modifications apportées par l'avenant n° 5 aux tarifs des abonnements pris en charge par le syndicat mixte génèrent des recettes supplémentaires pour le délégataire d'environ 14 744 euros courants par an. Ce montant étant très faible au regard des suppléments de recettes estimés dans le paragraphe précédent, la mission a décidé de ne pas en tenir compte dans le bilan économique de l'avenant n° 5.

4.1.1.5. L'avenant n°5 a supprimé le service de transport réservé aux habitants et salariés du Mont et aux personnes à mobilité réduite, pour une économie évaluée par le délégataire à environ 5 millions d'euros courants sur la durée de la concession

Dans le dispositif mis en service en 2012, les navettes montoises visaient à assurer le transport depuis le parking et jusqu'au Mont Saint-Michel de quatre publics distincts :

- les salariés de l'abbaye et des commerces du Mont Saint-Michel ;
- les habitants du Mont Saint-Michel ;
- les personnes à mobilité réduite ;
- les clients des hôtels situés sur le Mont.

Au cours de la négociation de l'avenant n° 5, le délégataire a demandé la suppression de ces navettes montoises, au motif que, suite au déplacement de leur point de départ, les passeurs assuraient désormais le même service avec une fréquence plus élevée. Acceptée par le président du syndicat mixte, la suppression des navettes montoises permet de réaliser une économie égale à leur coût total d'exploitation que le délégataire a évalué à 500 000 euros courants hors taxes par an, soit environ 5 millions d'euros courants sur la durée restant de la concession (2013-2022). La mission reprend le montant avancé par le délégataire.

4.1.1.6. La mission estime que l'effet positif net de l'avenant n° 5 sur les comptes du délégataire s'élève à 13,4 millions d'euros courants sur la durée de la concession

Le tableau 16 propose une synthèse de l'impact financier de l'ensemble des dispositions de l'avenant n° 5, tel que la mission a pu l'évaluer. On constate que les recettes supplémentaires générées par les dispositions de l'avenant sont nettement plus élevées que les coûts supplémentaires supportés par le délégataire ; la mission estime l'impact financier net de l'avenant n° 5 à +13,4 millions d'euros courants sur la durée de la concession (2013-2022). En outre, la mission souligne à nouveau que cette évaluation a été réalisée sous des hypothèses délibérément pessimistes, ce qui fait de ce montant un minorant du véritable impact financier net.

Le tableau 17 propose une synthèse de l'impact financier du déplacement du point de départ des navettes sur la situation financière de la DSP. La mission estime l'impact financier net du déplacement du point de départ à +17,5 millions d'euros courants sur la durée de la concession (2013-2022). Dans ces conditions, il apparaît que la révision tarifaire de l'avenant n° 5 ne peut être justifiée par le seul souci de « rémunérer une partie des investissements et des coûts d'exploitation engendrés par la modification du

lieu d'embarquement » (préambule de l'avenant n° 5). La mission conclut que l'avenant n° 5 modifie l'économie générale de la délégation de service public dans un sens très favorable au délégataire, ce qui contribue à accroître le risque juridique que cet avenant fait courir au cadre juridique de la DSP.

Tableau 16 : Bilan des modifications apportées par l'avenant n° 5 à la situation financière de la délégation de service public sur la durée restante de la concession, en euros courants

en k€ HT courants	Montant sur la durée de la concession
Recettes supplémentaires	20 426
Coûts supportés par le délégataire	
Départ au Sud - investissement	2 089
Départ au Sud - exploitation	5 831
Deux passeurs supplémentaires - investissement	1 210
Deux passeurs supplémentaires - exploitation	2 916
Suppression des Montoises	-5 000
Coûts totaux nets	7 046
Evolution nette	+13 381

Source : Avenant n° 5, calculs IGF.

Tableau 17 : Bilan des modifications apportées par le déplacement du point de départ des navettes à la situation financière de la délégation de service public sur la durée restante de la concession, en euros courants

en k€ HT courants	Montant sur la durée de la concession
Recettes supplémentaires	20 426
Coûts supportés par le délégataire	
Départ au Sud - investissement	2 089
Départ au Sud - exploitation	5 831
Suppression des Montoises	-5 000
Coûts totaux nets	2 920
Evolution nette	+17 506

Source : Avenant n° 5, calculs IGF.

4.1.2. Une simulation du compte d'exploitation du délégataire pour l'année 2014-2015 montre qu'en raison des pertes de recettes dues à la sous-capacité des navettes hippomobiles, la DSP n'atteindra l'équilibre financier qu'à la faveur d'un éventuel redressement de la fréquentation du site

4.1.2.1. Le délégataire prévoit qu'il qu'il supportera des pertes annuelles proches de 3,3 millions d'euros en régime de croisière, si la fréquentation reste au niveau de celle observée en 2012-2013

Le délégataire a transmis à la mission trois ensembles d'informations :

- une évaluation de l'impact de l'avenant n° 5 sur une année d'exploitation complète ; cette évaluation comporte une estimation des montants des charges d'exploitation supplémentaires induites par l'avenant n° 5 ;
- des éléments sur la fréquentation du site en 2012-2013, qui indiquent que la fréquentation du parking est inférieure aux prévisions du contrat initial ;
- une évaluation de sa situation financière sur la durée restante de la concession ; cette évaluation porte sur le dispositif tel qu'il résulte de l'avenant n° 5 et est construite sous l'hypothèse que la fréquentation annuelle future est constamment égale à la fréquentation observée sur la première année complète d'exploitation (mai 2012-avril 2013). Dans cette hypothèse, le délégataire indique avoir un résultat d'exploitation de -2,1 millions d'euros, et une perte totale d'environ -3,3 millions d'euros pour une année moyenne (entre 2015 et 2021).

Tableau 18 : Fréquentations théorique et observée en 2012-2013

Type de véhicules	Fréquentation prévue par le contrat initial	Fréquentation observée en 2012-2013	Comparaison
Véhicule léger	680 981	463 311	-32,0 %
Motos	19 710	6 300	-68,0 %
Camping cars	53 901	19 702	-63,4 %
Autocars	12 806	9 147	-28,6 %
dont stationnement	7 288	9 143	+25,5 %
dont droit de quai	405	4	-99,0 %
dont services réguliers	5 113	nc	nc
Navette hippomobile	739 760	0	-100,0 %
Ligne Pontorson - Le Mont	80 106	66 752	-16,7 %

Source : Transdev.

Tableau 19 : Projection du résultat net d'exploitation et du résultat financier du délégataire dans la situation postérieure à l'avenant n° 5

En millions d'euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul DSP
Résultat d'exploitation	0,0	0,0	-0,1	-3,4	-5,2	-2,7	-2,2	-2,1	-2,1	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0	-1,5	-27,4
Résultat financier	0,0	0,0	0,0	-0,7	-0,9	-1,0	-1,1	-1,2	-1,2	-1,3	-1,3	-1,3	-1,4	-1,1	-12,5
Résultat net	0,0	0,0	-0,1	-4,1	-6,1	-3,7	-3,3	-3,3	-3,4	-3,3	-3,3	-3,3	-3,4	-2,6	-39,9

Source : Transdev.

La mission a souhaité contre-expertiser cette évaluation. Dans la mesure où la construction d'un compte d'exploitation prévisionnel sur la durée restante de la DSP dépassait les moyens de la mission, la mission a simplement estimé le compte d'exploitation du délégataire au cours de l'année 2014/2015 à partir du compte d'exploitation 2012. La mission a retenu cette année d'exploitation car il s'agira de la première année d'exploitation en régime de croisière (avec le point de départ des navettes dans son emplacement définitif). Cette analyse répond à deux objectifs :

- évaluer la situation financière future de la DSP en prenant en compte l'ensemble des modifications apportées au dispositif (départ au Sud, suppression des navettes Montoises, mise en service des navettes hippomobiles) et en proposant différents scénarios sur la fréquentation du site ;
- estimer l'effet de la sous-capacité des navettes hippomobiles sur l'équilibre financier de la DSP.

Le paragraphe 4.1.2.2. présente la méthode et les hypothèses utilisées par la mission ; le paragraphe Erreur : source de la référence non trouvée présente les résultats de cette évaluation.

4.1.2.2. La mission a établi un compte d'exploitation hypothétique pour l'année 2014/2015 en distinguant quatre scénarios

Afin de construire un compte d'exploitation hypothétique pour l'année 2014/2015 à partir du compte d'exploitation 2012, la mission a été amenée à compléter le compte d'exploitation 2012 pour prendre en compte deux types de modifications de la situation économique du délégataire :

- les recettes supplémentaires, évaluées en fonction de scénarios de fréquentation ;
- les charges d'exploitation supplémentaires, qu'elles résultent de l'exploitation du service sur douze mois, de la modification du point de départ des navettes,

de l'exploitation des deux passeurs supplémentaires que le délégataire s'est engagé à prendre en charge pour compenser la sous-capacité des passeurs (article 2.5 de l'avenant n° 5) ou de la suppression des navettes montoises.

4.1.3. Recettes

Afin d'évaluer les recettes supplémentaires du délégataire pour l'année 2014/2015, la mission a utilisé les prévisions de fréquentation pour l'année 2014/2015 figurant dans le contrat initial. Ces hypothèses étaient optimistes au regard de la fréquentation observée dans les années précédentes, même si le comptage de la fréquentation était fondé sur des modalités différentes. Sous ces réserves, la mission a distingué quatre scénarios de fréquentation :

- hypothèse haute : la fréquentation du parking est inférieure de 5 % à celle prévue par le contrat initial, et la fréquentation des navettes hippomobiles est inférieure de 66 % à celle prévue par le contrat initial ;
- hypothèse moyenne : la fréquentation du parking est inférieure de 15 % à celle prévue par le contrat initial, et la fréquentation des navettes hippomobiles est inférieure de 66 % à celle prévue par le contrat initial ;
- hypothèse basse : la fréquentation du parking est inférieure de 25 % à celle prévue par le contrat initial, et la fréquentation des navettes hippomobiles est inférieure de 66 % à celle prévue par le contrat initial ;
- hypothèse du délégataire : dans ce scénario (qui est celui que le délégataire utilise), la fréquentation annuelle future est égale à la fréquentation observée entre mai 2012 et avril 2013 ; la mission a en outre supposé que la fréquentation des navettes hippomobiles est inférieure de 66 % à celle prévue par le contrat initial.

Dans le compte d'exploitation hypothétique, le délégataire reçoit six types de produits supplémentaires, et subit un type de pertes de recettes :

- les recettes tirées de l'exploitation des différents services sur douze mois (à l'exception des navettes hippomobiles), ces recettes sont évaluées sur la base de la grille tarifaire initiale et avec les hypothèses de fréquentation déduites du scénario de fréquentation retenu ; ces recettes étant calculées sur douze mois, elles sont par définition plus élevées que les recettes figurant dans le compte d'exploitation 2012 ;
- les recettes des navettes hippomobiles ; ces recettes sont évaluées avec le tarif figurant dans la grille tarifaire 2009 (soit 4 euros TTC pour un aller simple) et avec les hypothèses de fréquentation déduites du scénario de fréquentation retenu ;
- les recettes supplémentaires générées par la révision de la grille tarifaire, hors navettes hippomobiles ; contrairement à l'évaluation proposée dans le paragraphe Erreur : source de la référence non trouvée, ces recettes supplémentaires sont calculées sur la base des écarts entre la grille tarifaire de 2009 et la grille tarifaire figurant dans l'avenant n° 5 ; ainsi, la recette unitaire

supplémentaire sur un véhicule léger est de 3,50 euros TTC (12 euros moins 8,50 euros), soit une recette unitaire hors taxes de 3,23 euros ;

- les recettes supplémentaires générées par la révision des tarifs des navettes hippomobiles ;
- les recettes supplémentaires tirées de l'augmentation des tarifs des codes d'accès à la Caserne ; ces recettes sont évaluées par le délégataire lui-même à 300 000 euros HT par an ;
- des produits exceptionnels plus élevés pour deux raisons :
 - le service est désormais exploité sur douze mois, et non sur huit ; la reprise de la quote-part de la subvention d'équipement figurant dans le compte d'exploitation 2012 a ainsi été proratisée ;
 - la reprise de la quote-part de la subvention d'équipement accordée dans le cadre de l'avenant n° 5 (1 207 k€), que la mission évalue à 120 000 euros en année pleine ;
- les pertes de recettes induites par les aménagements tarifaires opérés après la signature de l'avenant n° 5 (gratuité après 19h, baisse du prix de l'abonnement annuel) ; ces pertes de recettes sont évaluées par le délégataire lui-même à 150 000 euros HT par an.

En outre, la mission a décidé d'appliquer aux recettes mentionnées ci-dessus un taux de fuite de 3,2 %, de façon à prendre en compte toutes les sources potentielles de pertes de recettes (la fraude, les stationnements de moins de deux heures et les tarifs réduits pour les enfants par exemple). Ce taux de fuite est celui que la mission a constaté pour l'année 2012, en comparant les recettes théoriques du délégataire (calculées à partir des données de fréquentation et de la grille tarifaire en vigueur en 2012) et les recettes constatées.

Par ailleurs, la mission a procédé à deux retraitements comptables qu'elle avait déjà effectués pour l'analyse du compte d'exploitation 2012 :

- dans la mesure où les dotations aux amortissements qui figurent dans les charges d'exploitation sont en réalité partiellement couvertes par la reprise de la quote-part de la subvention d'équipement, la mission considère qu'il est plus cohérent d'un point de vue économique (bien qu'incorrect d'un point de vue comptable) de faire figurer la reprise de cette quote-part parmi les produits d'exploitation ;
- la production immobilisée figurant dans les produits d'exploitation correspond aux charges comptabilisées avant le démarrage de l'exploitation commerciale, soit du 1^{er} janvier au 27 avril 2012 ; la mission a choisi de faire figurer ce montant dans les charges, de façon à faire apparaître le total net des charges d'exploitation variables sur les huit d'exploitation effective.

Enfin, dans la mesure où ils ne reflètent pas directement l'activité du délégataire en régime de croisière, les autres produits (transferts de charges et autres produits) ne sont pas pris en compte.

4.1.4. Charges d'exploitation

Dans le compte d'exploitation hypothétique, le délégataire supporte trois types de charges supplémentaires et une diminution de charges :

- des charges d'exploitation variables supplémentaires, pour quatre raisons :
 - le service de transport est exploité sur douze mois et non sur huit ; le compte d'exploitation 2012 tel que la mission l'a retraité fait apparaître le total net des charges d'exploitation variables pour les huit mois d'exploitation effective ; la mission a donc estimé les charges d'exploitation sur douze mois en proratisant ce total ;
 - la mise en circulation de quatre passeurs supplémentaires induit des charges d'exploitation supplémentaires ; ces charges d'exploitation ont été directement reprises de l'évaluation fournie par le délégataire dans l'annexe 7 de l'avenant n° 5, puis actualisées en euros courants (avec un taux d'actualisation de 7,6 % qui est utilisé par le délégataire) ;
 - la mise en circulation de deux passeurs supplémentaires que le délégataire s'est engagé à prendre en charge pour compenser la sous-capacité des passeurs induit des charges d'exploitation supplémentaires ; la mission estime ces charges d'exploitation à un montant égal à la moitié des charges d'exploitation causées par la mise en circulation de quatre passeurs supplémentaires ;
 - la location des chevaux pour les navettes hippomobiles et l'entretien des espaces verts induisent des charges d'exploitation supplémentaires, que le délégataire estime ces coûts à environ 300 000 euros en année pleine, montant que la mission reprend ;

- des dotations aux amortissements plus élevées pour trois raisons :
 - le service est désormais exploité sur douze mois, et non sur huit ; les dotations aux amortissements figurant dans le compte d'exploitation 2012 ont ainsi été proratisées ;
 - l'achat de quatre nouveaux passeurs et les aménagements nouveaux réalisés pour la modification du point de départ induisent des dotations aux amortissements supplémentaires ;
 - l'achat des deux passeurs pris en charge par le délégataire pour compenser la sous-capacité des passeurs induit des dotations aux amortissements supplémentaires, que le délégataire estime à 100 k€ par an, montant que la mission reprend ;
 - des charges financières plus élevées car le service est désormais exploité sur douze mois, et non sur huit ; les charges financières figurant dans le compte d'exploitation 2012 ont ainsi été proratisées ;

- des charges d'exploitation moins élevées, en raison de la suppression des navettes Montoises ; le délégataire a estimé que cette suppression induisait une réduction des charges d'exploitation de 500 k€ courants par an, montant que la mission reprend.

La mission a traité différemment les autres charges supportées par le délégataire :

- les charges de structures ont été conservées à l'identique ;
- dans la mesure où elles ne reflètent pas de caractéristiques fondamentales de l'activité du délégataire en régime de croisière, les charges exceptionnelles, dont les pénalités, ont été retirées du compte d'exploitation hypothétique.

4.1.4.1. D'après l'analyse conduite par la mission, la DSP n'atteindrait pas l'équilibre financier en l'absence d'une progression de la fréquentation

Les résultats de l'évaluation menée par la mission sont présentés dans le tableau 20. Tous les montants ayant fait l'objet d'un traitement par la mission figurent en italique. Ce tableau appelle les observations suivantes :

- les montants calculés par la mission n'étant que des approximations, ce tableau doit être interprété comme une simple approximation de ce que pourrait être le compte d'exploitation du délégataire en 2014/2015, pas comme un compte d'exploitation prévisionnel ;
- dans tous les scénarios de fréquentation, la révision tarifaire de l'avenant n° 5 induit une augmentation notable des produits d'exploitation, comprise entre 1,9 et 2,8 millions d'euros, qui contribue à ramener la DSP vers un équilibre financier ;
- dans tous les scénarios de fréquentation, y compris celui du délégataire, le délégataire dégagerait un excédent brut d'exploitation positif, toujours supérieur à 900 000 euros ;
- dans tous les scénarios de fréquentation, sauf dans celui du délégataire, le délégataire dégagerait un résultat d'exploitation positif et supérieur à 300 000 euros, ce qui signifie que l'EBE dégagé permettrait de couvrir les amortissements ;
- dans le scénario du délégataire, le résultat d'exploitation est négatif et proche de -450 000 euros ; la mission note que cette perte d'exploitation est largement inférieure à celle avancée par le délégataire (2,1 millions d'euros) ;
- la délégation de service public apparaît déficitaire dans le scénario de fréquentation basse et dans le scénario du délégataire, équilibrée dans le scénario de fréquentation moyenne, et bénéficiaire dans le scénario de haute fréquentation ; dans le pire des cas, la perte totale est proche de 1,6 million d'euros, montant très inférieur à l'estimation que le délégataire fait de ses pertes futures ;
- la mission note que la délégation de service public serait proche de l'équilibre financier dans l'hypothèse de fréquentation moyenne, ce qui signifie que

l'équilibre financier de la délégation de service public serait approximativement assuré si la fréquentation du site se situait à un niveau supérieur à 85 % de la fréquentation prévue par le contrat initial.

La mission conclut que, dans le dispositif actuel, la délégation de service public ne parviendra à trouver un équilibre financier qu'à la faveur d'un redressement de la fréquentation du site, et connaîtra des pertes proches de 1,6 millions d'euros par an si la fréquentation se maintient au niveau de celle observée pendant la première année d'exploitation.

Tableau 20 : Simulation du compte d'exploitation du délégataire pour l'année 2014/2015, en euros courants HT

En euros courants HT	Compte d'exploitation 2012 retraité	Compte de résultat hypothétique pour l'année 2014/2015			
		Haute	Moyenne	Basse	Identique à 2012/2013
Hypothèse de fréquentation					
Produits					
Chiffre d'affaires net	3 432 300 €	5 948 073 €	5 321 960 €	4 695 847 €	4 220 134 €
<i>Recettes des navettes hippomobiles (avec l'ancienne grille tarifaire)</i>		969 811 €	969 811 €	969 811 €	969 811 €
<i>Recettes supplémentaires (passage de la grille tarifaire 2009 à celle de l'avenant n°5) hors navettes hippomobiles</i>		2 551 350 €	2 282 787 €	2 014 224 €	1 704 596 €
<i>Recettes supplémentaires sur les navettes hippomobiles (passage de la grille tarifaire 2009 à celle de l'avenant n°5)</i>		225 180 €	225 180 €	225 180 €	225 180 €
<i>Recettes supplémentaires (augmentation des tarifs des codes de filtrage)</i>		300 000 €	300 000 €	300 000 €	300 000 €
<i>Pertes de recettes dues aux négociations post-signature</i>		-150 000 €	-150 000 €	-150 000 €	-150 000 €
<i>Pertes de recettes</i>		-313 903 €	-285 375 €	-256 847 €	-231 806 €
<i>Reprise de la quote-part de la subvention d'équipement</i>	746 900 €	1 120 350 €	1 120 350 €	1 120 350 €	1 120 350 €
<i>Reprise de la quote-part de la subvention d'équipement de l'avenant n°5</i>		120 000 €	120 000 €	120 000 €	120 000 €
Total des produits (I)	4 179 200 €	10 770 861 €	9 904 713 €	9 038 565 €	8 278 266 €
Charges					
Entretien-maintenance	813 300 €				
Gestion commerciale	26 300 €				
Communication	251 200 €				

En euros courants HT	Compte d'exploitation 2012 retraité	Compte de résultat hypothétique pour l'année 2014/2015			
		Haute	Moyenne	Basse	Identique à 2012/2013
Hypothèse de fréquentation					
Assurances	-35 300 €				
Impôts et taxes	66 600 €				
Personnel conduite quais CIT	2 075 000 €				
Energie	147 000 €				
Autres coûts	69 000 €				
<i>Charges portant sur la période janvier-avril 2012</i>	-862 100 €				
<i>Total des charges d'exploitation variables</i>	<i>2 551 000 €</i>	<i>3 826 500 €</i>	<i>3 826 500 €</i>	<i>3 826 500 €</i>	<i>3 826 500 €</i>
Dotations aux amortissements	1 555 100 €	2 332 650 €	2 332 650 €	2 332 650 €	2 332 650 €
<i>Location de chevaux et entretien des espaces verts</i>		<i>300 000 €</i>	<i>300 000 €</i>	<i>300 000 €</i>	<i>300 000 €</i>
<i>Coût d'exploitation supplémentaire (avenant n°5)</i>		<i>480 972 €</i>	<i>480 972 €</i>	<i>480 972 €</i>	<i>480 972 €</i>
<i>Coût d'exploitation des deux passeurs supplémentaires</i>		<i>240 486 €</i>	<i>240 486 €</i>	<i>240 486 €</i>	<i>240 486 €</i>
<i>Dotations aux amortissements supplémentaires</i>		<i>179 000 €</i>	<i>179 000 €</i>	<i>179 000 €</i>	<i>179 000 €</i>
<i>Dotations aux amortissements pour les deux passeurs supplémentaires</i>		<i>100 000 €</i>	<i>100 000 €</i>	<i>100 000 €</i>	<i>100 000 €</i>
<i>Suppression des navettes montoises</i>		<i>-500 000 €</i>	<i>-500 000 €</i>	<i>-500 000 €</i>	<i>-500 000 €</i>
Charges de structure	1 780 400 €	1 780 400 €	1 780 400 €	1 780 400 €	1 780 400 €
Total des charges d'exploitation (II)	5 886 500 €	8 740 008 €	8 740 008 €	8 740 008 €	8 740 008 €
Excédent brut d'exploitation	-899 100 €	3 402 153 €	2 536 005 €	1 669 857 €	909 558 €
Résultat d'exploitation (I - II)	-1 707 300 €	2 030 853 €	1 164 705 €	298 557 €	-461 742 €
Produits financiers (III)	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Charges financières (dont intérêts et charges assimilées)	654 300 €	981 450 €	981 450 €	981 450 €	981 450 €
<i>Frais financiers supplémentaires (avenant n°5)</i>		<i>93 612 €</i>	<i>93 612 €</i>	<i>93 612 €</i>	<i>93 612 €</i>
<i>Frais financiers sur les deux passeurs supplémentaires</i>		<i>46 806 €</i>	<i>46 806 €</i>	<i>46 806 €</i>	<i>46 806 €</i>
Total des charges financières (IV)	654 300 €	1 121 868 €	1 121 868 €	1 121 868 €	1 121 868 €

En euros courants HT	Compte d'exploitation 2012 retraité	Compte de résultat hypothétique pour l'année 2014/2015			
		Haute	Moyenne	Basse	Identique à 2012/2013
Hypothèse de fréquentation					
Résultat financier (III - IV)	-654 300 €	-1 121 868 €	-1 121 868 €	-1 121 868 €	-1 121 868 €
Résultat courant avant impôts (I - II + III - IV)	-2 361 600 €	908 985 €	42 837 €	-823 311 €	-1 583 610 €
Produits exceptionnels (V)	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Charges exceptionnelles (dont pénalités) (VI)	1 674 843 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Résultat exceptionnel (V - VI)	-1 674 843 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Total des produits (I + III + V)	4 179 200 €	10 770 861 €	9 904 713 €	9 038 565 €	8 278 266 €
Total des charges (II + IV + VI)	8 215 643 €	9 861 876 €	9 861 876 €	9 861 876 €	9 861 876 €
Bénéfice ou perte (I - II + III - IV + V - VI)	-4 036 443 €	908 985 €	42 837 €	-823 311 €	-1 583 610 €

Source : Contrat de DSP, avenant n° 5, rapport annuel 2012 du délégataire et calculs IGF.

4.1.4.2. La sous-capacité des navettes hippomobiles apparaît comme le facteur essentiel de déstabilisation de l'équilibre financier de la DSP

Afin d'apprécier l'effet de la fréquentation des navettes hippomobiles sur l'équilibre financier de la DSP, la mission propose des variantes du scénario de fréquentation moyenne (baisse de la fréquentation du parking de 15 %) et du scénario de fréquentation utilisé par le délégataire (fréquentation identique à 2012-2013). Ces variantes sont construites sur quatre hypothèses de baisse de la fréquentation des navettes hippomobiles par rapport au contrat initial : 15 %, 50 %, 70 % et 90 %. La mission indique à titre d'information que, dans la mesure où le parc de navettes hippomobiles mises en circulation a une capacité trois fois inférieure à celles du parc prévu par le contrat initial, la baisse de fréquentation de ces navettes par rapport au contrat initial peut, en l'attente des résultats de leur première saison d'exploitation, être estimée à 66 %.

Les résultats de ces simulations sont présentés dans le tableau 21 et dans le tableau 22. Ils appellent les commentaires suivants :

- pour un même scénario de fréquentation du parking, le niveau de fréquentation des navettes hippomobiles a un effet très important sur la situation financière de la DSP ; comme la partie l'a déjà souligné, l'équilibre financier de la DSP

est fortement dépendant des recettes des navettes hippomobiles et donc de leur fréquentation ;

- dans le cas improbable où la fréquentation des navettes hippomobiles serait proche de celle prévue par le contrat initial (baisse de 15 %), le délégataire dégagerait un bénéfice net ou serait à l'équilibre, et ce même dans le scénario utilisé par le délégataire qui suppose une baisse particulièrement forte de la fréquentation du parking ;
- si la baisse de fréquentation des navettes hippomobiles est de 70 %, alors le délégataire subirait des pertes comprises entre 100 000 euros et 1,7 million d'euros.

La mission conclut que la perte permanente de recettes due à la sous-capacité des navettes hippomobiles apparaît comme un facteur majeur de déstabilisation de l'équilibre financier de la DSP, sans solution rapide puisque l'autorité concédante a accepté définitivement cette non-conformité par l'avenant n° 5.

Tableau 20 : Simulation du compte d'exploitation du délégataire pour l'année 2014/2015 dans le scénario de fréquentation moyenne, en euros courants HT

En euros courants HT	Compte de résultat hypothétique pour l'année 2014/2015			
Hypothèse de fréquentation	Moyenne	Moyenne	Moyenne	Moyenne
Hypothèse de baisse de la fréquentation des navettes hippomobiles	15 %	50 %	70 %	90 %
Produits				
Chiffre d'affaires net	5 321 960 €	5 321 960 €	5 321 960 €	5 321 960 €
<i>Recettes des navettes hippomobiles (sous l'ancienne grille tarifaire)</i>	2 424 527 €	1 426 192 €	855 715 €	285 238 €
<i>Recettes supplémentaires (passage de la grille tarifaire 2009 à celle de l'avenant n°5) hors navettes hippomobiles</i>	2 282 787 €	2 282 787 €	2 282 787 €	2 282 787 €
<i>Recettes supplémentaires sur les navettes hippomobiles (passage de la grille tarifaire 2009 à celle de l'avenant n°5)</i>	562 951 €	331 148 €	198 689 €	66 230 €
<i>Recettes supplémentaires (augmentation des tarifs des codes filtrage)</i>	300 000 €	300 000 €	300 000 €	300 000 €
<i>Pertes de recettes due aux négociations post-signature</i>	-150 000 €	-150 000 €	-150 000 €	-150 000 €
<i>Pertes de recettes</i>	-342 531 €	-303 307 €	-280 892 €	-258 478 €
<i>Reprise de la quote-part de la subvention d'équipement</i>	1 120 350 €	1 120 350 €	1 120 350 €	1 120 350 €
<i>Reprise de la quote-part de la subvention d'équipement de l'avenant n°5</i>	120 000 €	120 000 €	120 000 €	120 000 €
Total des produits (I)	11 640 043 €	10 449 130 €	9 768 608 €	9 088 087 €

En euros courants HT	Compte de résultat hypothétique pour l'année 2014/2015			
Hypothèse de fréquentation	Moyenne	Moyenne	Moyenne	Moyenne
Total des charges d'exploitation (II)	8 740 008 €	8 740 008 €	8 740 008 €	8 740 008 €
Excédent brut d'exploitation	4 271 335 €	3 080 422 €	2 399 900 €	1 719 379 €
Résultat d'exploitation (I - II)	2 900 035 €	1 709 122 €	1 028 600 €	348 079 €
Résultat financier (III - IV)	-1 121 868 €	-1 121 868 €	-1 121 868 €	-1 121 868 €
Bénéfice ou perte (I - II + III -IV + V - VI)	1 778 167 €	587 254 €	-93 268 €	-773 789 €

Source : Contrat de DSP, avenant n° 5, rapport annuel 2012 du délégataire et calculs IGF. Toutes les charges de ce compte d'exploitation sont identiques à celles détaillées dans le Tableau .

Tableau 21 : Simulation du compte d'exploitation du délégataire pour l'année 2014/2015 dans le scénario de fréquentation utilisé par le délégataire, en euros courants HT

En euros courants HT	Compte de résultat hypothétique pour l'année 2014/2015			
Hypothèse de fréquentation	Identique à 2012/2013	Identique à 2012/2013	Identique à 2012/2013	Identique à 2012/2013
Hypothèse de baisse de la fréquentation des navettes hippomobiles	15 %	50 %	70 %	90 %
Produits				
Chiffre d'affaires net	4 220 134 €	4 220 134 €	4 220 134 €	4 220 134 €
<i>Recettes des navettes hippomobiles (sous l'ancienne grille tarifaire)</i>	2 424 527 €	1 426 192 €	855 715 €	285 238 €
<i>Recettes supplémentaires (passage de la grille tarifaire 2009 à celle de l'avenant n°5) hors navettes hippomobiles</i>	1 704 596 €	1 704 596 €	1 704 596 €	1 704 596 €
<i>Recettes supplémentaires sur les navettes hippomobiles (passage de la grille tarifaire 2009 à celle de l'avenant n°5)</i>	562 951 €	331 148 €	198 689 €	66 230 €
<i>Recettes supplémentaires (augmentation des tarifs des codes filtrage)</i>	300 000 €	300 000 €	300 000 €	300 000 €
<i>Pertes de recettes due aux négociations post-signature</i>	-150 000 €	-150 000 €	-150 000 €	-150 000 €
<i>Pertes de recettes</i>	-289 577 €	-249 737 €	-227 323 €	-204 909 €

En euros courants HT	Compte de résultat hypothétique pour l'année 2014/2015			
Hypothèse de fréquentation	Identique à 2012/2013	Identique à 2012/2013	Identique à 2012/2013	Identique à 2012/2013
<i>Reprise de la quote-part de la subvention d'équipement</i>	<i>1 120 350 €</i>	<i>1 120 350 €</i>	<i>1 120 350 €</i>	<i>1 120 350 €</i>
<i>Reprise de la quote-part de la subvention d'équipement de l'avenant n°5</i>	<i>120 000 €</i>	<i>120 000 €</i>	<i>120 000 €</i>	<i>120 000 €</i>
Total des produits (I)	10 013 596 €	8 822 683 €	8 142 161 €	7 461 639 €
Total des charges d'exploitation (II)	8 740 008 €	8 740 008 €	8 740 008 €	8 740 008 €
Excédent brut d'exploitation	2 644 889 €	1 453 975 €	773 453 €	92 931 €
Résultat d'exploitation (I - II)	1 273 589 €	82 675 €	-597 847 €	-1 278 369 €
Résultat financier (III - IV)	-1 121 868 €	-1 121 868 €	-1 121 868 €	-1 121 868 €
Bénéfice ou perte (I - II + III - IV + V - VI)	151 721 €	-1 039 193 €	-1 719 715 €	-2 400 237 €

Source : Contrat de DSP, avenant n° 5, rapport annuel 2012 du délégataire et calculs IGF. Toutes les charges de ce compte d'exploitation sont identiques à celles détaillées dans le tableau 20.

4.1.4.3. Bien que l'avenant n°5 ait amélioré la situation du délégataire, l'équilibre financier de la DSP ne sera pas assuré sans un redressement de la fréquentation du site, en raison des pertes de recettes dues à la sous-capacité des navettes hippomobiles.

La mission tire quatre conclusions principales de l'analyse qui précède :

- les dispositions de l'avenant n° 5 contribuent, mais ne suffisent à assurer l'équilibre financier de la DSP ;
- il n'est donc pas certain que l'équilibre financier de la DSP soit assuré pour les années à venir si la fréquentation du site ne se redresse pas ;

d'après l'analyse menée par la mission, l'équilibre financier de la DSP pourrait être approximativement assuré dans le cadre du dispositif actuel si la fréquentation du site se redressait et atteignait un niveau supérieur à 85 % de la fréquentation prévue par le contrat initial ;

- à l'inverse, la mission confirme que le délégataire subira des pertes importantes si la fréquentation future reste au niveau de celle observée en 2012-2013 ; toutefois, la mission ne valide pas les estimations avancées par le délégataire (perte nette annuelle de 3,3 millions d'euros en régime de croisière) et estime ces pertes potentielles à un montant proche de 1,7 million d'euros.

- le déséquilibre financier de la délégation de service public est principalement imputable à la sous-capacité des navettes hippomobiles, qui induit une perte de recettes considérable et permanente ; cette conclusion amène la mission à s'interroger à nouveau sur le bien-fondé des choix opérés en 2009 qui ont fait reposer l'équilibre financier de la DSP sur l'exploitation de navettes hippomobiles, alors même que ce type de service ne relève pas du cœur de compétence de l'entreprise délégataire ;
- dans ces conditions, la mission considère que le délégataire n'est pas nécessairement fondé à demander une négociation au titre de la clause de revoyure dans la mesure où le déséquilibre financier de la DSP est principalement dû à son incapacité à mettre en place les navettes hippomobiles prévues par le contrat initial.

4.2. Le cas particulier des services de montoises

4.2.1. La mission recommande que le dispositif actuel fasse l'objet d'une adaptation saisonnière aux contraintes des salariés

La suppression des navettes montoises a été mal accueillie par les salariés du Mont Saint-Michel et a déclenché un mouvement social des salariés de l'abbaye. Les organisations syndicales considéraient en effet qu'il était inenvisageable que les salariés se rendent au Mont en empruntant le passeur pour deux raisons :

- le fait d'accorder aux salariés un accès prioritaire aux passeurs pourrait susciter l'incompréhension des visiteurs, ce qui pourrait rendre problématique la cohabitation des salariés et des visiteurs, en particulier en très haute saison ;
- le point d'arrivée des passeurs est situé à l'extrémité de la passerelle et non au pied des remparts, ce qui a pour effet d'allonger d'environ 300 m la distance que les salariés doivent parcourir à pied pour parvenir à leur lieu de travail, par rapport à la situation qui prévalait avec la circulation des navettes montoises.

Suite au déplacement du point de départ des passeurs, le maintien des navettes montoises entraînerait l'exploitation de deux modes de transport distincts sur des trajets quasiment identiques. La mission considère que les arguments avancés en faveur de cette solution appellent les observations suivantes :

- en basse saison, la faible fréquentation rend envisageable la cohabitation des salariés et des visiteurs dans le même mode de transport ;
- l'existence d'un mode de transport dédié ne serait donc justifié qu'en haute saison, dans le cas où cette cohabitation s'avérerait problématique ; le dispositif correctif mis en place en juillet est un élément de réponse à cette difficulté et doit faire l'objet d'un bilan précis à l'issue de la saison touristique.

Le dispositif correctif a fait l'objet d'un courrier de Transdev en date du 22 mai 2013 prévoyant qu'à compter du 3 juin « en période de haute et très haute saison, une adaptation du cadencement des passeurs en fonction des arrivées et des départs de salariés et la mise en place d'une navette spéciale passeur au transport des salariés à 9h, 9h30, 10h et 10h30 départ parking, aller direct au Mont le matin et 16h30, 17h,

17h30 et 18h au départ du Mont, retour direct parking le soir. En dehors de ces périodes, accès prioritaires aux passeurs pour les salariés et les résidents lorsqu'il y aura des files d'attentes ».

4.2.1.1. Les charges d'exploitation des navettes montoises paraissent élevées au regard de leur fréquentation estimée

Les charges d'exploitation des navettes montoises sont évaluées par le délégataire à environ 500 000 euros par an. Ces coûts d'exploitation doivent être appréciés au regard du nombre de personnes qui les empruntent chaque jour. Or, la mission a constaté que le syndicat mixte ne possède aucune évaluation du nombre d'utilisateurs quotidiens de ces navettes. La mission propose donc une évaluation sommaire de ce nombre sur les bases suivantes :

- le nombre de salariés travaillant au Mont Saint-Michel n'est pas connu avec certitude. L'estimation la plus haute fournie à la mission s'élève à 1 400 personnes physiques ; ce nombre correspond approximativement au nombre de personnes physiques travaillant au Mont Saint-Michel ayant demandé à ce que le syndicat mixte prenne en charge leur abonnement annuel au parking en 2012. Cette évaluation semble néanmoins supérieure à la fréquentation réelle des navettes Montoises pour deux raisons :
 - il est certain que le nombre d'utilisateurs des Montoises connaît des fluctuations saisonnières importantes, dans la mesure où les commerces du Mont Saint-Michel ont recours aux contrats à durée déterminée ou au travail en intérim pendant la haute saison : les 1 400 personnes physiques mentionnées constituent donc un maximum saisonnier qui n'est éventuellement atteint que pendant la très haute saison ;
 - une part notable des 1 400 personnes physiques mentionnées ci-dessus travaillent en réalité dans les commerces de la Caserne, et n'utilisent donc pas nécessairement les navettes montoises ;
- en l'absence d'évaluations plus précises, la mission estime le nombre de salariés empruntant les navettes montoises à 1 000 en haute saison et à 500 en basse saison ;
- le nombre de résidents permanents du Mont Saint-Michel n'est pas connu précisément, mais les différents interlocuteurs rencontrés par la mission s'accordent sur un nombre compris entre 20 et 30 ;
- la mission ne dispose d'aucune estimation du nombre de personnes à mobilité réduite fréquentant le Mont Saint-Michel ; toutefois, ce nombre est vraisemblablement assez faible, pour deux raisons :
 - le relief du Mont Saint-Michel et ses nombreux escaliers en font un site peu adapté aux personnes à mobilité réduite ;
 - le rapport annuel 2012 du délégataire mentionne que les navettes montoises ont assuré le transport à titre onéreux de 1 508 accompagnants de personnes à mobilité réduite (PMR) sur les huit mois d'exploitation effective du service ; en faisant l'hypothèse

arbitraire qu'une PMR sur huit dispose d'un accompagnateur payant, la mission estime que 12 000 PMR ont pu emprunter les navettes montoises sur cette période, soit environ 50 par jour ;

- le nombre de clients des hôtels du Mont Saint-Michel peut être connu par les données relatives à la taxe de séjour : 116 077 nuitées ont été déclarées en 2012 ; sous l'hypothèse que la moitié de ces nuitées ont été passées au Mont (et l'autre moitié à la Caserne), la mission estime à environ 58 000 le nombre de nuitées sur le Mont ; la mission estime donc le nombre de clients des hôtels empruntant les navettes montoises à 300 par jour en haute saison (trois mois par an) et à 100 par jour en basse saison (neuf mois par an).

Tableau 23 : Évaluation du nombre d'utilisateurs quotidiens des navettes montoises

Type de public	Nombre quotidien d'utilisateurs des navettes montoises en haute saison	Nombre quotidien d'utilisateurs des navettes montoises en basse saison
Salariés	1 000	500
Résidents permanents du Mont	30	20
Personnes à mobilité réduite	50	50
Client des hôtels	300	100
Total	1 380	670

Source : IGF.

En l'absence de données fiables, la mission estime la fréquentation des navettes montoises à 1 380 utilisateurs quotidiens en haute saison, et à 670 utilisateurs quotidiens en basse saison. En supposant que la haute saison dure trois mois et la basse saison neuf mois, la mission estime que les charges d'exploitation des navettes montoises par aller-retour sont proches de 1,62 €. A titre de comparaison, la mission estime que, d'après le compte d'exploitation 2012 du délégataire, les charges d'exploitation des passeurs par aller-retour sont proches de 1,35 €. Le coût d'exploitation unitaire des navettes montoises est donc supérieur de 20 % à celui des passeurs.

Par ailleurs, ce surcoût d'exploitation des navettes montoises ne représente qu'une partie du coût réel induit par le maintien de deux systèmes parallèles. En effet, la suppression des navettes montoises permettrait certainement de réaliser des économies d'échelle ; les coûts d'exploitation supplémentaires engendrés par le report des ayant-droits des navettes montoises sur les passeurs seraient vraisemblablement inférieurs au coût d'exploitation moyen estimé ci-dessus. La mission souligne que la recherche de ces économies d'échelle est d'autant plus importante qu'elle contribuerait à réduire le déséquilibre financier structurel mis en évidence dans la partie.

4.2.1.2. Une incertitude financière majeure : le rachat de l'actif à l'issue de la période d'exploitation

Aux termes de l'annexe 28 du contrat initial, le syndicat mixte s'engage à racheter à la fin de la durée de la concession les biens dont la durée d'amortissement est supérieure à la durée prévue pour l'exploitation (onze années). Cette annexe précise que la valeur de rachat de ces actifs sera égale à leur valeur nette comptable, estimée à 13,579 millions d'euros. Par ailleurs, l'avenant n° 5 dispose qu'à l'issue de la concession, le syndicat mixte versera au délégataire une compensation égale à la valeur nette comptable d'une partie des immobilisations réalisées dans le cadre du déplacement du point de départ des passeurs, soit 1,292 millions d'euros. La mission en conclut que l'expiration de la concession induira une charge certaine pour le syndicat mixte, proche de 14,9 millions d'euros. Cette charge devra naturellement être financée par les collectivités membres du syndicat mixte, selon une clé de répartition à définir.

La mission relève que cette valeur de rachat n'a été mentionnée dans aucun des entretiens qu'elle a eus avec les représentants des collectivités membres du syndicat mixte. Cette omission conduit la mission à se demander si ces collectivités ont pleinement conscience de l'existence et de l'importance de cette charge future.

Conclusion

L'examen attentif de la DSP par la mission conduit celle-ci à aller au-delà des recommandations de caractère technique ou financier et à émettre une préconisation de portée plus large, mûrement pesée. La mission invite les deux parties à prendre acte des difficultés qu'elles connaissent et à anticiper sur les conséquences de celles-ci plutôt qu'attendre de se trouver dans une situation de blocage.

Deux difficultés principales font peser sur l'avenir de la DSP des incertitudes graves.

D'une part, la procédure engagée par la mairie du Mont-Saint-Michel devant le Tribunal administratif contre l'avenant n° 5 a des chances non négligeables de prospérer et de conduire soit à l'annulation de cet avenant ou de certaines de ses dispositions (notamment financières) soit à l'annulation de la DSP elle-même pour les raisons déjà exposées. Dans les deux cas, mais à des degrés différents, les collectivités membres du syndicat mixte devront faire face à des charges financières élevées sans être totalement assurées des conditions dans lesquelles le service pourra continuer d'être rendu.

D'autre part, les comptes du délégataire montrent, sous réserve d'expertises complémentaires, que l'exploitation de la DSP a vocation à demeurer durablement déficitaire dans les conditions actuelles.

Le statu quo n'est pas possible. Il est donc indispensable d'anticiper dès maintenant sur les solutions susceptibles d'être mises en œuvre pour répondre aux risques qui pèsent sur l'avenir de la DSP, y compris en envisageant à froid les conditions d'une sortie de la DSP.

Fait à Paris, le 11 octobre 2013

L'inspecteur
général des
finances



Didier BANQUY

L'inspecteur des
finances



Olivier MESLIN

L'inspecteur général de
l'administration



Tristan FLORENNE

L'inspecteur
général de
l'administration du
développement
durable



Eric VERLHAC

L'inspectrice
générale des affaires
culturelles



Nicole POT

Annexes

- 1. Lettre de mission**
- 2. Carte du site**
- 3. Liste des interlocuteurs rencontrés par la mission interministérielle**
- 4. Glossaire des signes et acronymes**

1. Lettre de mission



Paris, le 14 FEV. 2013

**La ministre de l'égalité des territoires
et du logement**
Le ministre de l'intérieur
**La ministre de l'écologie, du développement
durable et de l'énergie**
**La ministre de la culture et de la
communication**
Le ministre délégué au budget
à

Référence : 13000420

Objet : Mission conjointe concernant le Mont Saint-Michel

Monsieur le vice-président du conseil général
de l'environnement et du développement
durable
Monsieur le chef du service de l'inspection
générale de l'administration
Madame la cheffe du service de l'inspection
générale des affaires culturelles
Madame la cheffe du service de l'inspection
générale des finances

Le projet de rétablissement du caractère maritime (RCM) du Mont Saint-Michel, constitue un des chantiers majeurs en termes de développement durable, de protection de l'environnement et de valorisation du patrimoine.

Ce grand chantier mobilise, notamment depuis 2006, des moyens financiers importants venant de l'État, de l'Europe et des collectivités locales concernées.

Ce projet est structuré autour de différents ouvrages et infrastructures dont l'achèvement est prévu pour 2015 :

- un nouveau barrage sur le Couesnon, définitivement achevé et qui est en fonction,
- des travaux d'aménagement hydrauliques en amont et en aval, réalisés aux deux-tiers,
- des ouvrages d'accueil des visiteurs et du public ainsi que des espaces publics achevés en grande partie,
- des ouvrages d'accès, notamment la nouvelle digue route et le pont passerelle en cours de réalisation,
- les navettes mises en service depuis le 28 avril 2012.

Un syndicat mixte, regroupant les conseils régionaux de Basse-Normandie et de Bretagne, le conseil général de la Manche, les communes du Mont Saint-Michel, Beauvoir et Pontorson, est maître d'ouvrage de l'opération. Aux termes de ses statuts il a également la charge de l'entretien, de l'exploitation et de la gestion des ouvrages du RCM.

Concernant les ouvrages et services d'accueil au public, le syndicat mixte en a confié la construction et l'exploitation à la société « Veolia Transport », dans le cadre d'une délégation de service public conclue le 6 octobre 2009 pour une durée de 13 ans. Le parc de stationnement des véhicules a été réceptionné en avril 2012 et un service de navettes se situant au nord du parc de stationnement, à proximité du barrage sur le Couesnon, a démarré le 28 avril 2012 en mode dégradé.

Un rapport établi par la chambre régionale des comptes de Basse et Haute-Normandie en juillet 2012 a émis des critiques sur la gestion du syndicat mixte au regard des charges actuelles et futures de fonctionnement des ouvrages construits sur le domaine concédé.

À ce stade de réalisation de l'opération "RCM" et eu égard à l'échéance rapprochée de 2015, une mission d'appui du CGEDD, de l'IGF, de l'IGA et de l'IGAC apparaît nécessaire à l'ensemble des services de l'État concernés (Égalité des territoires, intérieur, écologie et développement durable, culture), ainsi qu'au syndicat mixte.

Il s'agit d'assurer l'achèvement de l'opération RCM et de préparer, dès aujourd'hui, les conditions de gestion de l'après 2015. En effet, à cette date, tous les investissements, aménagements et ouvrages afférents à l'ensemble de l'opération "Rétablissement du Caractère Maritime du Mont Saint-Michel" seront achevés. Il convient donc de préparer ce passage d'un mode prioritairement axé jusqu'à ce jour sur la conduite d'opération à un mode de gestion et de gouvernance opérationnel.

A partir du régime juridique en vigueur (concession du domaine public maritime, statuts du syndicat mixte, protocole État/SM de 2006...) et des observations de la chambre régionale des comptes, reprises par la Cour des comptes dans le cadre d'une formation inter juridiction CRC/CC, la mission s'attachera à :

- préciser les conditions de bouclage financier des travaux, l'État ayant déjà été mis à contribution pour une participation supplémentaire de 6M€ en 2006 (mise en place de la DSP pour les navettes) et de 3,5M€ en 2011 (sous-estimation de la TVA et de l'indice de révision des prix). La participation de l'État est ainsi passée de 75,43 M€ à 84,93 M€ sur un projet total de 184,74 M€ ;
- préciser les conditions pour que la DSP reste à l'équilibre, conformément aux dispositions de l'article L 2224-1 du CGCT ;
- proposer les améliorations à engager par le syndicat mixte pour mettre son budget en cohérence avec les règles de comptabilité publique et de bonne gestion ;
- proposer des mesures d'accompagnement du changement induit par la modification des conditions de déplacement des riverains, salariés du voisinage du Mont Saint-Michel.

Ces trois points feront l'objet d'un rapport d'étape attendu au plus tard deux mois après réception de la présente lettre de mission.

La question de la gouvernance la plus appropriée pour l'après 2015 soulève par ailleurs des questions sur lesquelles l'État devra prendre parti dans les mois qui viennent. L'ensemble de cette zone, particulièrement sensible du fait du caractère exceptionnel de son patrimoine naturel et culturel, est classée par l'UNESCO depuis 1979. L'importance des flux de visiteurs que ce patrimoine engendre et la nécessité de le gérer de façon équilibrée sans porter atteinte à l'attractivité du site, posent un ensemble de problématiques techniques et pratiques particulièrement délicates.

Afin d'éclairer les choix du Gouvernement, vous établirez en premier lieu une cartographie des différentes collectivités et administrations de l'État appelées à intervenir directement ou indirectement sur la zone du Mont ; vous décrierez l'ensemble de leurs interventions et évaluerez les charges financières incombant à chacun.

Sur la base de cette cartographie et à la lumière des obligations internationales pesant sur la France du fait de l'inscription de la baie au patrimoine mondial de l'Humanité, vous présenterez divers scénarios pour l'organisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales concernées, d'une part, et au sein de l'État, entre les diverses administrations, d'autre part. Pour chacun de ces scénarios, vous vous attacherez à décrire les avantages et les inconvénients de leur mise en œuvre et à évaluer les conséquences financières qu'ils sont susceptibles de comporter (sur le fonctionnement, la maintenance des ouvrages, d'éventuels nouveaux financements à rechercher concernant tant la DSP que la concession, la recherche de nouvelles recettes complémentaires, l'allongement éventuel de la durée de concession).

Dans le choix de ces scénarios, nous vous demandons de veiller tout spécialement à ce que les solutions proposées puissent contribuer au respect des objectifs essentiels suivants :

- le respect du caractère singulier de la baie et de son environnement ;
- la conservation du patrimoine monumental à la fois national et mondial du Mont ;
- la sûreté et la sécurité des personnes (résidents et touristes) ;
- le développement harmonieux et durable, de toutes les formes d'activité installées dans la zone ou susceptibles de s'y installer ;
- le contexte de contrainte financière et budgétaire de l'État, de ses opérateurs, et des collectivités territoriales.

L'objectif est de permettre à chacun des acteurs concernés de disposer d'une « feuille de route » et d'un mode opératoire pour la période postérieure à l'année 2015.

Les conclusions définitives de l'ensemble de la mission seront produites dans un délai de quatre mois à compter de la réception de la présente lettre de mission.


Cécile DUFLLOT


Manuel VALLS

Aurélie FILIPPETTI


Delphine BATHO


Jérôme GAUZAC

2. Carte du site



3. Interlocuteurs rencontrés par la mission interministérielle

Annexe 3

1. Ministre et Cabinets ministériels

1.1. M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget

1.2. Cabinet du premier ministre

M. Xavier Piechaczyk, conseiller développement durable

M. Denis Berthomier, conseiller patrimoine

1.3. Cabinet du ministre de l'intérieur

M^{me} Anne-Gaëlle Baudouin-Clerc, conseillère administration territoriale

M. Etienne Stoskopf, conseiller sécurité civile

1.4. Cabinet de la ministre de la culture et de la communication

M. Philippe Barbat, conseiller patrimoine

1.5. Cabinet de la ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme

M^{me} Laurence Dermenonville, conseillère tourisme

1.6. Cabinet du ministre délégué au budget

M. Marc-Henri Serre, conseiller budgétaire

2. Administration de l'Etat

2.1. Services centraux

2.1.1. Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar)

M. Emmanuel Berthier, délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, chargé de la coordination interministérielle du projet RCM

M^{me} Martine Bonny, conseillère du délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

M^{me} Anne-Marie Zigmant, chargée de mission

Annexe 3

2.1.2. Direction générale du patrimoine

M^{me} Isabelle Maréchal, chef du service du patrimoine

M. Jean-Michel Hascoët, sous-directeur des monuments historiques et des espaces protégés

M. Alain Marinos, inspecteur

M^{me} Hadija Diaf, adjointe au chef du bureau de la protection et de la gestion des espaces Sous-direction des monuments historiques et des espaces protégés

M. Bruno Favel, chef du département des affaires européennes et internationales

2.1.3. Direction générale des finances publiques

M. Frédéric Iannucci, chef de service chargé des collectivités locales

2.1.4. Direction du budget

M^{me} Marion Oechsli, chef du bureau Logement Ville et Territoires

M. Guillaume Boulanger, adjoint au chef de bureau

2.1.5. Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances

Consultation du service de conseil aux acheteurs, relative à la convention de délégation de service public conclue entre le syndicat mixte baie du Mont Saint-Michel et la société Veolia Transport.

2.1.6. Direction de la sécurité civile du ministère de l'intérieur

Colonel Christian Le Boulaire, inspecteur de la sécurité civile

2.1.7. Centre des monuments nationaux (CMN)

M. Philippe Bélaval, président du CMN

M. Jean-Marc Bouré, administrateur de l'Abbaye

2.1.8. Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

M^{me} Stéphanie Dupuy-Lyon, sous-directrice de la qualité et du cadre de vie

M^{me} Dominique Roussel, adjointe à la sous-directrice de la qualité et du cadre de vie

M^{me} Monique Turlin, cheffe du bureau des sites et espaces protégés à la sous-direction de la qualité et du cadre de vie

2.1.9. Direction générale de la compétitivité de l'industrie et des services

M. Pierre Brunhes, chef de service

M. Jacques Augustin, sous-directeur chargé du tourisme

2.1.10. M. Michel Brodovitch, inspecteur général de l'administration du développement durable

2.1.11. M. Pierre-André Lablaude, architecte en chef des monuments historiques (E.R.)

2.2. Services déconcentrés

2.2.1. Région Basse-Normandie

M. Michel Lalande, préfet de la région Basse-Normandie

M. Patrick Amoussou-Adéblé, secrétaire général des affaires régionales

M^{me} Hélène Croze, chargée de mission Mont Saint-Michel du secrétariat général des affaires régionales

M. Alain Cuiec, directeur régional des finances publiques

M^{me} Danielle Molia, directrice du Pôle Gestion Publique de la direction régionale des finances publiques

M. David Merceron, contrôleur budgétaire en région

M. Christian Duplessis, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement

M. Kléber Arhoul, directeur régional des affaires culturelles

M^{me} Diane de Ruyg, adjointe au directeur régional des affaires culturelles

M. Marcel Stéphan, chef du service tourisme de la DIRECCTE

M^{me} Sylvie Drouet, chargée de mission tourisme à la DIRECCTE

2.2.2. Région Bretagne

M. Michel Cadot, préfet de la région Bretagne

M. François Lobit, sous-préfet de Saint-Malo

M. Rodolphe Ollivier, secrétaire général adjoint aux affaires régionales

M^{me} Annick Bonneville, directrice régionale adjointe de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

M. Jean Cézard, directeur départemental des territoires et de la mer

M. Franck Charnasse, architecte des bâtiments de France

2.2.3. Département de la Manche

M. Adolphe Colrat, préfet de la Manche

M^{me} Claude Dulamon, sous-préfète d'Avranches

M. Christophe Marot, secrétaire général de la préfecture

M^{me} Catherine Yvon, directrice des collectivités territoriales et des affaires financières et juridiques de la préfecture de la Manche

Annexe 3

M^{me} Céline Laisney, chef du bureau des relations avec les collectivités territoriales de la préfecture de la Manche

M^{me} Sylvie Pansan, chef du bureau des finances locales

M. Dominique Mandouze, directeur départemental des territoires et de la mer

M. Olivier Thirion, responsable de la mission Mont Saint-Michel à la direction départementale des territoires et de la mer

M. Guillaume Wernert, directeur du « pôle gestion » de la direction départementale des finances publiques

M. Jean-Michel Germaine, architecte des bâtiments de France

M. Jean-Michel Masson, directeur départemental adjoint de la direction départementale de la protection des populations

2.2.4. Département de l'Ille-et-Vilaine

M. Jean Cézard, directeur départemental des territoires et de la mer

M. Emmanuel Perez, architecte-urbaniste à la direction départementale des territoires et de la mer

M. Franck Charnasse, architecte des bâtiments de France

2.3. Etablissement public du domaine de Chambord

M. Jean d'Haussonville, directeur général du domaine national de Chambord

M. Luc Forlivesi, Conservateur, directeur du patrimoine et des collections

M. Jean-Noël Lavayssière, secrétaire général

M. Pascal Thevard, directeur des bâtiments et des jardins

3. Elus locaux et collectivités locales

3.1. Parlementaires

M. Guenaël Huet, député-maire d'Avranches

M. Philippe Bas, sénateur de la Manche

3.2. Conseil régional de Basse-Normandie

M. Laurent Beauvais, président du conseil régional de Basse-Normandie, président du syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel

M. Bruno Godet, directeur de cabinet du président du conseil régional

M. François Ravier, directeur général des services du conseil régional

M. François Lorfeuvre, directeur de l'aménagement du territoire, de la prospective et de la planification du conseil régional

M. Jean-Louis Laville, directeur du comité régional du tourisme de Normandie

3.3. Conseil régional de Bretagne

M^{me} Maria Vadillo, treizième vice-présidente au conseil régional chargée du tourisme et du patrimoine

M. Jérôme Bastin, directeur général des services du conseil régional

M. Henri Connan, directeur du tourisme du conseil régional

M. Ludovic Magnier, directeur des finances et du budget du conseil régional

M. Michaël Dodds, directeur du comité régional du tourisme de Bretagne

3.4. Conseil général de la Manche

M. Jean-François Le Grand, président du Conseil général de la Manche

M. Jean-Marc Julienne, conseiller général, président de Manche Tourisme

M^{me} Magali Mallet, directrice du comité départemental du tourisme

3.5. Conseil général d'Ille-et-Vilaine

M. Maurice Jannin, conseiller général délégué aux affaires maritimes

M^{me} Pauline Salin, conseiller du président du conseil général

M^{me} Clara Canevet, chargée de mission au pôle Développement du conseil général

3.6. Conseil général du Loir-et-Cher

M. Olivier de Brabois, directeur général des services du conseil général

Mme Isabelle Longuet, directrice de la mission Val de Loire

3.7. Communauté d'agglomération de Blois

Christophe Degruelle, Président de la communauté d'agglomération de Blois

3.8. Communes

M. Eric Vannier, maire du Mont Saint-Michel

M. Bernard Héon, maire de Beauvoir

M. Patrick Larivière, maire de Pontorson

M^{me} Fabienne Dorey, directrice du musée, scriptorial d'Avranches

3.9. Syndicat mixte de la Baie du Mont Saint-Michel

M. François-Xavier de Beaulaincourt, directeur général des services

M^{me} Florence Berton, directrice administrative et financière

M^{me} Sylvaine Thiery, directrice juridique

4. Acteurs économiques et interlocuteurs locaux

4.1. Transdev (ex-Veolia Transport)

M. Jean-Marc Janaillac, président-directeur général
M^{me} Laurence Broseta, directrice France
M. Alain Pittavino, directeur Industriel et Services
M. Jérôme Gallot, ancien président-directeur général

4.2. Veolia Transport Mont Saint-Michel

M^{me} Régina Dutacq, directrice de la Compagnie des parcs et des passeurs du Mont Saint-Michel

4.3. Acteurs économiques du Mont Saint-Michel

M. Alain Conan, président de l'office de tourisme
M. Eric Vannier, président-directeur général du groupe Mère Poulard
M. Jean-Yves Vételé, président-directeur général de la SODETOUR
M. et M^{me} Gaulois, restaurateurs
M. Loïc Houssard, président de la chambre de commerce et d'industrie Centre et Sud Manche

4.4. Atout France

M. Christian Mantéi, directeur général
M. Philippe Maud'hui, directeur de l'ingénierie et du développement

4.5. Représentants syndicaux

M. Pucci, secrétaire général du SNMH-CGT-Culture
M^{me} Michelle Le Barzic, déléguée syndicale CFDT-Culture

4.6. Communauté religieuse de l'abbaye du Mont Saint-Michel

Frère François-Marie, prieur de la communauté monastique des Fraternités de Jérusalem
Sœur Claire-Annaëlle prieure de la communauté monastique des Fraternités de Jérusalem

4. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ACMH	Architecte en chef des monuments historiques
CAA	Cour administrative d'appel
CG	Conseil général
CIT	Centre d'informations touristiques
CIT	Centre d'informations touristiques
CRC	Chambre régionale des comptes
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DSP	Délégation de service public
EBE	Excédent brut d'exploitation
ETP	Équivalent temps plein
FEDER	Fonds européen de développement régional
PMR	Personne à mobilité réduite
RCM	Rétablissement du caractère maritime

