



Ministère de l'Economie
des Finances
et de l'Industrie

Ministère de la Culture
et de la
Communication

Ministère des Transports,
de l'Équipement du
Tourisme et de la Mer

Ministère de l'Écologie
et du
Développement durable

N° 2005-M-029-02

N° 2005-0118-01

N° IGE/05/022

RAPPORT

sur le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel

Mission Interministérielle

Etabli par

Bertrand BRASSENS
Inspecteur général
des Finances

Michel BRODOVITCH
Architecte et Urbaniste
en Chef de l'Etat

François KOSCIUSKO-MORIZET
Ingénieur général
des Ponts et Chaussées

Philippe QUÉVREMONT
Ingénieur général
du GREF

Gérard PATEY
Ingénieur général
des Ponts et Chaussées

Jacques PELLEGRIN
Ingénieur en chef
des Ponts et Chaussées

SOMMAIRE DU RAPPORT

	N°s de pages
INTRODUCTION	1
I – LE CONSTAT	3
A – Les objectifs et les méthodes	3
<i>a) Les objectifs</i>	3
<i>b) L'organisation des travaux</i>	4
B - Les principaux facteurs d'évolution des coûts	5
<i>1) L'évaluation de 1995 avait été établie sans projet préalable</i>	6
<i>2) Deux évolutions majeures sont en effet intervenues dans le programme, concernant l'hydraulique et le parc de stationnement, avant puis après 1999</i>	6
<i>3) Le coût du système de transport, fortement sous-évalué en 1999, a ensuite été révisé à la hausse</i>	7
<i>4) Le coût du pont-passerelle a subi une évolution similaire</i>	8
<i>5) L'inévitable dérive des prix et des coûts, à un rythme structurellement supérieur à l'inflation, n'avait pas été prise en compte</i>	8
<i>6) Certaines contraintes techniques ne pouvaient être connues ou ont mal été évaluées</i>	8
<i>7) Des provisions sur travaux n'ont pas été prises en compte initialement</i>	83
C – L'état actuel d'avancement technique du projet	8
<i>1) Le barrage</i>	8
<i>2) Les aménagements hydrauliques</i>	9
<i>3) Les ouvrages d'accès</i>	9
<i>4) Les ouvrages d'accueil</i>	9
<i>5) Les navettes</i>	9

D - Les incertitudes techniques et budgétaires restant à lever sur le projet actuel	9
1) <i>Les incertitudes hydrauliques</i>	9
2) <i>Les incertitudes sur le dossier des navettes</i>	10
3) <i>Les questions posées par la traversée du hameau de la Caserne</i>	10
4) <i>Les incertitudes juridiques</i>	12
5) <i>Les conditions de l'exploitation ne sont pas suffisamment appréhendées</i>	13
E – Les limites de la gouvernance	13
1) <i>Des difficultés inhérentes au projet expliquent pour partie cette absence de maîtrise des dépenses</i>	14
2) <i>Les limites de la gouvernance en terme notamment de prise en compte de la contrainte budgétaire</i>	16
II – LES PROPOSITIONS DE LA MISSION	20
A - Une gouvernance rendue plus efficace	20
1) <i>Le coût et la complexité du projet justifient la recherche de solutions innovantes au niveau de la maîtrise d'ouvrage</i>	21
2) <i>Permettre à l'Etat de jouer pleinement son rôle dans la gouvernance du projet</i>	23
3) <i>Au sein de l'Etat, par une meilleure prise en compte de la fonction budgétaire</i>	24
B - Des financements mieux garantis	26
1) <i>Les risques de la situation actuelle</i>	26
2) <i>Les propositions de la mission</i>	27
C - Les pistes de solutions alternatives moins coûteuses	30
1) <i>Les termes du débat</i>	30
2) <i>S'agissant de l'hydraulique, quatre types de projets sont envisageables, mais ils ne donneront pas des résultats équivalents</i>	31
3) <i>La nécessaire organisation des infrastructures d'accueil et du hameau de la Caserne</i>	34
4) <i>Des solutions alternatives pour les navettes (investissement et exploitation)</i>	36
5) <i>Les conséquences à tirer de la très récente étude de fréquentation (publiée en août 2005)</i>	
CONCLUSION	38

INTRODUCTION

UN PROJET RATTRAPE PAR UN MYTHE

Maritime : *adj* 1° Qui appartient à la mer...
2° Qui est proche de la mer...

(Dictionnaire Emile Littré)

Merveille de l'Occident, le Mont-Saint-Michel bâti au péril de la mer est menacé par les sables, puis par la végétation.

Comme dans bon nombre d'autres baies, les courants sont en effet bien plus forts à marée montante qu'à marée descendante, et le reflux ne ramène pas vers le large la totalité des sédiments apportés par le flot. Compte tenu de l'ampleur des marées dans la baie du Mont-Saint-Michel, inégalée en Europe, la sédimentation y est particulièrement active : les fonds remontent de 1 à 1,5 cm par an, en moyenne, dans les quelque 70 km² de la « petite baie » entourant le Mont.

Il est vrai que pendant presque un siècle, c'est à dire de la construction en 1879 de la digue qui relie le Mont au continent, à la mise en service en 1969 du barrage de La Caserne¹ empêchant la marée de remonter le Couesnon, l'homme n'a pas hésité à prendre le risque d'accélérer cet ensablement. Il a aussi pris le risque d'installer « provisoirement » un vaste parc de stationnement à proximité directe du monument, à partir de 1966.

Ce n'est qu'à partir des années 1970 que les priorités commencent à s'inverser : l'Etat met alors à l'étude le « désensablement » du Mont-Saint-Michel, en confiant au Laboratoire central d'hydraulique de France la réalisation d'une première maquette physique de la baie (1977). Les études complémentaires se succèdent, l'idée est de recourir à de puissantes chasses des eaux apportées par les marées et accumulées derrière un nouveau barrage, dans le lit du Couesnon élargi. La recherche d'une puissance suffisante pour ces chasses alourdit le coût de ce projet, abandonné pour cette raison en 1989.

C'est plus sous l'angle du paysage que cette question est reprise, avec l'organisation en 1991 par l'Etat d'un concours d'idées, entre cinq architectes ou paysagistes, en vue d'un aménagement global du site. Aucune décision ne sera alors cependant arrêtée. La réhabilitation du site de la Pointe du Raz, inaugurée en 1994, conduit le Premier Ministre à souhaiter une intervention au Mont-Saint-Michel. Après plusieurs mois de concertation avec les collectivités locales devant en assumer la maîtrise d'ouvrage, ce dernier annonce en avril 1995 le projet du « rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel », comprenant la coupure de la digue et son remplacement par un pont, le report à terre des parcs de stationnement et la mise en service d'une navette, ainsi que la modification du barrage de La Caserne.

Parallèlement à l'enrichissement du projet, de 1995 à 2004, son coût s'est considérablement alourdi, rendant son financement problématique.

¹ Hameau où sont principalement situés les commerces à l'approche du Mont. En annexe 2 figure une cartographie des éléments du projet.

Le coût du projet a évolué ainsi, en M€ courants

	1995	1999	2002 (enquête publique)	12/2004
Total HT	68,6	99,1	131,7	216,1
TVA non récupérable	7,6	7,3	2,2	3,8
Coût de revient	76,2 (1)	106,4	134	220 (2)

(1) Soit à l'époque environ 500 MF.

(2) Cette dernière estimation n'est probablement pas définitive, au regard notamment des appels d'offres en cours (cf. partie II)

Face à cette évolution, le gouvernement a nommé une mission interministérielle pour en comprendre les raisons et pour examiner plus attentivement le système de transport et les aménagements hydrauliques prévus. Des propositions sont attendues, « sans remettre en cause l'engagement de l'Etat en faveur de ce projet », « pour en garantir l'achèvement »².

Une évidence s'est peu à peu imposée aux membres de cette mission : ce projet s'est développé sous le signe d'un double objectif, parfois mal compris. L'ensablement de la baie du Mont-Saint-Michel est un phénomène historique, Aigues-Mortes, Brouage et bien d'autres ports du Moyen-âge l'ont connu. Et si l'on peut localement le ralentir, on ne peut totalement l'arrêter. On ne peut guère espérer plus que de *maintenir* temporairement « le caractère maritime du Mont-Saint-Michel ». Et, point essentiel, ce premier objectif ne peut pas être obtenu par le seul aménagement du barrage annoncé en 1995.

Ce projet est pourtant bien celui d'une *reconquête*, celle du site du Mont-Saint-Michel : il s'agit de « rendre à la marée et aux sables l'espace occupé par la digue et les parcs de stationnement » (discours du Premier Ministre, 1^{er} avril 1995), de réhabiliter le site et d'améliorer l'approche des visiteurs. Ce deuxième objectif, paysager, est particulièrement souligné en 1995 dans la communication initiale.

² Cf. en annexe 1 copie de la lettre de mission.

I - LE CONSTAT

PREAMBULE : Les principaux éléments du dossier

A - Les objectifs et les méthodes

a) Les objectifs

Si le contenu du projet de « rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel » a connu quelques évolutions depuis son lancement, le 28 mars 1995, il s'inscrit dans le double objectif fixé à l'époque par le Premier Ministre et rappelé par le CIADT de juillet 1999 de :

➔ RETABLIR LE CARACTERE MARITIME DU MONT-SAINT-MICHEL

Sans prétendre lutter contre le phénomène naturel d'ensablement de la baie se traduisant par le dépôt annuel sur les grèves d'environ un million de m³ de sédiments, il s'agit de rétablir et de maintenir aux abords immédiats du Mont un environnement où la présence intermittente de la mer redonnera aux grèves, aux chenaux, aux courants, une consistance et une perception évoluant au gré des marées et des éclairages.

Le rétablissement du caractère maritime nécessite la mise en œuvre de chasses hydrauliques grâce à un barrage et à l'aménagement d'une réserve d'eau à l'amont permettant de déplacer les sédiments qui se sont accumulés dans le lit maritime du Couesnon, d'abaisser le niveau des grèves qui seront balayées plus régulièrement et plus longtemps par les marées et stopper, voire faire régresser la progression des herbues autour du Mont. La coupure de la digue route, si elle est loin d'être suffisante, est cependant nécessaire pour le rétablissement du caractère maritime.

➔ REQUALIFIER LE SITE EN VALORISANT L'ACCUEIL ET L'APPROCHE DES VISITEURS

Pour cela, il a été prévu de :

- transférer les parcs de stationnement et réaliser des bâtiments d'accueil du public ;
- couper la digue route actuelle et la remplacer par un pont passerelle afin de libérer l'espace proche du Mont sur lequel vient buter la digue ;
- dégager les remblais adossés aux remparts afin de restaurer la vision des fortifications dominant la grève, tout en maintenant un accès permanent au Mont (les travaux relatifs aux fortifications sont sous maîtrise d'ouvrage du ministère de la Culture) ;
- mettre en service des navettes permettant le transport des visiteurs depuis les parcs de stationnement, jusqu'au Mont.

L'annexe 3-1 en retrace les principales modalités techniques, sur le plan de l'aménagement de la Caserne et des ouvrages d'accès.

b) L'organisation des travaux

La maîtrise d'ouvrage de ce projet a été confiée aux collectivités locales, constituées en syndicat mixte regroupant le Conseil Régional de Basse-Normandie, le Conseil Général de la Manche et les trois communes de Beauvoir, Le Mont-Saint-Michel et Pontorson.

Une organisation spécifique a été mise en place dès 1995 autour d'une convention de partenariat entre l'Etat et le syndicat mixte. Un chef de projet a ainsi été nommé par le Premier ministre (19 avril 1995) et la Mission Mont-Saint-Michel créée au sein de la DDE de la Manche (mars 1996) afin d'assurer le pilotage de l'opération et la coordination de l'action des services de l'Etat au plan local. Elle assure également une mission de conduite d'opération pour le compte du syndicat mixte depuis la création de celui-ci.

Sur la base de ces décisions de principe prises en 1995, un travail important a été effectué lors des études préalables pour mettre en cohérence les études techniques des différents ouvrages et élaborer un projet d'ensemble, validé notamment par les ministères de l'Ecologie et de la Culture, garants de la protection du site et du monument.

Ces études ont conduit en 1999 à la réalisation d'un PTD (programme technique détaillé) examiné dans le cadre d'une conférence mixte à l'échelon central, ouverte le 28 décembre 2000 et validée par un procès verbal de clôture le 26 mars 2002.

Au plan local, une procédure de concertation préalable a été engagée par le syndicat mixte. Cette concertation portait sur l'ensemble des ouvrages constitutifs de l'opération. Décidée le 10 mars 1997, son bilan a été approuvé à l'unanimité par le syndicat, le 18 décembre 2000.

L'enquête publique s'est tenue du 23 juillet au 23 septembre 2002. La commission a formulé treize avis favorables assortis de vingt quatre recommandations et de six réserves, un avis défavorable relatif aux enquêtes parcellaires (le comité syndical a depuis autorisé son président à solliciter l'organisation de nouvelles enquêtes parcellaires), ainsi qu'une appréciation favorable sur l'estimation du coût du projet et sur le plan de financement.

B - Les principaux facteurs d'évolution des coûts

L'évolution des estimations de coût, fort complexe pour ce projet, peut cependant être résumée par ce tableau, exprimé en euros HT 2004.

	Estimation 1995 (annonce du Premier ministre) actualisée valeur 2004	Estimation 1999 (Programme technique détaillé) actualisée valeur 2004	Estimation Décembre 2004
Hydraulique			
Amont du barrage		10.3	28.4
Barrage	8	19.4	33.3
Aval du barrage	2.5	17.4	25.3
Total	10.5	47.1	87.0
Ouvrages d'accès (pont-passerelle,...)	32	34.1	43.2
Ouvrages d'accueil			
Parc de stationnement	11	14.7	22.5
Equipements publics		5.3	9.4
Navettes et dépôts	29	12.8	36.9
Total	40	32.8	68.8
Etudes, maîtrise d'œuvre et frais	7,6	9,9	8,6
Maîtrise ouvrage			
Investissements	-	-	8,5
D'exploitation			
Total HT	90,1	123,9	216,1
Total coût de revient	100,1	134	220

Si l'on compare ainsi globalement les coûts estimés en décembre 2004 à ceux du programme de 1995 actualisés par l'inflation (31,4% selon l'index TP01), au-delà des aspects purement techniques, quelques grandes causes d'évolution des coûts peuvent être mises en évidence :

- **le coût des ouvrages d'accès** a connu une progression relativement modérée (43,2 M€ contre 32 M€ actualisés), les projets techniques ayant très sensiblement évolué (cf. annexe 3.1) ;

- **le coût des navettes et du parc de stationnement** s'est accru de 70% (68,8 M€ contre 40 M€ actualisés), pour un programme modifié (notamment allongement du parcours des navettes, cf. points 2 et 3 ci-dessous) ;

- **les coûts de l'hydraulique** sont multipliés par 8, pour un programme beaucoup plus ambitieux (cf. point 2 ci-dessous).

Les principales causes d'évolution des coûts peuvent être ainsi résumées :

1) L'évaluation de 1995 avait été établie sans projet préalable

Les données 1995, outre qu'elles ne sont pas totalement homogènes et donc comparables avec les suivantes, ne sont indiquées que pour mémoire, ayant servi de référence au lancement du projet. Ce n'est qu'à partir de 1999 que l'on dispose d'une évaluation basée sur un programme technique détaillé, soit 99,1 M€ HT(valeur 1999).

2) Deux évolutions majeures sont en effet intervenues dans le programme, concernant l'hydraulique et le parc de stationnement, avant puis après 1999

a) Sur la partie hydraulique³

Le programme technique détaillé de 1999 a d'abord donné une toute autre dimension qu'en 1995 à la partie hydraulique du projet, après des travaux scientifiques approfondis. Un nouveau modèle physique de la baie est construit, complété par 3 modèles numériques. Une commission scientifique, recourant largement aux compétences déjà sollicitées pendant les années 80 est mise en place. Au lieu de prévoir le seul aménagement du barrage de la Caserne, il s'agit de **reconstruire un barrage 2 fois plus large**, de creuser à quelques kilomètres en amont du barrage un bassin de 21 hectares et de curer le Couesnon, afin de disposer de volumes suffisants pour effectuer des chasses d'eau autour du Mont ; il s'agit aussi de draguer la baie entre le barrage et le Mont afin d'y modeler convenablement le cours du Couesnon. L'estimation des coûts, pour l'hydraulique, passe alors de 8 à 33,3 M€ HT.

b) Sur le parc de stationnement

En 2002 une autre modification du programme est arrêtée, pendant l'instruction mixte à l'échelon central du projet : le parking initialement localisé dans l'enclos Morvan, sur les herbus, a une première fois été déplacé plus à l'intérieur des terres, derrière les digues. Un projet a été élaboré sur cette base avant d'être abandonné. A partir d'une interprétation restrictive de la loi littoral, le futur **parc de stationnement** ne sera pas implanté en limite du domaine public maritime entre le Mont (au nord) et le hameau de La Caserne (au sud), mais au sud de la Caserne, beaucoup plus en arrière du rivage.

Le trajet des navettes devra en conséquence être allongé, **des investissements supplémentaires doivent être prévus** en matériel de transport. Un projet urbain devient en outre nécessaire pour ce hameau, qui sera traversé par de fréquentes navettes en été (une navette toutes les 2 minutes et demie dans chaque sens en juillet et août), alors budgété à hauteur de 4,2 M€ HT.

La capacité du parking a également fluctué avant d'être fixée à 4150 places. Le nombre de visiteurs pouvant accéder au Mont ne devant pas, selon la décision du Premier Ministre diminuer par rapport à la situation initiale, le chiffre retenu a été fixé à partir du débit maximal de visiteurs observé en période de pointe, de 3000 passages à l'heure dans chaque sens, à la Porte de l'Avancée.

³ cf. annexe 3.2 pour des explications plus précises

c) D'autres ajustements plus ponctuels du programme sont intervenus

Par exemple à l'issue du concours ouvert pour la conception du barrage, la suggestion d'y **ajouter un belvédère**, dégagant un panorama remarquable sur le Mont, a été retenue.

3) Le coût du système de transport, fortement sous-évalué en 1999, a ensuite été révisé à la hausse

M€ H.T. (euros courants)	Mars 1995	Avril 1999	Février 2002	Décembre 2004	Facteur multiplicatif de 2002 à 2004
Système de transport					
Série reconstituée	26.42	10.2	14.03		
Nouvelles estimations			12.86	36.95	X 2.9
Dont construction des navettes			6.591	28.750	X 4.4
Rappel de l'ensemble du projet	76,2	106,4	134	220	X 1.6

Une série homogène des prix du système de transport n'a pas pu être reconstituée sur toute la période, mais les estimations montrent clairement une évolution paradoxale des prix avec une forte baisse de 1995 à 1999 (- 61 %) suivie d'une hausse considérable de 1999 à 2004 (avec un facteur multiplicatif de 4,4). Les principaux facteurs explicatifs sont les suivants⁴ :

- La sous-estimation de 1999 résulte d'une mauvaise appréciation de la complexité des navettes

Le programme technique détaillé, en 1999, a en effet retenu le choix d'un petit train routier (comme on en rencontre souvent dans des sites touristiques), dont il convenait d'améliorer le design ; l'estimation des coûts en était fortement réduite (de 26,4 à 10,2 millions d'€ HT). L'impossibilité d'utiliser un tel petit train sans lui faire demi-tour à chaque trajet, qui n'était pas apparue au cours des phases amont du projet et la précision d'accostage aux stations qui est ensuite apparue nécessaire, ont conduit au choix d'un transport guidé évalué à 37 millions d'€ HT en 2004, ce qui confirme finalement le budget d'origine attribué à cet équipement.

Cette sous estimation résulte donc d'une mauvaise appréciation de la complexité des navettes, faisant en l'occurrence apparaître une grave défaillance de l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

- En 2002, le déplacement du parking, en allongeant la distance d'accès au Mont a augmenté proportionnellement le coût du système de transport.

- A diverses reprises, certaines contraintes ont été sous-estimées lors de l'élaboration du dossier.

⁴ Ils sont développés en annexe 3-3.

La mission s'interroge ainsi sur le choix de commencer par le lancement d'un concours de design, sans intégrer toutes les contraintes auxquelles les constructeurs devaient satisfaire.

- *L'absence initiale de provisions pour aléas a dû être corrigée ensuite.*

4) Le coût du pont-passerelle⁵ a subi une évolution similaire

Évalué en 1995 à 23,4 M€, son coût est réduit à 11,8 M€ en 1999, puis réévalué à 40 M€ en 2004.

5) L'inévitable dérive des prix et des coûts, à un rythme structurellement supérieur à l'inflation, n'avait pas été prise en compte

La hausse des prix, faible en début de période, s'accélère en ce qui concerne les travaux publics. La dérive totale de 1995 à 2004 est de 31,4%. La tendance pour ce secteur est actuellement de l'ordre de 4% par an, cette dérive devra être prise en compte, les travaux devant durer plusieurs années.

6) Certaines contraintes techniques ne pouvaient être connues ou ont mal été évaluées

Des raisons techniques, non identifiées à l'origine du projet, expliquent d'autres ajustements de coûts : par exemple l'autorisation préfectorale donnée en 2003 au titre de la loi sur l'eau inclut des passes à poisson pour le barrage, non prévues par le programme de 1999.

Le volume des sédiments à extraire du Couesnon en amont du barrage, évalué à 250.000 m³ en 2002, est désormais estimé à 650 000 m³, après la désignation du maître d'œuvre pour les travaux hydrauliques et les derniers relevés topographiques.

7) Des provisions sur travaux n'ont pas été prises en compte initialement

A la différence des chiffres antérieurs, l'estimation de 2004 inclut une provision sur travaux, à hauteur de 15 % ; une provision pour d'éventuels travaux supplémentaires nécessaires à l'exploitation des équipements (navettes) est alors également prévue ; leur montant cumulé est de 27,2 M€ HT.

C – L'état actuel d'avancement technique du projet

Lorsque la mission a été nommée, le projet était très largement engagé, en réduisant d'autant les marges d'appréciation.

A ce jour, l'avancement des dossiers techniques est le suivant :

1) Le barrage

- consultation, lancée au mois de mars dernier, pour la réalisation des équipements (vannes) jugée infructueuse, à relancer prochainement ;

⁵ Cf. annexe 3-1 pour une description de ses caractéristiques.

- consultation restreinte, lancée début février, pour le génie civil, dont la notification du marché est espérée avant la fin de l'année ;

- consultation concernant les superstructures (balcon maritime) à lancer dans la foulée ;

- les demandes d'autorisation de construire sont en cours d'instruction.

2) Les aménagements hydrauliques

Les avants-projets (AVP) tant amont qu'aval ont été remis et sont en cours d'examen avant validation.

3) Les ouvrages d'accès

L'avant-projet (AVP) a été remis et est en cours de validation.

4) Les ouvrages d'accueil

Les phases Projet (PRO) ont été lancées début janvier 2005 en ce qui concerne la réalisation du parc de stationnement et les espaces publics de la Caserne,

Les différents bâtiments (atelier dépôt, ateliers barrage et ouvrage d'accès, CID ...) sont au stade de l'avant-projet.

5) Les navettes

Les offres faites dans le cadre d'une procédure de « dialogue compétitif » sont en cours d'examen.

D - Les incertitudes techniques et budgétaires restant à lever sur le projet actuel

La mission a constaté qu'en dépit de l'état d'avancement important du projet, il restait encore des facteurs d'incertitudes pouvant augmenter significativement son coût.

1) Les incertitudes hydrauliques

Les évaluations de décembre 2004 restent encore à compléter ou à confirmer, sur plusieurs points.

a) Une première incertitude porte sur les résultats des appels d'offres

D'ores et déjà, la première consultation lancée pour les équipements du barrage n'a donné lieu qu'à une seule réponse, supérieure de 2 M€ soit de 20 % à l'estimation. Certes, des explications peuvent être apportées à ces résultats, notamment un délai de réponse trop court, mais ceux-ci ne laissent pas d'inquiéter sur la fiabilité des estimations.

b) Le mode de dévolution des travaux du barrage lui-même, avec trois marchés séparés pour le génie civil, les équipements et la plateforme-belvédère, constitue par ailleurs un facteur de risque supplémentaire, compte tenu de l'imbrication des travaux

La mission recommande un marché unique avec pilotage par l'entreprise de génie civil pour gérer les nombreuses interfaces des lots.

c) D'autres interrogations subsistent

- une protection des berges du Couesnon, à nouveau soumises à des courants de marée (jusqu'à 1,8 m/s entre le barrage et le réservoir de l'anse de Moidrey) ne sera-t-elle pas nécessaire ? Dans ce cas un surcoût devrait être prévu, pouvant aller jusqu'à 4,5 M€ HT.

- En outre la destination des terres à extraire de l'anse du Moidrey et du Couesnon (1.650.000 m³) n'est pas encore complètement précisée, l'utilisation prévue par les agriculteurs n'ayant fait l'objet jusqu'alors d'aucune convention. Un délai est à prévoir pour négocier de tels accords, leur coût sera nécessairement à supporter par le syndicat mixte ; il risque d'être d'autant plus élevé qu'aucune solution alternative n'est actuellement disponible.

L'extraction de ces matériaux peut se révéler également délicate, comme l'ont montré de récents essais, compte tenu de la nature meuble du sol (anciens sédiments marins), et de la surface déjà en partie occupée par des mares affectées à la préservation d'une espèce menacée.

- Concernant les travaux hydrauliques à l'aval du barrage, une partie de la somme à valoir de 15 % est doré et déjà consommée par des travaux divers déjà identifiables (rabattement de nappe, batardeau..).

- Enfin s'ajoute à cela une erreur de date de référence de l'estimation des travaux dont l'impact est de 1,5 M€.

Il est difficile à ce stade de chiffrer précisément le coût total de ces incertitudes, **mais leur cumul peut dépasser une quinzaine de millions d'euros**, hors toute provision pour révision des prix entre décembre 2004 et la date de réalisation des travaux.

2) Les incertitudes sur le dossier des navettes

Au stade des consultations en cours⁶, le cahier des charges retenu pour les navettes conduit à deux réponses très contrastées sur le plan technique et budgétaire, tant au regard de la contrainte de réversibilité que de la contrainte de guidage.

Ces éléments nouveaux conduisent à s'interroger sur les choix amonts (cf. partie II, C).

3) Les questions posées par la traversée du hameau de la Caserne

Le hameau urbain, qui comporte hôtels, restaurants et commerces, est situé au sud de la digue route, le long des RD 976 et 275, à proximité du barrage actuel sur le Couesnon. Il est partagé entre les communes de Pontorson (Ardevon), de Beauvoir et du Mont-Saint-Michel.

La maîtrise de l'urbanisme, de la circulation et du stationnement automobiles, ainsi qu'un passage sécurisé des navettes dans ce hameau, sont indispensables à la réussite du projet global.

⁶ A ce stade de l'examen des offres, le présent rapport ne peut aller au-delà de ces commentaires, pour des raisons de confidentialité.

L'importance de ces enjeux et la nécessité de faire des choix cohérents, certainement délicats compte tenu des intérêts économiques en cause, ne nous semblent pas correctement perçues par nos divers interlocuteurs.

a) Un urbanisme non maîtrisé

Les communes d'Ardevon et de Beauvoir se sont dotées de POS, mais celle du Mont-Saint-Michel n'en a pas. Un SCOT sur le sud Manche est en préparation mais ne saurait traiter les problèmes de détails du hameau.

La mission rappelle que le CIADT du 23 juillet 1999 avait adopté le principe d'un Projet d'Intérêt Général (PIG) qui aurait comporté « des préconisations de l'Etat sur l'urbanisme du hameau de la Caserne ». Il est regrettable que ce projet de PIG ait été abandonné.

b) L'absence de plan de circulation et de stationnement

Il est prévu que les navettes, dont le point de départ est situé à proximité du parc de stationnement général au sud du hameau, circulent pour l'essentiel sur la voie publique (RD 976) sans jamais disposer d'un « site propre réservé ». On prévoit en même temps qu'elles écoulent un flux horaire compris entre 2000 et 3000 visiteurs par sens, 25 jours par an, et compris entre 1000 et 2000 visiteurs par sens 85 jours par an. Ceci est incompatible avec le risque de se trouver à tout moment bloqué par un véhicule mal garé ou un embarras de circulation.

En fait le projet global et l'emplacement retenu pour le grand parc de stationnement supposent un plan de circulation et de stationnement rigoureux, notamment dans les périodes de pointes, soit une centaine de jours par an.

Il faudrait que dans ces périodes au moins :

- les accès au hameau par les RD 976 et 275 soient contrôlés et interdits sauf aux riverains, avec obligation pour les visiteurs d'utiliser le parking général ;

- le stationnement sur la voie publique soit interdit.

c) Les modalités d'exploitation des navettes sont à préciser

Deux arrêts intermédiaires sont prévus et un troisième est envisagé :

- un arrêt sur chaussée au centre du hameau de la Caserne (juste au Nord du carrefour des RD) ;

- un arrêt à hauteur du barrage du Couesnon (au nord du hameau) ;

- un éventuel arrêt sur la digue avant l'entrée du pont passerelle.

Si la multiplication des arrêts peut répondre à une logique commerciale à La Caserne, elle n'est guère compatible avec la fréquence des navettes et les débits annoncés en périodes de pointe.

De plus, il est prévu une liberté totale d'accès, sans aucun contrôle. Outre l'absence de recettes que cela implique, on doit s'interroger sur les risques de bousculades et de surcharge aux arrêts intermédiaires.

4) Les incertitudes juridiques

a) Les enquêtes publiques et la DUP

Quatorze enquêtes publiques ont été réalisées simultanément pour l'opération du Mont-Saint-Michel. Aucun recours n'ayant été introduit dans les délais, tous les arrêtés préfectoraux pris à l'issue de ces enquêtes publiques sont désormais définitifs et ne peuvent plus être annulés.

Ceci n'interdit pas des recours fondés sur l'éventuelle illégalité de ces arrêtés, par la voie de l'exception d'illégalité. Ceci pourrait entraîner l'annulation des arrêtés de cessibilité et donc des ordonnances d'expropriation.

Le seul risque sérieux d'annulation pourrait être la hausse du coût du projet, mais les juristes sont partagés sur cette éventualité.

Au cas où un tel recours aboutirait, son principal effet serait de bloquer l'expropriation de parcelles n'ayant pas fait l'objet d'acquisitions amiables. Ceci pourrait concerner les bâtiments d'exploitation de la navette et le cheminement piétonnier à l'est, donc aussi le passage de la navette en solution alternative (cf. partie II C2) ; on serait alors obligé de refaire une procédure et de réaliser les travaux en deux phases.

b) La parcelle extraite du champ de l'enquête

Il est très souhaitable d'acquérir la parcelle ZA68, qui (curieusement) n'a pas été inscrite dans les enquêtes, pour réaliser le cheminement à l'est de la Caserne (éventuel passage du tracé variante de la navette). Il serait alors nécessaire de procéder à une nouvelle enquête parcellaire sur la base de la DUP actuelle (sous les réserves déjà exposées) et en s'appuyant sur la recommandation de la commission d'enquête.

c) Le contournement routier du parc de stationnement

A l'examen du schéma de circulation à la Caserne, il apparaît que la mise en place d'un contrôle d'accès supposerait de pouvoir contourner le parc de stationnement par le sud.

Cette hypothèse est jugée par certains irréalisable juridiquement, en application de l'article L 146-7 de la loi littoral, relatif à l'interdiction de réaliser de nouvelles routes de transit à une distance du rivage inférieure à 2000 mètres du rivage.

A l'examen, la route traversant la Caserne existant déjà, son déplacement ne pourrait être assimilé à la création d'une voie nouvelle. De plus, ce déplacement permettrait de l'éloigner du rivage au lieu de l'en rapprocher. Un projet similaire a déjà été réalisé dans le site classé du Cap « Gris Nez Blanc Nez ».

Cette voie de contournement étant nécessaire au bon fonctionnement du schéma de circulation de la Caserne, la mission demande de préciser l'expertise juridique sur cette disposition.

5) Les conditions de l'exploitation ne sont pas suffisamment appréhendées

D'une manière générale, la mission a observé une certaine difficulté, pour les acteurs de ce projet, à définir la totalité des opérations nécessaires à sa finalisation. Il est vrai que la Mission Mont-Saint-Michel de la DDE, comme le syndicat mixte lui-même, disposent d'équipes techniques relativement restreintes, au regard de la dimension et de la complexité du projet.

L'exploitation elle-même du parc de stationnement, des navettes, de la passerelle et des aménagements hydrauliques, qui sont de la responsabilité exclusive des collectivités, n'entre pas dans le champ de la présente mission d'expertise demandée par l'Etat. Au-delà des incertitudes précédemment rappelées sur le bon fonctionnement du dispositif, d'autres existent s'agissant des coûts d'exploitation. Or, ces coûts ne seront pas négligeables, au moins sur 2 points :

- le système de transport exploité toute l'année, est logiquement **dimensionné pour la pointe de l'été** : on sait qu'en tel cas, les coûts d'exploitation seront particulièrement élevés. La mise en concurrence de l'exploitation des navettes, dans le cadre d'une délégation de service public (voir plus loin), amènerait des éléments de réponse opportuns sur ce point.

- l'accessibilité aux marées, restaurée pour le Couesnon et pour l'Anse de Moidrey, conduira à des dépôts de sédiments. Même si le volume actuellement envisagé (qui paraît être une évaluation minimale aux membres de la mission), soit 27.000 tonnes par an, n'est pas dépassé, **des travaux d'entretien seront nécessaires à échéances courtes** (tous les 2 ou 3 ans), sauf à prendre le risque de constater rapidement l'inutilité des investissements antérieurs. La technique actuellement envisagée pour ces travaux (dragage « à l'américaine », avec rejet des sédiments dans le lit du Couesnon) n'est pas encore validée au titre de la loi sur l'eau. S'il se confirmait qu'elle ne peut être retenue, les coûts d'entretiens en seraient encore alourdis.

Compte tenu de ces enjeux, la mission considère que l'établissement par le syndicat mixte d'un projet approfondi d'exploitation, en termes techniques et en termes budgétaires, est un préalable indispensable au bon déroulement de l'opération.

Il conviendrait donc d'attirer l'attention du syndicat mixte sur les frais annuels à prendre en charge.

E - Les limites de la gouvernance

Entre l'estimation de décembre 2004 (220 M€ de coût de revient, valeur décembre 2004) et les 134 M€ approuvés en réunion interministérielle, en 2002, 86 M€ sont donc actuellement non financés, dont une cinquantaine pour l'Etat. Sans compter que, sur la base des projets actuels, le coût total pourrait avoisiner les 260 M€, y compris les révisions de prix de décembre 2004, à la date de réalisation effective des travaux. Les besoins de financements complémentaires commenceront à apparaître en 2007, mais **porteront surtout sur 2008 et 2009 et plus faiblement sur 2010**, si le calendrier actuel est respecté.

L'Etat se voit donc contraint de dégager une enveloppe complémentaire de 50 à 75 M€ sur cette période ou à revoir à la baisse le projet, sans que cela ait été anticipé.

De nombreux facteurs expliquent que, in fine, la contrainte budgétaire n'ait pas irrigué à tous les stades le processus de décision concernant ce projet complexe. Certains s'expliquent par les circonstances et les caractéristiques propres à ce projet. D'autres paraissent plus contestables et résultent de certaines faiblesses de la gouvernance du projet.

1) Des difficultés inhérentes au projet expliquent pour partie cette absence de maîtrise des dépenses

a) Une démarche fondée sur le volontarisme, parfois au détriment d'une approche budgétaire suffisamment rigoureuse

Le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel est apparu quasiment dès la construction de la digue, en 1879. Des intérêts contradictoires, des incertitudes techniques tant sur les effets à terme de la situation actuelle que des solutions à apporter, ont contribué sans cesse à repousser toute décision.

Lorsqu'en 1994-1995, une prise de conscience plus forte de la progression des herbues, a permis de réunir un consensus politique, le premier ministre a pu s'engager fortement sur ce projet, de manière à ce que les décisions apparaissent irréversibles.

Pour autant, même si des études sérieuses avaient été préalablement menées, les conditions du chiffrage initial de 76 M€ ne permettaient pas de rendre compte de manière définitive du coût réel du projet, faute à ce stade d'un programme technique détaillé.

Ainsi, le projet de 1995 prévoyait simplement de modifier le barrage afin de rétablir les courants de marée descendante à la sortie du Couesnon. Les études hydrauliques ultérieures ont montré que le courant aurait été insuffisant au regard d'un objectif de dégagement du Mont et qu'il fallait donc curer le Couesnon et creuser l'anse de Moidrey. La poursuite de ces essais a également fait apparaître l'intérêt de travaux en aval du barrage, dans le chenal du Couesnon et la nécessité de reconstruire le barrage...

De même, des études complémentaires spécifiques sont apparues nécessaires sur l'écologie de la baie.

Ces différents éléments sont responsables de 76 M€ de hausse entre 1995 et 2004 (mesurés en euros constants 2004).

Les grandes options techniques correspondant au choix d'un projet ambitieux ont donc été prises sans que leurs implications financières aient pu être connues avec suffisamment de certitude. Or, si certaines de ces orientations ont été retenues sur la base d'un chiffrage initial qui est apparu alors raisonnable, les conditions d'un réexamen de certaines options au regard de l'évolution des coûts n'ont pas été organisées et n'ont pas eu lieu.

A l'inverse, il est cependant probable que si les pouvoirs publics avaient attendu d'avoir toutes les données en main pour prendre une décision, ce dossier n'aurait guère évolué.

Ce n'est qu'en progressant dans les études, qu'en approfondissant certains aspects, que des impossibilités ou des contraintes se sont révélées, en accroissant le coût.

Sans compter que l'exigence d'études complexes et longues s'est inévitablement accompagnée de modifications de l'environnement juridique, administratif et technique du dossier.

Au total, le processus même de décision retenu, s'il était à même de faire enfin avancer le projet, ne pouvait qu'induire de grandes incertitudes sur son coût final.

b) Un projet qui est resté ambitieux dans ses objectifs, indépendamment de l'évolution de son coût

Une second élément explique la difficulté à mieux maîtriser le coût d'un tel projet : site classé à l'UNESCO, le Mont-Saint-Michel est devenu emblématique d'une ambition culturelle et politique des pouvoirs publics.

Cela s'est traduit par l'absence de choix sous contrainte budgétaire : d'emblée (cf. discours du premier ministre en 1995 puis CIADT du 23/07/1999), l'objectif affirmé a été à la fois non seulement de supprimer la digue route et de modifier le barrage, mais aussi de « rétablir un environnement naturel mouvant d'eau et de grèves ». Dès lors, les gestionnaires du projet ont privilégié cette dimension plus mythique en travaillant sur une obligation de résultats et non de moyens.

Par ailleurs, il est symptomatique de relever, une fois la décision initiale prise en 1995, qu'à aucun moment dans le processus de décision au niveau politique des choix n'ont été proposés en terme de niveau d'exigence et de niveau de dépenses associé. En dépit des augmentations du coût du projet, les réunions interministérielles à Matignon se sont largement limitées à effectuer ou confirmer des options techniques et à en répartir les surcoûts entre les ministères concernés, étant en outre relevé qu'entre avril 2002 et aujourd'hui, aucune réunion ne s'est tenue à ce niveau (exceptée une réunion spécifique en janvier 2004)⁷. Pourtant, un tel projet se prêtait à un débat sur le prix que la collectivité était prête à mettre au regard de la qualité et de la durabilité du projet. Ces débats n'ont pas eu lieu.

- Ainsi, à titre illustratif, sur le sujet des navettes, il a été décidé de commencer par un concours de design industriel en mai 2001, au risque d'accroître les contraintes techniques et donc le coût du système de transport.

- De même, face aux risques d'insécurité juridique résultant de l'interprétation de la loi littoral quant à l'emplacement du parking, il a été préféré la solution nettement plus coûteuse mais à l'époque non chiffrée d'un déplacement au sud que d'examiner les moyens législatifs de sécuriser les choix initiaux.

- Le manque de rigueur dans l'actualisation de certaines dépenses (cf. augmentation annuelle très sensible des volumes à curer dans le Couesnon, qui aurait pu et du être estimée et valorisée lors de l'estimation du projet en 2002) n'a pas non plus contribué à éclairer les décideurs politiques. Le même constat peut être fait s'agissant de l'évaluation des coûts de fonctionnement qui résulteraient de la maintenance des futurs équipements, selon les options retenues, y compris au regard de l'efficacité dans le temps des travaux entrepris (30 ans ont pu être évoqués).

En d'autres termes, il n'y a pas eu vraiment *arbitrage* politique, une fois que les enjeux financiers sont apparus plus substantiels qu'initialement prévu, sur différents degrés d'ambitions possibles, des solutions les plus ambitieuses aux plus modestes (remplacement partiel uniquement de la digue par exemple).

⁷ Cf. annexe 4 résumant les comptes-rendus des réunions interministérielles.

Cette absence d'arbitrage politique est particulièrement évidente s'agissant des travaux hydrauliques.

Le discours du Premier ministre, en avril 1995, mettait en avant un projet assez peu coûteux (8M€ pour ré-équiper le barrage) au service d'un intérêt plus général (« restituer au Mont son caractère maritime »). Les études menées entre 1996 et 1999 ont montré la difficulté de rendre ces deux approches compatibles. La solution retenue a bien fait l'objet de débats au sein d'une « commission scientifique » assistant le chef de projet et mêlant universitaires, scientifiques et fonctionnaires des collectivités locales et de l'Etat. Mais le coût du projet n'y a pas été affirmé comme un critère pertinent de choix.

Les augmentations de budget qui en sont issues ont bien été validées en interministériel (dans la limite de 134 M€). Toutefois, le choix de fond sous-jacent, entre une solution peu coûteuse mais guère efficace et une solution plus satisfaisante mais bien plus coûteuse, n'a jamais été soumis en tant que tel à arbitrage interministériel. Un éventuel phasage des travaux n'a pas été non plus évoqué.

La concomitance d'une évaluation de départ basse et d'une mutualisation des financements, en réduisant le coût pour chacun, a sans nul doute contribué au choix de la solution ambitieuse de 1999, jamais réévalué depuis. Ce qui pouvait aller de soi en 1995, sur la base des données financières existantes, aurait pu mériter un réexamen au regard de l'évolution des coûts.

C'est ainsi le choix d'un projet qui en a déterminé le coût et l'ampleur, sans prise en compte, même partielle, de la contrainte budgétaire. Les interlocuteurs de la mission ont confirmé aux inspections qu'ils n'ont jamais eu à travailler sous contrainte budgétaire, même si le travail technique effectué l'a été en toute rigueur.

2) Les limites de la gouvernance en terme notamment de prise en compte de la contrainte budgétaire

Les spécificités du projet n'expliquent pas à eux seuls que la question ne se soit jamais réellement posée de savoir si ce n'était pas l'ambition du projet qui devait au moins en partie s'adapter aux ressources disponibles plutôt que l'inverse. En matière de gouvernance du projet, l'Etat s'est donné les moyens de veiller à la qualité du projet, mais pas d'en contrôler le coût, comme si cette préoccupation était inexistante ou seconde.

a) L'Etat a assumé un rôle prépondérant durant la phase sensible de la définition du projet, tout en s'excluant de la maîtrise d'ouvrage

Une certaine dilution des responsabilités caractérise le montage initial.

- S'agissant de l'Etat, il est le plus directement concerné par un projet d'ampleur nationale, si ce n'est internationale⁸, situé sur le domaine de l'Etat, soumis à des contraintes réglementaires⁹ fortes relevant des différents ministères et nécessitant des financements dépassant très largement les compétences et les possibilités des collectivités locales.

⁸ Il est le garant des engagements internationaux de la France (patrimoine mondial UNESCO, protections liées à la richesse écologique de la baie...).

⁹ Il est le garant de la légalité du projet et du respect des réglementations en vigueur (site classé, monuments historiques, domaine public maritime), et de la consultation des commissions nationales prévues (commission supérieure des sites, et commission supérieure des monuments historiques).

Cette situation explique que de fait les études aient été financées et conduites sous la responsabilité du chef de projet, assisté d'une mission composée d'agents de la DDE, qui a en outre assuré une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le compte du syndicat mixte en tant que conducteur d'opération¹⁰.

- Pour autant, diverses raisons, dont le souci de laisser la gestion et le fonctionnement ultérieur des aménagements aux collectivités locales expliquent en partie que la maîtrise d'ouvrage ait été confiée aux seules collectivités locales, sans participation de l'Etat. Ce dessaisissement total de l'Etat de la maîtrise d'ouvrage, qui plus est à sa demande, sur un projet d'une telle envergure, dont il est à l'origine et qui par ailleurs l'implique directement, est surprenant. Une telle décision ne pouvait que soulever des difficultés lors de la phase initiale des études et encore plus en phase de réalisation (cf. partie II).

Durant cette phase d'études, la maîtrise d'ouvrage n'a en réalité pas eu les moyens humains de mener ses propres études et s'est reposée totalement sur le chef de projet et la mission Mont-Saint-Michel. Or, dans le même temps, il est de la compétence exclusive du maître d'ouvrage de définir le programme et d'arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle.

A ce titre, le syndicat prend les décisions opérationnelles nécessaires à la mise en œuvre du projet, est chargé des acquisitions immobilières et foncières qui s'y rattachent et fédère les financements des collectivités territoriales. Une fois les travaux achevés, le syndicat sera en charge « *de la gestion, de l'exploitation et de la maintenance de tous les aménagements, équipements, ouvrages et infrastructures liés au projet, ainsi que de l'organisation, de la gestion et de l'exploitation de la desserte du Mont-Saint-Michel, y compris le stationnement* ». ¹¹

La répartition des rôles entre les services de l'Etat et le syndicat mixte a fait l'objet d'un **protocole de partenariat signé le 13 juin 1997** par les préfets de la région Basse-Normandie et de la Manche d'une part et le président du syndicat mixte d'autre part. Celui-ci prévoit essentiellement un **comité de pilotage** entre les Préfets et le bureau du syndicat mixte (le chef de projet en assurant le secrétariat et préparant les propositions).

b) En étant à la fois au service de l'Etat et du syndicat mixte, la Mission Mont-Saint-Michel a pu mieux assurer la coordination, mais pas créer les conditions de véritables arbitrages

Si l'Etat n'est pas juridiquement présent dans la maîtrise d'ouvrage, il y a été étroitement associé, d'une part à travers le rôle de conducteur d'opération de ses services et d'autre part via le comité de pilotage.

- **Le chef de projet**, nommé par le Premier ministre, exerce la responsabilité des études confiées à l'Etat par le protocole. En outre, il assure la coordination interministérielle avec les services de l'Etat compétents et les relations avec le syndicat mixte. Bien que n'agissant que pour le compte de l'Etat, il doit pour ce faire s'appuyer sur la mission, par ailleurs conductrice d'opération.

¹⁰ Cette fonction de conducteur d'opération, n'a été que très faiblement rémunérée par le syndicat mixte (montant forfaitaire de 2 MF, fixé à l'origine et qui correspondra à 4% du coût total estimé de la structure, de 1996 à 2010).

¹¹ Extrait de l'article 2 de l'arrêté préfectoral du 16 janvier 2002, modifiant les statuts du syndicat mixte.

- **La Mission** est à la fois :

* placée sous la double autorité de la DDE de la Manche et du chef de projet, pour assurer le suivi des études menées sous la responsabilité de l'Etat ;

* conducteur d'opération pour le compte du syndicat mixte tout en remplissant parallèlement de fait des fonctions normalement dévolues au maître d'ouvrage (qui n'en avait pas alors les compétences humaines).

- **Le chef de la Mission** a également intuitu personae deux fonctions :

* chargé de mission auprès du préfet de Basse Normandie (préfet coordonnateur) et à ce titre il assure, sous l'autorité du chef de projet, le suivi technique du dossier pour le compte de l'Etat ;

* le conducteur d'opération du syndicat mixte.

Cette organisation a présenté de réels avantages en termes de coordination et de cohérence des études, et donc de réactivité, la mission ayant les compétences techniques et étant en permanence à l'interface des préoccupations de l'Etat et de celles des collectivités locales. Elle a également permis de laisser dans les faits un rôle central à l'Etat s'agissant de la conduite de l'étude du projet tout en impliquant les collectivités locales, sans la pleine participation desquelles aucun accord n'aurait été possible.

S'agissant du **comité de pilotage**, il convient de souligner qu'il ne s'est guère réuni (1^{ère} fois en janvier 2005) au niveau de responsabilité prévu. Des réunions de travail technique ont certes eu lieu chaque mois de manière informelle ; les conventions de programmation technique et financière n'ont pas vu le jour, ni les conventions budgétaires annuelles. Or, si cette organisation peut se suffire pour suivre techniquement le dossier, elle n'est pas du niveau de responsabilité suffisant pour en envisager d'éventuelles conséquences financières.

Plus globalement, cette organisation n'a pas suffisamment permis un regard critique extérieur, faute de contrepoids organisationnel en terme de préoccupations budgétaires.

L'organisation de la gouvernance du projet traduit le fait que **la recherche de la qualité du projet a toujours primé sur les contraintes financières.**

c) Un engagement total de l'Etat « bâtisseur » mais une absence de contrôle de l'Etat « financeur »

c1) L'intervention de l'Etat a été prévue à différents niveaux aptes à lui assurer une maîtrise technique du projet

Même si juridiquement le syndicat mixte a rempli son rôle de maître d'ouvrage, en approuvant à chaque fois les projets et les estimations, le dispositif mis en place avait pour objectif principal de confier à l'Etat la responsabilité première des études, à travers la Mission et le chef de projet, qui a dans les faits été le véritable inspirateur des études¹².

¹² La lettre de présentation du programme technique détaillé de 1999, signée par le président du syndicat mixte, précise que « en liaison avec les deux partenaires du projet, l'Etat et le syndicat mixte, ce dossier a été établi **sous la direction et la responsabilité du chef de projet** ».

Cette responsabilité était au demeurant rendue nécessaire au regard des compétences propres à l'Etat régalien et du fait de l'absence de compétences suffisantes au sein de la maîtrise d'ouvrage.

c2) L'Etat financeur n'apparaît guère en revanche dans le processus de décision

Ni auprès de la maîtrise d'ouvrage ni au sein de l'Administration d'Etat, la contrainte budgétaire n'a été explicitée et organisée.

* Pour sa part, l'Etat ne s'est pas donné les moyens d'organiser en son sein un véritable contrôle budgétaire :

Alors que les finances de l'Etat sont sous contrainte budgétaire forte, Le MINEFI et en particulier le ministère du budget apparaissent peu présents dans le suivi de ce dossier important et surtout suffisamment novateur pour se prêter à des dérapages budgétaires.

- selon le CIADT du 23 juillet 1999, mandat a été donné aux ministres chargés de l'environnement et de l'équipement d'assurer la coordination générale du projet, en liaison étroite avec le ministère en charge de la culture, le préfet de région Basse-Normandie devant quant à lui assurer l'articulation des financements de l'Etat avec ceux des collectivités locales, veiller à l'inscription des crédits Feder et négocier le futur contrat de plan Etat-région.

- Certes, le MINEFI a été associé aux réunions interministérielles mais celles-ci ont été très peu consacrées aux questions budgétaires, étant en outre précisé que les caractéristiques du projet ont fait qu'il n'y avait pas réellement de chef de file clairement identifié à la direction du budget. Plus spécifiquement, c'est essentiellement la direction générale des impôts, s'agissant du MINEFI, qui a suivi ce projet, sur les aspects TVA.

S'agissant du **comité des administrations centrales**¹³, qui se réunissait régulièrement, ses travaux n'ont porté que sur des aspects techniques. La direction du Budget n'y a jamais participé.

Au niveau local, le trésorier payeur général n'a pas non plus été un acteur important, faute d'avoir été associé aux suivi du dossier¹⁴, même si par nature le Préfet représente l'ensemble des départements ministériels.

Résumé : La conduite du projet a été globalement satisfaisante du point de vue de sa gestion technique. En revanche, sa grande faiblesse a été que la contrainte budgétaire n'est jamais apparue comme déterminante dans les choix, en dépit du coût potentiel du projet. Plus concrètement, les grandes compétences techniques mises au service de ce projet par l'Etat n'ont pas eu d'équivalent en matière de contrôle budgétaire. La limitation des dépenses, tant du point de vue du coût d'investissement que de fonctionnement, n'est pas apparue comme une véritable contrainte.

¹³ DNP, DE, DAPA, DGUHC, DTMPL, et DATAR essentiellement.

¹⁴ La mission a noté que dans d'autres grands projets, le TPG a été à l'inverse directement associé aux réflexions.

II - LES PROPOSITIONS DE LA MISSION

Des choix devront être faits entre :

- privilégier le respect du calendrier en réduisant fortement les options possibles,
- rendre possible certaines d'entre elles, au risque de décaler encore la fin des travaux.

Optimiser la gestion et rechercher des économies sans dénaturer le projet suppose de rouvrir certaines options, déjà tranchées ou non réellement étudiées. Compte tenu de l'état d'avancement du projet (certains travaux sont au stade de la consultation des entreprises), une remise en question de certains éléments clefs du projet serait de nature à allonger le délai de réalisation des opérations, sans doute de 18 mois à deux ans¹⁵.

En contrepartie de cette souplesse accrue, plusieurs inconvénients doivent être mesurés : risques juridiques, risques de décrédibilisation du projet¹⁶, coût politique local, risques d'indemnités à verser et surtout de perte des 17 M€ du FEDER¹⁷.

La mission propose de rendre la gouvernance plus efficace (A), de permettre à l'Etat d'y jouer pleinement son rôle (B) et suggère des arbitrages possibles quant à la nature et l'étalement des travaux (C).

A - Une gouvernance rendue plus efficace

Il est à ce stade indispensable de tirer les enseignements du passé et de prendre en compte le passage à la phase des travaux :

- d'une part, en recherchant des modes de gestion du projet plus adaptés à la phase de réalisation puis le cas échéant de fonctionnement (1) ;
- d'autre part, en réexaminant le processus de décision pour permettre à l'Etat de se faire entendre sur les choix techniques et budgétaires (2) ;
- enfin, au sein de l'Etat, par une meilleure identification et revalorisation de la fonction budgétaire (3).

Ces deux derniers aspects sont plus particulièrement liés, l'Etat devant faire face à un triple défi :

- respecter son engagement de financer 60% du projet hors préciput ;
- se garantir que sa contribution totale ne dérapera pas ;
- tout en s'étant volontairement exclu de la maîtrise d'ouvrage.

¹⁵ Choix de l'emplacement du parking et nouvelle DUP, association à certaines conditions de partenaires privés au projet, ce qui suppose de les y associer plus en amont, etc.

¹⁶ Tout report faisant douter de la volonté des pouvoirs publics de financer le projet ou d'aller jusqu'au bout.

¹⁷ Les travaux éligibles devant être commencés avant fin 2006 et les paiements effectués avant fin 2008.

Il convient donc que, d'une manière ou d'une autre, l'Etat puisse approuver formellement les dépenses engagées par le syndicat mixte. A défaut, un système de plafonnement de sa contribution sur la base des dépenses évaluées par la mission, devrait être envisagée.

1) Le coût et la complexité du projet justifient la recherche de solutions innovantes au niveau de la maîtrise d'ouvrage

Deux objectifs doivent être recherchés simultanément : associer autant que possible le secteur privé à la mise en œuvre et à la gestion du projet Mont-Saint-Michel ; créer les conditions d'une maîtrise d'ouvrage forte. Certes, l'Etat n'est pas directement concerné par la maîtrise d'ouvrage, puisqu'il a choisi de ne pas en faire partie. Cependant toute défaillance à ce niveau se répercutera sur le coût du projet et donc sur la contribution de l'Etat, sauf à ce que celui-ci plafonne sa contribution.

a) Certaines options visant à associer le secteur privé sont à ce stade écartées pour des raisons de faisabilité juridique et de calendrier

Le Syndicat Mixte a fait procéder, début 2005, par un cabinet d'avocats, à une étude visant à examiner les conditions dans lesquelles le montage juridique actuel (maîtrise d'ouvrage publique totale) pourrait être modifié, notamment en vue d'associer des partenaires privés au projet. Il en résulte les principales conclusions suivantes, que la mission partage :

a1) La conclusion d'un **bail emphytéotique administratif (BEA)** qui fait supporter au tiers privé le financement de l'investissement en lui confiant la maîtrise d'ouvrage de l'opération, paraît difficilement envisageable, le choix de ce contrat pouvant être apprécié comme un détournement des règles de maîtrise d'ouvrage publique (dans la mesure où le syndicat serait alors considéré comme souhaitant confier à un tiers la réalisation d'un montage dont il aurait précédemment ordonné la conception en tant que maître d'ouvrage public).

a2) Le recours à un **contrat de partenariat public-privé (CPPP)**, aurait peut-être apporté des éléments de réponse sur certains points du projet, notamment sur la maîtrise et l'étalement de la contribution financière des pouvoirs publics.

Ce système a été écarté pour deux raisons principales :

- d'une part, il existe une incertitude juridique sur l'étendue des compétences qui pourraient être confiées au CPPP : certains juristes estiment que l'exécution d'une mission de service public, en l'occurrence l'exploitation du système de transport (parc de stationnement et navette), ne saurait rentrer dans le champ du CPPP,

- d'autre part, la négociation d'un CPPP, via un dialogue compétitif, décale le début des travaux de 2 ans environ et nécessite de résilier ou transférer les marchés de maîtrise d'œuvre, ce qui entraîne des surcoûts et comporte des risques juridiques.

Pour sa part, et notamment en raison des délais inhérents à la procédure de dialogue compétitif, qu'implique le recours au CPPP, le syndicat mixte a renoncé à la conclusion d'un contrat de partenariat public-privé pour lui préférer une formule de coopération plus classique.

Cette option impliquant une nouvelle procédure de DUP et la perte des aides du FEDER¹⁸, elle ne pourrait être rouverte que si par ailleurs le projet était différé d'au moins trois ans.

a3) La solution envisagée par le Syndicat Mixte d'une combinaison d'une délégation de services publics (DSP) pour la navette et le parking¹⁹ et d'un mandat à la mission pour les aspects hydrauliques est réalisable dans le schéma actuel.

- Le syndicat mixte envisage de conclure une délégation de service public confiant au secteur privé tout ou partie de la construction et l'exploitation des **ouvrages sièges d'activités de service public (parc de stationnement et navette)**.

L'étude complémentaire menée par le cabinet d'avocats précité propose divers scénarii, selon des formules de coopération plus ou moins intégrées. Celle d'un contrat d'affermage est la seule possible pour les navettes, dans le respect du calendrier. Un contrat de concession ne peut être envisagé qu'en rouvrant certaines options, pour confier également la construction au délégataire, qui serait également chargé de la gestion.

Une telle DSP aurait l'intérêt d'associer des gestionnaires privés sur un aspect sensible du projet, en vue de professionnaliser l'exploitation, et, en ce qui concerne l'Etat, de le décharger de tout risque ultérieur.

Ce problème délicat est traité en détail dans l'annexe 6.

- **S'agissant des autres aspects, essentiellement hydrauliques**, des choix doivent être effectués rapidement, qui passent tous par un réel renforcement de la maîtrise d'ouvrage.

b) Organiser une maîtrise d'ouvrage forte, s'appuyant sur un mandat partiel

La phase de travaux qui s'engage comporte encore des risques de dérapage des dépenses. En outre, les problèmes d'exploitation méritent une véritable expertise, qui n'a pas encore eu lieu de manière suffisamment rigoureuse. Or, actuellement le Syndicat Mixte ne dispose pas des moyens suffisants pour faire face à ces défis.

Mettre en place une solution où le Syndicat Mixte assurerait la totalité des missions de maîtrise d'ouvrage supposerait des délais importants (recrutements spécifiques, etc.) et un arrêt provisoire de l'opération. Elle aurait l'avantage pour l'Etat d'être exclu du processus de décision, ce qui le conduirait logiquement à plafonner sa contribution et à ne pas participer à d'éventuels surcoûts.

Une solution plus réaliste, compte tenu du passé et de l'état actuel du projet, consisterait pour le Syndicat Mixte à confier à l'Etat (mission Mont-Saint-Michel) une convention de mandat, ce qui laisse les décisions majeures au Syndicat maître d'ouvrage.

Cette approche, si elle était retenue, supposerait d'une part un renforcement significatif de la mission, déjà partiellement engagé, mais aussi, en tout état de cause, une maîtrise d'ouvrage plus forte, qui puisse être un interlocuteur exigeant du mandataire. L'Etat devrait encore plus veiller, pour sa part, à ne pas oublier que le mandataire, même composé de services de l'Etat, est au service du maître d'ouvrage et ne représente pas le point de vue de l'Etat, qui doit s'exprimer par ailleurs.

¹⁸ sauf à redéployer les aides avant fin septembre sur d'autres projets.

¹⁹ Cf. annexe 6 pour plus de précisions.

2) Permettre à l'Etat de jouer pleinement son rôle dans la gouvernance du projet

a) Distinguer les responsabilités de l'Etat lors qu'il agit pour le compte du maître d'ouvrage et pour son compte propre

La Mission Mont-Saint-Michel ne doit plus agir à la fois au nom du maître d'ouvrage et de l'Etat. Certes, la mission Mont-Saint-Michel est physiquement dans des locaux différents de la DDE. Mais il faut aller au-delà. Sur un plan géographique, il ne serait pas illogique que la mission quitte Saint-Lô pour s'installer à Ardevon, face au Mont-Saint-Michel, où sont dorénavant installés les bureaux du syndicat mixte.

Au-delà, il est tout à fait possible et souhaitable de clarifier et distinguer plus clairement, dès maintenant, la place et les missions de chacun :

La Mission ne devra plus être à la fois : conducteur d'opération pour le compte du syndicat mixte, représentant des intérêts financiers de l'Etat, certificateur de la sécurité et responsable de la mise en service, représentant de l'Etat régalien au titre de la commission des sites notamment²⁰.

Par ailleurs, le chef de projet devant représenter les intérêts de l'Etat, la Mission Mont-Saint-Michel ne devrait plus être placée sous son autorité.

b) Affirmer le rôle de l'Etat ou plafonner sa contribution, dès lors que des décisions peuvent modifier le montant de sa contribution

Alors que le rôle de l'Etat était de jure et de facto déterminant dans la phase des études, son rôle apparaît très réduit en phase de travaux. D'une part, la fonction de maîtrise d'ouvrage devient plus prépondérante ; d'autre part, celle-ci vient de s'étoffer et de se donner plus les moyens de jouer son rôle. Or, les décisions prises dans la phase qui s'ouvre peuvent encore avoir des incidences fortes, tant sur la qualité du projet que sur son coût.

Un principe clair doit être posé : l'Etat ne pourra participer à des dépenses nouvelles sans qu'il en ait approuvé en amont le principe et le montant ou si ses propositions d'économies n'ont pas été prises en compte. Ce n'est pas le cas actuellement.

Il est en tout état de cause trop tard pour réorganiser significativement la maîtrise d'ouvrage, en y faisant rentrer d'une manière ou d'une autre l'Etat financeur.

En revanche, deux approches totalement opposées sont possibles :

- organiser, via le protocole et de manière pragmatique, les conditions d'un accord de l'Etat sur les principales décisions de la maîtrise d'ouvrage : mode de dévolution des travaux, choix des entreprises, planning, décisions de chantier, avenants, réceptions. Sa participation aux appels d'offres est une des modalités, mais ne se suffit pas. Une structure de concertation à un niveau suffisamment élevé entre l'Etat et le syndicat mixte doit garantir un suivi précis du déroulement du projet et permettre des décisions en amont ;

- à l'inverse, écarter clairement l'Etat des fonctions liées à la maîtrise d'ouvrage et faire plafonner ex ante sa participation financière. Au-delà de sa contribution financière ainsi plafonnée, l'Etat ne jouerait que son rôle régalien.

²⁰ Cf. par exemple sur le projet de navette, le chef de la mission est à la fois conducteur d'opération pour le compte du maître d'ouvrage et responsable de la sécurité et de l'autorisation de mise en service pour compte Etat.

La mission considère que si les voies d'un accord peuvent être trouvées sur la première approche, celle-ci est plus dans l'esprit des relations partenariales et de confiance qui ont prévalu entre l'Etat et les collectivités locales.

A cette fin, **le protocole de partenariat devrait être adapté** à la nouvelle donne marquée par le passage de la phase d'études à celle des travaux et par l'exigence de maîtrise des dépenses.

c) L'approche par une spécialisation de la maîtrise d'ouvrage entre l'Etat et le syndicat mixte par nature de travaux n'est plus pertinente

Une autre solution, plus radicale, consisterait à restituer à l'Etat la maîtrise d'ouvrage de certaines opérations du projet, qui incluraient notamment les aménagements hydrauliques et une partie des ouvrages d'accès, et ce, dans la limite de la contribution financière actuellement mise à sa charge (environ 112,5 M€). Cette formule reviendrait à scinder la maîtrise d'ouvrage en deux parties : celles revenant à l'Etat, qu'il financerait seul, et celles revenant au syndicat mixte, qu'il financerait principalement grâce aux contributions des collectivités territoriales.

Censée apporter un soulagement aux difficultés financières et de trésorerie du syndicat mixte, cette solution présente de nombreux inconvénients :

- elle remettrait en cause l'architecture du projet telle qu'elle est conçue depuis l'origine et bouleverserait les équilibres politiques et financiers définis en 1995 et régulièrement réaffirmés depuis une dizaine d'années ;

- la dualité de maîtrise d'ouvrage offrirait le risque d'ôter toute cohérence au déroulement de l'opération,

- l'effet des procédures déjà engagées (déclaration d'utilité publique, concession d'utilisation du domaine public...) serait compromis ;

- sauf à remettre en question le choix de la maîtrise d'œuvre, un transfert de maîtrise d'ouvrage serait nécessaire ;

- le respect du calendrier actuel serait illusoire et des incertitudes pèseraient fortement sur la réalisation même de l'opération.

En définitive, cette approche n'est plus d'actualité.

3) Au sein de l'Etat, par une meilleure prise en compte de la fonction budgétaire

Alors que jusqu'à présent, le projet a progressé sans véritable contrainte budgétaire (cf. partie I, D), il risque aujourd'hui d'être compromis faute de financements disponibles à hauteur des besoins. L'augmentation du budget et donc de la quote-part de l'Etat n'a à ce jour pas été validée ni fait l'objet du moindre arbitrage. A ce titre, le processus de décision et d'information au sein de l'Etat devra être revu.

a) La fonction de coordination des administrations d'Etat

S'il n'était plus possible de faire du projet Mont-Saint-Michel un PITE²¹ (Programme d'initiative territorial de l'Etat), qui aurait eu, en terme de gouvernance, le mérite d'assortir le vote des crédits demandés d'objectifs et d'indicateurs de performance et d'un rapport annuel d'exécution à destination du Parlement, l'organisation suivante devrait être mise en œuvre pour la phase des travaux :

- au niveau local : le Préfet de région Basse-Normandie devrait être conforté dans son rôle de préfet coordonnateur et pouvoir s'appuyer directement sur le chef de projet, qui serait dorénavant placé auprès de lui, avec des moyens suffisants ; ,

- dans l'hypothèse où l'Etat ne déciderait pas de plafonner sa participation²², le chef de projet, actuellement à mi-temps, devrait voir son rôle renforcé dans la mesure où il assumerait concrètement la représentation de l'Etat, en tant que partenaire du syndicat mixte ;

- la hiérarchie des arbitrages devrait être mieux évaluée, entre ce qui ressort du niveau local et ce qui relève des arbitrages interministériels au niveau gouvernemental. Il est en effet impératif que toute décision ayant des conséquences budgétaires puisse être validée à ce niveau, sur la base de choix explicites.

b) Introduire la fonction budgétaire dans le processus de décision

Une des caractéristiques de ce projet, comme souvent en matière culturelle, est que la vision qualitative, telle qu'elle peut s'apprécier sur le long terme, est indissociable de ces projets et est donc naturellement prise en compte par tous les intervenants. Une fois le projet réalisé et financé, c'est ce qui reste ! Mais à l'inverse, personne n'est, en contrepois, chargé de veiller à la « soutenabilité » budgétaire du projet, dans l'esprit du décret du 21/01/2005 sur le « nouveau contrôle financier », fonction d'autant plus nécessaire à une époque où la contrainte budgétaire est particulièrement forte.

Il est donc impératif de mettre en place une double fonction de contrôle de la dépense :

- **d'une part au niveau du projet.** Il conviendrait que le syndicat mixte recrute une personne ayant une réelle expérience en matière de contrôle budgétaire et chargée de rechercher toutes les économies possibles permettant de garantir un plafonnement de la dépense,

- **d'autre part au niveau de l'Etat.** La mission confiée au chef de projet inclut la nécessité de défendre les intérêts budgétaires de l'Etat. Une fonction supplémentaire de contrôle du budget global de l'opération devrait en outre être confiée au TPG de région. A cet effet, celui-ci participerait aux travaux du comité de pilotage. Dans l'hypothèse où le budget global, tel qu'approuvé par l'Etat à la suite de la présente mission, serait en voie d'être dépassé, le recours à un arbitrage interministériel serait un préalable avant toute augmentation éventuelle de la participation de l'Etat.

²¹ Cf. ci-après, partie II, B s'agissant de son intérêt sur les aspects financements.

²² Dans ce cas, en effet, il n'aurait qu'à contrôler la qualité du projet et sa conformité aux réglementations.

B - Des financements mieux garantis

1) Les risques de la situation actuelle

a) Des subventions du FEDER de 17 M€ incertains en cas de retard

Le projet Mont-Saint-Michel figure dans les « grands projets » FEDER. L'éligibilité du projet a été approuvée en 2004 et porte sur une assiette de 85 M€. Le versement des 17 M€ de subvention est conditionné par l'engagement des dépenses avant le 31/12/2006 et par les paiements avant le 31/12/2008. A l'heure actuelle, seulement 7 M€ de FEDER ont été programmés (c'est-à-dire engagés au sens européen).

En l'état actuel du dossier, les délais peuvent encore être respectés pour obtenir la subvention, mais tout nouveau retard la compromettrait.

Certes, il semble à l'expérience qu'une prorogation ne dépassant pas 6 mois puisse être obtenue, si besoin, de l'Union européenne.

En cas de décision aboutissant à reporter de 18 mois à 2 ans le calendrier des travaux, il existe un très fort risque de perte définitive du bénéfice de la subvention. Une négociation devrait être rapidement engagée, sans que l'on puisse préjuger de ses résultats. En tout état de cause, la Commission européenne fera très attention, s'il y a modification du projet, à ce qu'il n'y ait pas diminution des financements nationaux, ce qui ne devrait pas être le cas par rapport au dossier initial.

En cas de report de certaines décisions (remise en cause de la DUP, changements divers), c'est tout ou partie de ces 17 M€ qui pourraient donc être perdus, sans qu'il soit possible de le savoir avec certitude tant que des négociations n'auront pas été menées.

b) Des risques de trésorerie insupportables pour le syndicat mixte

Le syndicat mixte, maître d'ouvrage et donc chargé d'assurer le règlement des différentes opérations, n'a qu'une maîtrise partielle des financements nécessaires au projet : il est en effet largement tributaire des règles applicables à chaque catégorie de financement.

Les principales difficultés financières qu'aura à rencontrer le syndicat mixte en cours d'exécution des travaux tiennent au décalage dans le temps qui existe :

- entre le règlement de ses fournisseurs et la perception des subventions qui ne peut être obtenue qu'après acquittement des factures ;

- entre le paiement de la TVA sur les investissements et sa récupération par le maître d'ouvrage.

- **Les subventions de l'Etat** ne lui sont acquises qu'après constatation du service fait et leur versement n'intervient qu'après paiement des entreprises créancières²³. Toutefois, une avance d'au maximum 5 % du montant prévisionnel de la subvention pour aider au démarrage du projet peut être versée au bénéficiaire. Il ne peut être dérogé à ce maximum de 5 % que dans les cas prévus par décret contresigné par le ministre intéressé et le ministre chargé du budget.

²³ En application de l'article 14 du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement, qui dispose : « Le versement de la subvention est effectué sur justification de la réalisation du projet et de la conformité de ses caractéristiques avec celles visées par la décision attributive (...) ».

- **La subvention européenne** suit le même régime que celles de l'Etat, avec également possibilité d'avance jusqu'à 5 %, voire jusqu'à 20 % en cas de difficulté de trésorerie pour démarrer les travaux.

- **La subvention de l'Agence de l'Eau** (pour les ouvrages hydrauliques) ne peut être mobilisée que selon ses propres règles, soit un paiement à la fin des travaux avec une avance de 20% dès le début de ceux-ci.

Compte tenu de l'organisation retenue et des modes de financement propres à chaque collectivité engagée, **le syndicat mixte devra donc assurer, pendant toute la durée des travaux, des charges de trésorerie liées aux décalages** entre le paiement des travaux et la perception des recettes des subventions. Ces décalages principalement liés aux conséquences de la règle du service fait pour le versement des différentes subventions publiques, vont conduire le maître d'ouvrage à mobiliser une ligne de trésorerie très importante.

2) *Les propositions de la mission*

a) Maîtriser en pourcentage et montants les subventions de l'Etat

a1) Confirmer la règle 60/40²⁴ sur les dépenses hors préciput, dès lors que l'Etat a obtenu des garanties sur le suivi de la dépense

Cette règle n'a jamais été formellement adoptée²⁵ au niveau politique mais est dans l'esprit de toutes les décisions prises jusqu'à présent. Ainsi qu'indiqué précédemment, l'Etat doit, sur la base des arbitrages qui seront pris à la suite de la présente mission, réévaluer et stabiliser sa contribution en montant et ne participer à tout dépassement éventuel qu'après accord interministériel.

a2) Majorer le produit de l'emprunt (préciput) pour minorer l'augmentation de la part des contributeurs budgétaires, ne paraît guère réaliste :

L'emprunt, contracté par le syndicat mixte, est depuis le début gagé sur les recettes du parking et des navettes, pour faire participer les usagers au coût de l'investissement des parcs de stationnement, de la voirie et des transports.

Il est resté fixé à un montant de 12 M€, en dépit de la très forte hausse du coût global du projet. Il pourrait donc être envisagé de réactualiser ce montant.

Cependant, le compte d'exploitation prévisionnel de la gestion du parking et des navettes montre que d'ores et déjà, les recettes attendues (sur la base de 7 €/véhicule en moyenne) ne suffisent plus à financer à la fois l'amortissement des investissements réalisés²⁶ et le remboursement en capital et intérêt de l'emprunt, sauf à majorer le droit de place de 1,40 € / véhicule²⁷. Dans ces conditions, un doublement, par exemple, du montant de l'emprunt, outre qu'il ne serait pas à la hauteur des dérapages constatés, nécessiterait un tarif moyen à la place

²⁴ Une évaluation des diverses dépenses engagées et non comptabilisées pourrait être utilement effectuée à ce titre : d'un côté, l'Etat continue à financer gratuitement le mandataire (contrainte de la convention de mandat gratuite pour éviter à ce stade la mise en concurrence) ; inversement, seul le syndicat mixte devra rembourser les intérêts d'emprunts de la nécessaire ligne de trésorerie, fonction surtout des délais de versement de la subvention par l'Etat et de récupération de la TVA.

²⁵ Cf. annexe 3 sur les interministérielles : il a été acté le passage implicite d'un calcul en montant à un calcul en pourcentages.

²⁶ Durée moyenne de 22 ans retenue dans les simulations.

²⁷ Selon une étude de la MEEF de Basse-Normandie.

de plus de 9€. L'idée de faire un peu plus participer les usagers au financement des surcoûts d'investissement trouve ainsi vite ses limites, d'autant plus que son impact sur la fréquentation n'a pas été étudié.

Pour autant, une telle majoration ne doit pas être totalement exclue, même si elle ne pourra être que limitée.

Indépendamment d'une éventuelle augmentation de l'emprunt, c'est la question de l'équilibre d'une concession ou d'un affermage qui est posée. : En tout état de cause l'équilibre ne pourra plus être assuré par les seuls usagers, aux conditions financières envisagées. Il conviendra d'imaginer une subvention de fonctionnement versée par le maître d'ouvrage ou une prise en charge par ce dernier d'une partie de l'amortissement de ces biens.

b) Maintenir le principe que l'ensemble des dépenses sont effectuées par le syndicat mixte

Quelle que soit l'organisation de la maîtrise d'ouvrage retenue, et même si la Mission Mont-Saint-Michel devait se voir confier un mandat, il paraît beaucoup plus simple, en terme de gestion des flux, que le syndicat mixte assure l'intégralité des paiements liés aux travaux.

c) Garantir en amont et à temps la disponibilité des crédits de l'Etat

Au regard de la multiplicité des intervenants et des opérations²⁸ et afin de mieux pouvoir mutualiser les crédits, il est très nettement préférable de les regrouper sur une ligne unique²⁹.

c1) La solution de bâtir un PITE autour du Mont-Saint-Michel semble malheureusement trop tardive pour pouvoir être mise en oeuvre

De manière générale, le PITE s'applique à une action d'envergure nationale à fort enjeu territorial. Il représente de fait une dérogation à l'esprit de la LOLF qui identifie avant tout des politiques et non des territoires.

Il permet de bien identifier dans la nomenclature du budget et des comptes de l'Etat une politique publique, de désigner un responsable et d'assortir le vote des crédits demandés, d'une part, d'objectifs et d'indicateurs de performance, d'autre part, d'un rapport annuel d'exécution au Parlement. Il oblige à un dialogue annuel entre la direction du budget et l'administration porteuse du projet, ce qui répondrait à une carence constatée dans la gestion de ce dossier. Enfin, un PITE regroupe l'ensemble des crédits État sur une ligne unique que le préfet peut donc gérer plus aisément.

Les avantages vont donc au-delà de la simple gestion des flux financier : le PITE aurait surtout été en l'occurrence un outil de contrôle de la dépense.

²⁸ Le morcellement des dossiers de subvention, avec le plafonnement pour chacun d'eux de la subvention au montant maximum fixé dans l'arrêté d'octroi en cas de dépassement, se traduit sinon par des risques de pertes de subvention par rapport au montant réel des dépenses.

²⁹ Cela éviterait sans doute des difficultés comme celles apparues en 2005 (cf. lettre du 3 mars 2005 du ministère chargé de l'environnement au président du syndicat mixte : « j'ai bien reçu votre demande de versement d'un acompte sur la subvention intitulée « maîtrise d'œuvre des aménagements hydrauliques à l'amont du barrage ». J'ai le regret de vous informer que je ne peux mettre en paiement ce dossier dans la mesure où l'enveloppe de crédits qui m'est allouée cette année est très nettement insuffisante ».

Toutefois, cette solution se heurte dorénavant à de très sérieuses difficultés de calendrier: pour des contraintes de bouclage dans les systèmes informatiques de la nomenclature 2006 des comptes de l'Etat, l'architecture du programme PITE ne peut plus être modifiée pour y inclure une action supplémentaire "Mont-Saint-Michel"³⁰.

c2) Regrouper la totalité de ces crédits sur le FNADT serait un bon compromis du point de vue de leur gestion

- Le FNADT, géré par la DATAR, présente de réelles garanties quant à la disponibilité des crédits, dans la mesure où il a fait l'objet d'arbitrages ministériels en amont, sur la base des ressources disponibles et des engagements souscrits par les Pouvoirs publics et que les gels de crédits ne se sont pas appliqués jusqu'à présent sur ce fonds³¹.

Dès lors que le projet Mont-Saint-Michel est identifié par un article spécifique au sein du FNADT, il n'y a guère de risques de ré-affectation de ces crédits. Néanmoins, ce système ne garantit pas un abondement des crédits en cas de dérapage du projet en cours d'année.

Si cette solution devait être retenue pour l'avenir, il conviendrait que la totalité des crédits continuent à y figurer, comme c'est largement le cas depuis le PLF 2004 (ils sont inscrits sur le budget de la DATAR³² sauf certains crédits du ministère de la culture portant sur des travaux spécifiques).

- Si tel ne pouvait être le cas, une « délégation inter-services » pourrait être envisagée, faisant du préfet de région l'ordonnateur secondaire des BOP concourant au projet Mont-Saint-Michel, assurant ainsi plus nettement une unité de gestion.

d) Veiller à ce que les crédits d'Etat arrivent à temps au syndicat mixte

- En premier lieu, et sous réserve de l'accord de l'Etat sur les dépassements, il devrait être prévu que les subventions de l'Etat s'ajusteront sur les factures après service fait³³ et non sur les montants prévisionnels.

- Par ailleurs, le montant des avances devrait être porté à 50%³⁴ pour éviter au syndicat mixte de recourir à une coûteuse ligne de trésorerie. Cela suppose un décret co-signé des ministres de tutelle de la DATAR et du Budget.

Enfin, la mission recommande également un alignement du régime de compensation TVA sur celui en vigueur pour les EPCI (remboursement l'année même de la dépense), justifié par la spécificité de ce dossier (projet national, largement financé par l'Etat mais sous maîtrise d'ouvrage et paiement par un syndicat mixte local) ; cela suppose une disposition législative.

³⁰ Il paraît en outre guère envisageable de "sortir" une des 8 actions qui ont été retenues pour "faire de la place" à une éventuelle nouvelle action Mont-Saint-Michel dans les PLF suivants dans la phase du "Palier 2006-2008".

³¹ Par des décisions express du Premier ministre, mais rien ne garantit qu'il en sera toujours ainsi.

³² Ligne unique du FNADT, titre VI.

³³ Versement des subventions après constatation du service fait et après paiement des entreprises créancières (décret du 16/12/99).

³⁴ Pour déroger à la règle des 5% maximum du montant prévisionnel de la subvention, il faut un décret des ministres concernés et du budget (cf. annexe 6 pour quelques exemples d'avances jusqu'à 50%).

C - LES PISTES DE SOLUTIONS ALTERNATIVES MOINS COUTEUSES

1) Les termes du débat

La lettre de mission demande de « rechercher les solutions techniques à même de permettre une diminution des coûts », en particulier pour l'hydraulique et le système de transport. Compte tenu des difficultés identifiées pour le transit des navettes dans le hameau de la Caserne, la mission a souhaité compléter cette recherche, en ce qui concerne les infrastructures d'accueil (parc de stationnement et navettes).

	Estimation 2002 (réunion interministérielle du 17 avril 2002)	Estimation Décembre 2004	Estimation de la mission sur la base du projet actuel Septembre 2005
Hydraulique			
Amont du barrage	13,6	28.4	37,0
Barrage	22,1	33.3	37,0
Aval du barrage	15,2	25.3	28,0
Total	50,9	87.0	102,0
Ouvrages d'accès (pont-passerelle,...)	33,6	43.2	43,2
Ouvrages d'accueil			
Parc de stationnement	17,5	22.5	
Equipements publics	7,3	9.4	
Navettes et dépôts	13,0	36.9	
Total	37,8	68.8	68,8
Etudes, maîtrise d'œuvre et frais maîtrise ouvrage	9,4	8.6	8,6
Investissements d'exploitation	-	8.5	8,5
Total H.T.	131,7 (valeur 2002)	216.1 (valeur décembre 2004)	231,1 (valeur décembre 2004)
TVA non récupérable	2,2	3,8	3,8
Provision pour révision des prix (base : 3 % par an)	-	-	25,0
Total général arrondi	134,0	220,0	260,0

Compte tenu des incertitudes évoquées plus haut, il reste globalement environ 100 M€ (base décembre 2004) de financement à trouver, soit 60 M€ pour l'Etat si la règle des 60% est maintenue (le dernier chiffre validé en interministériel pour le coût total du projet est de 134 M€). Il convient, en outre, de prévoir le financement des révisions de prix à compter de décembre 2004 (environ 25 M€ sur la base de 3% par an).

Il ne paraît pas possible à la mission de réaliser des économies significatives sur la base du projet actuel, très avancé, la plupart de ses paramètres étant déjà déterminés.

Aussi, la recherche d'économies suppose d'élaborer des solutions alternatives à celles qui ont été jusqu'ici retenues, ce qui revient à réexaminer certains éléments clefs du projet et à donc décaler aussi la phase de travaux. Dans le cadre du présent rapport, il s'agit d'ailleurs plus de pistes à explorer que de solutions finalisées.

La mission insiste sur le fait que certaines solutions alternatives passent par l'acceptation de délais supplémentaires, ce qui peut poser problème au regard des financements prévus au titre du FEDER ; ces éventuels délais ne correspondraient pas non plus aux souhaits des autorités régionales (Elus et Préfet de Région), dans la mesure où ils pourraient induire une décredibilisation du projet. L'analyse de ces délais dépend aussi de la nécessité ou non de relancer une procédure de déclaration d'utilité publique (DUP), compte tenu de la dérive constatée sur le coût global du projet.

Dans chacune de ces solutions il reste nécessaire, aux yeux de la mission, de modifier l'organisation du projet et d'en préciser la gouvernance.

2) S'agissant de l'hydraulique, quatre types de projets sont envisageables, mais ils ne donneront pas des résultats équivalents.

Il faut tout d'abord rappeler que ce projet n'a pas pour objectif de « désensabler » le Mont, et qu'il ne peut donc pas correspondre au mythe circulant largement au sein de la population, même s'il était réalisé intégralement (cas de l'hypothèse 1 ci-dessous).

a) La première hypothèse est de réaliser le projet actuel, après l'avoir fiabilisé.

Il convient en ce cas de reprendre la procédure d'appel d'offres, en recherchant une entreprise générale pour le barrage, les vannes et le belvédère. D'autres éléments du projet doivent être également sécurisés avant travaux : une solution indépendante des négociations avec les propriétaires fonciers doit être trouvée pour les déblais à extraire de l'anse de Moidrey et résultant du curage du Couesnon en amont du barrage; des provisions identifiées doivent également être inscrites au budget pour la protection des berges du Couesnon. Dans l'attente d'une évaluation fiabilisée de ces postes, on peut estimer forfaitairement que l'impact global de cette démarche de fiabilisation pourrait porter le coût total de l'hydraulique au delà de 100 M€.H.T.

Ce choix permettrait de mettre en oeuvre la solution paysagère déjà validée en Commission supérieure des sites et paysages (cf. ci-dessous la photo de la maquette physique après 8 ans d'exploitation, pour une solution proche de celle retenue). Autre avantage, le calendrier des dépenses prévues pour l'hydraulique au titre du FEDER devrait pouvoir être tenu (le cas échéant, à quelques mois près), même si la fragilité juridique de la DUP était confirmée.



L'inconvénient principal de cette solution est bien entendu son coût.

b) La deuxième hypothèse serait de phaser la réalisation du projet.

Dans un premier temps, le volume oscillant mobilisé pour les chasses hydrauliques serait limité aux 700.000 m³ du Couesnon après curage, l'anse de Moidrey n'étant creusée qu'ultérieurement. Le projet du barrage ne serait modifié qu'à la marge, son équipement pouvant n'être que partiel (4 ou 5 passes, dans un premier temps) ; le belvédère serait également prévu en deuxième phase. Le volume dragué en aval du barrage serait limité à 300.000 m³ environ.

Le choix d'une telle solution s'accompagnerait pendant la première phase de l'impossibilité d'alimenter efficacement deux bras distincts pour le Couesnon. Par contre, il faudrait maintenir, dès cette première phase, la suppression du parc de stationnement actuel au pied du Mont et l'option de faire franchir physiquement aux visiteurs le bras unique du Couesnon par le pont passerelle (que l'on peut réduire à 400 à 600 m, le cas échéant).

Si la deuxième phase de travaux était trop longtemps différée (plus de cinq à dix ans), les herbus atteindraient le Mont par l'ouest, ce qui nécessiterait la mise en œuvre d'un programme d'entretien adapté (pâturage accru, lutte contre la végétation arbustive...). Une bonne capacité locale de dialogue devrait être mobilisée pour expliquer ce choix.

Cette situation transitoire ne correspondrait, en effet, pas au projet jusqu'ici validé, aussi bien localement (syndicat mixte), qu'en commissions supérieures des sites et des monuments historiques. La photographie de la maquette physique de la petite baie, après 8 ans d'exploitation d'une hypothèse proche de celle-ci (cf. ci-dessous), permet d'illustrer cet enjeu paysager.



L'objectif pourrait être de réduire les coûts des aménagements hydrauliques et de la passerelle d'une bonne vingtaine de millions d'euros en première phase, en précisant toutefois que le phasage renchérirait le coût total de réalisation du projet.

A noter aussi qu'il s'agit là plus d'une famille d'hypothèses que d'une hypothèse unique, puisqu'il est possible, par exemple, de moduler, en première phase, le volume des dragages en aval du barrage, ou d'associer cette solution à une passerelle d'une longueur (définitivement) réduite à 400 à 600m, l'intérêt hydraulique des 400 à 600m supplémentaires étant certainement limité.

La réalisation effective d'une telle 1^{ère} tranche de travaux pourrait commencer sans délai supplémentaire, ce qui permettrait de mobiliser les financements du FEDER.

c) La troisième hypothèse serait de réduire au minimum les travaux au titre de l'hydraulique, en mettant fortement l'accent sur la seule dimension paysagère et touristique du projet.

Il conviendrait alors de compléter le diagnostic du barrage actuel effectué par Coyne et Bélier (la stabilité globale du barrage est estimée satisfaisante même s'il était chargé par l'amont), afin de trancher entre deux variantes résiduelles : ré-équipement de ce barrage, comme envisagé initialement ; ou bien construction d'un nouveau barrage moins large (40 m).

Des délais supplémentaires (18 à 24 mois) seraient nécessaires pour la mise au point d'un tel projet, qui supposerait aussi, une nouvelle autorisation au titre de la loi sur l'eau.

Il apparaît difficile de chiffrer cette hypothèse, faute d'éléments disponibles à ce jour. En outre, la consommation des crédits du FEDER deviendrait problématique, du fait de ces délais.

La communication sur ce projet modifié pourrait aussi se révéler délicate tant pour l'Etat que pour les collectivités. Le retour à l'esprit d'origine du projet de 1995, si justifié serait-il, ne serait guère facile à expliquer, sauf à en reconnaître en même temps les limites.

d) La quatrième hypothèse accentuerait à l'extrême les orientations de la troisième

Il s'agirait en ce cas d'abandonner tout projet de chasses hydrauliques, en ne réalisant que le pont-passerelle (pour une longueur de 400m, éventuellement dans l'axe de la digue actuelle). Les marées entreraient librement dans le Couesnon, sauf crues et grandes marées. Ce choix radical peut surprendre, mais il resterait néanmoins fidèle à l'esprit des choix de 1995, qui privilégiaient le déplacement du parc de stationnement et la dimension paysagère du projet.

Aucun délai n'est bien sûr nécessaire à sa mise en œuvre. Au plan juridique cette suppression serait toutefois un élément supplémentaire de fragilité juridique de la DUP. Mais l'impact pratique de cet élément est faible, il ne porterait que sur des expropriations déjà contestées.

Cette hypothèse qui économiserait une centaine de millions d'euros a cependant un double inconvénient : elle est difficile à défendre au plan local, tant est puissant le mythe du « désensablement » possible du Mont Saint Michel. Une pédagogie engagée et active serait donc indispensable. A défaut, la rupture du relatif consensus local est très probable. Cette hypothèse aboutirait enfin à un résultat hydraulique insatisfaisant, non testé sur le modèle physique, mais probablement sans amélioration significative sur la progression des herbues.

3) La nécessaire organisation des infrastructures d'accueil et du hameau de la Caserne

La maîtrise des enjeux liés au hameau de la Caserne, notamment pour le passage des navettes, est indispensable à la réussite du projet. A défaut un changement de tracé pour le réseau des navettes ou une modification de la localisation du parc de stationnement devra être envisagé.

a) Les contraintes de circulation

Ainsi qu'il a été rappelé (partie 1-C, « incertitudes sur le projet actuel »), s'il est envisageable de faire circuler une navette guidée dans ce hameau commercial, encore faut-il qu'un certain nombre de conditions soient remplies :

- un urbanisme mieux maîtrisé, probablement par un Projet d'Intérêt Général (PIG) ;
- un « site propre réservé » pour les navettes et un plan de circulation et de stationnement rigoureux, notamment pendant les périodes de pointe (une centaine de jours par an), avec accès par les RD 976 et 275 contrôlés et interdits, sauf aux riverains, avec interdiction pour tout véhicule de stationner sur la voie publique et obligation, pour les visiteurs, d'utiliser le parc de stationnement. Il convient, en effet, d'éviter totalement les encombrements possibles de la circulation les mois chargés ainsi qu'un éventuel stationnement local non maîtrisé. et de donner ainsi toute leur fiabilité aux circulations de la navette ;

- un seul arrêt intermédiaire, avec contrôle d'accès, pour la navette, à la fois pour des raisons de sécurité et pour éviter d'inciter au parking sauvage. Les navettes étant des engins coûteux, il importe à tout le moins d'en limiter le nombre. Or la multiplication des arrêts intermédiaires (deux sont prévus au projet, un troisième est en cours d'examen) va directement à l'encontre de cet objectif de réduction des coûts en allongeant le temps de rotation de la navette.

- un trafic de transit entre les deux RD assuré par la voie de contournement et de desserte du parc de stationnement.

b) Le déplacement éventuel du trajet des navettes

Si la solution précédente ne pouvait être acceptée au plan local, il conviendrait d'étudier la création d'une voie réservée aux navettes empruntant le mail piétonnier situé à l'est du hameau.

Cette hypothèse, à condition d'éviter tout arrêt intermédiaire, sauf peut-être avant l'entrée du pont passerelle, devrait bien fonctionner mais se heurtera probablement à l'hostilité d'une bonne partie des commerçants et des hôteliers. Elle n'entraînerait pas de dépenses supplémentaires par rapport au projet actuel, mais rendrait indispensable l'acquisition de la parcelle du camping (ZA 68).

c) Le retour du parking à son emplacement précédent

Si aucune des deux solutions précédentes n'était retenue, la seule hypothèse alternative serait de modifier l'emplacement du parc de stationnement en le remplaçant au nord de la RD 275.

Cette hypothèse aurait l'avantage de réduire la longueur du trajet et de peu modifier le schéma actuel de circulation. Elle faciliterait donc les rapports avec les agents économiques, tout en permettant une économie appréciable sur le nombre des navettes (réduites de 14 à 10 unités) et le coût du tracé.

Elle a été longuement défendue par le chef du projet mais elle a été abandonnée sur la base d'une interprétation de la loi littoral et de ses textes d'application.

Reprendre l'hypothèse nord poserait des problèmes a priori difficiles : le site est classé, la procédure de DUP devrait être entièrement reprise et, si la loi littoral semble permettre désormais une telle dérogation, encore faut-il démontrer qu'il n'y a pas de solution alternative, ce qui paraît difficile puisque la DUP actuelle porte notamment sur le parking situé au sud.

Cette solution impliquerait un délai d'au moins 24 mois et comporterait des risques juridiques réels.

4) Des solutions alternatives pour les navettes (investissement et exploitation)

Les deux principales contraintes techniques du système des navettes soumis à l'appel d'offres ayant un impact budgétaire significatif sont les suivantes :

- la réversibilité ;
- la précision du trajet de la navette sur son parcours et lors de l'accostage aux stations. Ces deux derniers éléments étant les fonctions dévolues à un système de guidage des navettes.

Ainsi que cela a été indiqué au I.C.2, il ne semble pas possible de lever ces contraintes.

a) La contrainte de réversibilité

Est-il tout à fait exclu de prévoir une plate-forme de retournement au pied du Mont ? l'autre extrémité côté Caserne ne présentant pas les mêmes difficultés.

Deux aménagements sont techniquement possibles. L'un consisterait à réaliser l'aire de retournement à l'extrémité de la passerelle, au même niveau. Le diamètre nécessaire serait d'environ 40m. Cette solution serait satisfaisante fonctionnellement, mais la présence de cette aire de retournement serait vraisemblablement jugée inadmissible au double titre du site classé et des abords du monument.

L'autre solution pourrait être de faire le retournement sur le terre-plein d'accès. Cet aménagement cumule cependant toute une série d'inconvénients : allongement du parcours des navettes d'environ 600m, changement important de la conception du terre-plein avec une aire de 40m à la cote du gué et avec un aspect beaucoup plus massif que dans le projet actuel, le retournement se ferait au milieu des touristes dans des conditions difficiles. La philosophie du projet en serait ainsi altérée. Le parcours terminal a été conçu comme une zone de calme et le terre-plein comme un secteur de promenade très libre. On peut difficilement l'imaginer traversé toutes les deux minutes et demi par une navette en manœuvre de retournement.

b) La contrainte du guidage

Aux stations, la lacune (écart acceptable) entre le véhicule et le bord du quai doit être faible, pour garantir des flux entrée-sortie élevés, particulièrement nécessaires aux périodes de pointe.

Cette disposition est indispensable pour permettre l'accès aux personnes handicapées et plus généralement aux personnes à mobilité réduite (PMR). La lacune doit être inférieure au diamètre des petites roues des fauteuils roulants ou des voitures d'enfants. La politique suivie vis-à-vis des personnes handicapées est que celles-ci puissent se déplacer seules. Or une personne handicapée ne pourrait pas sortir sans aide si la lacune dépassait sensiblement 50 mm, et une lacune plus importante pourrait aussi poser des problèmes de sécurité à d'autres catégories de PMR.

Ne pourrait-on pas concevoir des véhicules déployant aux arrêts de petites plaques métalliques venant assurer la liaison avec les quais ? Cela est effectivement possible, mais consomme du temps aux périodes critiques et ne garantit pas une lacune constante tout au long du véhicule.

Les experts sont en effet unanimes à dire qu'il n'est pas possible de garantir une lacune acceptable aux arrêts sans un guidage, pour un véhicule articulé d'une longueur aussi grande que celle de la navette (30m).

Lors du dialogue compétitif les constructeurs ont confirmé que la contrainte relative à la lacune maximale admissible les obligeait à elle seule à répondre avec un guidage. Pour l'un des constructeurs le guidage réduit aux stations n'est pas possible. Pour l'autre il est possible, mais le coût du guidage en section courante est relativement faible et il apparaît préférable d'étendre ce guidage à tout le parcours pour pouvoir assurer notamment l'exploitation en sécurité par fort vent traversier.

Concernant l'appel d'offres sur la construction des navettes, la phase actuelle comporte de nombreux examens et discussions, les offres sont très différentes avec des coûts très différents. Il est prématuré d'en tirer des conclusions, le choix du constructeur devant intervenir prochainement.

Si la solution à retenir est bien celle d'un véhicule réversible et guidé, donc relativement coûteux, il faut alors que l'exploitation de la navette soit simple, économe et fiable. (on trouvera en annexe une réflexion sur la délégation de service public envisageable).

5) Les conséquences à tirer de la très récente étude de fréquentation (publiée en août 2005)

Cette étude confirme que les écarts de fréquentation sont très amples, entre les périodes de pointe (juillet, août et quelques week-end) et le reste de l'année.

Cette importante étude fait également apparaître :

- une baisse de la fréquentation totale annuelle ces dernières années (-12,6% de 1996 à 2004), notamment en haute saison (-17%), et la nécessité d'améliorer les abords du site ;
- la sur-estimation probable du nombre de 3 000 passagers (chiffre retenus pour dimensionner le projet actuel) à acheminer par les navettes aux heures de pointe;
- l'importance des visiteurs d'origine lointaine et le rôle que pourrait jouer le train dans leur acheminement.

Au regard des difficultés de financement de ce projet, la mission considère que le dimensionnement du système de transport, sur la base des jours de fréquentation maximale, pourrait être revu à la baisse. Diverses économies, telles la réduction du nombre de navettes à construire, ou leur phasage, méritent d'être sérieusement étudiées.

Certes, il pourrait en résulter, au moins temporairement, des désagréments, qui devront alors être réduits par une politique dynamique de gestion des flux et par un lissage de la fréquentation (informations en amont sur la fréquentation, tarifs variables, etc.).

CONCLUSION

Le projet de « rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel » ne peut être mis en œuvre rapidement que si d'importantes décisions sont prises sans délais par l'Etat, principal financeur de l'opération, et par les collectivités locales, maître d'ouvrage.

En effet, certaines contraintes techniques doivent être maîtrisées, et le budget de l'opération doit être financé.

Faire transiter jusqu'à 3 000 visiteurs par heure, par des navettes à fréquence élevée (une toutes les 2 minutes et demie) au travers du hameau de La Caserne, sans s'être au préalable donné les moyens de maîtriser la circulation automobile dans celui-ci, serait prendre un risque grave d'échec économique de ce projet. Un choix cohérent sur ce point conditionne donc logiquement la totalité du projet, pour l'Etat comme pour les collectivités qui le financent.

D'autres incertitudes doivent être maîtrisées avant d'engager les travaux correspondants, en particulier le devenir des sédiments doit être précisé avant l'engagement de tous travaux de dragage et de curage.

L'équilibre financier de l'exploitation de ce projet, qui relève de la responsabilité exclusive des collectivités, ne semble pas encore acquis. Ce point devrait être vérifié, il conditionne en effet logiquement le montant des emprunts que le syndicat mixte peut souscrire.

En ce qui concerne l'Etat, le dernier coût accepté en interministériel, pour l'ensemble du projet, s'élève à 134M€, sans que la solution retenue pour l'hydraulique n'y ait été expressément validée. En valeur 2004, le coût du projet actuellement envisagé dépasse ce montant d'une bonne centaine de millions d'euros, cette estimation ne pouvant avoir encore un caractère définitif. Quelques 25M€ pourraient en outre s'y ajouter en exécution, du fait d'une révision des prix.

Les choix à opérer parmi les alternatives, esquissées en tant que pistes de travail dans ce rapport, doivent tenir compte du coût de ces variantes, mais aussi de leur faisabilité juridique et des délais nécessaires. Des économies significatives ne peuvent être obtenues qu'en réduisant largement les ambitions du projet, en particulier pour l'hydraulique.

En outre, les modalités d'intervention de l'Etat dans la gouvernance du projet doivent être redéfinies par un protocole de partenariat rénové, permettant à celui-ci de mieux maîtriser ses risques, notamment financiers.

Dans ces conditions et s'agissant de l'Etat, une nouvelle validation du projet doit intervenir en interministériel, en ce qui concerne son programme, son coût et les modalités d'intervention de l'Etat. Une concertation avec les collectivités doit également intervenir, ne serait-ce que pour arrêter les dispositions à prendre pour le hameau de la Caserne. Le démarrage des travaux, signe fort et attendu localement, pourra ensuite intervenir.

A Paris, le 15 septembre 2005

Bertrand BRASSENS
Inspecteur général
des Finances

Signé

Michel BRODOVITCH
Architecte et Urbaniste
en Chef de l'Etat

Signé

François KOSCIUSKO-MORIZET
Ingénieur général
des Ponts et Chaussées

Signé

Philippe QUÉVREMONT
Ingénieur général
du GREF

Signé

Gérard PATEY
Ingénieur général
des Ponts et Chaussées

Signé

Jacques PELLEGRIN
Ingénieur en chef
des Ponts et Chaussées

Signé

ANNEXES

SOMMAIRE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : Lettre de mission

ANNEXE 2 : Cartographie des éléments du projet

ANNEXE 3 : Evolution du dossier Mont-Saint-Michel (réf. Partie 1 A)

ANNEXE 3-1 à la partie I A 1 – Les modalités de la requalification de l’approche des visiteurs

ANNEXE 3-2 à la partie I A 2 a- L’évolution technique du dossier relatif aux aménagements hydrauliques

ANNEXE 3-3 à la partie 1 A 3 - Le système de transport des visiteurs

ANNEXE 4 : Résumé succinct des réunions interministérielles
(réf. partie I, D, 1)

ANNEXE 5 : Organisation de la maîtrise d’ouvrage : les différents intervenants (réf. Partie I, D, 2)

ANNEXE 6 : Les délégations de service public envisageables pour le parking et les navettes
(réf. Partie II, A, 1, a3)

ANNEXE 7 : Exemples de montants d’avance portés jusqu’à 50 % (réf. Partie II, B, 2, d)

ANNEXE 1

Lettre de mission



ANNEXE I
LETTRE DE MISSION

*Le Ministre de l'Équipement, des Transports,
de l'Aménagement du territoire, du Tourisme
et de la Mer*

*Le Ministre de l'Économie, des Finances
et de l'Industrie*

*Le Ministre de l'Écologie et
du Développement Durable*

*Le Ministre de la Culture et
de la Communication*

Paris, le 23 MARS 2005

Note

pour

M. le chef du service de l'Inspection générale des Finances

M. le vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussées,

M. le chef du service de l'Inspection générale de l'Environnement,

M. le chef de l'Inspection Générale de l'Architecture et du
Patrimoine, s/c de Monsieur le directeur de l'architecture et du
patrimoine.

Objet : rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel.

L'opération de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel a été lancée en 1995 pour rendre à ce site mondialement connu son environnement naturel et historique. Le gouvernement attache une importance particulière à ce projet emblématique. Cet attachement s'est traduit depuis 1995 par une présence constante de l'État dans la conduite de cette opération dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par un Syndicat mixte réunissant la région, le département et les communes concernées.

Alors que le coût du projet avait été évalué initialement à 76 M€, puis à 134 M€ en 2002, les évaluations conduites récemment dans le cadre des études d'avant-projet laissent penser que ce montant devrait être revu à hauteur de 220 M€ pour des raisons multiples telles que la sous-estimation manifeste de certains postes, le contenu technique du projet ou l'insuffisance des provisions.

.../...

Aujourd'hui, sans remettre en cause l'engagement de l'Etat en faveur de ce projet, l'évolution de son coût prévisionnel nous amène à diligenter une mission commune de vos services afin de l'examiner sous tous ses aspects, aussi bien techniques que financiers et administratifs, et de faire toutes propositions utiles permettant d'en garantir l'achèvement dans les meilleures conditions.

Dans ce cadre, plusieurs aspects nous paraissent devoir être examinés avec une attention particulière :

- Le système de transport est aujourd'hui beaucoup plus coûteux que prévu. Il conviendra d'évaluer les solutions actuellement proposées au regard de leur cohérence avec le projet, de leur fiabilité technique et d'une juste appréciation de leurs coûts. Vous rechercherez dans quelles conditions respectant les contraintes du site et du monument, des économies en investissement et en exploitation pourraient être réalisées.
- L'autre cause importante de surcoût concerne les aménagements hydrauliques en amont et en aval du futur barrage. Vous vérifierez la fiabilité des estimations et rechercherez les solutions techniques à même de permettre une diminution des coûts.
- Vous analyserez également les raisons qui ont pu conduire à cette réévaluation, qu'elles soient techniques ou liées à des compétences ou des moyens dans l'organisation globale de la conduite de projet qui auraient pu faire défaut.

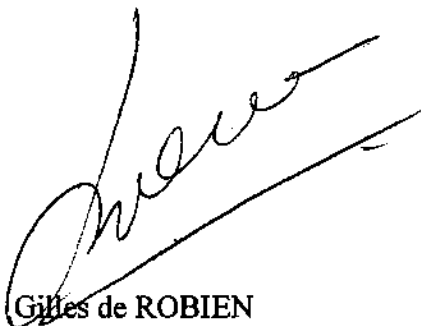
Par ailleurs, l'organisation de la maîtrise d'ouvrage a été arrêtée il y a plus de 10 ans. Depuis, le contexte institutionnel a évolué, à la suite notamment de la loi Responsabilité et Libertés locales. Les responsabilités doivent être clarifiées entre les missions de l'Etat (restauration du caractère maritime du Mont), celles des collectivités locales (organisation de l'économie touristique locale) et celles d'éventuels partenaires privés (exploitation du parking et du transport). Votre mission devra éclairer le Gouvernement sur les solutions envisageables, tant sur le plan institutionnel que financier, en tenant notamment compte des perspectives ouvertes par les partenariats public-privé et en limitant la part de financement budgétaire nécessaire.

En tout état de cause, les propositions que vous serez amenés à faire devront être examinées aux plans technique, financier et réglementaire, notamment afin de mesurer les incidences de ces propositions sur les procédures et autorisations administratives liées au projet ainsi que sur le planning général de réalisation de l'opération.

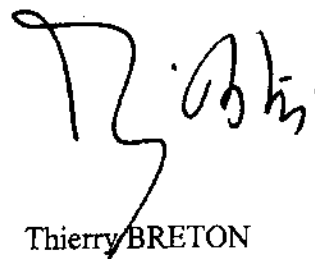
Nous attachons effectivement de l'importance à ce que cette mission inscrive ses réflexions en cohérence avec le déroulement de l'opération. Dans ce cadre, nous souhaitons recevoir vos conclusions dans un délai de trois mois, à réception de la présente lettre.

.../...

Pour l'exécution de votre mission, le chef de projet et la mission du Mont-Saint-Michel se tiennent à votre disposition. Vous prendrez tous les contacts qui vous sembleront utiles, en particulier auprès du maître d'ouvrage, en liaison avec le préfet de Basse-Normandie et celui de la Manche.



Gilles de ROBIEN



Thierry BRETON



Serge LEPELTIER



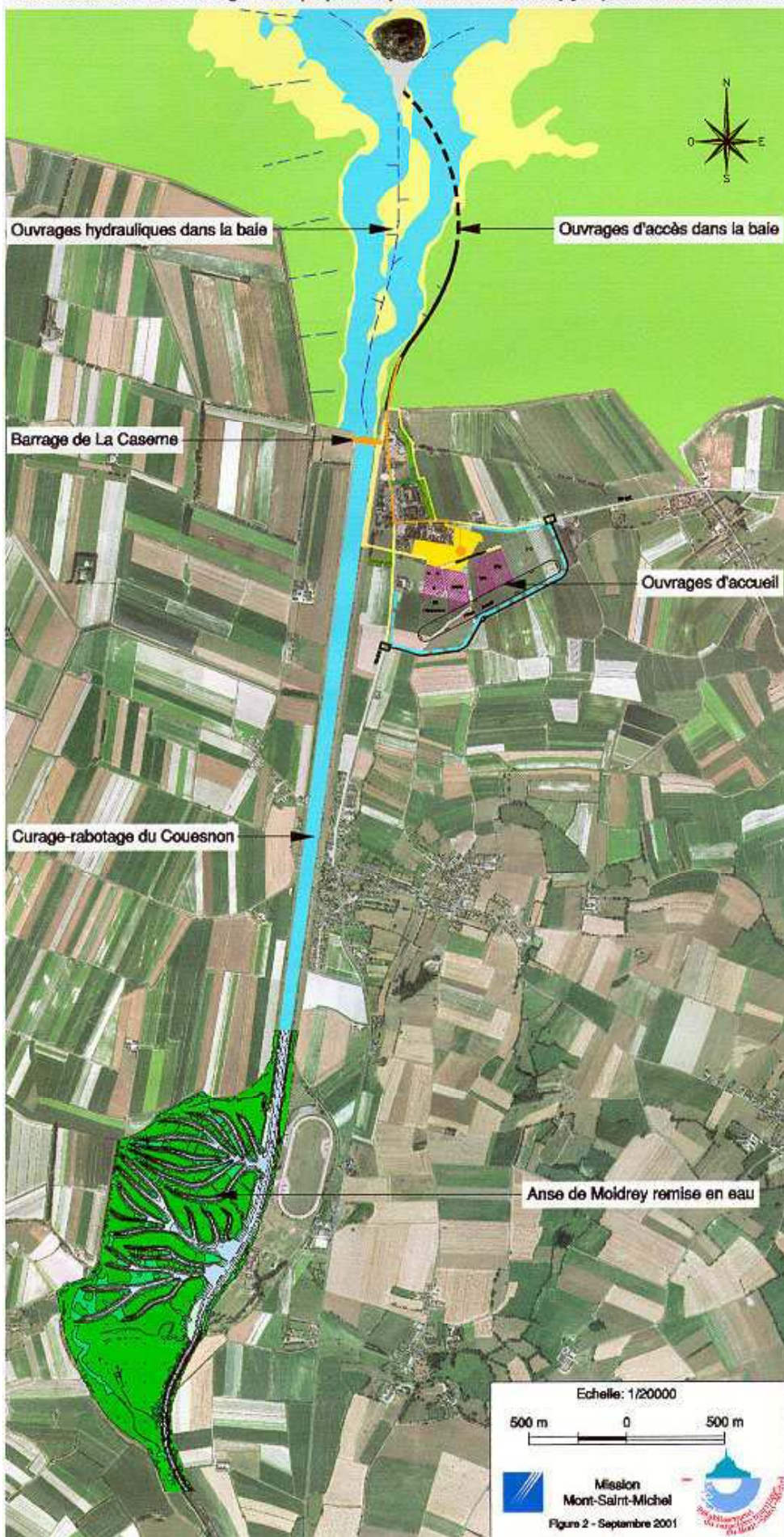
Renaud DONNEDIEU de VABRES

ANNEXE 2

Cartographie des éléments du projet

ANNEXE 2

Vue d'ensemble des aménagements projetés depuis l'Anse de Moidrey jusqu'au Mont Saint-Michel



Le parc de stationnement et les espaces publics de la Caserne

Source: groupement HYL

Dossier d'avant-projet

Décembre 2004



ANNEXE 3

Evolution du dossier Mont-Saint-Michel

(réf. Partie 1, A)

Annexe 3-1 à la partie I A 1 : Les modalités de la requalification de l'approche des visiteurs.

Annexe 3-2 à la partie I A 2 a : L'évolution technique du dossier relatif aux aménagements hydrauliques.

Annexe 3-3 à la partie 1 A 3 : Le système de transport des visiteurs.

ANNEXE 3-1 à la partie I.A.1

LES MODALITES DE LA REQUALIFICATION DE L'APPROCHE DES VISITEURS

Trois séquences successives composent le dispositif d'accueil des visiteurs :

- l'arrivée à la Caserne où le visiteur dépose son véhicule dans un parc de stationnement puis rejoint le Mont à pied ou en navette ;
- la traversée de la baie jusqu'au Mont en empruntant la digue route dans les herbus, en navette ou à pied, puis un pont passerelle au-dessus du chenal est du Couesnon s'interrompant à environ 450 mètres du Mont ;
- la descente par un plan incliné vers un terre-plein d'où l'on peut rejoindre l'entrée au Mont par la porte de l'Avancée. En période de marée importante, un gué situé à la cote 7,30 NGF et un passage dans le rocher libérant un accès permanent au Mont.

Chacune des composantes de ce projet de requalification de l'approche des visiteurs a fait l'objet, depuis 1995, d'évolutions suite aux études et consultations engagées, avant d'aboutir au contenu du PTD puis au dossier examiné à l'occasion des enquêtes publiques, en 2002.

a) l'arrivée sur le Mont

C'est ainsi que pour le lien terminal, plusieurs hypothèses ont été envisagées : passerelle, véhicule amphibie, plate-forme amovible, avant de retenir le principe d'un gué dont le niveau a fait l'objet de longs débats avant que ne soit retenue la cote de 7,30 m NGF,

Sur cette même plate-forme, la décision de 1995 prévoyait de réaliser un parking silo de plus de 100 places pour les Montois. Il sera abandonné pendant les études compte-tenu de son impact visuel excessif.

b) L'aménagement de la Caserne

Suite au déplacement du parc de stationnement au sud de la Caserne, un groupement (architecte, paysagiste, bureau d'étude) a été désigné après concours. Le projet, divisé en poches de parking, s'organise autour d'un cheminement se prolongeant jusqu'au Mont, situé à 2,5 km. Le parking dépôt des navettes est situé au nord du parc de stationnement.

La disposition du parking a conduit à prendre en compte la réalisation des espaces publics de la Caserne et notamment trois cheminements pour les piétons, entre la Caserne et le grand cheminement piéton linéaire.

Le système de transport par des navettes gratuites, entre le parc de stationnement et l'extrémité du pont-passerelle, chemine à l'ouest de la Caserne où deux ou trois arrêts sont prévus.

La mise au point du projet d'aménagement de la Caserne supposant une concertation entre de multiples acteurs, sur les trois communes de Beauvoir, Pontorson et Le Mont-Saint-Michel, **il avait été convenu de mettre en place un Projet d'Intérêt Général (PIG) qui n'a pas été engagé à ce jour.**

c) Les ouvrages d'accès

L'Avant-projet a été remis et est en cours de validation. Les ouvrages à réaliser (digue route, Pont-passerelle, cale, gué et terre-plein terminal submersible) sont conformes au dossier présenté au stade du concours dont le lauréat est l'architecte Feichtinger.

Ces ouvrages se décomposent ainsi :

- **la digue route** est établie en continuité du pont, sur une longueur d'environ 1 Km au niveau 9,50. Elle est réalisée sur une levée de terre, de profil trapézoïdal, dont les faces latérales rejoignent les herbus,

- **le Pont passerelle** se développe au niveau 9,50 m NGF pour répondre aux impératifs d'insubmersibilité, selon un tracé courbe d'une longueur de 924 mètres. La chaussée se scinde en trois bandes distinctes : deux passages piétons recouverts d'un platelage en chêne d'une largeur courante de 4 m et 1,50 m, de part et d'autre de la chaussée centrale réservée aux navettes (largeur courante 7,00 m) en décaissé de 10 cm. Au niveau du terminal, sur les derniers 120 m, la section de l'ouvrage s'élargit à 18,50 m,

- **une cale** de 204 mètre de long rejoignant le terre-plein en pente douce,

- **un terre-plein** d'accès au Mont de forme triangulaire d'approximativement 200 mètres de côté surmonté d'un gué au niveau 7,30 permettant l'accès pour un coefficient de marées de 100. Pour les coefficients de marée de 107, l'insularité est complète. L'accessibilité au Mont est maintenue pour les véhicules de secours se déplaçant sur le gué dans 70 cm d'eau. Le choix des matériaux de surface du terre-plein reste à définir après réalisation d'essais sur place.

ANNEXE 3-2 sur la partie I.A.2.a

L'EVOLUTION TECHNIQUE DU DOSSIER RELATIF AUX AMENAGEMENTS HYDRAULIQUES

La mise au point des aménagements hydrauliques s'est précisée suite à la réalisation par la Sogréah d'un modèle physique de la petite baie et des essais ayant conduit à retenir le dispositif mis à l'épreuve et validé au cours d'un essai long de 45 cycles annuels, par comparaison à un essai identique sans aménagement.

Ces nouvelles études ont conduit à faire évoluer les options retenues en 1995 :

- **dans le Couesnon** : en passant de sa simple canalisation, mais réouvert au jeu des marées et d'un barrage existant simplement modifié, à dans un premier temps une option de creusement de la rivière et de modification du barrage pour retenir l'eau dans le canal, en vue de renforcer l'effet de chasse. Puis, par phases successives et afin d'obtenir l'effet souhaité, le creusement de l'anse de Moidrey et le principe de réalisation d'un nouveau barrage ont été retenus,

- **dans la baie**, les essais ayant aussi montré que la suppression de la digue route n'était pas suffisante pour retrouver les courants de marée traversier, malgré un effet positif du système de chasse, la réalisation d'un seuil de partage a été imaginée. Le système finalement adopté consiste donc en la réalisation d'un seuil de partage complété d'épis déflecteurs et d'une ouverture du barrage à 76 m. Ce dispositif permettant d'obtenir un vaste espace de grèves au milieu duquel le Couesnon serpentait a été jugé correspondre à l'objectif paysager recherché.

En fonction de ces évolutions, **les trois principaux aménagements retenus dans le PTD sont les suivants :**

a) Le Couesnon amont

- l'augmentation de la capacité de stockage sans relever la ligne d'eau de crue fixée à 6,62 m conduit :

- au curage des fonds sur 4km en amont du barrage afin de rétablir les caractéristiques d'écoulement antérieures à 1966 et la création d'un volume utile pour les chasses de 700.000 m³,
- à la création d'un bassin de stockage (700 000m³ de volume utile également) dans l'anse de Moidrey.

b) Le Couesnon aval

- les études de faisabilité ont conduit à retenir les dispositions suivantes :

- « bipartition » du Couesnon dans son estuaire en deux chenaux séparés par un seuil de partage depuis le barrage jusqu'au Mont calé très bas (4,50m NGF),
- réalisation d'une série d'épis à l'est, à l'ouest et le long du seuil pour favoriser la divagation du Couesnon et compléter la protection de la digue route,
- deux épis écarteurs de 300 mètres chacun de part et d'autre du Mont,

- déblaiement de sédiments dans les chenaux **ouest** (200 000m³) et **est** (250 000m³) pour amorcer le creusement naturel par les chasses du barrage,
- coupure de la digue route sur une distance de 1000 mètres afin de laisser un espace suffisant au Couesnon pour ses divagations,
- démolition des parkings existants et de la digue route.

c) Le Barrage

- Le projet de Luc Weizmann, Architecte, a été retenu après concours pour le barrage. Une demande de permis de construire a été déposée fin avril 2005. En 2005, une consultation des entreprises, lancée au mois de mars pour la réalisation des équipements, vannes du barrage, a été déclarée infructueuse. En ce qui concerne le génie civil et les superstructures (balcon maritime) des consultations doivent être lancées. Le barrage, pour lequel le critère de qualité architecturale a été déterminant dans le choix du projet lauréat, comporte les dispositions suivantes :

- 8 vannes secteur de 10 mètres de large, situées à l'amont du barrage, dont la rotation permet d'assurer les opérations de remplissage et de vidange, ainsi que l'ouverture hydraulique totale,
- un pont promenade accessible au public,
- une plate-forme belvédère en balcon sur la baie proposée au concours par le concepteur,
- l'intégration, après enquête publique, de deux écluses à poissons permettant la remontée des poissons migrateurs depuis la baie jusqu'au Couesnon amont,
- une mise en lumière discrète du barrage par diodes encastrées dans le sol et intégrées dans l'épaisseur de la charpente du balcon.

ANNEXE 3.3

LE SYSTEME DE TRANSPORT DES VISITEURS

a) *Les contraintes qui ont dû être prise en compte lors de l'élaboration du projet*

Rappelons tout d'abord les niveaux de trafic retenus dans le cahier des charges initia¹ :

- 25 journées de grande pointe : 2000<flux<3000 visiteurs par heure et par sens
- 85 journées de pointe : 1000<flux< 2000 visiteurs par heure et par sens
- 150 journées creuses : 500<flux<1000 visiteurs par heure et par sens
- 105 journées très creuses flux< 500 visiteurs par heure et par sens.

Ces flux sont très élevés aux heures de grande pointe et conduisent à une grande fréquence de passage des navettes à ces périodes (toutes les 2'30'' pour des navettes d'une capacité de 125 personnes).

Deux études menées par des consultants permettent d'éclairer les estimations basses de 1999. La première est une étude de cadrage faite par SYSTRA en mars 1997 qui passe en revue les différents systèmes de transport de personnes envisageables pour desservir le Mont-Saint-Michel et les classe en trois familles technologiques :

- la famille des trains sur pneumatiques, ou petit train routier, dans la mouvance des véhicules employés dans les parcs d'attraction ou dans les stations balnéaires,
 - la famille des bus, à condition que leur conception diffère nettement de celle traditionnelle des bus urbains et des autocars de tourisme,
 - la famille des tramways ferroviaires ou bien sur pneus, soit, pour cette dernière famille, un système intermédiaire entre les tramways ferroviaires et les bus. Une étude menée par la SEMALY datée de juin 1998 énonce d'abord les fonctions et les nombreuses contraintes auxquelles doit satisfaire le système de navette :
- Améliorer le transport des visiteurs et
 - proposer un temps d'attente le plus court possible,
 - faciliter les montées et les descentes,
 - disposer d'un véhicule attractif et éloigné d'une image trop urbaine du monde du travail,
 - obtenir un véhicule confortable et silencieux,
 - atteindre une fiabilité technique très poussée.
 - Respecter la dimension naturelle et culturelle du site, en réduisant l'impact visuel et sonore du matériel roulant et les émissions polluantes et en limitant les infrastructures et les équipements d'exploitation liés à la navette.
 - Minimiser les coûts d'investissements, d'exploitation et de maintenance.

¹ Ces flux pourraient être pondérés au vu de l'étude de fréquentation publiée cet été.

L'étude du consultant compare ensuite dans le détail les trois solutions et met en avant les nombreux avantages du petit train routier :

- coûts d'investissements faibles,
- capacité de 100 personnes assises,
- souplesse d'exploitation,
- fiabilité,
- plancher bas.

b) La sous-estimation de 1999 résultant d'une mauvaise appréciation des surcoûts de la réversibilité des navettes

Le programme technique détaillé, en 1999, puis l'évaluation d'avril 1999 ont donc retenu le choix d'un petit train routier très simple et très fiable (comme on en rencontre souvent dans des sites touristiques), dont il convenait d'améliorer le design ; l'estimation des coûts en était fortement réduite (de 26,4 à 10,2 millions d'euros HT).

La mission tient à souligner qu'à ce stade, les notions de réversibilité, de monotraçabilité, ou de guidage ou ne sont pas évoquées ou ne sont pas étudiées, ni sur le plan technique ni sur le plan financier. En ce qui concerne la réversibilité le PTD se contente en effet d'indiquer : « *Il est prévu de rendre ce véhicule réversible, ce qui évite la mise en place d'une raquette de retournement aux stations, mais implique la présence d'une motrice à chaque extrémité du train et certaines contraintes techniques pour la conception des véhicules* ».

Il est clair qu'à l'époque personne n'avait conscience des difficultés qui allaient résulter de ce choix et que, s'agissant d'un petit train routier, la mise en place d'une motrice à chaque extrémité ne semblait devoir soulever aucune difficulté. **Il apparaît que l'Assistance à Maîtrise d'ouvrage (AMO) a été gravement défailante à cet égard.**

L'impossibilité d'utiliser un tel petit train sans lui faire demi-tour à chaque trajet, qui n'était pas apparue au cours des phases amont du projet, a conduit ensuite au choix d'un transport guidé, capable d'un haut débit et d'une grande précision d'accostage, avec un intervalle entre le véhicule et le quai très réduit pour faciliter l'accès – rapide – des personnes à mobilité réduite.

c) Les surcoûts 2002 liés à l'augmentation de la distance entre le parking et le Mont

En février 2002 l'estimation du système de transport sera simplement proportionnée à la nouvelle distance à couvrir suite au transfert du parking au sud de la Caserne, soit 2800m contre 2000m.

d) La sous-estimation de certaines contraintes lors de l'élaboration du dossier

Dès le début, les conditions d'exploitation futures des navettes n'ont pas été suffisamment prises en compte, tant sur le plan technique que financier.

La poursuite des études du projet de navettes montre que le système de transport envisagé doit résoudre une sorte de quadrature du cercle, en étant tout à la fois :

- une navette touristique, agréable et d'un design spécifique au Mont-Saint-Michel, à faible vitesse,

- un outil très performant de transport en commun de voyageurs, fonctionnant aussi bien que les meilleurs systèmes de transport urbain, avec une cadence d'exploitation en heure de pointe de 2'30'', ce qui est la limite des systèmes les plus performants.

Or, très en amont du processus, un concours restreint de design industriel pour la conception des navettes a été lancé en mai 2001 et notifié à la société PLAN CREATIF en septembre 2003. **On peut s'interroger sur la pertinence d'effectuer un concours de design seul sans prendre en compte les principales contraintes des constructeurs** dans un concours de « design-construction », gage d'un plus grand réalisme industriel. Le souci de la qualité de la conception et le caractère emblématique du projet dans un contexte de petit train routier malléable semblent avoir prévalu.

Au plan technique, l'appel d'offres en cours sous la forme d'un « dialogue compétitif » a permis au maître d'ouvrage de préciser et d'optimiser son cahier des charges en fonction des réponses susceptibles d'être apportées par les constructeurs potentiels. Il a montré que le **nombre de constructeurs intéressés par la résolution de ces contraintes fortes était très faible** et que les difficultés techniques posées en particuliers par la monotraçabilité et la réversibilité combinées ne pouvaient être résolues que par un recours à un transport guidé, de façon matérielle ou immatérielle.

Le respect de toutes ces contraintes a finalement conduit à des matériels proches des véhicules lourds de transports urbains, d'un coût unitaire très supérieur à celui prévu initialement pour un petit train sur pneumatiques (plus de 2M€ H.T. de coût moyen contre 0,3 à 0,5 M € H.T).

e) L'absence initiale de provision pour aléas

Dans les estimations de 2004 a été en outre **introduite une provision pour aléas** de 3.750 M€, qui n'était pas comprise dans les évaluations antérieures, et qui conduit à un coût de 25 M€ hors aléas pour les navettes proprement dites, chiffre de référence pour l'appel d'offres en cours.

ANNEXE 4

Résumé succinct des réunions interministérielles

(réf. Partie 1, D, 1)

ANNEXE 4

COMPTE RENDU SUCCINT DES REUNIONS D'ARBITRAGE INTERMINISTERIELLES

1) 15/02/1995 (cabinet du Premier Ministre)

a) Organisation de la gestion du projet

Le cabinet du Premier ministre, à la demande des ministères du budget, de l'équipement et de l'environnement, adopte « le principe d'une redevance domaniale différée pour permettre un amortissement des dépenses sans peser sur les tarifs perçus auprès du public », en écartant les hypothèses suivantes :

- Etat maître d'ouvrage, ce qui ferait supporter les risques par l'Etat,
- Création d'une SEM entre l'Etat et les collectivités locales, bénéficiant d'une délégation de maîtrise d'ouvrage, en concédant séparément les transports, la voirie et le parking, solution permettant un partage des risques :

b) Financements

Il est décidé une répartition des dépenses estimées entre les ministères de l'environnement (hydraulique), de la culture (ponctuel) et de l'équipement (le solde).

2) 20/02/1995 (réunion des ministres sous la présidence du Premier Ministre)

a) Evaluation du coût du projet

Estimation de 450 MF HT, soit 535 MF TTC (dont 35 MF de TVA récupérable)
+ 50 MF opération grand site (soit au total 550 MF à financer)

b) Le financement

- emprunt : 150 MF, en complément de la participation des usagers, pour financer l'investissement des parcs de stationnement, de la voirie et du transport
- les collectivités locales : 120 MF au titre de l'investissement et 30 MF pour l'OGS
- l'Etat : 250 MF

c) Gestion du projet

- « L'Etat concédera l'occupation du domaine public maritime dans des conditions permettant un différé de perception de la redevance pour permettre un amortissement des investissements sans peser sur les tarifs perçus auprès du public » ;

- « les collectivités locales rassembleront les différentes maîtrises d'ouvrage dans un syndicat mixte. ... Elles créeront une SEM pour la réalisation et l'exploitation, ayant en particulier une compétence pour le transport, à laquelle seront attribuées 3 concessions (voirie, transport, parc). »

3) 28/03/1995 (cabinet du Premier Ministre)

a) Financement

Il est fait état d'un accord intervenu avec les collectivités locales le 21 mars pour une participation de leur part de 200 MF (au lieu de 150 MF) et de l'Etat de 300 MF (au lieu de 250 MF), dont Equipement : 215 MF, Environnement : 60 MF, FNADT (OGS) : 25 MF.

b) Désignation d'un chef de projet

4) 17/01/1996 (cabinet du Premier Ministre)

- 1^{ière} intervention de M. Morelon ; désignation du préfet de région Basse Normandie comme coordinateur de la conduite et su suivi de l'opération

a) Partenariat Etat/syndicat mixte

Il est préparé un projet de « convention d'objectif », prévoyant que :

Le projet est placé sous la maîtrise d'ouvrage unique du syndicat mixte, constitué des collectivités locales signataires

* Un comité de pilotage jouera le rôle de plaque tournante des relations entre l'Etat et le syndicat mixte

b) Contributions financières

- La direction du budget souhaite une approche en terme de plafond de dépense (pour l'Etat), ce qui est jugé peu réaliste en l'absence d'études fiables et des conséquences possibles pour les collectivités locales :

- les participations suivantes sont confirmées : Etat : 300 MF ; CR BN : 100 MF ; CR Bretagne : 33,33MF ; CG Manche : 33,34 MF ; CG Ile-et-Vilaine : 33,33MF ; **emprunt : « 50MF, contracté par le syndicat mixte et gagé sur les recettes du parking et des navettes »** (hors OGS = maxi 50 MF d'aides publiques dont 25MF par l'Etat)

NB : 01/04/1995 : discours du Premier ministre

Confirmation de l'apport en montant des participants.

NB : 13/05/1996 : relevé de conclusion de la réunion tenue au cabinet Equipement

Il est indiqué que le montant du programme doit être ajusté et que « *le taux de subvention de l'Etat est maintenu à 60%* ».

5) 04/10/1996 (cabinet du Premier Ministre)

Il est décidé de « dégeler » des crédits des ministères concernés pour financer les dépenses au titre de 1997 mais qu'aucune autre dépense ne devra intervenir.

6) 08/09/1997 (cabinet du Premier Ministre)

- rappel des montants de travaux de 550 MF (indiquée comme « *purement indicative en l'absence de programme technique détaillé* ») et de la participation de l'Etat (300MF), des collectivités locales (200 MF), et du solde par un emprunt gagé sur les recettes du parking.

- recherche de participation financière des agences de l'eau.

7) 09/10/1997 (cabinet du Premier Ministre)

- confirmation du chef de projet
- souhait d'une contractualisation de l'Etat avec le syndicat mixte quant à sa participation financière

- recherche de participation financière des agences de l'eau.

8) 30/06/1998 : (cabinet du Premier Ministre) ; réunion annulée

9) 15/12/1998 : CIADT

- rappel qu'un « projet définitif » est attendu en 1999, sur la base d'un PTD
- recherche de financements FEDER
- demande d'examen du plan de financement avant définition des aspects techniques

10) 09/07/1999 (préparation du CIADT)

Sur les aspects financiers

- réserve de principe du MINEFI sur réalisation du projet compte tenu augmentation du montant total (500 MF ht à 650 MF ht)

- accord de principe d'un financement de l'agence de l'eau Seine-Normandie (et non Loire-Bretagne)

11) 12/03/1999 (cabinet du Premier Ministre)

- rappel par M. Morelon d'une clef de financement 60-40
- répartition entre les ministères des crédits nécessaires au projet

12) CIADT du 23/07/1999

a) Sur les travaux

« prend acte » des grandes orientations du programme technique détaillé, autour de deux grands objectifs :

- agir sur le flux des eaux et les sédiments pour rétablir un environnement naturel et mouvant d'eau et de grèves, notamment en stoppant la progression des herbues ; d'où la coupure de la digue-route, le réaménagement du barrage, la remise en eau de l'anse du Moidrey et la réalisation d'ouvrages hydrauliques dans la baie ;
- améliorer les conditions d'accueil du public pour requalifier le site ; d'où le remplacement de la digue-route, la suppression des parkings existants dans la baie et au pied du Mont-Saint-Michel, le dégagement des remparts et le maintien de l'entrée au Mont-Saint-Michel par la porte de l'Avancée, etc.

b) Sur le financement

- montant total de 650 MF ht (80,49 M€) + TVA théorique de 134 MF
- financement par :
 - agence de l'eau : 20 MF et Feder 70 MF
 - Etat : 60% de 493 MF = 288 MF, que le CIADT répartit entre les ministères concernés

Collectivités locales : 205 MF (32,17 M€)

c) Sur la gestion

- mandat est donné « aux ministres chargés de l'environnement et de l'équipement pour assurer la coordination générale du projet, en liaison étroite avec le ministère en charge de la culture ».
- mandat est confirmé au préfet de région BN « d'assurer l'articulation des financements de l'Etat avec ceux des collectivités locales, de veiller à l'inscription des crédits Feder et de négocier le futur contrat de plan Etat-région.

13) 14/09/2000 (cabinet du Premier Ministre)

Absence de bleu de Matignon.

14) 19/06/2001

a) Aménagement du parking

Une discussion a lieu sur les risques juridiques de la variante sud, qui a la préférence du préfet et du syndicat mixte. Le cabinet du Premier ministre demande une étude juridique sérieuse pour décision dans un délai de 3 semaines.

b) Aménagement du gué d'accès

Le cabinet du Premier ministre retient un seuil de 7,30 mètres, solution qui apparaît consensuelle.

15) 26/03/2002 : IMEC (instruction mixte à l'échelon central)

Pour le MINEFI, seule la DGI a été invitée, sur les aspects TVA.

16) 17/04/2002 (cabinet du Premier Ministre)

a) Coût du projet

Le bleu acte la réévaluation du coût du projet, suite aux nouvelles estimations du comité syndical, le 25/03/02 : 128,9M€, contre 99,1 M€ (CIADT 99), soit un coût de projet compte tenu de la TV non récupérable, de 134M€ (au lieu de 106,4 M€). Les principales raisons sont explicitées.

Le syndicat mixte et l'Etat expriment leur volonté de réaliser les travaux dans cette enveloppe.

NB : le MINEFI « *n'ayant pas expertisé les raisons de cette réévaluation, exprime ses réserves quant à leur pertinence et propose une réunion technique au niveau des services. L'Etat n'étant pas maître d'ouvrage, il propose de fixer une participation définie à l'avance afin qu'il n'ait pas à supporter les aléas financiers qu'il ne saurait maîtriser.* »

b) Clef de financement

Les principes posés par le CIADT sont confirmés et réactualisés :

- Agence de l'eau = 3 M€ + Feder = 17,15 M€ + emprunt = 12,2 M€

- solde 60% Etat (61M€)-40% collectivités locales (40,6M€) ; la participation des ministères sera calculée au prorata des dépenses qui les concernent.

NB : le MINEFI « *ayant fait remarquer que le CIADT s'était exprimé en valeur absolue et non en taux de répartition, le cabinet du Premier ministre confirme que les engagements financiers pris en 1999 par l'Etat seront maintenus pour le calcul du montant des réévaluations* ».

17) 08/01/2004 (cabinet du Premier Ministre)

« En application du CIADT du 13/12/2002, les crédits sont rattachés depuis le 01/01/2004 au FNADT », au bénéfice de la DATAR ». « Le cabinet du Premier ministre décide que les discussions budgétaires à venir concernant le Mont-Saint-Michel seront conduites par le ministère chargé du territoire ».

ANNEXE 5

**Organisation de la maîtrise d'ouvrage :
les différents intervenants**

(réf. Partie 1, D, 2)

ANNEXE 5

Organisation de la maîtrise d'ouvrage : les différents intervenants (réf. Partie I, D, 2)

Intervenants	Mission	Périmètre
Syndicat mixte	Maîtrise d'ouvrage	Construction – Exploitation
Mission Mont-Saint-Michel	Conduite d'opération	Etudes préalables – Construction
SCET	Prestataire de service	Foncier
Gras-Savoie		Assurances
Claire Montémont		Communication
SEMALY		Système de transport
UTAC		Passeur (homologation)
Cabinet Porchon		Architecture
BRL Ingénierie (mandataire)		Maîtrise d'oeuvre
ANTEA (mandataire)	Aménagements hydrauliques	
FEICHTINGER (mandataire)	Ouvrages d'accès	
HYL (mandataire)	Ouvrages d'accueil	
PLAN CREATIF design	Design passeur	
SOFRESID	Contrôle technique	Sécurité / études
ARIA		Sécurité / chantier
SOCOTEC		Contrôle structure

Source : compte-rendu du comité de pilotage du 25 janvier 2005

ANNEXE 6

**Les délégations de service public envisageables pour
le parking et les navettes**

(réf. Partie II, A, 1, a3)

ANNEXE 6

Les délégations de service public envisageables pour le parking et les navettes (réf. Partie II, A, 1, a3)

Pour assurer une partie du financement ainsi que l'exploitation des ouvrages, le Syndicat mixte pour le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint Michel, maître d'ouvrage du projet, a examiné un appel à des fonds privés. Compte tenu notamment du calendrier opérationnel du projet et des délais afférents au lancement d'une procédure de dialogue compétitif, le Syndicat mixte a renoncé à la conclusion d'un contrat de partenariat public-privé global, pour lui préférer une formule de coopération plus classique.

Ainsi le Syndicat mixte envisage de conclure un contrat de délégation de service public confiant au secteur privé tout ou partie de la construction et l'exploitation des ouvrages sièges d'activités de service public. Et il a interrogé le Cabinet de Castelnau sur les montages possibles.

La conclusion d'un contrat de délégation de service public suppose qu'une activité de service public puisse être déléguée. Seuls sont ainsi susceptibles d'être délégués à un exploitant privé les ouvrages sièges d'activité de service public que sont le parking et la navette. En effet tant la gestion d'un parking public que le transport collectif de voyageurs peuvent être qualifiés d'activités de service public.

Dans la mesure où le parking et la navette constituent deux éléments indissociables du projet, car on ne peut concevoir l'un sans l'autre, la délégation éventuelle de la construction et de l'exploitation de la navette et du parking pourrait être confié à un même délégataire. Le caractère indissociable des deux services pourrait être renforcé par l'instauration d'un tarif unique, parking plus navette.

Deux solutions sont envisageables :

- L'AFFERMAGE

La collectivité réalise les ouvrages (navette et/ou parking) et les met à la disposition du délégataire, à charge pour ce dernier d'exploiter les services et d'entretenir les ouvrages et d'assumer les risques de l'exploitation. Le Syndicat mixte assure le financement de la construction des ouvrages et assume le risque de construction lié à la maîtrise d'ouvrage. Une partie du coût la construction peut toutefois être récupéré, par la perception des redevances d'occupation de l'installation à verser par le délégataire en contrepartie de l'utilisation de l'ouvrage mis à sa disposition.

- LA CONCESSION

Le Syndicat mixte confie au délégataire la mission d'exploiter la navette et/ou le parking mais également de construire préalablement ces ouvrages. Le financement et les risques de construction sont pris intégralement en charge par le ou les délégataires, qui répercuteront ces coûts sur les usagers. Toutefois le Syndicat mixte peut prévoir une longue durée d'amortissement ou octroyer un concours financier au délégataire pour contribuer au financement des investissements.

Le Syndicat mixte est donc en théorie libre d'assumer la maîtrise d'ouvrage des travaux ou de confier la construction du parking et de la navette à un ou plusieurs prestataires privés.

L'opportunité de recourir à l'une ou l'autre de ces formes de délégation de service public, **affermage ou concession** pour le parking et la navette, repose principalement sur la volonté du maître d'ouvrage d'assurer ou non lui-même les travaux de construction et sur des considérations de délais.

Le Syndicat mixte peut ainsi choisir de confier au délégataire, par un contrat de concession, l'exploitation du service mais aussi la construction des ouvrages. Toutefois, dans la mesure où le Syndicat mixte a déjà confié l'accomplissement de certaines missions de maîtrise d'œuvre, de conception, de préparation de marchés et de suivi des travaux, cette solution suppose la **sortie du montage actuel**, qui repose sur la conclusion de marchés de travaux par le futur délégataire.

En réalité le recours à la concession soulève des difficultés juridiques. Tout d'abord le recours à la concession suppose étudiées les conditions de la reprise des études de maîtrise d'œuvre du parking et des bâtiments à l'usage du public. Cette difficulté ne semble toutefois pas insurmontable.

Ensuite le lancement d'une procédure de dialogue compétitif pour la conception et la construction de la navette semble faire obstacle à la conclusion d'un contrat de concession reprenant ces études. En effet une procédure de dialogue compétitif devant aboutir à la conclusion d'un marché de conception et de construction de la navette a déjà été lancée et est avancée (offres en cours d'examen).

La conclusion d'un contrat de concession supposerait donc que le Syndicat mixte interrompe la procédure actuelle et renonce à attribuer le marché, puis relance une procédure de délégation de service public confiant à un concessionnaire la conception, la réalisation et l'exploitation de la navette.

Si la personne publique peut encadrer la conception de l'ouvrage, le Syndicat mixte ne peut, sans violer les droits moraux des candidats à la procédure actuelle de dialogue compétitif, se réappropriier leurs propositions dans le cadre de la procédure de délégation de service public.

Au demeurant quels seraient les avantages techniques de cette nouvelle procédure si les paramètres fondamentaux de la navette devaient rester inchangés ? On ne peut guère ainsi espérer un ou plusieurs constructeurs nouveaux, le marché étant un marché de niche avec une petite série de navettes à construire.

De véritables avantages non techniques peuvent cependant être attendus d'une délégation de service public, et, plus encore, d'une concession. Outre une souplesse accrue pour l'exploitation, ce partenaire pourrait aller plus aisément à la rencontre des attentes des visiteurs : mise en place d'une procédure de réservation à l'avance, de tarifs différenciés pour favoriser la visite hors saison, etc.. La recherche d'un concessionnaire permettrait de mesurer réellement l'impact attendu des investissements et des participations financières demandées aux visiteurs, point clé sur lequel la disponibilité d'évaluations fiables ne semble pas aujourd'hui acquise.

En tout état de cause, la poursuite de la procédure de dialogue compétitif est incompatible avec le choix d'un contrat de concession pour la conception, la construction et l'exploitation de la navette.

ANNEXE 6 – page 3 -

La conclusion d'un contrat de concession aurait donc pour effet de retarder de façon substantielle (de 12 à 18 mois) la réalisation de la navette puisqu'elle supposerait le lancement d'une nouvelle procédure de mise en concurrence portant, au moins partiellement, sur un objet semblable (conception et réalisation de la navette). Ceci entraînerait vraisemblablement la perte des crédits FEDER correspondants.

En conclusion, deux scénarii seraient envisageables: un contrat mixte global, d'une part et, d'autre part, une concession et un affermage.

Dans la formule du contrat mixte global, un exploitant unique se verrait confier, par concession, la construction et la gestion de l'un des ouvrages, en l'occurrence le parking, et par affermage la gestion seule de l'autre ouvrage, en l'occurrence la navette

Dans la formule « une concession et un affermage », deux délégataires privés seraient retenus, l'un pour la concession de la construction et la gestion du parking, et l'autre pour l'affermage de la seule gestion de la navette dont la construction aura été réalisée par le Syndicat mixte. Cette dernière formule présenterait l'inconvénient d'avoir deux délégations différentes avec deux délégataires différents et deux paiements distincts pour l'utilisateur, contrairement à ce qui avait été envisagé jusqu'à présent.

ANNEXE 7

Exemples de montants d'avance portés jusqu'à 50 %

(réf. Partie II, B, 2, d)

ANNEXE 7

Exemples de montants d'avance portés jusqu'à 50% (réf. Partie II, B, 2, d)

Décret dérogatoire	Ministère	Opérations concernées	Taux d'avance
2000-967 du 3/10/2000	Equipement, transport et logement	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale	50 %
		Hébergement d'urgence	40 %
		Action foncière	30 %
		Réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage	30 %
		Opération de construction/réhabilitation du plan urbanisme-construction-architecture	30 %
2000-1022 du 17/10/2000	Culture et communication	Projets de recherche	30 %
2000-1241 du 11/12/2000	Aménagement du territoire et environnement	Projets de recherche en environnement	50 %
2001-1058 du 13/11/2001	Economie, finances et industrie	Projets de recherche industrielle	30 % ou 50 %
		Projet d'investissement portés par des organismes à but non lucratif	20 %
		Projets de lancement de matériels aéronautiques et de matériels d'armement complexes	50 %
2002-178 du 13/02/2002	Recherche	Investissements financés à partir du budget du ministère de la recherche	30 %
2003-950 du 30/09/2003	Intérieur, sécurité intérieure et liberté locales	Investissements réalisés par les collectivités territoriales corses	20 %
2003-1122 du 20/11/2003	Jeunesse, Education Nationale et recherche	Investissements réalisés par certains organismes	20 %