



Chambre régionale des comptes
de Basse-Normandie, Haute-Normandie

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SUR LA GESTION

DU SYNDICAT MIXTE BAIE DU MONT SAINT-MICHEL

SOMMAIRE

1. <u>LE PROJET DE RETABLISSEMENT DU CARACTERE MARTIME DU MONT SAINT-MICHEL</u>	3
1.1 Description des infrastructures et aménagements du projet	4
2. <u>LE PARTENARIAT DU SYNDICAT MIXTE AVEC L'ETAT</u>	7
2.1 Le fondement des missions actuelles du Syndicat mixte Baie Mont Saint-Michel	7
2.2 Le comité de suivi hydro-sédimentaire	8
3. <u>LE FINANCEMENT DU PROJET</u>	9
3.1 Incertitudes et imprécisions de la maquette financière	10
3.2 L'évolution des dépenses et recettes prévisionnelles du projet	12
4. <u>LE FONCTIONNEMENT DU SYNDICAT MIXTE</u>	13
4.1 Les évolutions statutaires du syndicat	13
4.2 Le fonctionnement des instances statutaires	14
4.3 Les services administratifs	15
5. <u>LA FIABILITE DES COMPTES DU SYNDICAT MIXTE</u>	17
5.1 L'absence d'une comptabilité d'engagement pluriannuelle	18
5.2 L'absence de restes à réaliser dans les comptes	19
5.3 L'absence de rattachement des produits et des charges	21
5.4 La situation patrimoniale	21
5.5 L'absence d'inscription de provisions	23
5.6 Conclusion	23
6. <u>L'ELABORATION DES BUDGETS</u>	23
6.1 L'absence d'une gestion budgétaire pluriannuelle des investissements	23
6.2 Des prévisions budgétaires annuelles sans cohérence avec les réalisations	24
6.3 Conclusion	26
7. <u>LE FINANCEMENT PAR LES COLLECTIVITES ADHERENTES DU SYNDICAT</u>	27
7.1 Sur le financement des charges de fonctionnement de la structure	27
7.2 Sur le financement du projet	28
8. <u>LA SITUATION FINANCIERE</u>	30
9. <u>LE SUIVI FINANCIER DU PROJET</u>	31
9.1 Le logiciel de suivi utilisé par le syndicat	31
9.2 Un chiffrage qui reste incertain : le coût financier de la construction du nouveau barrage	33
9.3 La délégation de service public relative aux ouvrages d'accueil	35
10. <u>LA PROBLEMATIQUE FUTURE DU FINANCEMENT DU SYNDICAT</u>	37
10.1 La concession et les conventions d'utilisation du domaine public maritime	37
10.2 Une sous-estimation actuelle des charges futures de fonctionnement du syndicat	39
10.3 Projection financière	40
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	41
REPONSE DE M. BEAUVAIS, Président du SMBSM	42
ANNEXE 1 : Maquette financière de mars 2011 fournie par le SMBSM	45
ANNEXE 2 : Evolution des réalisations budgétaires 2004-2010 du seul budget principal	46
ANNEXE 3 : Comité de pilotage n° 12 du lundi 5 décembre 2011	47

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du syndicat mixte Baie du Mont Saint- Michel à partir de l'année 2004 qui a été confié à M. Baumann, conseiller. Par lettres en date du 21 juin 2011 et du 12 juillet 2011, le président de la chambre en a informé

M. Laurent Beauvais, président actuel du syndicat mixte ainsi que ses prédécesseurs sur la période examinée, MM Philippe Duron et René Garrec.

Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu entre MM. Philippe Duron, Laurent Beauvais et René Garrec et le rapporteur, respectivement les 16 décembre, 22 décembre et 23 décembre 2011.

Lors de sa séance du 17 janvier 2012, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2004 à 2011. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Laurent Beauvais et MM Philippe Duron et René Garrec pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 7 juin 2012, le présent rapport d'observations définitives.

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

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

RESUME SYNTHETIQUE

L'examen de la gestion du Syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel a porté sur les exercices de 2004 à ce jour. Les collectivités membres du comité syndical sont constituées des régions

Basse-Normandie et Bretagne, des départements de la Manche et de l'Ille-et-Vilaine et des communes de Beauvoir, du Mont Saint-Michel et de Pontorson.

Le syndicat mixte assure la maîtrise d'ouvrage du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel, mission confirmée par la déclaration d'intention du 16 juin 2006 signée entre l'Etat et la structure syndicale et dont les ouvrages et infrastructures doivent s'achever fin 2015.

Outre les instances traditionnelles propres au syndicat, le pilotage du projet est effectué dans le cadre d'un partenariat avec l'Etat. Un comité de suivi hydro-sédimentaire a également été institué pour suivre et mesurer l'impact des ouvrages et aménagements nécessaires au rétablissement du caractère maritime du site. Le fonctionnement des instances syndicales comme de celles afférentes au projet n'appelle pas de remarques de la part de la chambre.

La mise en œuvre opérationnelle de ce projet a entraîné implicitement la priorisation de l'activité de la structure syndicale autour des trois objectifs suivants : réalisation effective des investissements prévus, dans un délai fixé à échéance de 2015 et dans le cadre d'une enveloppe contrainte d'engagements financiers de 184,74 M€ à ce jour. Or, la priorité exclusive et intangible de ces objectifs sur toute autre considération n'a pas été sans conséquence sur le fonctionnement et l'organisation de la structure syndicale.

La chambre a ainsi relevé un nombre important d'anomalies entourant la production comptable du syndicat mixte et susceptible d'en affecter significativement la fiabilité et la sincérité. Au-delà des aspects réglementaires, se posent également des problèmes d'information financière et de transparence des comptes sur un dossier aussi emblématique que ce projet. La chambre recommande donc au syndicat d'engager une réflexion sur ses modalités de pilotage budgétaire. La gestion, sous forme d'autorisations de programmes, semble particulièrement adaptée à la nature d'un tel projet.

Si les engagements prévisionnels de l'Etat (84,93 M€), des agences de l'eau de Seine-Normandie et Loire-Bretagne (3,80 M€) et l'apport de fonds européens (21,15 M€) sont connus à ce jour, en revanche, le financement du projet par les collectivités territoriales adhérentes au syndicat (hors les communes), bien que conforme, à ce jour, aux dispositions statutaires en matière de répartition entre les membres, ne paraît pas être déterminé de manière cohérente sur les exercices examinés.

Dans ces conditions, et sous la réserve des observations relatives à la fiabilité des comptes, la situation financière apparente du syndicat n'appelle pas de remarque. Toutefois, la chambre observe que le suivi financier du projet, notamment au travers du logiciel utilisé par le syndicat, est empreint d'incertitudes et d'imprécisions, notamment en ce qui concerne le chiffrage du coût de la construction du barrage.

En ce qui concerne la gestion des équipements - parking et navette -, la chambre relève que la convention de délégation de service public a déjà fait l'objet de quatre avenants avant la mise en œuvre de l'exploitation commerciale des nouvelles aires d'accueil.

En outre, il apparaît que les conséquences des dispositions contractuelles avec l'Etat relatives aux concessions du domaine public maritime et fluvial, indispensables à la réalisation du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel en raison de la désignation du syndicat comme maître d'ouvrage du dossier, ont jusqu'à présent été ou ignorées ou sous-estimées par la structure syndicale et ne sont pas retracées dans les comptes. La chambre évalue, pour le seul fonctionnement du nouveau barrage, ces charges à 1,6 M€par an.

Si les aménagements et constructions prévus dans le cadre du rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel doivent être terminés d'ici 2015, il n'en demeure pas moins que le syndicat mixte aura à prévoir et anticiper les futures charges de fonctionnement de la structure syndicale ainsi que leur mode de financement.

A fin 2011, 90 % des dépenses prévisionnelles des seuls ouvrages et infrastructures ont été juridiquement engagées et 50 % sont financièrement réalisées. D'ici 2015, date d'achèvement du projet, le syndicat devra vraisemblablement encore décaisser une somme totale pour la réalisation définitive du projet de l'ordre de 80 M€

Aussi, la chambre recommande que les différents partenaires syndicaux puissent avoir une réflexion approfondie sur la future gestion du site du Mont Saint-Michel et, notamment, sur son financement.

1. LE PROJET DE RETABLISSEMENT DU CARACTERE MARITIME DU MONT SAINT-MICHEL

Historiquement, le projet de rétablissement du caractère maritime a été lancé en mars 1995. La déclaration d'intention, signée le 16 juin 2006 entre le Premier ministre et le président du syndicat mixte, pose les grands objectifs du projet actuel, ses modalités techniques et financières, ainsi que la gouvernance conjointe du projet.

Cette opération vise principalement au maintien du caractère maritime du Mont Saint-Michel, à la valorisation de l'accueil et de l'approche des visiteurs et au renforcement de la qualité paysagère et environnementale du site. L'ensemble des installations techniques devrait être terminé fin 2015 et la mise en œuvre opérationnelle de tous ces ouvrages devrait permettre le rétablissement effectif du caractère maritime du Mont Saint-Michel d'ici 2025 à 2030.

Le syndicat mixte, maître d'ouvrage du projet, a mis en place en 2008 un observatoire de la fréquentation intitulé « Bountiles Mont Saint-Michel », en partenariat avec l'université de Bretagne occidentale, afin de suivre les évolutions de la fréquentation, aider durablement à la gestion des flux touristiques et créer un outil prospectif d'aide à la décision.

Les premiers travaux de cette structure ont permis d'estimer, en 2010, le nombre de visiteurs qui pénètrent sur le site du Mont Saint-Michel à 2 241 197 personnes, à l'exclusion des Montois, des salariés et des visiteurs qui contemplent le Mont à distance sans stationner le véhicule. Le lundi 9 août 2010 a été la journée la plus fréquentée avec 11 654 visiteurs et le parking actuel a accueilli, en moyenne, jusqu'à 3 872 véhicules par jour en août.

Ce projet est structuré autour de différents ouvrages.

1.1. Description des infrastructures et aménagements du projet

1.1.1. Le nouveau barrage sur le Couesnon

Le nouveau barrage, commencé en 2008, est définitivement achevé. Il est accessible au public depuis le 12 février 2011 et l'exploitation du barrage a fait l'objet d'un marché avec un prestataire. Cet ouvrage est l'une des pierres angulaires du projet. Il sera complété avec la réalisation des ouvrages d'accès au Mont Saint-Michel, notamment le futur pont-passerelle.

L'objectif de la reconstruction du barrage initial est de redonner au fleuve Couesnon la puissance hydraulique nécessaire qui, conjuguée aux forces combinées de la mer et aux nouvelles installations d'accès laissant le libre passage à l'eau autour du Mont, permettra de chasser les sédiments au large et de rétablir le caractère maritime du Mont Saint-Michel.

D'un point de vue technique, le barrage comporte huit vannes, chacune actionnée par deux vérins hydrauliques, et qui fonctionnent dans les deux sens des marées : à marée montante, opérations de remplissage par le dessus des vannes et à marée descendante, vidange par le dessous, amplifiant ainsi le débit naturel du Couesnon dans les bras ouest et est.

1.1.2. Les aménagements hydrauliques

Les aménagements hydrauliques à l'amont du Couesnon sont de deux natures : le curage du Couesnon et la remise en eau de l'Anse de Moidrey.

Le curage du Couesnon s'effectue sur 4,7 km entre le barrage et l'Anse de Moidrey qui est une ancienne prairie humide. Cette dernière sera transformée en une réserve hydraulique complémentaire au Couesnon. Ces travaux permettront la valorisation partielle de la tange¹ extraite auprès de la filière agricole.

Au final, ces aménagements hydrauliques en amont permettront de stocker environ 1 500 000 mètres cube d'eau apportée par les entrées d'eau de mer et le débit naturel du Couesnon, accentuant la force du phénomène de « chasse d'eau » prévu par la construction du barrage pour désensabler, à terme, le Mont Saint-Michel.

Les aménagements hydrauliques dans la baie comprennent la réalisation de deux larges chenaux en aval du barrage pour permettre au Couesnon de s'écouler de part et d'autre du Mont Saint-Michel.

¹ Tange : sédiment gris argenté constitué de sables et de particules fines de coquillages. Les principales filières actuellement expérimentées sont le rechargement de parcelles agricoles et l'amendement calcique sur des terrains acides.

Une série d'épis à l'ouest et à l'est pour maîtriser les divagations des chenaux du Couesnon, ainsi que deux épis « écarteurs » de part et d'autre du Mont Saint-Michel seront installés.

L'objectif visé est de rétablir ainsi une circulation d'eau autour du Mont Saint-Michel qui ne sera totale qu'après destruction de la digue route actuelle, et son remplacement par les ouvrages d'accès au Mont Saint-Michel.

1.1.3. Les ouvrages d'accès au Mont Saint-Michel

Les ouvrages d'accès se décomposent en plusieurs segments sur une longueur de 1 965 mètres :

- 1) construction d'une nouvelle digue route en arc de cercle vers l'est sur 1 085 mètres ;
- 2) en prolongement de la nouvelle digue route, un pont-passerelle sur 760 mètres. C'est à ce niveau que les futures navettes s'arrêteront, les derniers 120 mètres se faisant à pied pour accéder au Mont Saint-Michel proprement dit. La nouvelle digue route et le pont-passerelle seront exclusivement accessibles aux piétons et aux navettes mises en place à partir des ouvrages d'accueil ;
- 3) une cale en pente douce qui doit mener les visiteurs du pont-passerelle à un terre-plein surmonté d'un gué submersible, l'ensemble permettant de passer les derniers 120 mètres séparant le pont-passerelle de la porte de l'Avancée (entrée principale du Mont).

A terme, ce gué permettra l'accès au Mont Saint-Michel toute l'année, en dehors de quelques heures par an lors de coefficients de marée exceptionnels, rétablissant pour cette durée le caractère totalement maritime du Mont Saint-Michel, objet du projet.

Il faut également noter que pour la réalisation de ces trois équipements, différents aménagements routiers provisoires et définitifs sont ou seront construits :

- aménagements définitifs (sécurisation du carrefour de La Rive à l'est du barrage de la caserne sur la RD 275 en direction d'Avranches)
- aménagements provisoires (piste de chantier le long de l'actuelle digue route et une autre menant au chantier de construction de la nouvelle digue route, aménagement d'un carrefour provisoire proche du barrage et d'une piste entre ce carrefour et celui définitif du carrefour de la Rive).

1.1.4. L'accès au site pour les visiteurs

Quatre possibilités d'accès au Mont Saint-Michel s'offriront aux visiteurs :

1). *A pied* : dans cette situation, après avoir stationné leur véhicule dans le parc de stationnement payant, les visiteurs pourront accéder au Mont Saint-Michel soit totalement à pied depuis le lieu de parcage de leur véhicule, soit en transitant via les navettes.

2). *Les navettes* : si depuis le parc de stationnement les visiteurs pourront relier le Mont à pied, ils pourront également emprunter des navettes gratuites (hors la navette hippomobile) mises à leur disposition. Le point de départ de ces navettes se situe au nord proche du nouveau barrage sur le Couesnon, à environ 900 m du point le plus bas du parc de stationnement.

A noter que le coût de stationnement dans le parc est, à ce jour, de 8,50 € pour une voiture, prix qui comprend le stationnement proprement dit et l'utilisation des navettes.

Les visiteurs pourront également emprunter une navette hippomobile, la « maringote »², substitut aux navettes motorisées mais dont le coût d'utilisation est en sus du coût du stationnement (6,50 € pour une personne adulte).

3). *Pour les personnes à mobilité réduite, les Montois et les salariés du Mont*, des places sont réservées au cœur du parc de stationnement d'où partiront des minibus gratuits assurant une desserte au pied des remparts toute l'année (7j/7 et 24h/24).

4). *En provenance de la gare de Pontorson* (250 places de stationnement sont prévues près de la gare) par autobus (2 € aller-retour).

1.1.5. Les ouvrages d'accueil

La déclaration d'intention du 16 juin 2006 a affirmé « le principe d'une délégation de service public pour le parking et la navette ». Les ouvrages d'accueil consistent principalement en :

- un parc de stationnement de près de 4 200 places (dont 200 réservées aux deux-roues) qui remplacera l'actuel parking au pied du Mont géré par le syndicat mixte,
- divers équipements publics dont le futur siège du syndicat.

La délégation de service public relative à ces équipements fait l'objet d'un développement ultérieur (chapitre 9).

1.1.6. Le calendrier prévisionnel

A partir des informations transmises par le syndicat, les principales échéances prévisionnelles seraient les suivantes :

OUVRAGES	EQUIPEMENTS	ECHEANCES
Nouveau barrage Sur le Couesnon	Construction Mise en exploitation Ouvert au public	Terminé 31/12/2008 12/02/2011
Parc de stationnement de la Caserne	Démarrage commercial.	28 avril 2012
Autres équipements publics	Espaces publics de la Caserne Centre d'information touristique-service aux usagers Bâtiment technique	Fin avril 2013
Ouvrages d'accès dans la baie	Dont mise en service nouvelle pont passerelle	Fin Septembre 2013
	Dont fin de la destruction de la digue route actuelle.	
	Fin des travaux	Octobre 2014
Aménagements hydrauliques dans la baie	Fin des travaux	Fin avril 2014
Aménagements hydrauliques en amont du barrage	Fin des travaux	Mai 2015

Source : SMBSM.

² La maringote : nom d'antan des carrioles à cheval qui transportaient les pèlerins et les visiteurs dans la baie.

Néanmoins, la chambre relève que des retards ont été occasionnés sur le chantier de la destruction de l'ancien barrage (sur des aspects purement techniques). Par ailleurs un appel d'offres a été infructueux quant à l'équipement du nouveau parking maritime et la date de mise en service du parking a été retardée de 6 mois (cf. chapitre 9).

2. LE PARTENARIAT DU SYNDICAT MIXTE AVEC L'ETAT

L'historique, les enjeux financiers importants du projet, l'impulsion technique puis la nécessité d'une aide et d'un soutien apportés par différents services de l'Etat à ce projet ont entraîné une collaboration étroite entre le syndicat et l'Etat.

2.1. Le fondement des missions actuelles du Syndicat Mixte Baie du Mont Saint-Michel

Dans son précédent rapport de gestion sur la structure syndicale, la chambre mentionnait déjà : *« L'engagement de l'État fut annoncé par le Premier ministre, le 1^{er} avril 1995... Le lancement du projet fut suivi de la désignation d'un chef de projet par le Premier Ministre (19 avril 1995), de la mise en place d'une cellule spécifique au sein de la DDE de la Manche (mars 1996), de la création du syndicat mixte pour le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel (1996/1997) et du lancement des premières interventions de terrain (février 1997) afin de reconnaître les fonds marins à proximité du Mont. On peut observer que le projet dont le syndicat mixte assure la maîtrise d'ouvrage est d'une nature différente et d'une envergure sensiblement réduite par rapport au projet élaboré précédemment ».*

Une convention de mission de conduite d'opération a effectivement été conclue le 23 juillet 1997 entre le syndicat mixte et la direction départementale de l'équipement de La Manche qui s'engageait à apporter une assistance générale à caractère administratif, financier et technique. C'est toutefois la déclaration d'intention du 16 juin 2006 qui fixe les grandes orientations actuelles du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel.

Il y est notamment précisé que, *« dès lors que le chantier entre dans une phase opérationnelle, il est naturel que la maîtrise d'ouvrage soit assurée de manière pleine et entière par le Syndicat mixte. L'Etat prendra cependant sa part et les responsabilités qui lui reviennent. En particulier, il mettra à disposition du Syndicat mixte l'appui technique nécessaire. Il veillera à la qualité des projets d'urbanisme et le cas échéant, prendra les mesures de protection paysagère qui s'imposent ».*

Le comité de pilotage présidé par le président du Syndicat mixte et le préfet de la région Basse-Normandie, coordonnateur du projet, constituera l'organe des décisions communes. Il donnera son accord à toute question relative à la qualité des ouvrages et à la politique de communication, ainsi qu'à toute évolution majeure du projet ».

La chambre a, en effet, constaté la réunion effective et régulière du comité de pilotage auquel se sont adjoints, au fur et à mesure de l'avancement du projet, d'autres modes de collaboration et d'échange comme les comités techniques et les groupes de travail (ces derniers à compter de 2009).

Suite à la déclaration d'intention du 16 juin 2006, un protocole de partenariat entre le préfet de la région Basse-Normandie, désigné comme préfet coordonnateur par lettre du Premier Ministre du 23 janvier 2006, et le syndicat mixte Baie du Mont Saint Michel a été signé le 24 novembre 2006. Ce document précise que le préfet de région Basse-Normandie doit veiller à la mise en œuvre des orientations fixées par le Gouvernement, et, notamment en matière financière, du respect des budgets et des échéanciers fixés, tout en s'assurant de la disponibilité et de l'attribution des crédits de l'Etat prévus.

Ce même texte rappelle le rôle et les missions de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires qui doit coordonner, dans le cadre du comité de pilotage inter administrations pour le projet du Mont Saint-Michel, les différents ministères concernés (en particulier ceux en charge du budget, de l'aménagement du territoire, des paysages, de la culture, de l'urbanisme, des transports et de la mer). Pour sa part, le préfet de la Manche doit assurer le suivi administratif et délivrer, dans le cadre de ses missions et des procédures prévues, les autorisations administratives nécessaires à la mise en œuvre du projet.

Il est également précisé que le syndicat exerce la maîtrise d'ouvrage du projet et doit mettre en place les moyens et compétences de toute nature pour la gestion et la conduite de l'opération dans le cadre fixé par le comité de pilotage.

Une nouvelle convention signée le 9 mars 2007 entre le syndicat mixte et la direction départementale des territoires et de la mer définit les missions actuelles qui se cristallisent principalement sur la conduite d'opérations relatives aux ouvrages suivants : aménagements hydrauliques, barrage sur le Couesnon et ouvrage d'accès (amont). Pour les autres ouvrages, de nouveaux conducteurs d'opérations du secteur privé ont été désignés après appels d'offres.

2.2. Le comité de suivi hydro-sédimentaire

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

Le protocole de partenariat du 24 novembre 2006 signé entre l'Etat et le président du syndicat stipule, à cet effet, qu'il est créé, auprès du syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel, maître d'ouvrage du projet, une commission indépendante hydro sédimentaire, animée par le Centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF)³.

Une convention de partenariat a ainsi été signée le 9 mars 2007 entre le syndicat mixte, l'Etat et le Centre d'études techniques maritimes et fluviales.

La mission, sur 5 ans, donnée à ce comité, qui prend par la suite le nom de « comité ou commission de suivi hydro sédimentaire » ou bien de « comité de suivi scientifique », est précisée dans les termes de la convention du 9 mars 2007 :

- aider le syndicat mixte aux différentes étapes de la réalisation du projet,

³ CETMEF : Service technique central placé auprès du ministre chargé du développement durable. Acteur du développement durable et de la prévention des risques, il fournit des prestations d'intérêt général au bénéfice de l'Etat, des établissements publics, des collectivités locales... (Source : portail internet du CETMEF).

- conseiller le syndicat mixte sur les inflexions susceptibles d'être nécessaires par rapport au programme initial du rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel,
- assurer un suivi scientifique afin de mesurer d'éventuels écarts avec les résultats attendus.

Le comité n'a qu'un rôle de conseil et émet des avis qui ne s'imposent pas au syndicat mixte. La présidence, la composition et les modalités de fonctionnement de la commission, font l'objet d'une décision du comité syndical, sur proposition du comité de pilotage. Actuellement, cette commission comprend des membres issus d'EDF, de l'Ifremer, des universités de Caen et de Rennes, du centre d'études techniques maritimes et fluviales, du port autonome du Havre et des représentants de l'Etat.

Le syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel assure le secrétariat de cette structure qui s'est réunie trois fois en 2007 et 2010, quatre fois en 2008 et 2009 et deux fois en 2011 (la dernière réunion s'est déroulée les 1^{er} et 2 septembre 2011).

Pour vérifier les conséquences sur la Baie de la mise en exploitation du nouveau barrage sur le Couesnon, des mesures ont été prises avant, pendant et après le chantier :

- soutien de thèses avec l'université de Caen pour améliorer la compréhension des dispositifs,
- un suivi planimétrique, altimétrique et bathymétrique de la petite Baie,
- mise en place d'un modèle de simulation informatique pour optimiser le fonctionnement.

La chambre relève que le compte rendu de la commission de suivi hydro sédimentaire des 9 et 10 septembre 2010 mentionne, sur l'une des études menées, que des cartographies comparatives des levées lasers terrestres montrent la variabilité de la position du chenal du Couesnon, étant précisé qu'il n'existe pas dans le passé de données avec une telle fréquence. Il est donc difficile de tirer des conclusions immédiates sur l'effet des chasses du barrage.

En conclusion, et après la mise en service du nouveau barrage sur le Couesnon, il ressort qu'il est encore prématuré d'affirmer que les conséquences actuelles des lâchers d'eau sont conformes, ou non, à ce qui est souhaité techniquement pour le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel d'ici 2025, d'autant plus que l'ensemble des ouvrages, notamment le pont-passerelle, ne sont pas totalement et définitivement construits.

3. LE FINANCEMENT DU PROJET

La déclaration d'intention du 16 juin 2006 comporte, en annexe, un document intitulé « maquette financière » qui retrace les dépenses et la nature des financements prévisionnels du projet. Ce document officialisait à l'époque les dépenses prévisionnelles du projet.

Par la suite l'actualisation financière du projet, en mars 2011, a donné lieu à l'établissement d'une nouvelle maquette par le syndicat mixte (cf. annexe 1).

La chambre relève, toutefois, que le seul montant validé par courriers entre le syndicat mixte et l'Etat porte à ce jour sur le montant prévisionnel du projet fixé à 184,74 M€ avec une participation financière de l'Etat à hauteur de 84,93 M€

En revanche, il est constaté une absence de contractualisation sur le nouveau coût du projet, tel que défini en mars 2011 par groupes d'ouvrages ainsi que sur le financement prévisionnel entre la structure syndicale et les différentes collectivités territoriales qui subventionnent le projet. Pour ces dernières, seuls les statuts du syndicat lient les collectivités et le syndicat en matière de financement du projet et ce, sans indication de montant.

Or, tous les comités de pilotage, comités techniques et groupes de travail associant les représentants de l'Etat et de ses administrations locales, le syndicat et les collectivités membres font état du chiffrage de la maquette à mars 2011 et de la structuration du projet en groupes d'ouvrages précédemment décrits dans le document remis par le syndicat.

La chambre prend acte de la réponse du syndicat mixte qui indique son intention de contractualiser la maquette financière.

3.1. Incertitudes et imprécisions de la maquette financière

Les données financières de mars 2011 (en annexe 1) prévoient un coût des infrastructures à réaliser fixé à 184,740 M€, avec une répartition des dépenses par groupes d'ouvrages. Cette présentation appelle les observations suivantes :

3.1.1. La maquette financière prend en compte le montant total des dépenses dédiées au projet depuis le 1^{er} janvier 1995, point de départ théorique du projet. En outre, le coût des dépenses est évalué à la valeur d'avril 2006 (en HT), période coïncidant avec la nouvelle évaluation du projet suite à la signature de la déclaration d'intention du 16 juin 2006 entre l'Etat et le syndicat.

Or, le véritable développement opérationnel du projet prenant surtout effet à compter de 2005/2006, la chambre estime qu'il aurait été plus transparent et plus clair de retranscrire pour solde de tout compte toutes dépenses avant 2006 et d'élaborer une maquette financière pour les seules réalisations à mettre en œuvre à compter de cette date.

3.1.2. Des différences apparaissent entre le chiffrage des dépenses 2006 par postes et types d'ouvrages annexés à la déclaration d'intention du 16 juin 2006 et celui de 2006 repris dans la maquette de mars 2011.

Si le montant total des dépenses est bien le même, soit 164 M€, en revanche, dans l'annexe de la déclaration d'intention 2006, l'évaluation chiffrée de l'ouvrage barrage sur le Couesnon n'apparaît pas.

De plus, un poste « aléas techniques et fonciers » figure pour 4,5 M€ en 2006 contre une agrégation des aléas et provisions pour un total de 14,232 M€ sur la maquette de mars 2011.

3.1.3. Sur la dernière maquette, le chiffrage 2006 mentionné et les nouvelles évaluations de mars 2011 permettent de constater que le montant global des travaux estimé a diminué.

En effet, sur le montant général HT, soit hors solde de TVA, provisions d'indices et subvention d'équipement, le solde net est en repli de -3 830 000 €. Le montant évolue ainsi de 149 250 000 € à 145 420 000 €, soit une baisse de 2,6 %.

Les postes qui augmentent le plus se situent au sein de la rubrique de la « maîtrise d'œuvre » (+ 2 595 000 €). En revanche, les rubriques en diminution sont celles des « travaux » (-3 760 000 €) et des « provisions pour aléas » (baisse de -6 505 000 €).

La baisse de ce dernier poste pourrait s'avérer problématique si les contentieux actuels (construction du barrage, attribution de la délégation de service public) aboutissaient à l'encontre du syndicat. En outre, sur un tel projet, le maintien d'un poste significatif d'aléas pouvait sembler de bonne gestion.

3.1.4. La maquette financière est avant tout un cadre budgétaire contraint qui globalise opérations d'investissement et fonctionnement, sans distinction.

La contribution aux dépenses relatives à l'exécution du projet englobe, également, les contributions au titre du fonctionnement, comme le confirme le suivi financier (cf. supra) utilisé par le syndicat. Cette présentation entraîne une perte d'information comptable et financière en matière d'évaluation future du projet, sans oublier l'impossibilité d'un rapprochement cohérent avec la comptabilité administrative.

Si la chambre ne méconnaît pas la difficulté à évaluer de manière prévisionnelle la répartition entre fonctionnement et investissement sur un projet immobilier aussi unique et particulier, en revanche elle note que les statuts du syndicat font bien la distinction entre ressources de financement affectées aux dépenses de fonctionnement du projet et celles dédiées au financement de l'investissement.

La non-distinction comptable et financière des dépenses allouées au projet en dépenses, tant en fonctionnement qu'en investissement comporte un risque de sous-estimation des charges futures d'amortissement des immobilisations financières et, au final, une sous-estimation financière possible du projet global par rapport aux prévisions.

3.1.5. L'évolution des provisions d'indices

La maquette de mars 2011 indique un montant de provisions d'indices de 22 820 000 € contre 12 250 000 € pour le chiffrage de 2006. Ces provisions d'indices représentent, ainsi, 12,35 % des dépenses totales du projet (184,74 M€).

Ces provisions d'indices sont liées aux évolutions du coût des matières premières qui, évoluant sur la durée d'un marché de plusieurs mois ou années, s'imposent aux attributaires des contrats et modifient ainsi financièrement l'engagement initial contractualisé entre les cocontractants, les modalités d'évaluation en étant définies dans le contrat initial.

Le syndicat précise que la provision d'indice permet également de financer l'écart des prix entre les euros courants jusqu'au terme prévu en 2015 et le chiffrage de la maquette de référence exprimé en valeur avril 2006.

Comparé au coût des travaux revu à la baisse à 145 420 000 €, ce montant de provision d'indices, fixé à 22 820 000 €, apparaît élevé, même si le syndicat mixte estime qu'il pourrait être majoré à la lumière des pratiques observées sur d'autres grands projets d'investissements équivalents.

3.2. L'évolution des dépenses et recettes prévisionnelles du projet

Le chiffrage du coût du projet, au fur et à mesure de son élaboration, a fortement évolué depuis l'origine comme l'illustre le tableau suivant (en M€) :

Type d'ouvrage	1999	2002	2005 (1)	2006 (annexe à la déclaration d'intention) (2)	2006 (3)	2006 (4)	Chiffrage actuel à mars 2011
Etudes et frais de maîtrise d'ouvrage	9,9	11,7	3,48	8,60	24.654	24.854	29,554
Aménagements hydrauliques	37,5	50,9	91,89	82,45	42.220	42,220	34,620
Barrage					34.800	33,900	33,900
Ouvrages d'accès	32,9	33,6	45,11	41,60	38.940	38,940	38,040
Parc de stationnement et navette	26,1	37,8	70,79	11,60	7.520	7,520	8,490
Système de transport					0.816	0,816	0,816
Provisions pour investissements liés à l'exploitation			8,73	0,50			
TVA non récupérable				2,50	2,500	2,500	4,200
Aléas techniques ou fonciers				4,50			
Provisions pour révisions de prix				12,25	12.250	12,250	28,220
Délégation de service public						12,300	12,300
TOTAL GENERAL	106,4	134,00	220,00	164,00	164,000	176,300	184,740

(1) : actualisation 2005 (valeur sept. 2004)

(2) : annexe à la déclaration d'intention du 16 juin 2006

(3) : chiffrage établi par le syndicat en 2006 hors délégation de service public.

(4) : intégration du cout de la délégation de service public.

En matière de recettes prévisionnelles, la maquette financière de mars 2011 fournie par le syndicat fait figurer les participations de l'Etat, des fonds européens, des agences de l'eau et des régions et départements suivants : conseils régionaux de Basse-Normandie et de Bretagne, conseils généraux de l'Ille-et-Vilaine et de la Manche et apports propres du syndicat mixte.

Il existe une convention entre le syndicat et l'agence de l'eau Seine-Normandie (en 2008) pour un apport maximal de 2,3 M€ d'une part et entre le syndicat et l'agence de l'eau Loire Bretagne (également en 2008) pour un apport maximum de 1,5 M€ d'autre part, toutes deux relatives aux travaux sur l'Anse de Moidrey et à échéance 2012.

Quant à l'Etat, ses contributions font l'objet de conventions spécifiques par nature de travaux ou de prestations financées : il existe 39 conventions dédiées au projet à échéance 2014.

Au final, la maquette financière de mars 2011 fixe les contributions prévisionnelles de la manière suivante :

En M€	2006	+ DSP ouvrages d'accueil	Chiffage avant 2011	Dernier ajustement	Mars 2011	Poids 2011	Taux (versements au 30/11/2011)
FEDER (fonds européens)	21,15	-	21,15		21,15	11,45 %	51,80 %
Agences de l'Eau	3,80	-	3,80		3,80	2,06 %	31,58 %
Etat	75,43	6,00	81,43	3,50	84,93	45,97 %	46,82 %
S/Total	100,38	6,00	106,38	3,50	109,88	59,48 %	47,25 %
Conseil région. Basse-Normandie	31,30	2,26	33,56	1,81	35,36	19,14 %	50,83 %
Conseil général Manche	10,43	0,75	11,18	0,60	11,79	6,38 %	53,97 %
S/Total Coll. Basse-Normandie	41,73	3,01	47,15	2,41	47,15	25,52 %	51,62 %
Conseil régional Bretagne	13,45	1,29	14,74	1,03	15,77	8,54 %	41,33 %
Conseil général Ile-et-Vilaine	4,44	-	4,44		4,44	2,40 %	100,00 %
S/Total Coll. Bretagne	17,89	1,29	19,18	1,03	20,21	10,94 %	54,25 %
SMBSM	4,00	2,00	6,00	1,50	7,50	4,06 %	Non fourni
Total général	164,00	12,30	176,30	8,44	184,74	100,00 %	

Source : maquette fournie par le syndicat mixte.

Par ailleurs, le syndicat contribue à hauteur des « recettes » du parking : au 31 décembre 2011, le résultat de clôture cumulé serait de 7 125 387 €

4. LE FONCTIONNEMENT DU SYNDICAT MIXTE

Les missions dévolues au syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel en qualité de maître d'ouvrage du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel, rôle affirmé clairement par la déclaration d'intention du 16 juin 2006 signée entre le syndicat et l'Etat, ont entraîné en 2006 la structure syndicale à évoluer et à s'organiser afin de mener à bien les objectifs majeurs du projet.

4.1. Les évolutions statutaires du syndicat

Initialement constitué du conseil régional de Basse-Normandie, du conseil général de la Manche et de la commune du Mont Saint-Michel, le syndicat a évolué, une première fois, par l'adhésion en 2002 des communes de Beauvoir et de Pontorson.

Les statuts actuels du syndicat mixte ont été définis en 2006 : le syndicat change alors de dénomination et prend le nom de "syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel". Le siège, jusqu'alors fixé dans les locaux du conseil régional de Basse-Normandie à Caen, s'installe au Prieuré d'Ardevon (commune associée de Pontorson).

A cette occasion, le conseil régional de Bretagne adhère au syndicat tandis que le conseil général d'Ile-et-Vilaine est « associé » au syndicat, sans être membre statutaire de la structure syndicale. Toutefois, cette dernière collectivité est conviée au comité syndical avec voix consultative.

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

- le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel,
- l'amélioration des conditions d'accueil du public vers le site,

- la gestion, l'exploitation et la maintenance de tous les aménagements, équipements, ouvrages et infrastructures liés au projet et de ce fait, en est le maître d'ouvrage,
- la coordination, l'étude, l'organisation et la mise en place des différents modes de dessertes dans la Baie, en vue d'optimiser les flux de cette zone, dans la limite du domaine de compétence de chaque collectivité adhérente.

Ces statuts modifiés de 2006 sont en pleine cohérence avec la déclaration d'intention du 16 juin 2006 signée avec l'Etat. Ils définissent également les contributions financières des conseils régionaux de Basse-Normandie et de Bretagne et des conseils généraux de la Manche et de l'Ille-et-Vilaine.

4.2. Le fonctionnement des instances statutaires

Les statuts du syndicat mixte mentionnent que l'organisme est administré par un comité syndical de 23 membres et un bureau composé actuellement de 10 élus :

Collectivités adhérentes	Membres du Comité syndical	Membres du Bureau
Conseil régional de Basse-Normandie	8	3
Conseil général de la Manche	6	3
Commune du Mont Saint-Michel	1	1
Commune de Beauvoir	1	-
Commune de Pontorson	1	-
Conseil régional de Bretagne	6	3
Total	23	10
Collectivité associée		
Conseil général d'Ille-et-Vilaine	Voix consultative	Non concernée

La chambre observe que les instances statutaires ont un fonctionnement réel et que la fréquence des réunions est régulière et conforme aux statuts.

4.2.1. Le comité syndical

Le comité syndical a été renouvelé 4 fois sur la période : les 27 mai 2004, 28 avril 2008 et le 9 mai 2011 suite aux renouvellements des conseils généraux et régionaux (conformément aux statuts, la durée des mandats des membres élus est identique à celle de l'assemblée délibérante qui les a désignés) et le 14 mars 2006, suite à l'entrée de la Région Bretagne dans le syndicat mixte.

La fréquence et les modalités de réunion du comité syndical sont fixées par le règlement intérieur, soit au moins une fois par trimestre.

Le comité syndical assure l'ensemble des attributions du syndicat mixte et définit les compétences déléguées au bureau et au président. Il vote le budget et approuve le compte administratif.

4.2.2. Le bureau

Le bureau est élu au sein du comité et comprend le président, 3 vice-présidents, un secrétaire et cinq membres. Le secrétaire actuel est le maire de la commune du Mont Saint-Michel.

Ni les statuts, ni le règlement intérieur ne prévoient la fréquence de réunion. Seul le président (ou les vice-présidents en cas d'empêchement du président) convoque les membres du bureau. La chambre observe que sur les exercices 2009, 2010 et 2011, le bureau s'est réuni régulièrement 4 fois par an, aux mêmes jours que le comité syndical (sauf en 2011).

Les statuts ne mentionnent pas les attributions du bureau. Lors du comité syndical du 9 mai 2011, à la suite de son installation du même jour, l'assemblée délibérante du syndicat a donné délégation au bureau pour, principalement, décider de l'utilisation des crédits de fonctionnement et d'investissement, procéder aux affectations ou aux changements d'affectations des autorisations de programme, approuver des contrats de prêts à intervenir et les modalités de conventions et contrats passés, autoriser tout membre du syndicat mixte à accomplir une mission entrant dans le cadre d'un mandat spécial et autoriser le lancement et la signature des marchés.

4.2.3. Les attributions du président du syndicat mixte

Les statuts détaillent les attributions du président qui se résument aux pouvoirs et responsabilités suivants : préparer et assurer l'exécution des décisions du comité syndical et du bureau, représenter le syndicat, notamment en matière de justice et signature des actes juridiques, convoquer les membres du syndicat aux comités syndicaux ou au bureau, ordonner les recettes et dépenses du syndicat.

Le président est le chef des services du syndicat et des délégations sont possibles aux vice-présidents et aux responsables des services. Son remplacement est assuré statutairement par un vice-président défini dans l'ordre du tableau.

A ces pouvoirs et responsabilités décrits dans les statuts s'ajoutent des délégations attribuées par le comité syndical, conformément aux statuts. A titre illustratif, le comité syndical du 9 mai 2011 donne délégation au président pour, entre autres :

- arrêter et modifier l'affectation des propriétés du syndicat mixte utilisées par les services techniques du syndicat,
- procéder, dans les limites fixées par le comité syndical, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et de passer à cet effet les actes nécessaires,
- prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être passés sans formalités préalables en raison de leur montant, lorsque les crédits sont inscrits au budget.

La chambre relève que l'ensemble des élus ne perçoivent pas d'indemnités au titre de leurs fonctions.

4.3. Les services administratifs

4.3.1. L'organisation des services administratifs

La structure syndicale comprend 37 agents à fin avril 2011. Un directeur général des services est placé à la tête des services administratifs, trois agents lui étant rattachés directement (gestion des assemblées, secrétariat partagé), les autres personnels étant répartis en cinq directions :

- la direction opérationnelle : cinq agents en charge des relations avec les différents maîtres d'œuvres et conducteurs d'opérations ;

- la direction mobilités et accueil des publics : trois agents, notamment en charge des aspects liés à la fréquentation du site Mont Saint-Michel ;
- la direction communication, avec trois agents ;
- les affaires juridiques avec trois agents ;
- la direction administration générale avec quatre agents et 15 employés du parking maritime.

La direction de l'administration générale prend en charge le service ressources humaines (composé d'un agent), la gestion du parking maritime (15 agents) et le service finances-comptabilité. Ce dernier service est composé, pour sa part, de deux agents dont un à temps partiel (50 %), respectivement rédacteur principal et assistante financière.

Compte tenu de l'importance de ce projet (environ 200 M€), la chambre relève la faiblesse de cette structure avec, notamment, aucun cadre dédié aux aspects comptables et financiers. De même, sur les trois agents actuels du service juridique, deux ont été recrutés début 2011. Or, ce syndicat conduit environ 25 procédures de marchés publics par an (depuis 1997, 232 marchés ont été passés). Il est recommandé qu'une réflexion puisse être engagée sur ces sujets en liaison avec les remarques suivantes.

4.3.2. Les créations de postes et le comblement des emplois

Sur la période, les effectifs affectés au budget principal du syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel ont progressé de manière constante, eu égard au développement opérationnel du projet de rétablissement du caractère maritime du site (création de 21 postes budgétaires entre 2005 et 2010, en majorité de catégorie A).

Fin 2010, le cadre budgétaire et le mode de comblement des emplois pourvus sont les suivants (hors effectifs du parking maritime). A cette même date, les agents non titulaires représentent 43 % de l'effectif :

Filière	Grade	Budgétaires	Titulaires
Administrative	A	4	3
	B	3	1
	C	5	4
Total		12	8
Technique	A	4	2
	B	2	0
	C	1	1
Total		7	3
Animation	C	1	1
Total Général		20	12

Annexe Comptes administratifs

La chambre relève, toutefois, que les informations obligatoires à produire au sein des annexes des comptes administratifs 2004 à 2010 ne reflètent pas la réalité des évolutions budgétaires décidées par le comité syndical. Ainsi, les effectifs pourvus dépassent les effectifs budgétaires déclarés dans les comptes administratifs. Jusqu'en 2007, cela s'explique sans doute par l'absence de prise en compte des non titulaires. En 2008 et 2010, un écart est constaté : respectivement 2 postes et 1 poste pourvus sans support budgétaire.

La chambre constate, également, une mise à jour tardive des effectifs du budget annexe parking et recommande un meilleur suivi entre les délibérations en matière de gestion du personnel et les annexes obligatoires des comptes administratifs.

4.3.3. Le recrutement du directeur général des services

Le régime indemnitaire des directeurs du syndicat a été examiné sur l'année 2009 (montants et conditions d'attribution) et n'appelle pas d'observation sauf pour un agent dont la situation a été régularisée depuis. En revanche, les modalités de recrutement et de position statutaire du directeur général des services ont attiré l'attention de la chambre.

Le syndicat mixte Baie du Mont Saint Michel est un organisme assimilé à un établissement public de coopération de 20 000 à 40 000 habitants.

En ce sens, la délibération n° 02-19 du 24 juin 2002, prise lors du comité syndical, crée régulièrement un emploi fonctionnel de directeur général des services, poste qui doit être pourvu par voie de détachement d'un fonctionnaire.

Par la suite, le comité syndical, par délibération du 4 mars 2004, a décidé d'ouvrir l'emploi fonctionnel de directeur général des services aux agents contractuels, poste finalement comblé par la voie du recrutement direct.

Or, la chambre relève que si le syndicat mixte pouvait régulièrement pourvoir ce poste par un agent contractuel, elle ne le pouvait par la voie du recrutement direct.

En effet, les conditions d'application de l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, dit du recrutement direct, ne peuvent s'appliquer à un établissement public de coopération de 20 000 à 40 000 habitants, strate administrative à laquelle le syndicat mixte appartient.

En conclusion, la chambre observe que le recrutement du directeur général des services n'a pas été effectué conformément aux textes en vigueur.

5. LA FIABILITE DES COMPTES DU SYNDICAT MIXTE

La fiabilité des comptes a été examinée afin de s'assurer que le syndicat mixte donne une image complète et fidèle de sa situation financière et patrimoniale, étant précisé que par délibération du 9 décembre 2004, le comité syndical décide de l'application de l'instruction comptable M71⁴ à compter du 1^{er} janvier 2005, suivi de l'adoption par délibération du 8 avril 2005 du règlement budgétaire et financier.

⁴ M71 : Instruction comptable applicable aux régions. Le syndicat mixte comportant deux régions parmi ses membres, il pouvait ainsi opter pour la tenue de sa comptabilité conformément à celle obligatoire pour des régions (article L.5722-1 du code général des collectivités territoriales).

Il importe, en effet, que l'assemblée délibérante puisse bénéficier rapidement de documents fiables et actualisés lui permettant, au besoin, d'orienter la politique mise en œuvre et d'en modifier, le cas échéant, les équilibres ou les priorités.

5.1. L'absence d'une comptabilité d'engagement pluriannuelle

Aux termes de l'article 29 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique « *l'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge* ». Il est, en effet, indispensable que les engagements pris puissent être connus avec précision et centralisés en un lieu unique pour être compatibles avec les autorisations budgétaires votées par l'assemblée délibérante.

La comptabilité d'engagement doit permettre à l'établissement de connaître, à la fin de chaque exercice réalisé, avec précision, au titre du fonctionnement comme au titre de l'investissement, l'étendue de ses engagements financiers à venir, à les prévoir et à les inscrire au niveau de l'établissement du budget primitif de l'exercice suivant en les dissociant des nouvelles dépenses et recettes du nouvel exercice :

- en dépenses, il s'agit de connaître, en fonction de la nature des engagements juridiquement contractualisés par la collectivité (les marchés par exemple), les sommes, non payées à la fin de l'exercice, qui restent à payer sur l'exercice ou les exercices suivants (hors les dépenses obligatoires) ;
- en recettes, il s'agit de connaître les recettes contractualisées que la collectivité est juridiquement certaine de percevoir mais qu'elle n'a pas encore encaissées sur l'exercice précédent.

Or, la chambre constate l'absence formelle d'une comptabilité d'engagement exhaustive par le syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel.

En outre, il n'est pas apparu que le logiciel de comptabilité utilisé par le syndicat mixte soit compatible avec la production d'une comptabilité des engagements, telle que prévue dans les textes, et cohérent avec un suivi financier opérationnel.

En effet, les états de comptabilité arrêtés par ce logiciel au 31 décembre des exercices 2008, 2009 et 2010 montrent que, a priori, le solde engagement/désengagement pourrait correspondre aux restes à réaliser, si tous les engagements juridiques étaient saisis. Or, ce n'est pas le cas dans la mesure où le total de chacune des colonnes engagements et désengagements à la fin des exercices qui ont été produits sont égaux.

De surcroît, le service comptable ne conserve pas la trace ou la copie des états édités à la fin de chaque exercice et qui servent à alimenter le compte administratif : ainsi, le syndicat est dans l'impossibilité de produire et de justifier, a posteriori, un suivi pluriannuel des engagements opposable et exhaustif.

Comme parallèlement, le syndicat n'inscrit pas de restes à réaliser dans les comptes, il a été impossible de confronter les inscriptions issues du logiciel utilisé à celles des comptes administratifs ou budgétaires en tant qu'engagements non mandatés ou titres de recettes non émis.

Si dans ses réponses, le syndicat prévoit la mise en place d'une organisation comptable en conformité avec la réglementation tout en estimant que ses modalités actuelles en matière d'achats lui permettent de maîtriser ses dépenses, la chambre recommande, toutefois, la mise en place d'une comptabilité des engagements et rappelle que l'organisation actuelle en la matière et les contrôles mis en place restent très aléatoires.

5.2. L'absence de restes à réaliser dans les comptes

Conformément à l'instruction budgétaire et comptable M71⁵ (arrêté du 23 décembre 2008) applicable au syndicat mixte de la Baie du Mont Saint-Michel, les résultats de l'exercice budgétaire figurant au compte administratif sont constitués du déficit ou de l'excédent réalisé de chacune des deux sections (investissement, fonctionnement), mais aussi des restes à réaliser, tant en dépenses qu'en recettes.

En investissement, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice, et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Les inscriptions de dépenses sont justifiées par l'état détaillé des dépenses engagées non mandatées établi par l'ordonnateur, et les inscriptions de recettes sont justifiées par tout document susceptible d'établir leur réalité ou leur caractère certain.

En fonctionnement, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées et n'ayant pas donné lieu à service fait au 31 décembre de l'exercice (les dépenses ayant donné lieu à service fait, elles, sont rattachées), et aux recettes certaines non mises en recouvrement à l'issue de la journée complémentaire. L'exactitude du montant des restes à réaliser est déterminée à partir de la comptabilité d'engagement.

La comptabilisation des restes à réaliser permet ainsi de mesurer les engagements juridiques pris par l'établissement et qui pèseront sur le budget de l'année suivante. Leur comptabilisation permet donc d'assurer la fiabilité et la sincérité des comptes présentés à l'assemblée délibérante et, in fine, de calculer et d'affecter le résultat comptable qui en découle.

Or, les comptes administratifs produits par le syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel ne font pas ressortir de restes à réaliser, quel que soit l'exercice examiné de la période 2004 à 2010.

S'il est vrai qu'en fonctionnement, les situations justifiant l'inscription de restes sont assez rares, et que l'absence de restes à réaliser est plausible, en investissement, en revanche, l'absence de tels restes est étonnante, ne serait-ce qu'en raison de la mission même du syndicat engagé dans des projets immobiliers nécessitant la conclusion de marchés pluriannuels : il lui est impossible de réaliser et de consommer intégralement sur un même exercice la totalité des engagements contractualisés sur ce même exercice (notamment les marchés de travaux).

Le syndicat précise que la complexité du projet rend particulièrement délicate la gestion du planning d'avancement des travaux et par voie de conséquence le planning prévisionnel des dépenses et des recettes. C'est pour cette raison qu'il a été décidé de suivre l'opération dans un logiciel financier offrant des outils de gestion adaptés.

⁵ Tome 2, titre 3, chapitre 5 la détermination et l'affectation du résultat ; Tome 2, titre 4, chapitre 1, la comptabilité de l'ordonnateur

Effectivement, le syndicat mixte utilise un logiciel dédié au suivi financier du projet, lequel lui permet de suivre, a priori, ses engagements par groupe d'ouvrages.

Les engagements indiqués par ce logiciel sont bien cette fois les engagements juridiques. Mais cela ne concerne que les dépenses et recettes du seul projet et non la totalité des dépenses et recettes de la structure syndicale. Or, ces engagements relatifs au seul projet ne figurent sous aucune forme dans les comptes administratifs du syndicat approuvés.

Pour illustrer cet état de fait, il suffit de comparer les dépenses réelles d'investissements prévues dans les budgets primitifs et les informations fournies par le logiciel du suivi financier en matière d'engagement :

	Données fournies par le logiciel du suivi financier du projet (en HT)			Inscriptions au Budget Primitif initialement voté (total section)	Ecart BP- Disponible
	Marchés notifiés (1)	Total payé (2)	Disponible sur les marchés (1) – (2)		
2009	77 207 624,77 €	51 996 093,40 €	25 367 497,11 € (CRC : différence exacte = 25 211 531,37 €	18 223 300 € (BP 2010)	- 7 144 197,11 €
2010	128 564 817,69 €	67 741 551,75 €	60 861 835,82 € (CRC : différence exacte = 60 823 265,94 €	22 015 000 € (BP 2011)	- 38 846 835,32 €

Le « disponible » fourni par le logiciel pourrait être assimilé à un montant de restes à réaliser puisqu'il correspond à des montants d'engagements juridiques (marchés notifiés) retranchés des paiements ou règlements à ce jour.

De ce fait, les comptes administratifs 2009 et 2010 auraient dû faire apparaître des restes à réaliser en dépenses d'investissements respectivement de 25 367 497 € et de 60 861 835 €, sommes bien supérieures à la totalité de celles votées dans les budgets primitifs qui ont été de 18 223 300 € et de 22 015 000 €

De surcroît, le logiciel agrège indistinctement des dépenses de fonctionnement et d'investissement liées exclusivement au projet. Il est impossible techniquement de distinguer les unes des autres, sauf à reprendre manuellement chaque inscription comptable une par une.

Lors de l'élaboration des budgets, le risque d'inscrire de nouvelles dépenses sans en avoir les crédits est réel. En effet, la différence entre le montant des marchés notifiés à fin 2010 et celui indiqué à fin 2009 correspond aux engagements contractualisés sur le seul exercice 2010, soit 51 357 192,92 €

Or, le budget 2010 ne prévoyait que 18 223 300 € d'engagements (en dépenses comme en recettes) : le syndicat a donc engagé des dépenses d'investissements non couvertes par les autorisations de dépenses votées et sans avoir voté les ressources budgétaires correspondantes.

L'absence de restes à réaliser conduit la chambre à conclure que le syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel produit chaque année des comptes administratifs qui ne reflètent en aucun cas la situation financière réelle, ce qui n'est pas sans effet sur les conditions d'affectation du résultat.

Dans ses réponses, le syndicat indique que la particularité et la complexité du projet rendent délicate la prévision de recettes et de dépenses au fil du temps.

La chambre souligne cependant que l'inscription de restes à réaliser ne saurait être reliée à une notion de prévision mais découle directement de différences entre le montant des engagements juridiquement contractualisés, et donc certains, et les réalisations effectives de ces mêmes engagements.

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

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Dans le résultat d'un exercice doit apparaître l'ensemble des charges et des produits s'y rapportant et uniquement ceux-ci. Les charges et les produits ayant donné lieu à service fait au cours de l'exercice, si les pièces justificatives et comptables correspondantes n'ont pas encore été émises ou reçues, doivent être rattachés.

La procédure de rattachement ne vise que la section de fonctionnement afin de dégager le résultat comptable de l'exercice.

Un rattachement excessif des charges à l'exercice peut conduire à minorer le résultat de fonctionnement, et, partant le résultat global de clôture. Symétriquement, un rattachement insuffisant des charges à l'exercice peut conduire à majorer le résultat de fonctionnement, et, partant le résultat global de clôture.

Or, sur la section de fonctionnement des comptes administratifs 2009 et 2010, les colonnes « charges rattachées » comme celle des « rattachements de recettes » ne sont pas renseignées.

5.4. La situation patrimoniale

5.4.1 Les amortissements des ouvrages construits

Le syndicat mixte est chargé du recensement des biens et de leur identification. Il tient pour cela l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens. Cet état des immobilisations doit correspondre à l'état de l'actif tenu par le comptable du syndicat mixte.

Un suivi exhaustif de l'actif immobilisé est un préalable au contrôle du montant des immobilisations amortissables. Il est donc nécessaire de vérifier l'existence d'un état de l'actif produit par le comptable et d'un état des biens meubles et immeubles ou inventaire physique produit par l'ordonnateur.

Or, la chambre constate l'absence d'état réactualisé de l'actif syndical à la clôture de l'exercice 2010. En outre, sur le dernier état produit au 31 décembre 2008, la chambre relève que l'inventaire tenu par l'ordonnateur diffère de celui du comptable public.

N° de compte	Valeur brute au 31 décembre 2008	
	Inventaire (ordonnateur)	Etat de l'actif (comptable)
c/2031	Non renseigné	2 448 483,28
c/2033	Non renseigné	2 091,04
c/204	Non renseigné	
c/205	430 080,33	473 533,44
c/2111	Non renseigné	2 120 010,82
c/21578	7 889,66	27 025,66

On peut raisonnablement en conclure que l'inventaire est de toute évidence partiel puisque n'y figurent ni certaines subdivisions des comptes 20 et 21, ni les immobilisations en cours (chapitre 23), ni les immobilisations financières (compte 27).

Par ailleurs, certaines données de l'inventaire physique et de l'état de l'actif ne correspondent pas.

L'ensemble de ces constats permet de s'interroger sur la réalité des amortissements inscrits dans les comptes, d'autant plus que ces opérations paraissent minorées.

Au 31 décembre 2010, le montant des investissements en cours de réalisation (chapitre 23) inscrit au bilan atteint 57 711 973 €. Ces travaux ont vocation à plus ou moins long terme à être intégrés au compte 21 et donc pour certains d'entre eux à être amortis.

Interrogé sur le suivi des immobilisations, le syndicat a précisé qu'aucun ouvrage n'étant terminé, les travaux inscrits au chapitre 23 n'ont pas encore fait l'objet d'un transfert au chapitre 21 et, dans la mesure où tous les travaux liés au barrage du Couesnon ne sont pas terminés, le plan d'amortissement sera étudié ultérieurement.

La chambre ne partage pas cet avis : le barrage est actuellement en exploitation, il est donc entièrement achevé et pourrait entrer dans l'actif du syndicat à sa date de réception.

Il importe donc qu'une réflexion puisse être engagée rapidement, tant en ce qui concerne l'inventaire des biens amortissables ayant vocation à être intégrés dans l'actif de la collectivité que sur un éventuel plan d'amortissement, lequel aura un impact non négligeable sur les finances du syndicat.

5.4.2 Les amortissements des subventions d'investissement reçues

Les subventions d'investissement reçues servent à financer des dépenses d'équipement ou des catégories de dépenses d'équipement déterminées.

Ainsi, sont imputées dans les comptes 131, les subventions d'équipement servant à réaliser des immobilisations. Elles doivent faire chaque année l'objet d'une reprise en section de fonctionnement et disparaître ainsi du bilan. Dans ce cas, la reprise annuelle est constatée au débit du compte 1391 par le crédit du compte 777 « *quote-part des subventions d'investissement transférées au compte de résultat* ».

Le montant de la reprise est égal au montant de la subvention rapporté à la durée de l'amortissement du bien subventionné.

Or, la chambre ne constate aucun mouvement dans les comptes correspondants relatifs aux exercices 2007 à 2009 alors même que le syndicat a reçu, sur cette période, des subventions pour respectivement 25 580 480 €, 38 773 396 € et 53 363 208 €.

En conclusion, la chambre constate une absence de cohérence entre l'inventaire des immobilisations et l'état de l'actif ainsi que des manquements en matière de comptabilisation des subventions d'investissement reçues.

Ces constatations ne permettent pas d'avoir une connaissance précise et exhaustive du patrimoine du syndicat et ne contribuent pas à obtenir des comptes une image fidèle de la réalité financière.

5.5. L'absence d'inscription de provisions

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général. Les provisions sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisées quant à leur objet, dont la réalisation est incertaine, mais que des événements survenus ou en cours rendent probables. Ainsi, les provisions pour litiges et contentieux devraient donner lieu à inscription.

Le syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel a produit un bilan des contentieux sur la période 2004 à 2010 qui fait état de 22 affaires contentieuses. Ces dossiers relèvent principalement de contentieux liés aux expropriations et aux marchés publics (passation et exécution).

En raison de l'objet social du syndicat et la nature même du projet à mettre en œuvre, le nombre et la nature de ces contentieux ne sont pas surprenants.

Ainsi, depuis 2007, deux contentieux significatifs sont actuellement en attente de jugement. Ils sont relatifs à la construction du nouveau et pour des montants en mémoires de réclamations des différents plaignants de 3 232 365 € et de 1 908 739 €

Or, nonobstant les aléas identifiés dans chaque groupe d'ouvrage de la maquette financière, ni les budgets primitifs, ni les comptes administratifs ne font état de provisions sur les exercices 2004 à 2011, ne respectant pas le nécessaire principe de prudence généré par une telle situation.

5.6. Conclusion

La chambre relève un nombre important d'anomalies entourant la production comptable du syndicat mixte et susceptible d'en affecter significativement la fiabilité et la sincérité.

Au-delà des aspects réglementaires, se posent également des problèmes d'information financière et de transparence des comptes sur un dossier aussi emblématique que le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel.

La chambre recommande donc que le syndicat mixte s'engage dans une réflexion globale sur son fonctionnement administratif dont l'organisation actuelle n'est pas exempte de risques juridiques et financiers significatifs.

6. L'ELABORATION DES BUDGETS

Si la chambre a relevé que les débats d'orientations budgétaires ont eu lieu dans les délais fixés, à l'inverse aucun document ne vient présenter une vision prospective du projet ainsi que les perspectives financières associées.

Il serait souhaitable que dans un souci de transparence, sur un projet aussi important que le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel, l'assemblée délibérante ait à sa disposition des informations financières précises et détaillées, ne serait-ce que sur la nature des travaux à venir et leur calendrier.

6.1. L'absence d'une gestion budgétaire pluriannuelle des investissements

Seuls les budgets 2004 et 2005 font état d'une gestion pluriannuelle sous forme d'autorisations de programmes et d'un montant total de 106,743 M€ Mais depuis l'exercice 2006, le syndicat mixte ne gère plus le projet de manière pluriannuelle et sous forme d'autorisations de programmes. La chambre regrette cette décision au regard des observations précédentes même si le syndicat estime que la maquette financière constitue la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées.

Elle recommande au syndicat mixte que, compte tenu de son ampleur, le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel puisse faire l'objet d'une gestion pluriannuelle sur le projet sous forme d'autorisations de programmes.

Les objectifs de la mise en place d'une procédure budgétaire fondée sur les autorisations de programmes et crédits de paiement sont multiples :

- l'autorisation de programme permet de mieux faire apparaître le coût d'une opération étalée sur plusieurs exercices,
- l'autorisation de programme permet de limiter les ouvertures de crédits de paiement aux seuls besoins annuels du mandatement, l'engagement étant possible pendant la durée de l'autorisation de programme,
- l'autorisation de programme conduit à faciliter la lisibilité financière des comptes et à améliorer les taux de réalisation, en faisant coïncider les budgets votés et les budgets réalisés. Sans procédure d'autorisation de programme et de crédits de paiements, les différents documents comptables font apparaître en fin d'année des taux de réalisation peu flatteurs (associés parfois à des volumes d'emprunts considérables), ce qui donne une mauvaise image de gestion, ce que la chambre a observé dans le cas du syndicat mixte.

Enfin, le recours à cette procédure aboutit à diminuer le budget primitif (tout comme le compte administratif ultérieur) des opérations qui ne seront réalisées que les années suivantes.

Si le syndicat pratique un tel système en programmant correctement ses investissements, son budget primitif deviendra très proche d'un compte administratif prévisionnel, ce qui en fera un véritable instrument de pilotage tout au long de l'année.

6.2. Des prévisions budgétaires annuelles sans cohérence avec les réalisations

6.2.1. Des financements non adaptés aux dépenses en 2004 et 2005

Sur les exercices 2004 et 2005, en dépenses d'investissement, les prévisions initiales ont été revues largement à la baisse en cours d'année, ce qui s'explique par la réflexion encore en cours sur ce projet.

Ainsi, en 2004, le budget voté prévoyait 9 148 000 € pour une réalisation effective de 2 347 213,05 € seulement. De même, sur l'exercice 2005, et pour le seul chapitre 23 des immobilisations en cours, les prévisions ont été largement revues à la baisse par décision modificative : de 17 061 000 € à 5 060 500 €. En réalité, le montant réalisé sera de 2 347 213,05 €

Or, sur ces deux exercices, les subventions ou contributions financières des collectivités de Basse-Normandie et de Bretagne s'effectuant par appels de fonds sur la base des prévisions budgétaires initiales votées du syndicat qui n'ont pas été modifiées, il en découle que le syndicat a reçu plus de ressources sur ces exercices que de nécessité.

En effet, les versements des collectivités seront respectivement de 3 449 283 € en 2004 et de 6 569 659 € en 2005, alors que les dépenses d'investissement sur ces exercices se sont élevées, respectivement, à 2 725 294 € et 2 419 656 €

6.2.2. Les prévisions budgétaires et les réalisations financières sur les exercices 2006 à 2010

Si sur cette période, la conformité des crédits ouverts au compte administratif avec les documents budgétaires du syndicat n'appelle pas d'observation, en revanche, sur l'exercice 2006, une différence de 250 000 € apparaît sur chacun des deux chapitres 21 et 27 entre les informations du budget (budget primitif et décisions modificatives) et les crédits ouverts inscrits au compte administratif de cet exercice.

Le syndicat explique que ces différences, non contestées, proviennent d'écritures inscrites au budget mais non régularisées par une décision modificative. Cette modification budgétaire, sans délibération du comité syndical, est contraire aux dispositions de l'article L. 1612-11 du code général des collectivités territoriales.

La chambre s'est par ailleurs attachée à observer les taux de réalisations budgétaires⁶ de 2006 à 2010 en ce qui concerne à la fois, les dépenses réelles d'investissement, les dépenses de fonctionnement du syndicat et les subventions d'investissement des collectivités associées au projet qui ont été étudiées.

Les observations suivantes peuvent être formulées :

1) Sur les dépenses réelles d'investissement (chapitres 21 et 23) :

En M€	2006			2007			2008			2009			2010		
	BP	CA	Taux	BP	CA	Taux	BP	CA	Taux	BP	CA	Taux	BP	CA	Taux
Compte 21	1,17	1,31	112%	3,13	0,13	4%	3,03	0,47	16%	3,30	0,08	2%	2,94	2,35	80%
Compte 23	7,56	11,55	153%	14,65	14,25	97%	18,30	15,80	86%	9,39	7,94	85%	6,77	4,66	69%
Total Dépenses investissement opérations réelles	8,98	13,55	151%	17,89	14,51	81%	21,80	16,31	75%	13,73	8,08	59%	18,28	16,11	86%

Sur le compte 21 (immobilisations corporelles), le taux est dépassé en 2006, inexistant de 2007 à 2009 (de 2 % à 16 %), seule l'année 2010 affiche un taux significatif (80 %).

⁶ Taux de réalisation budgétaire : rapport entre les montants réalisés sur les montants prévus. Un taux de 90 % en dépenses indique que 90 % des prévisions de dépenses ont été réellement effectuées sur l'exercice.

Sur le compte 23 (immobilisations en cours), le taux de réalisation est en moyenne de 80 %, mais avec un taux en recul en 2010 (69 %). Or, cette ligne correspond sur chaque exercice à 90 % des dépenses d'investissement et concerne directement les dépenses liées au projet de rétablissement du caractère maritime.

2) Sur les charges de fonctionnement global du syndicat :

En M€	2006			2007			2008			2009			2010		
	BP	CA	Taux	BP	CA	Taux	BP	CA	Taux	BP	CA	Taux	BP	CA	Taux
011 charges générales	0,76	0,57	75%	1,16	0,85	73%	1,65	1,16	70%	2,14	1,49	70%	2,22	1,65	74%
012 charges de personnel	0,83	0,66	79%	1,23	0,89	72%	1,37	1,21	89%	1,42	1,27	90%	1,34	1,17	88%
Total charges de fonctionnement opérations réelles	1,82	1,29	71%	2,42	1,74	72%	3,07	2,39	78%	3,75	2,90	77%	4,31	2,94	68%

Les principaux chapitres, charges à caractère général et charges de personnel, sont atteints à 70 % en moyenne, ce qui semble faible au regard de charges de fonctionnement. En effet, ces deux postes sont, par nature et d'une année sur l'autre, relativement prévisibles et directement liés à la montée en charge de l'activité du syndicat.

3) Sur les subventions d'investissement des collectivités associées au projet :

En M€	2006			2007			2008			2009			2010		
	BP	CA	Taux	BP	CA	Taux	BP	CA	Taux	BP	CA	Taux	BP	CA	Taux
Subv. Régions	1,57	1,71	109%	4,22	2,87	68%	1,89	2,39	126%	0	0	0%	2,25	2,25	100%
Subv. Départements	0,71	0,44	62%	1,44	1,81	126%	1,00	0,99	99%	0,60	0,60	100%	0,85	0,50	59%
Total subventions collectivités	2,28	2,15	94%	5,66	4,69	83%	2,90	3,39	117%	0,60	0,60	100%	3,10	2,75	89%

Les prévisions des subventions d'investissement sont plus qu'aléatoires au regard des réalisations, ce qui paraît surprenant puisque les collectivités sont fortement contributrices au projet et en principe associées, puisque membres du comité syndical.

6.3. Conclusion

La chambre constate l'octroi de ressources de financement en inadéquation avec les dépenses effectivement réalisées sur les exercices 2004 et 2005. En outre, la relative faiblesse des taux de réalisations budgétaires des cinq derniers exercices indique la difficulté du syndicat à établir une véritable programmation financière.

Ces observations ne sont pas sans effet sur le calcul des contributions des collectivités adhérentes qui sont tributaires de prévisions annuelles budgétaires syndicales très aléatoires.

Il est manifeste que les observations précédentes, concernant l'absence de véritable comptabilité d'engagement et d'inscriptions de restes à réaliser, ne facilitent pas l'élaboration de prévisions budgétaires fiables permettant un véritable pilotage de la fonction financière.

La chambre recommande donc au syndicat d'engager une réflexion sur ses modalités de pilotage budgétaire. La gestion, sous forme d'autorisations de programmes, semble particulièrement adaptée à la nature du projet tel que piloté par ce syndicat.

7. LE FINANCEMENT PAR LES COLLECTIVITES ADHERENTES DU SYNDICAT

Les modifications statutaires de 2006 régissent les contributions des collectivités adhérentes et ce, dans la limite des montants approuvés par leurs assemblées délibérantes respectives, de la manière suivante :

- au titre des dépenses courantes de fonctionnement du syndicat : à part égale entre la région Basse-Normandie, la région Bretagne et le département de la Manche ;
- au titre de l'exécution du projet, déduction faite des subventions de toute nature, et des ressources propres du syndicat :
 - 70 % pour la région Basse-Normandie et le département de la Manche, ces 70 % étant répartis entre les deux collectivités à hauteur de 75 % pour la région et à 25 % pour le département,
 - 30 % pour la région Bretagne, le département de l'Ille-et-Vilaine ayant vocation à s'intégrer dans ces 30 %.

Ainsi, les communes du Mont Saint-Michel, de Beauvoir et de Pontorson ne contribuent ni au fonctionnement du syndicat, ni au financement du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel. Quant au département de l'Ille-et-Vilaine, il ne contribue qu'au seul financement du projet.

Les statuts n'indiquent aucune fréquence de versement par exercice, ni aucun montant précis à verser chaque année, seule une clé de répartition des contributions par type de collectivités est mentionnée, sans que le chiffre total du projet n'apparaisse.

La chambre a examiné sur la période de 2004 à 2010 les contributions financières de ces différentes collectivités.

7.1. Sur le financement des charges de fonctionnement de la structure

Les montants différenciés entre recettes de fonctionnement liées au projet et celles liées au fonctionnement propre du syndicat (depuis 2006 uniquement) permettent d'établir le tableau suivant :

Contributions charges de fonctionnement	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010/2004	En %
<i>Basse-Normandie</i>	332 635	650 000	456 000	1 170 000	1 449 866	189 398	959 232	5 207 131	66 %
CR Basse-Normandie	162 000	325 000	88 000	585 000	749 933	0	290 879	2 200 812	28 %
CG Manche	170 635	325 000	368 000	585 000	699 933	189 398	668 353	3 006 319	38 %
<i>Bretagne (CR Bretagne uniquement)</i>	0	0	168 000	552 500	566 022	741 095	618 599	2 646 216	34 %
Total contributions	332 635	650 000	624 000	1 722 500	2 015 888	930 493	1 577 831	7 853 347	100 %
Charges structure	NC	NC	NC	1 156 570	1 561 536	2 048 153	2 540 148	N/A	
Tx. de couverture	NC	NC	NC	148 %	129 %	45 %	62 %		

Sources : comptes de gestion et données fournies par le syndicat.

La chambre relève le caractère irrégulier des contributions qui parfois excèdent les besoins nécessaires au fonctionnement propre du syndicat (2007 et 2008) ou sont inférieures à ces mêmes besoins (2009 et 2010).

7.2. Sur le financement du projet

Le tableau suivant agrège les contributions versées au titre des recettes de fonctionnement et d'investissement propres au projet. En effet, les statuts mentionnent un financement des dépenses relatives à l'exécution du projet, sans distinguer la nature des dépenses.

Contributions au Projet	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010/2004	En %	2010/1995	En %	Statuts
<i>Basse-Normandie</i>	3 395 635	5 981 000	210 000	3 614 678	2 023 797	0	1 050 000	16 275 110	66 %	20 472 015	68 %	70 %
CR Basse-Normandie	2 595 635	4 249 500	150 000	2 711 008	1 517 848	0	1 050 000	12 273 991	75 %	15 211 863	74 %	75 %
CG Manche	800 000	1 731 500	60 000	903 669	505 949	0	0	4 001 119	25 %	5 260 152	26 %	25 %
<i>Bretagne</i>	53 648	588 059	2 252 528	1 745 448	1 580 263	600 000	1 700 000	8 519 945	34 %	9 432 070	32 %	30 %
CR Bretagne	31 011	268 975	1 812 515	717 148	1 080 263	0	1 200 000	5 109 910	60 %	5 518 437	58 %	Non spécifié
CG Ile-et-Vilaine	22 637	319 085	440 013	1 028 300	500 000	600 000	500 000	3 410 035	40 %	3 913 633	42 %	
TOTAL	3 449 283	6 569 059	2 462 528	5 360 125	3 604 060	600 000	2 750 000	24 795 055	100 %	29 904 085	100 %	100 %

Sources : comptes de gestion et données fournies par le syndicat.

Le syndicat mixte a contractualisé deux conventions avec le conseil régional de Bretagne (en 2004) et le conseil général de l'Ille-et-Vilaine (en 2003) relatives aux concours financiers de ces collectivités quant au projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel.

Outre que les dispositions financières de la convention avec le conseil régional de Bretagne ne semblent plus d'actualité, la chambre observe néanmoins, que ces dispositions ne sauraient se substituer aux modalités de financements prévues dans les statuts du syndicat.

Si, sur la période 2004 à 2010 comme depuis le début du projet en 1995, les contributions des collectivités, au titre du financement du projet, sont relativement conformes aux dispositions statutaires, en revanche les modalités de versement appellent plusieurs observations.

1). Le tableau suivant résume les contributions versées au titre de l'exercice 2008 :

Contributions 2008 au projet	Période de l'assiette des dépenses d'investissement réglées en 2008 (3 ou 4 acomptes sur périodes différentes)	Montant de l'assiette des dépenses réglées sur la période	Contributions cumulées effectivement versée
Région Basse-Normandie	01/01 au 30/04 (3 acomptes)	3 374 364,72 €	1 517 848,01
Département de la Manche	01/01 au 30/04 (3 acomptes)	3 374 364,72 €	505 949,34
Région Bretagne	01/01 au 31/05 (4 acomptes) Inconnu au titre du 5ème acompte	4 452 271,06 € ? €	1 080 262,49
Département Ille-et-Vilaine	01/01 au 30/09 (4 acomptes)	9 590 410,65 €	500 000,00

Sources : liasses compte de gestion 2008.- comptes de classe 13.

Il apparaît ainsi que le périmètre d'assiette des dépenses prises en compte pour calculer les contributions n'est pas identique d'une collectivité à une autre. En outre, les modalités de détermination et d'appel des fonds des contributions sont peu explicites.

Jusqu'en 2006, c'est uniquement par appel de fonds du syndicat que la région Basse-Normandie et le département de la Manche versent sous forme de subventions leurs participations respectives dont les montants s'appuient sur les budgets votés en début de période par le syndicat.

Depuis 2007, le syndicat applique à ces mêmes collectivités la clé de répartition prévue aux statuts. Cependant, sur cette même année, la contribution du conseil général de l'Ille-et-Vilaine est calculée différemment des trois autres collectivités.

Pour cette collectivité bretonne, c'est en effet le montant total des dépenses d'investissement TTC du projet qui est pris en compte depuis 1997, auquel on applique un taux de contribution du projet à hauteur de 6,66 %, taux qui équivaut à celui mentionné dans la convention entre le syndicat et ce département.

En 2008, le syndicat a additionné le cumul des dépenses d'investissement au 31 décembre 2007 depuis 1997 (soit 35 451 360,57 €) aux dépenses de la période du 1^{er} janvier au 30 septembre 2008 (9 590 410,65 €).

Le total ainsi obtenu de 45 041 771,22 € figure alors comme étant le total des dépenses au titre de 2008, mais sur 9 mois, assiette sur laquelle va s'effectuer le versement 2008.

Sur cette base de dépenses cumulées de 45 041 771,22 € et en retranchant les contributions versées des années antérieures (à fin 2007 de 2 313 633,00 €), les quatre contributions au titre de 2008 à l'encontre du conseil général de l'Ille-et-Vilaine font état d'un total à percevoir de 686 148,93 €

Or, le cumul des titres émis et encaissés sera de 500 000 €, soit 186 148,93 € en moins, sans aucune explication.

De surcroît, au titre des versements 2009 (au 18 septembre 2009), le montant des dépenses pris en compte au titre de la seule année 2008 le sera sur l'année complète, soit 15 253 435,26 € avec un total théorique de 934 575,95 € à percevoir contre un versement réel de 600 000 €, là encore, sans aucune explication.

La chambre constate, outre une assiette de dépenses sur un même exercice qui est différente selon la date de demande de fonds, une contribution finalement versée inférieure à ce qu'elle aurait dû être, sans aucune explication, ni transparence.

2). Les titres des différents acomptes sont émis à l'encontre des collectivités sans aucune logique apparente. Sur l'exercice 2008, pour des périodes identiques ou proches des dépenses prises en compte, les collectivités ne contribuent pas aux mêmes dates ou concentrent sur quelques jours leurs contributions respectives au titre des dépenses de l'année. D'autres collectivités ne contribuent que partiellement aux dépenses de l'année en cours :

Périodes des dépenses retenues en 2008	Dates des titres émis			
	Région Basse-Normandie	Département de la Manche	Région Bretagne	Département Ille-et-Vilaine
01/01 au 29/02	08/04	08/04	01/12	18/04
01/03 au 31/03	17/04	17/04	01/12	18/04
01/04 au 30/04	25/06	25/06	01/12	03/07
01/05 au 31/05			01/12	
01/05 au 30/09			05/12	02/12

Sources : liasses comptes de gestion.

Même si, à fin 2010, les contributions des collectivités, au titre du financement du projet, sont conformes aux dernières dispositions statutaires en matière de clé de répartition, la chambre recommande néanmoins d'améliorer la transparence en matière de détermination des contributions des différentes collectivités, d'établir à chaque fin d'exercice un bilan annuel des contributions des collectivités et d'harmoniser les périodes de référence des dépenses d'investissements servant à déterminer les contributions financières des collectivités tout en rationalisant les périodes d'appels de fonds.

8. LA SITUATION FINANCIERE

Le syndicat mixte comprend un budget principal et un budget annexe, ce dernier relatif à la gestion du parking actuel au pied du Mont⁷.

Le budget annexe ne comporte sur la période aucune dépense d'investissement. Les charges de fonctionnement relèvent, pour plus de la moitié, de dépenses de personnels et les recettes proviennent des contributions perçues auprès des visiteurs du Mont.

Le résultat du budget annexe a toujours été excédentaire. Le délégataire des ouvrages d'accueil reprenant la gestion du parking à compter du 28 avril 2012 (date de mise en service commercial des nouveaux parkings), le résultat sera alors réintégré au budget principal à la clôture du budget annexe comme ressource de financement du projet.

Pour le budget principal, l'annexe 2 illustre les différentes réalisations budgétaires de 2004 à 2010. C'est à partir de l'exercice 2006 que les travaux opérationnels liés au rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel prennent une assise financière forte dans les comptes du syndicat.

Cette montée en puissance de la mise en œuvre des projets opérationnels du rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel est à l'origine de l'augmentation des ressources de fonctionnement. Les dépenses d'investissement qui sont en moyenne de l'ordre de 2 500 000 € en 2004 et 2005, augmentent dès fin 2006 à 13 555 039 € pour se situer fin 2010 à 16 116 082 €.

En terme d'analyse financière, il apparaît que l'équilibre financier du fonctionnement du syndicat est totalement tributaire des subventions versées par chacun des contributeurs au projet, et ce, par la nature même du syndicat et de son objet. Une meilleure fiabilisation des prévisions budgétaires entre ressources et dépenses serait de nature à réaliser annuellement un équilibre plus optimal des deniers publics.

On mesure ainsi que la concomitance des modalités statutaires de financement du projet par les collectivités adhérentes (ou associée) et la fragilité des prévisions budgétaires du syndicat contribuent à expliquer les soldes de clôture des comptes significativement excédentaires de 2004 à 2006 et l'accumulation au 31 décembre de chaque exercice d'une trésorerie confortable :

Trésorerie au 31/12	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
RESULTAT DE CLOTURE	3 441 863	8 509 749	4 523 919	4 786 412	7 606 365	10 484 369	4 886 896
TRESORERIE (au 31/12)	3 454 878	8 576 423	4 623 852	4 229 850	9 964 936	15 428 693	13 114 874

Source : comptes de gestion.

⁷ Ce budget annexe a été créé en 2007 suite au transfert dudit parking par le SIVOM de l'Anse de Moidrey.

Dans ses réponses, le syndicat mixte souligne que si des excédents de trésorerie ont pu être constitués, c'est en raison du décalage entre les prévisions de dépenses et celles réellement effectuées, du fait de la complexité, des particularités du projet et des difficultés à évaluer de manière prévisionnelle les recettes et les dépenses annuelles.

Même si la chambre reconnaît que sur un tel projet, des événements imprévisibles sont susceptibles d'affecter les prévisions, elle relève néanmoins, outre ses observations précédentes en matière de fiabilité des comptes et d'élaboration des budgets, la permanence de la faiblesse des taux de réalisations en dépenses d'investissements.

Dans ces conditions, le montant annuel de la capacité d'autofinancement brute est conforme au résultat de fonctionnement annuel dégagé, en raison de produits financiers et exceptionnels inexistantes et d'une sous-évaluation des charges d'amortissement.

En effet, seules les dotations aux amortissements et aux provisions minorent algébriquement le résultat de fonctionnement et, en raison des insuffisances relevées en matière de fiabilité des comptes en ce domaine, le montant de la capacité d'autofinancement ne reflète qu'imparfaitement la situation réelle du syndicat.

Du fait de l'absence d'endettement, la capacité d'autofinancement nette égale la capacité d'autofinancement brute.

La trésorerie du syndicat sur la période n'appelle pas de remarque. En outre, le syndicat possède une ligne de trésorerie de 10 000 000 €, qui, à fin 2010, n'a jamais été utilisée.

Les prévisions du compte administratif de l'exercice 2011 seraient de -991 616,17 € en fonctionnement et de -2 850 537,14 € en investissement, soit un résultat déficitaire cumulé sur l'exercice de -3 842 153,31 €

Le résultat de clôture serait ainsi ramené à 1 044 743,35 € contre 4 886 898,66 € à fin 2010, et ce, avant les travaux finaux du projet, notamment la construction de la nouvelle digue-route.

Quant au budget annexe (parking), il serait excédentaire de 2 139 545,88 € pour un résultat de clôture de 7 125 387,64 € à fin 2011.

9. LE SUIVI FINANCIER DU PROJET

Afin de suivre les dépenses des aménagements construits dans le cadre du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel, le syndicat mixte s'est doté d'un outil de suivi financier.

9.1. Le logiciel de suivi utilisé par le syndicat

9.1.1. Le logiciel de suivi financier : un développement tardif

En 2006, le syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel décide de se doter d'un logiciel de suivi financier du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel. Cette décision aboutit à la contractualisation, en octobre 2007, d'un marché avec une société spécialisée.

L'outil ainsi élaboré permet au syndicat le suivi des recettes et dépenses du projet. Néanmoins, l'élaboration de cet outil sera longue et son utilisation tardive par rapport à la décision du syndicat de se doter d'un tel suivi.

En effet, si une première utilisation est mentionnée lors du compte rendu du comité de pilotage Etat-Syndicat mixte du 30 juin 2008, lequel indique que le logiciel est mis en place et que la formation puis les saisies informatiques démarrent, il apparaît qu'en réalité cet outil ne sera pleinement opérationnel qu'en juin 2009 (mention lors du comité technique du 27 janvier 2009).

Sans méconnaître les difficultés à développer un tel logiciel, la chambre observe le caractère tardif de sa mise en service par rapport aux nécessités réelles de disposer d'un tel outil de suivi financier pour un projet de près de 200 M€

9.1.2. Un logiciel de suivi non compatible avec le logiciel de production de la comptabilité administrative du syndicat

Ce logiciel ne possède pas d'interface avec celui utilisé pour la production de la comptabilité administrative du syndicat. Le suivi financier devant s'effectuer à partir des opérations enregistrées depuis le 1^{er} janvier 1995, cette incompatibilité oblige le syndicat à effectuer la reprise de l'historique manuellement, ce qui, de l'aveu même du syndicat, prendra du temps.

Le logiciel ne permet donc pas de distinguer techniquement les dépenses de fonctionnement des dépenses d'investissement dans la mesure où les opérations sont saisies de manière indifférenciée. Par ailleurs, il apparaît que les actualisations sont effectuées directement par le concepteur sans actualisation du support papier.

Dans ces conditions, le risque d'erreur de saisie est réel, d'autant plus qu'il semble qu'aucune procédure de contrôle de l'exhaustivité de saisie dans le logiciel de suivi ne soit mise en place. En outre, le syndicat ne semble pas avoir la totale maîtrise du paramétrage du système.

9.1.3. Un logiciel de suivi financier dont la fiabilité reste à confirmer

A partir des différents états fournis à la chambre, et notamment une extraction du suivi financier arrêtée au 30 novembre 2011, il apparaît des différences avec le suivi effectué par le service des affaires juridiques. On relève ainsi que :

- le marché n° 08-0005 qui figure dans le suivi fourni par le service affaires juridiques ne figure pas dans l'état produit par le logiciel de suivi,
- le marché n° 08-0030 qui figure dans l'état de suivi ne figure pas dans le suivi fourni par le service des affaires juridiques.

Cet exemple conduit la chambre à s'interroger sur l'exhaustivité des opérations intégrées dans le logiciel de suivi financier du projet, par groupe d'ouvrages.

9.1.4. Le logiciel de suivi et la maquette financière du projet

La maquette financière de mars 2011 décompose les différents postes de coût du projet par groupe d'ouvrages. Parallèlement, le logiciel de suivi financier suit les recettes et dépenses du projet suivant un découpage différent, ce qui est difficilement compréhensible.

Néanmoins, il existe une grille de lecture et de correspondance permettant d'agrèger les données issues du logiciel de suivi en rubriques de la maquette financière.

A partir des états fournis par le logiciel au 30 novembre 2011 alimentant le document fourni lors du comité de pilotage du 5 décembre 2011 (cf. annexe 3) et par comparaison avec le retraitement opéré par la chambre à partir des mêmes états fournis à la même date, les résultats obtenus sont les suivants :

SYNTHESE (Regroupements fournis par le syndicat)	Colonne Engagés (Comité pilotage)	Retraitement CRC Marchés notifiés	Ecart : Comité pilotage - CRC	Payé (Comité pilotage)	Payé (Retraitement CRC)	Ecart : Comité pilotage - CRC	Maquette Mars 2011	CRC Taux engagemen t sur le HT
Frais de maîtrise d'ouvrage	26 033 104,03	25 944 159,53	88 944,50	22 108 248,21	22 172 141,73	-63 893,52	29 554 000,00	88%
Aménagements hydrauliques	33 678 367,95	33 647 519,41	30 848,54	5 652 608,36	7 430 514,69	-1 777 906,33	34 620 000,00	97%
Barrage	31 401 641,46	31 374 603,99	27 037,47	31 186 144,46	34 470 192,42	-3 284 047,96	33 900 000,00	93%
Ouvrage d'accès	34 206 665,58	34 206 665,58	0,00	3 462 261,85	4 349 327,69	-887 065,84	38 040 000,00	90%
Ouvrage d'accueil	4 581 053,76	4 580 533,33	520,43	2 676 983,64	2 922 693,32	-245 709,68	8 490 000,00	54%
Système de transport	652 101,28	648 493,33	3 607,95	652 101,28	649 974,77	2 126,51	816 000,00	79%
Total général HT Ouvrages	130 552 934,06	130 401 975,17	150 958,89	65 738 347,80	71 994 844,62	-6 256 496,82	145 420 000,00	90%
Subvention d'équipement	12 300 000,00	12 300 000,00	0,00	12 300 000,00	12 300 000,00	0,00	12 300 000,00	100%
Total général HT	142 852 934,06	142 701 975,17	150 958,89	78 038 347,80	84 294 844,62	-6 256 496,82	157 720 000,00	90%

Source : Comité de pilotage du 05/12/2011 (Syndicat) et Etats Progisem transmis par le Syndicat le 9 décembre 2011 arrêtés au 30/11/2011.

Sur les seuls groupes d'ouvrages, des différences apparaissent entre les chiffres fournis par le syndicat et le retraitement effectué par la chambre.

Le taux de réalisation calculé par la chambre sur les engagements prévisionnels de la maquette de mars 2011 est de 90 % sur les seuls ouvrages propres au projet, ce qui signifie que 90 % des engagements prévus en matière de travaux ont été contractualisés.

Par ailleurs, dans son document de suivi, le syndicat annonce une réalisation en termes de « provisions d'indices » de 11 523 907,78 €, sans que ce chiffre ait pu être vérifié par la chambre.

Devant ces constats, la chambre recommande la fiabilisation de l'outil actuel de suivi financier dédié au projet ainsi que la mise en place d'un tableau de bord semestriel. En outre, et en relation avec les observations sur la fiabilité des comptes et le suivi budgétaire, la chambre recommande au syndicat d'engager une réflexion sur les modalités concrètes de l'exercice de la fonction « contrôle de gestion » au sein des services afin de sécuriser et d'optimiser le suivi financier syndical du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel.

9.2. Un chiffrage qui reste incertain : le coût financier de la construction du nouveau barrage

Le nouveau barrage sur le Couesnon est actuellement le seul ouvrage immobilier d'ampleur terminé (cf. chapitre 1). Le lancement officiel des travaux a débuté le 16 juin 2006, date de la signature de la déclaration d'intention. La mise en eau a eu lieu le 27 octobre 2008 et l'exploitation opérationnelle le 31 décembre 2008.

La démolition de l'ancien barrage et la construction de l'ouvrage actuel ont nécessité la signature de neuf marchés. La maquette financière présentée par le syndicat mixte fait état d'un chiffrage prévisionnel de 33 900 000 € se répartissant de la manière suivante :

Maîtrise d'œuvre :	3 600 000 €
Travaux :	28 600 000 €
S/Total :	32 200 000 €
Réclamations :	1 300 000 €
Provision pour aléas :	400 000 €
Suivi efficacité du barrage :	PM cf. Transversal

Concernant la dernière ligne, le syndicat précise que le suivi de l'efficacité du barrage est financièrement prévu dans le groupe d'ouvrages « frais de maîtrise d'ouvrage » dans la rubrique « transversal ». Néanmoins, la chambre n'a pas pu obtenir l'évaluation de ce coût dans la rubrique concernée.

Le syndicat a, par ailleurs, indiqué que le coût du barrage était de 34 240 762,88 € HT. Or, le suivi financier du projet indique les données HT suivantes :

	Etat « Dépenses/Recettes engagées » Du 01/01/1995 au 30/11/2011		Etat des dépenses Du 01/01/95 au 30/11/11	Réponse écrite du syndicat sur le cout du barrage.
	Rubrique « Marchés Notifiées »	Rubrique « Total payé »	Rubrique « Total payé »	
En HT	31 374 603,99	31 186 144,46	34 470 192,42	34 240 762,88

Source : Logiciel de suivi financier du syndicat – données au 30/11/2011 éditées le 19/12/2011.

Là encore, le suivi financier donne deux résultats différents en matière de réalisations financières, à la même date d'extraction et à la même date d'édition tandis que le syndicat, à la question précise de la détermination du coût du barrage par questionnaire, évalue le coût à un tout autre montant.

La chambre, de son côté, évalue le coût du barrage à ce jour à 34 470 192,42 € HT, hors réclamations et aléas.

Dans ses réponses, le syndicat fournit une nouvelle évaluation du coût du barrage à partir des informations fournies par son logiciel de suivi financier du projet et celui relatif à la production comptable du syndicat

Ces deux outils fournissent au 31 décembre 2011 (états édités le 11 avril 2012) un chiffrage respectivement de 40 993 465,65 € TTC pour le premier (suivi financier du projet) et de 42 684 254,54 € TTC pour le second (comptabilité du syndicat), la différence provenant selon le syndicat d'une méthodologie différente.

Néanmoins, sur ces deux montants, le syndicat retient la somme de 40 993 465,65 € TTC comme cout du barrage, soit 34 261 405,60 € HT.

La chambre prend note du nouveau chiffrage syndical et observe que ce nouveau montant arrêté au 31 décembre 2011 est inférieur à celui indiqué par l'un des états du suivi financier pourtant arrêté au 30 novembre 2011.

En outre, elle relève que les neuf marchés de travaux ont été contractualisés (avenants compris) pour un total de 30 924 793,36 €HT alors que la maquette fait état d'un montant prévisionnel de 28 600 000 €HT (ligne « travaux ») tous engagements compris.

De surcroît, des contentieux portés par deux des entreprises attributaires des marchés du barrage sont actuellement en cours d'instruction par la juridiction administrative. Les mémoires respectifs portent sur des montants de réclamations de 3 232 365 €pour l'un et de 1 908 739 €pour l'autre.

Ces montants, non définitifs, sont supérieurs aux prévisions de la maquette de mars 2011 qui font état de 1 300 000 €au titre des réclamations et de 400 000 €en provision pour aléas.

Compte tenu de ces éléments, il apparaît que des incertitudes sur le montant réel du coût de cet ouvrage subsistent encore, nonobstant les contentieux en cours.

9.3. La délégation de service public relative aux ouvrages d'accueil

La déclaration d'intention du 16 juin 2006 affirme le principe d'une délégation de service public pour le parking et la navette. Dans ce cadre juridique, les ouvrages d'accueil suivants doivent être construits et aménagés par le délégataire :

- un parc de stationnement de près de 4 200 places (dont 200 réservées aux deux-roues) qui remplacera l'actuel parking au pied du Mont géré par le syndicat mixte,
- divers autres équipements publics dont un bâtiment d'exploitation (1 242 m²) nécessaires au fonctionnement des navettes et du parc de stationnement.

Toutefois, deux bâtiments abritant le centre d'information touristique (600 m²) et le nouveau siège social du syndicat mixte doivent être construits par le syndicat mixte.

A ce jour, la convention de délégation de service public, approuvée par la délibération du 6 octobre 2009 du comité syndical, fait l'objet d'un recours auprès de la juridiction administrative.

Cette convention a, de plus, déjà fait l'objet de deux avenants, un troisième avenant étant en cours de finalisation.

Le premier avenant modifie les dates initiales de versement de la subvention de 12,3 M€ prévue au contrat par acomptes, et ce, compte tenu de la trésorerie du syndicat :

	DSP Initiale		Avenant	
1 ^{er} versement	3 M€	15/07/2010	6 M€	Prévue le 15/10/2010 – Mandat le 15/10/2010
2 ^{ème} versement	3 M€	15/09/2010	3 M€	Prévue Fin décembre 2010 – Mandat le 23/10/2010
3 ^{ème} versement	3 M€	15/11/2010	3,3 M€	Janvier 2011
4 ^{ème} versement	3,3 M€	15/04/2011		
Total	12,3 M€		12,3 M€	

Il est spécifié que cet avenant entre en vigueur à compter de sa transmission au contrôle de légalité.

Or la chambre observe que cet avenant est signé le 22 février 2010 par les deux parties, réceptionné par le contrôle de légalité le 23 décembre 2010 et mentionne que le premier versement de 3 M€ a été effectué le 15 octobre 2010. En outre, la délibération actant cette modification date du 10 décembre 2010.

Le versement étant antérieur à la date de réception à la sous-préfecture et la délibération du comité syndical autorisant cette modification étant postérieure à la signature des deux parties, cet avenant présente intrinsèquement un caractère irrégulier.

Le deuxième avenant, du 5 juillet 2011 modifie cinq dispositions : la date de démarrage commercial fixée finalement au 28 avril 2012, les indicateurs de qualité liés au service de navette hippomobile, la clause d'indexation des prix, la convention de servitude, et la fixation définitive du taux d'emprunt.

Sur ce dernier point, la conclusion définitive du taux de l'emprunt le 25 mars 2011 que devait contractualiser le délégataire aboutit, selon les termes de la convention, à rembourser au syndicat une somme de 726 000 €, s'imputant sur la subvention d'investissement.

Initialement, la mise en service commerciale devait être progressive : en novembre 2011 pour un premier niveau de service et en avril 2012 pour un deuxième niveau de service, à savoir le service nominal prévu.

Pour une raison non explicitée, les deux parties ont décidé d'une date unique de démarrage commercial du parking fixée au 28 avril 2012 pour la mise en service de toute la gamme prévue : navettes et service hippomobile, parkings, bâtiments d'accueil, centre d'information du tourisme, sanitaires, consigne.

Suite à cette modification, le surcoût avancé par le délégataire s'établit à 760 400 € dont il accepte de prendre à sa charge 203 320 €. Aucun chiffrage contradictoire ne permet toutefois de s'assurer du calcul de ces sommes. De plus, bien que le syndicat ait indiqué que la compensation serait ajustée a posteriori selon la fréquentation, la chambre relève que l'avenant modificatif ne prévoit pas une telle clause.

Enfin, et suite à un appel d'offres infructueux en juillet 2011 relatif à la construction du bâtiment devant abriter le futur centre d'information touristique et une partie des services du délégataire, le syndicat est dans l'obligation de construire un bâtiment provisoire, afin de respecter le délai du démarrage commercial du parc de stationnement de la caserne.

Le surcoût de ce pavillon provisoire est estimé à 500 000 € par le syndicat (en valeur avril 2006).

Dans ses réponses, le syndicat précise avoir conclu un quatrième avenant avec le délégataire après l'envoi du rapport provisoire.

Il indique que « *confronté aux difficultés du délégataire pour mettre en service à la date contractuellement fixée, le Syndicat Mixte a dû négocier ce nouvel avenant en tenant compte des impératifs suivants :*

- *maintenir la date de mise en service commercial, sauf à prendre le risque de déséquilibrer financièrement le contrat ;*

- *négocier les conditions transitoires d'exécution du service respectueuses des objectifs de qualité prévus au contrat ;*
- *appliquer avec la rigueur appropriée les sanctions contractuelles ;*
- *procéder en conséquence aux modifications nécessaires du contrat en intégrant notamment une nouvelle procédure de réception, un régime adapté de pénalités.*

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

Sans préjuger de la suite de cette relation contractuelle, la chambre relève, en conclusion, que cette convention de délégation de service public a déjà fait l'objet de quatre avenants avant la mise en œuvre de l'exploitation commerciale des nouvelles aires d'accueil.

10. LA PROBLEMATIQUE FUTURE DU FINANCEMENT DU SYNDICAT

En matière de gestion du domaine public maritime, trois conventions ou concession relatives au domaine public maritime ont été contractualisées entre l'Etat, représenté par le préfet de la Manche, et le syndicat :

- concession du 29 mars 2006 d'utilisation des dépendances du domaine public maritime pour la construction, la gestion et le suivi des ouvrages hydrauliques dont les dépendances sont situées dans les communes du Mont Saint-Michel, de Beauvoir et de Pontorson ;
- convention du 20 septembre 2010, relative à la superposition d'affectation au bénéfice du syndicat sur une dépendance du domaine public maritime d'une superficie de 1 138 000 m² destinée à la construction, la gestion, l'exploitation et la maintenance des ouvrages d'accès ;
- convention du 20 septembre 2010 relative à la superposition d'affectation de dépendance du domaine public maritime d'une superficie de l'ordre de 111 000 m² située sur les communes de Pontorson et de Huisnes-sur-Mer pour les travaux et ouvrages de renforcement ou de rechargement des digues des polders dans le cadre du projet.

Les conséquences financières de ces accords pour le syndicat mixte ont été examinées par la chambre.

10.1. La concession et les conventions d'utilisation du domaine public maritime

Le périmètre des biens couvert par la concession du 29 mars 2006 pour la construction, la gestion et le suivi des ouvrages hydrauliques d'une durée de 30 ans est plus que significatif en tant qu'infrastructures.

Ce périmètre couvre, de manière non exhaustive, la construction d'un nouveau barrage et la démolition de l'ancien barrage, les ouvrages en enrochements dans la baie et les travaux à l'amont du barrage (notamment curage du Couesnon, remise en eau partielle de l'anse de Moidrey) figurent dans les termes de cette concession.

Cette concession mentionne que tous les frais de premier établissement, de modification et d'entretien sont à la charge du concessionnaire (article 2.5). Et les ouvrages de la concession sont entretenus en bon état par le concessionnaire de façon à toujours convenir parfaitement à l'usage auquel ils sont destinés (article 2.4).

Enfin, la concession stipule qu'à l'expiration du délai, le concédant peut, s'il le juge utile, exiger le maintien partiel ou total de ces installations. Dans cette situation, ces dernières doivent alors être remises en parfait état et deviennent la propriété du concédant sans qu'il y ait indemnité à ce titre, ni à passation d'un acte pour constater ce transfert (article 4.2).

Ces dispositions établissent que le syndicat est le propriétaire exclusif de l'ensemble des biens construits jusqu'à la fin de la concession, qu'il doit faire figurer ces biens à l'actif du bilan financier du syndicat et, devant les rendre en parfait état, il doit automatiquement prévoir les charges financières futures d'entretien en raison d'une dépréciation inévitable, et donc, amortir de manière comptable l'ensemble de ces biens.

En outre, cette même convention conduit le syndicat à mettre en œuvre un suivi précis et rigoureux de l'ensemble des immobilisations qui entrent dans le cadre de cette convention.

En effet, l'article 4.3 expose que le concédant peut retirer la concession à quelque époque que ce soit. Dans cette éventualité, il est dressé contradictoirement la liste des diverses constructions et installations à caractère immobilier. Au vu de cette liste, le concédant verse au concessionnaire évincé une indemnité égale au montant des dépenses exposées pour la réalisation des constructions et installations subsistant à la date du retrait, déduction faite de l'amortissement.

L'amortissement est réputé effectué par annuités égales sur la durée normale d'utilisation, cette durée ne pouvant en tout état de cause dépasser celle restant à courir jusqu'au terme de la concession. L'indemnité allouée ne pourra au surplus être supérieure à la valeur de ces constructions figurant au bilan, déduction faite des amortissements correspondants réellement pratiqués.

Autrement dit, l'indemnité ainsi calculée est égale à la valeur nette comptable des actifs cédés.

En outre, à la fin de la concession, les biens sont transférés à l'Etat sans indemnité : cela revient obligatoirement à prévoir pour le syndicat une durée d'amortissement égale à celle de la durée de la concession pour que la valeur comptable nette des actifs cédés soit nulle au bout des 30 ans.

La collectivité peut décider d'une durée d'amortissement plus courte, mais la charge annuelle d'amortissement sera alors plus élevée dans les comptes et d'un montant constant sur la période retenue.

En conclusion, la chambre observe que les conséquences financières des dispositions contractuelles avec l'Etat relatives aux concessions du domaine public maritime et fluvial, indispensables à la réalisation du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel en raison de la désignation du syndicat comme maître d'ouvrage du dossier, ont jusqu'à présent été ignorées ou sous-estimées par la structure syndicale et ne sont pas retracées dans les comptes.

10.2. Une sous-estimation actuelle des charges futures de fonctionnement du syndicat

Si les aménagements et constructions prévus dans le cadre du rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel doivent être terminés d'ici 2015, il n'en demeure pas moins que le syndicat mixte aura à prévoir et anticiper les futures charges de fonctionnement de la structure syndicale ainsi que son mode de financement.

L'exemple du nouveau barrage illustre parfaitement les incertitudes qui pèsent d'ores et déjà sur le syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel.

L'étude de la fiabilité des comptes a démontré l'inexistence d'inventaire et d'un réel plan d'amortissement, le syndicat ayant décidé qu'il donnerait lieu à une étude ultérieure.

Pour le seul barrage, et en ne prenant en compte que la seule évaluation de son coût de construction à partir de la maquette financière de mars 2011, soit un total de 32 200 000 € (maîtrise d'œuvre et marchés de travaux), la prévision annuelle de charges d'amortissement à inscrire dans les comptes sur une durée de 30 ans serait de 1 073 333 €/an pour ce seul ouvrage.

Or le nouveau barrage n'étant pas amorti, c'est donc trois annuités d'amortissement de l'ordre de 1 000 000 € qui ne sont pas retracées dans les comptes du syndicat.

De surcroît, et hors amortissement, le coût annuel de fonctionnement peut être évalué principalement en prenant appui sur les conditions financières du marché d'exploitation et de maintenance du barrage de la caserne (contractualisé hors financement du projet et donc à la charge du syndicat).

L'objet de ce marché concerne l'exploitation-maintenance du barrage dit de "la caserne" et de ses aménagements associés situés dans le périmètre de concession du domaine public maritime. Le marché porte notamment sur l'exploitation du barrage (sur ordre de service du syndicat qui ordonne les « lâchers » d'eau), l'entretien et la maintenance du barrage, de ses bâtiments d'exploitation et de ses aménagements associés et la gestion du patrimoine associé.

Ce marché, d'une durée de 7 ans (soit une fin théorique en 2016) comporte une tranche ferme de 5 574 898,97 € TTC (4 661 286,75 € HT) et de 792 406,23 € TTC (662 547,01 € HT) pour le montant de la tranche soumise à reconduction expresse d'un an.

Or, à ce jour, 1 553 107,87 € TTC ont été payés depuis l'année 2009 (629 957,53 € TTC en 2010 et 554 439,92 € TTC en 2011) au titre de ce marché, et les deux dernières années correspondent ainsi à une moyenne de 600 000 € TTC/an de charge annuelle.

Au final, la charge totale annuelle du fonctionnement du nouveau barrage sur le Couesnon, y compris son amortissement, peut être raisonnablement estimée à 1 600 000 €/an sur au moins 30 ans, somme qui, à fin 2010, représente 42 % des dépenses de fonctionnement.

La chambre recommande donc au syndicat d'entamer dès à présent une évaluation précise des futures charges de fonctionnement. En effet, nul ne peut douter que l'intégralité des équipements nouvellement construits va générer annuellement des coûts d'entretiens qui restent à chiffrer et à anticiper.

La chambre prend acte néanmoins que dans ses réponses, le syndicat envisage de consolider les engagements des financeurs dans un accord commun, de faire évoluer la maquette financière pour y intégrer un module charges de fonctionnement induites par les ouvrages et de contractualiser ladite maquette dans un accord de financement commun.

10.3. Projection financière

Le syndicat projette sur le budget primitif 2012 une somme de 38 M€(dont 35,5 M€sur le seul compte 23 immobilisations en cours).

Or, à partir des seules données fournies au 30 novembre 2011 (hors solde de TVA, provisions d'indices et délégation de service public) par le logiciel de suivi, et par différence entre les engagements (130 552 934,06 € - marchés notifiés HT) et le payé sur ces engagements (65 738 347,80 € HT), le syndicat devrait donc inscrire au moins en "restes à réaliser" (fonctionnement et investissement) la somme de 64 814 586,26 €au titre du budget primitif 2012.

En outre, les prévisions de la maquette financière de mars 2011 sur les seuls groupes d'ouvrages du projet indiquant la somme de 145 420 000 €, il resterait à engager en dépenses nouvelles, et à payer à terme, au moins 14 867 065,94 €

Ce dernier montant ajouté aux restes à réaliser de 64 814 586,26 € donnerait ainsi des dépenses à décaisser d'ici la fin 2015 de 79 681 652,20 €soit environ 80 M€

Certes, le syndicat dispose à fin décembre 2011 d'une trésorerie de 9 790 301,03 € ainsi que d'une ligne de trésorerie de 10 000 000 €non utilisée à ce jour. Néanmoins, et au vu des échéances à venir et du volume annuel de trésorerie à décaisser, il serait souhaitable que le syndicat puisse élaborer un plan de trésorerie, ne serait-ce qu'en raison du décalage entre le moment où les recettes sont attribuées au syndicat et leur encaissement réel.

En outre, en prenant appui sur le seul ouvrage construit et actuellement exploité, le nouveau barrage sur le Couesnon, la chambre estime que des aléas financiers pourraient peser à l'avenir sur le fonctionnement du syndicat. Aussi, elle recommande que les différents partenaires syndicaux puissent avoir une réflexion approfondie sur la future gestion du site du Mont Saint-Michel et, notamment, sur son financement.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Sur le fonctionnement du syndicat

- Engager une réflexion :

- 1). sur la structure administrative actuelle, notamment sur les modalités de pilotage budgétaire ;
- 2). sur les modalités concrètes de l'exercice de la fonction « contrôle de gestion » au sein des services, en relation avec les observations sur la fiabilité des comptes et le suivi budgétaire ;

- améliorer la cohérence entre les délibérations en matière de gestion du personnel et les annexes des comptes administratifs.

Sur la fiabilité des comptes

- Mise en place d'une comptabilité des engagements qui, de fait, faciliterait l'évaluation des restes à réaliser ;

- élaboration d'un véritable plan d'amortissement à partir d'un inventaire de l'actif régulièrement mis à jour et contradictoire avec le comptable régional ;

- mise en place d'une gestion pluriannuelle des investissements du projet sous forme d'autorisations de programmes.

Sur le financement par les collectivités adhérentes du syndicat

- Améliorer la transparence en matière de détermination des contributions des différentes collectivités ;

- rationaliser les périodes d'appels de fonds ;

- établir un bilan annuel des contributions versées par les collectivités.

Sur le suivi financier du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel

- Fiabilisation de l'outil actuel de suivi financier ;

- mise en place d'un tableau de bord semestriel.

Sur les incertitudes financières du projet

- Evaluation précise des futures charges de fonctionnement du syndicat ;

- mise en place d'une gestion de trésorerie pluriannuelle ;

- réflexion approfondie sur la future gestion du site du Mont Saint-Michel et, notamment, sur son financement.


Rappel des dispositions de l'article L 243-5 du code des juridictions financières :


...

Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

...

**Réponse de M. Laurent BEAUVAIS
Président du syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel
en date du 16 juillet 2012**


Le Président


Monsieur le Président
Chambre Régionale des Comptes de Basse-Normandie
Château de Bénouville
14170 BÉNOUVILLE

Recommandé avec AR n° 1A028924/2012

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 18 juin 2012, vous m'avez communiqué le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes, relatif à la gestion du Syndicat Mixte Baie du Mont Saint Michel pour les exercices 2004 et suivants.

Comme le prévoit la procédure contradictoire, je vous ai transmis au stade des observations provisoires des informations précises accompagnées de documents détaillés, en réponse à toutes les questions abordées. Je me permets d'apporter ci-dessous les éléments indispensables à la bonne compréhension de cette analyse.

Le Syndicat Mixte prend acte des remarques de la Chambre visant à améliorer **les conditions de suivi comptable des opérations**. Il est vrai que la spécificité du projet d'aménagement et de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint Michel a eu des difficultés à s'inscrire dans le cadre réglementaire applicable aux syndicats mixtes.

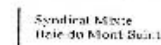
Le choix d'une telle structure, semblable à une collectivité, pour réaliser une grande opération d'aménagement n'est pas habituel (l'établissement public d'aménagement ou la société d'économie mixte sont plus courants), ni sans conséquence : le Syndicat Mixte Baie du Mont Saint Michel assure une tâche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

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

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

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

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


Syndicat Mixte
Baie du Mont Saint-Michel

2 rue de Préau - BP 29 - 50170 Ardevon
tél. 02 33 89 01 01 - fax. 02 33 89 26 38

Suite aux préconisations de la Chambre et afin de renforcer les éléments de lecture nécessaires au dialogue de gestion portant sur le financement du projet dans sa globalité, le Syndicat Mixte va mettre en place, dès le budget 2013, les autorisations de programme pour piloter l'opération jusqu'à son terme, même s'il y a lieu de noter que cela ne constitue nullement une obligation imposée par le Code Général des Collectivités Territoriales.

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

Le nouveau barrage sur le Couesnon est la première réalisation de cette opération. Il a été achevé dans le respect du calendrier et de la maquette financière. Le coût de l'ouvrage s'établit à 33.90 M€ HT (valeur avril 2006) pour une enveloppe prévisionnelle de 34.60 M€ HT. Le Syndicat Mixte a mené correctement cette étape de l'opération, tant sur le plan budgétaire et financier que technique et opérationnel.

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

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

Lors de la révision de la maquette financière en 2010, et à la demande de l'Etat, il a été retenu une progression moyenne des indices de révision des prix de 1.5% par an, à compter de juillet 2010, ce qui se confirme être très faible par rapport à l'évolution constatée depuis. C'est pourquoi, par prudence, le Syndicat Mixte soulignait en septembre 2011 qu'un risque naissait de l'écart entre l'évolution des indices et les prévisions. Et il rappelait que sur la première année d'observation (2010/2011), cette prévision était largement dépassée, puisque l'indice ING avait progressé de 2.7%, le TP01 de 4.65% et le BT01 de 3.9%.

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

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

Sur le nombre d'avenants conclus, le Syndicat Mixte tient à faire observer avoir confié au délégataire un projet ambitieux, innovant par certains de ses aspects (qualité du matériel roulant) et complexe de par la coexistence de missions et travaux exécutés par le délégataire d'une part et par le Syndicat Mixte d'autre part en maîtrise d'ouvrage public.

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

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

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

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

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

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

S'appuyant sur les remarques de la Chambre, le Syndicat Mixte a ainsi engagé une réflexion concernant le dispositif de financement du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint Michel et souhaiterait tirer profit de la prochaine révision du protocole avec l'Etat (fin 2012 / début 2013) pour remettre à plat les points soulevés par la Chambre.

Dans cet objectif, le Syndicat Mixte se fixera des orientations pour :

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

- une vision plus claire et partagée de l'ensemble des financements du projet (tant sur les montants que les modalités d'appels de fonds)
- une sécurisation du financement avec le rappel que les partenaires poursuivent un objectif commun et prévoient ensemble la gestion des risques liés aux écarts entre le besoin de financement et les contributions reçues

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

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

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

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Laurent BEAUVAIS

ANNEXE 1 : MAQUETTE FINANCIERE DE MARS 2011 FOURNIE PAR LE SMBSM

		Cadrage 2006	+ DSP 12,3 M€	Cadrage 2010 simulation plis ouverts
GO 1	FRAIS DE MAITRISE D'OUVRAGE			
	Etudes Antérieures	8 592 000	8 592 000	8 601 454
	Communication	3 435 000	3 435 000	3 435 000
	Foncier	4 500 000	4 500 000	6 000 000
	Transversal	6 765 000	7 465 000	9 265 000
	Mise en exploitation	630 000	1 130 000	1 560 000
	aléas	732 000	732 000	692 546
		24 654 000	25 854 000	29 554 000
GO 2	AMENAGEMENTS HYDRAULIQUES			
	Maîtrise d'oeuvre	1 240 000	2 490 000	2 320 000
	Réclamations/Aléas Moe			900 000
	Travaux	20 400 000	20 600 000	19 500 000
	Mesures compensatoires	1 000 000	1 000 000	600 000
	Provision pour aléas	3 350 000	4 330 000	1 800 000
	Aménagements hydrauliques à l'amont du barrage	25 990 000	28 420 000	25 120 000
	Maîtrise d'oeuvre	1 080 000	0	
	Travaux	13 000 000	13 800 000	8 600 000
	Provision pour aléas	2 150 000	0	900 000
	Aménagements hydrauliques dans la baie	16 230 000	13 800 000	9 500 000
	Total aménagements hydrauliques	42 220 000	42 220 000	34 620 000
GO3	BARRAGE			
	Maitrise d'oeuvre	3 150 000	3 500 000	3 600 000
	Travaux	28 600 000	28 400 000	28 600 000
	Réclamations	0	1 300 000	1 300 000
	Suivi efficacité du barrage	0	0	PM cf. Transversal
	Provision pour aléas	2 850 000	700 000	400 000
	barrage de la Caserne	34 600 000	33 900 000	33 900 000
GO4	OUVRAGES D'ACCES			
	Maitrise d'oeuvre	4 550 000	4 850 000	5 125 000
	Travaux	27 140 000	27 650 000	26 920 000
	Provision pour aléas	4 450 000	3 640 000	3 195 000
	Ouvrages d'accès dans la baie	36 140 000	36 140 000	35 240 000
	Maitrise:d'oeuvre	300 000	300 000	300 000
	Travaux	2 500 000	0	2 500 000
	Ouvrages d'arrivée sur MH (maîtrise d'ouvrage Etat)	2 800 000	300 000	2 800 000
		38 940 000	36 440 000	38 040 000
GO5	OUVRAGES D'ACCUEIL			
	Maitrise d'oeuvre	1 000 000	1 000 000	840 000
	Travaux	150 000	150 000	150 000
	Parc de stationnement	1 150 000	1 150 000	990 000
	Maitrise d'oeuvre	770 000	770 000	1 260 000
	travaux bâtiments	1 400 000	1 400 000	1 600 000
	Travaux .voiries et cheminements et place des navettes	3 500 000	3 500 000	3 940 000
	aléas	700 000	700 000	700 000
	Equipements publics	6 370 000	6 370 000	7 500 000
		7 520 000	7 520 000	8 490 000
GO6	SYSTEME de TRANSPORT			
	Design	204 000	204 000	204 000
	Maitrise d'oeuvre atelier dépôt	DSP	DSP	DSP
	Frais maîtrise d'ouvrage et divers	612 000	612 000	612 000
	Atelier dépôt	D5P	DSP	DSP
	Construction des navettes	DSP	DSP	DSP
	Navette de transport et atelier dépôt.	816 000	816 000	816 000
	Provision pour l'exploitation	500 000	0	0
	Total général HT . solde de TVA	149 250 000 2 500 000	149 250 000 2 500 000	145 420 000 4 200 000
	TOTAL GENERAL Revient avec solde TVA	151 750 000	151 750 000	149 620 000
	Provisions d'indices	12 250 000	12 250 000	22 820 000
	Subvention d'équipement		12 300 000	12 300 000
	TOTAL maquette mars 2011	164 000 000	176 300 000	184 740 000

ANNEXE 2 : EVOLUTION DES REALISATIONS BUDGETAIRES 2004-2010 DU SEUL BUDGET PRINCIPAL

Les résultats du budget annexe sont fournis à titre d'information

Réalisations N	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Recettes Fonctionnement	823 870,00	889 642,96	949 800,68	2 938 279,76	3 937 617,17	1 428 764,57	3 582 305,18
Dépenses Fonctionnement	422 279,16	1 144 227,80	1 317 342,76	1 766 285,53	2 453 258,95	2 984 237,21	3 072 546,19
Fonctionnement	401 590,84	-254 584,84	-367 542,08	1 171 994,23	1 484 358,22	-1 555 472,64	509 758,99
Recettes d'investissement	3 949 904,48	7 797 127,11	9 971 751,53	13 608 333,20	17 647 429,07	12 590 942,49	10 008 850,14
Dépenses Investissement	2 725 294,85	2 419 656,07	13 555 039,21	14 517 835,08	16 311 833,77	8 157 465,50	16 116 082,38
Investissement	1 224 609,63	5 377 471,04	-3 583 287,68	-909 501,88	1 335 595,30	4 433 476,99	-6 107 232,24
Report N-1 Fonctionnement	255 844,14	602 434,98	312 850,14	-54 691,94	1 117 302,29	2 601 660,51	1 046 187,87
Résultat Clôture Fonctionnement	657 434,98	347 850,14	-54 691,94	1 117 302,29	2 601 660,51	1 046 187,87	1 555 946,86
Report N-1 Investissement	1 559 818,64	2 784 428,27	8 161 899,31	4 578 611,63	3 669 109,75	5 004 705,05	9 438 182,04
Résultat clôture Investissement	2 784 428,27	8 161 899,31	4 578 611,63	3 669 109,75	5 004 705,05	9 438 182,04	3 330 949,80
RESULTAT DE CLOTURE	3 441 863,25	8 509 749,45	4 523 919,69	4 786 412,04	7 606 365,56	10 484 369,91	4 886 896,66
TRESORERIE (au 31/12)	3 454 878,25	8 576 423,90	4 623 852,72	4 229 850,21	9 964 936,71	15 428 693,65	13 114 874,05
Résultat Budget annexe parking	Non géré par le syndicat sur cette période			1 360 068,77	2 281 711,23	3 500 884,11	4 985 841,76

Source : comptes de gestion du syndicat sur la période.

ANNEXE 3 : COMITE DE PILOTAGE N° 12 DU LUNDI 5 DECEMBRE 2011

Dépenses et recettes cumulées au 30/11/2011 (source : Syndicat Mixte Baie du Mont Saint-Michel)

DEPENSES DU PROJET RCM en €HT (répartition par ouvrages) :

Intitulé	Maquette mars 2011	Engagé	Payé	Avancement	Révisions
FRAIS DE MAITRISE D'OUVRAGE	29 554 000	26 033 104,03	22 108 248,21	85%	76 028,48
AMENAGEMENTS HYDRAULIQUES	34 620 000	33 678 367,95	5 652 608,36	17%	184 760,54
BARRAGE	33 900 000	31 401 641,46	31 186 144,46	99%	3 642 424,26
OUVRAGES D'ACCES	38 040 000	34 206 665,58	3 462 261,85	10%	309 164,27
OUVRAGES D'ACCUEIL	8 490 000	4 581 053,76	2 676 983,64	58%	102 074,46
SYSTEME DE TRANSPORT	816 000	652 101,28	652 101,28	100%	3 099,00
SOLDE DE TVA	4 200 000		2 215 994,05		
SUBVENTION D'EQUIPEMENT	12 300 000	12 300 000,00	12 300 000,00		
PROVISIONS D'INDICES	22 820 000			11 253 907,78	
TOTAL DEPENSES	184 740 000	142 852 934,06	80 254 341,85	56%	4 317 551,01

RECETTES DU PROJET RCM en €HT (répartition par financeurs) :

Intitulé	Maquette mars 2011	Engagé	Réglé	Avancement
UNION EUROPEENNE	21 150 000	21 150 000,00	11 517 927,34	54%
ETAT	84 930 000	74 152 526,87	39 761 034,07	54%
AGENCES DE L'EAU	3 800 000	3 800 000,00	1 199 950,00	32%
PARKING	6 000 000	6 000 000,00		
MECENAT	1 500 000			
REGION BASSE-NORMANDIE	35 363 500	35 363 500,00	17 374 362,53	51%
REGION BRETAGNE	15 767 000	15 767 000,00	6 518 434,47	41%
DEPARTEMENT DE LA MANCHE	11 784 500	11 784 500,00	6 362 848,14	54%
DEPARTEMENT D'ILLE ET VILAINE	4 445 000	4 445 000,00	4 445 000,00	100%
TOTAL RECETTES	184 740 000	172 462 526,87	87 779 556,55	51%