



Inspection générale
des finances

Inspection générale
de l'administration

Conseil général de
l'environnement et du
développement durable

Inspection générale
des affaires culturelles

N° 2013-M-033-04

N° 13-046/13-025/02

N°008818-02

N° 2014-06

RAPPORT

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

Quelle gouvernance pour l'après 2015 ?

Établi par

Didier BANQUY
Inspecteur général
des finances

Tristan FLORENNE
Inspecteur général
de l'administration

Eric VERLHAC
Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Nicole POT
Inspectrice générale
des affaires
culturelles

SYNTHÈSE

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

Conformément à la lettre de mission, un premier rapport a été rendu en octobre 2013 portant sur le bouclage financier du projet, sur l'équilibre de la délégation de service public relative au stationnement et au transport des visiteurs et sur les mesures à prendre pour mettre la comptabilité du syndicat mixte en conformité avec les recommandations de la chambre régionale des comptes. Le rapport relevait en particulier la fragilité juridique de la délégation de service public.

Ce second rapport porte sur « la question de la gouvernance la plus appropriée pour l'après-2015 » (date de la fin des travaux du rétablissement du caractère maritime - RCM) selon les termes de la lettre des ministres, qui assigne à la mission « l'objectif (...) de permettre à chacun des acteurs concernés de disposer d'une feuille de route et d'un mode opératoire pour la période postérieure à l'année 2015 ».

Le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel constitue une grande réussite, tant sur le plan technique qu'esthétique. Toutefois, la fin des travaux va mettre en pleine lumière un certain nombre de difficultés ou de faiblesses inhérentes au Mont Saint-Michel, qui existent déjà mais que l'importance de l'enjeu technique et la mobilisation des acteurs en faveur de ce grand projet avaient jusqu'à présent reléguées au second plan. La mission s'est attachée à en faire l'inventaire.

En premier lieu, la mission a relevé un manque patent de vision stratégique, sur le plan touristique, culturel, économique, pour ce lieu emblématique, de renommée internationale, qu'est le Mont Saint-Michel. En effet, tout se passe comme si la réussite du projet technique, d'une part, la rente de situation que créent les 2,5 à 3 millions de visiteurs annuels, d'autre part, dispensaient d'une réflexion sur la mise en valeur du Mont Saint-Michel. Or, non seulement cette réflexion n'a jamais eu lieu mais la mission a mis en évidence la prééminence constante des intérêts commerciaux sur toute vision culturelle et touristique d'envergure. Les tribulations dans le choix du lieu de départ des navettes permettant l'accès au Mont en constituent, d'ailleurs, l'exemple le plus marquant – mais non le seul – dans ce lieu où les conflits d'intérêt sont récurrents.

Or, la rente de situation dont jouit le Mont Saint-Michel n'est pas acquise comme le montre la baisse de 9 % de la fréquentation de l'abbaye depuis 2011 (alors que, dans le même temps, la fréquentation de sites touristiques majeurs comme Chambord diminue à peine et que celle du château et du domaine de Versailles augmente sensiblement).

En deuxième lieu, la mission fait le même constat que l'UNESCO en 2011 : le Mont Saint-Michel est « un labyrinthe d'organisations responsables », tant sont nombreux les acteurs qui interviennent sur le site. On peut citer notamment :

- ♦ le syndicat mixte de la baie du Mont-Saint Michel, responsable des travaux au titre du RCM, de leur gestion et de leur entretien ;

Rapport

- ◆ les collectivités locales qui interviennent chacune dans le cadre de leurs compétences de droit commun, certaines d'entre elles venant à se chevaucher : ainsi, en matière de tourisme, interviennent les régions de Basse-Normandie et de Bretagne, les départements de la Manche et de l'Ille-et-Vilaine et de nombreuses communes ou regroupement de communes comme la nouvelle communauté de communes d'Avranches-Mont Saint-Michel ;
- ◆ les services de l'État, au niveau national (quatre ministères sont principalement concernés : le ministère de la culture et de la communication (MCC), le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), le ministère de l'intérieur, celui chargé du tourisme) et au niveau déconcentré ;
- ◆ les deux opérateurs que sont le centre des monuments nationaux (CMN) et le conservatoire du littoral.

Ce qui est vrai aujourd'hui du projet RCM le sera ensuite pour tout projet volontariste de mise en valeur du site sur le plan culturel, environnemental et touristique : aucun acteur ne peut porter l'intégralité du projet mais chacun est en mesure de l'influencer, directement ou indirectement. Quant aux instances de coordination comme la DATAR ou le préfet de Basse-Normandie, nommé « préfet coordonnateur », elles ne peuvent jouer un rôle véritablement moteur.

En troisième lieu, la mission relève qu'à la multiplicité des acteurs correspondent la multiplicité et l'enchevêtrement des procédures, notamment en matière de protection. On peut citer en particulier : la protection au titre des monuments historiques et des monuments classés (loi de 1913) ; la protection au titre des sites classés (loi de 1930) ; la protection du littoral (loi de 1986) ; les espaces protégés par différentes dispositions des codes de l'urbanisme et de l'environnement (sites Natura 2000, sites d'intérêt communautaire(SIC), zones de protection spéciale (ZPS), etc.). *Last but not least*, le Mont Saint-Michel est classé au patrimoine mondial de l'UNESCO et cette organisation joue un rôle essentiel dans la protection du site comme l'a montré l'affaire des éoliennes en 2010.

Il convient de noter que la complexité qui en résulte n'est l'effet que de dispositifs de droit commun, applicables sur tout le territoire national : en effet, aucune organisation administrative spécifique ni aucun outil juridique spécial n'ont jamais été mis en œuvre. Mais leur accumulation sur un même territoire est exceptionnelle, voire unique.

La multiplicité des intervenants et décideurs potentiels -collectivités locales, État, opérateurs de l'État- conjuguée à la complexité des procédures et à leur enchevêtrement, pour ne pas dire leur chevauchement, qui relèvent pour l'essentiel des ministères en charge de la culture et de l'environnement, lesquels peinent à se coordonner, conduisent à de graves blocages voire, parfois, à la paralysie - et ce d'autant plus que l'État apparaît aujourd'hui en retrait et que les collectivités locales concernées ont des points de vue souvent très différents voire opposés. On peut citer trois exemples principaux de blocage :

- ◆ alors que depuis 1978 les États ont l'obligation de doter leurs biens inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO d'un « plan de gestion » garantissant la préservation de la valeur universelle du bien et sa mise en valeur, celui du Mont Saint-Michel n'existait toujours pas en 2012 et le document remis en février 2013 était davantage un projet qu'un plan de gestion achevé ;
- ◆ il existe actuellement trois zones de protection juridiquement distinctes dont les périmètres ne coïncident pas et dont l'instruction (pour les deux dernières) n'est pas terminée : la zone d'exclusion des éoliennes et l'aire d'influence paysagère ; le périmètre de protection modifié ; la zone classée au titre de la loi de 1930 ;

Rapport

- ◆ la charte d'aménagement du lieu-dit La Caserne, en raison de la multiplicité des acteurs aux intérêts divergents, est bloquée depuis deux ans. Or, c'est un dossier majeur pour la gestion du site, la qualité architecturale et paysagère de ce lieu, porte d'entrée du Mont Saint-Michel, étant indigne d'un site empreint d'une haute spiritualité, classé au patrimoine mondial et qui accueille entre 2,5 et 3 millions de visiteurs par an.

Dans ces conditions, la mission ne peut que faire sienne les remarques d'un rapport de l'UNESCO qui, en 2005, notait « les points faibles de gestion du site : le problème de coordination (...) et de mise en cohérence de nombreuses politiques de gestion de l'espace, l'absence d'un gestionnaire unique (...) ainsi que le problème de la gestion des flux touristiques ». En conséquence, elle formule les propositions suivantes :

1. La mission suggère tout d'abord de mettre fin au « tourisme de cueillette », dont l'absence d'ambition autre que purement commerciale est culturellement inadmissible et économiquement dangereuse, pour lui substituer un projet ambitieux, à l'échelle de la renommée internationale du site et de son classement au patrimoine mondial, reposant sur une vision partagée des différents acteurs. Ce projet, qui devra associer étroitement patrimoine et environnement, jouera un rôle moteur dans le développement économique des régions concernées en intégrant le Mont Saint-Michel, La Caserne et la baie dans une vision globalisée. Pour ce faire, il conviendra notamment de définir une véritable stratégie touristique dont l'objectif devrait être de donner à l'accueil des touristes le caractère d'exemplarité que la qualité architecturale et environnementale du site, son histoire et sa renommée internationale, ainsi que l'ampleur des investissements qui y ont été consentis, justifient pleinement. Les grands axes de cette stratégie sont les suivants :
 - requalifier le site : mieux appliquer les réglementations de protection au Mont et à La Caserne ; *a minima* définir une charte de qualité de service et d'accueil avec l'ensemble des acteurs économiques ; statuer sur la charte d'aménagement de La Caserne ; mettre en place une politique de « premier accueil » présentant les informations de façon exhaustive ; définir un vrai projet pour le nouveau centre d'information touristique (CIT) ; améliorer l'information sur le fond ;
 - élaborer un cahier de gestion commun pour le périmètre de protection modifié (PPM) et le site classé ; définir les équipements nécessaires au développement touristique ;
 - définir un objectif de fréquentation compatible avec les exigences de protection du site, avec la qualité de l'accueil des visiteurs et avec la sécurité, ce qui suppose une réflexion sur la régulation des flux ; faire l'analyse de la demande et, pour ce faire, mettre en place un observatoire permanent capable d'analyser la situation actuelle et de faire de la prospective ; élaborer une stratégie de communication associant l'ensemble du territoire et intégrant la dimension internationale.

La définition de cette stratégie doit faire appel au savoir-faire et à l'ingénierie des praticiens du domaine, au premier rang desquels les organismes régionaux et départementaux de tourisme (les CDT et CRT) mais aussi l'opérateur national qu'est Atout France.

2. Sur le plan administratif, la mission considère qu'il est indispensable, *a minima*, de simplifier les procédures dans une approche interministérielle, de créer un guichet unique pour l'instruction des dossiers, de déconcentrer les autorisations. Dans le cadre de la politique de simplification administrative en cours, il conviendrait plus particulièrement d'expérimenter le rapprochement des politiques de gestion de l'espace et des procédures au titre des codes du patrimoine et de l'environnement.

Rapport

3. Pour mettre en place un projet ambitieux pour le Mont Saint-Michel et promouvoir une véritable gouvernance adaptée aux enjeux de ce site exceptionnel, il paraît indispensable de procéder à un recentrage des pouvoirs de décision et de mettre fin à leur éclatement actuel entre une multitude d'acteurs, dont les points de vue sont souvent divergents voire opposés. Dans cette perspective, la mission a étudié plusieurs hypothèses (le renforcement du syndicat mixte, le regroupement des communes concernées, le renforcement de la coordination sous l'égide du préfet de région, la mise en place d'un contrat de destination ou d'une « opération grand site »), qu'elle a écartées parce qu'elles ne sont à la hauteur ni des difficultés actuelles ni des enjeux à venir. La mission privilégie donc la mise en place d'une structure *ad hoc*, clairement identifiée, capable de gérer le projet dans sa globalité et dotée de réels pouvoirs. C'est pourquoi la mission préconise la mise en place, sur le périmètre inscrit par l'UNESCO, d'une « opération d'intérêt national » (OIN), qui correspond pleinement, telle que définie par le code de l'urbanisme, aux enjeux et au projet du Mont Saint-Michel : réaliser des opérations d'aménagement dans le cadre d'une stratégie de développement touristique, fondée sur la préservation du site mais aussi sur sa mise en valeur patrimoniale et environnementale et sur son développement économique, et susceptible de renforcer son caractère attractif sur le plan international. L'OIN comporte, en outre, l'avantage d'associer fortement l'État et les collectivités locales dans un partenariat durable et d'autoriser la mise en place de régimes dérogatoires en matière d'aménagement, dont on peut escompter une simplification des procédures et, partant, une harmonisation et une accélération des prises de décision.
4. Pour être pleinement efficace, la mise en place de l'OIN devrait, selon la mission, être accompagnée de la création d'un établissement public national, dont le périmètre d'intervention serait identique à celui de l'OIN. Il ne s'agirait pas d'un établissement public d'aménagement, comme il en existe déjà, mais d'une nouvelle catégorie d'établissement public, dont la création exige l'intervention du législateur et qui, au-delà de la problématique propre au Mont Saint-Michel, viendrait combler une lacune actuelle : l'absence d'organisation permettant la gestion de grands espaces dont l'intérêt est à la fois patrimonial et environnemental. En effet, cette préoccupation, encore relativement récente, devient prégnante avec l'évolution de la notion de patrimoine, comprise dans une acception large : bien au-delà de la simple préoccupation de la conservation de monuments historiques, le patrimoine devient un instrument de valorisation culturelle et de développement économique. Toute l'évolution récente des inscriptions de biens au titre du patrimoine mondial de l'UNESCO conforte ce point de vue et cet intérêt. On est donc fondé à penser que la création de cette nouvelle catégorie d'établissement public répondrait à de nombreux besoins. Rappelons, par ailleurs, que la transformation du Louvre et de Versailles en établissements publics s'est accompagnée par une progression spectaculaire de la fréquentation, saluée par la Cour des comptes dans son rapport de 2011 sur les musées nationaux.
5. Selon la mission, il conviendrait, dans cette perspective de :
 - de remettre en dotation au nouvel établissement public les équipements du RCM et le charger de leur gestion après dissolution du syndicat mixte ;
 - le charger d'élaborer un projet global de territoire sur le périmètre de l'OIN ;
 - le charger de la politique d'accueil globale sur le site (sous réserve de l'avenir de la DSP) ;
 - le charger d'unifier les travaux d'élaboration des différentes chartes : le plan urbain de La Caserne et le plan de gestion demandés par l'Unesco, en cohérence avec les différentes chartes d'aménagement (La Caserne et l'ensemble du site) ;

Rapport

- envisager des transferts de compétences au titre des codes de l'urbanisme, de l'environnement et du patrimoine et la création du « guichet unique » en son sein ;
- attribuer au directeur certains pouvoirs de police spéciale ;
- confier de préférence la présidence de l'établissement de façon alternée à l'un des deux présidents de région ;
- associer au sein du conseil d'administration l'État et le CMN, les collectivités locales et des personnalités qualifiées ; créer des conseils spécialisés, dont un conseil scientifique et un conseil pour le développement territorial et la promotion touristique ;
- assurer les dépenses par voie de subventions publiques dans le cadre d'un protocole de financement ; envisager le recours au mécénat et à un fonds de dotation ;
- mettre en place une mission de préfiguration pour 12 à 18 mois.

Ces préconisations ont pour objectif de remédier à la difficulté de trouver, dans notre corpus juridique, une réponse appropriée à la spécificité de la gestion d'un lieu comme le Mont Saint-Michel.

Si le dispositif préconisé par la mission pouvait être créé, renouvelant la conception de la gestion du patrimoine pour l'insérer dans une logique plus globale de développement durable, nul doute qu'il pourrait apporter des réponses aux préoccupations de nombreux gestionnaires de grands sites en région, souvent, au demeurant, inscrits eux aussi sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. Le projet actuel de « loi patrimoine » pourrait constituer le support législatif de la création de cette nouvelle catégorie d'établissement public.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. L'ABSENCE DE VISION STRATÉGIQUE DANS LA GESTION DU PROJET	2
1.1. Des enjeux complexes	3
1.2. Une approche purement technique du projet.....	3
1.2.1. <i>De la part de l'État</i>	4
1.2.2. <i>De la part du syndicat mixte et des collectivités locales</i>	5
1.3. Un projet soumis aux visions opportunistes des acteurs locaux.....	6
1.4. Un réel risque de désaffection	8
2. CONJUGUÉ À CETTE ABSENCE DE VISION, LE MILLE-FEUILLES ADMINISTRATIF CONDUIT À DES ERREURS ET À L'INEFFICACITÉ, VOIRE À LA PARALYSIE	9
2.1. La multiplicité des décideurs : un système éclaté	10
2.1.1. <i>« Un labyrinthe d'organisations responsables »</i>	10
2.1.2. <i>Une situation ambiguë</i>	13
2.2. La multiplicité, la complexité et l'enchevêtrement des procédures.....	15
2.2.1. <i>Brefrappel des dispositions générales</i>	15
2.2.2. <i>La question de La Caserne, au carrefour des différents systèmes de protection</i>	19
2.2.3. <i>La question de l'extension des zones protégées relève des procédures relatives aux sites classés et de celles relatives aux abords, soit des codes du patrimoine et de l'environnement</i>	22
2.2.4. <i>Au titre de l'UNESCO</i>	23
2.3. Les effets : de très nombreux blocages et des décisions parfois contestables	25
2.3.1. <i>Des décisions essentielles dont l'instruction avance lentement</i>	25
2.3.2. <i>Une faible présence des acteurs de l'État responsables de la qualité de l'accueil intra-muros et dans le périmètre de La Caserne</i>	28
2.3.3. <i>Des décisions contestées, qui sont remontées à l'arbitrage du Premier ministre</i>	29
2.3.4. <i>En conclusion, cette situation a un effet délétère et démobilisateur, a un coût et conduit à un processus de déqualification du site, très risqué</i>	29
3. PRÉCONISATIONS.....	30
3.1. Il n'est pas trop tard pour construire les bases du projet culturel et environnemental, condition <i>sine qua non</i> du projet touristique	30
3.1.1. <i>Définir le projet</i>	30
3.1.2. <i>Un projet complexe du fait de son emprise géographique</i>	32
3.1.3. <i>Définir la stratégie touristique, en fonction du projet préalablement défini, qui en fixe le cadre</i>	33
3.2. La gouvernance	37
3.2.1. <i>Gérer un projet global</i>	37
3.2.2. <i>La création d'une structure ad hoc, en capacité de fédérer et de décider</i>	42
CONCLUSION.....	59
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	61

INTRODUCTION

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

Conformément à la lettre de mission, un premier rapport a été rendu en octobre 2013 portant sur le bouclage financier du projet, sur l'équilibre de la délégation de service public relative au stationnement et au transport des visiteurs et sur les mesures à prendre pour mettre la comptabilité du syndicat mixte en conformité avec les recommandations de la chambre régionale des comptes. Le rapport relevait en particulier la fragilité juridique de la délégation de service public.

Ce second rapport porte sur « la question de la gouvernance la plus appropriée pour l'après-2015 » (date de la fin des travaux du rétablissement du caractère maritime) selon les termes de la lettre des ministres, qui assigne à la mission « l'objectif(...) de permettre à chacun des acteurs concernés de disposer d'une feuille de route et d'un mode opératoire pour la période postérieure à l'année 2015 ».

La question de la gouvernance n'est pas nouvelle au Mont Saint-Michel. Depuis plus d'un siècle, les conflits entre l'État central et les acteurs locaux, publics ou privés, sur l'aménagement et l'avenir du site ont marqué toutes les époques et tous les chantiers. Au pire, ils ont pu conduire à l'abandon de certains projets, au mieux à un allongement excessif de leurs délais de réalisation. Les acteurs locaux ont le sentiment que l'État méconnaît leur aptitude à définir le destin d'un lieu auxquels ils sont légitimement attachés. L'État considère qu'il est garant de projets dans lesquels l'intérêt général ne s'effacera pas derrière les intérêts privés, de tout temps très actifs au Mont Saint-Michel. Ces deux reproches réciproques ne sont pas sans fondement : ils ont souvent conduit à des solutions de compromis, porteuses de réussites ou d'échecs partagés.

Les travaux qui s'achèvent ont donné lieu à des divergences d'appréciation, à des tensions et parfois à des conflits entre les nombreux acteurs publics et privés concernés. Ce constat est le plus évident, mais il ne doit pas faire passer au second plan la réussite du rétablissement du caractère maritime et le fait que cette opération a constitué un élément de cohésion des acteurs malgré les difficultés. Car elle leur a donné un objectif commun à atteindre malgré leurs divergences d'intérêts ou d'appréciation. Le chantier a produit du conflit mais aussi de la dynamique.

Après 2015, la condition de la réussite d'une gouvernance nouvelle est de parvenir à décider ensemble d'un projet aussi fortement mobilisateur que celui de la période 1995-2015. De celle-ci on peut retenir que l'importance de la dimension technique du projet a sans doute conduit les acteurs concernés à se dispenser de définir une vision stratégique d'ensemble pour l'avenir du site. L'horizon s'est fixé sur le rétablissement du caractère maritime sans aller jusqu'aux conséquences culturelles, touristiques et économiques, que cette transformation impliquait. Par exemple, l'important enjeu du classement UNESCO et de sa valorisation est resté à la périphérie du projet lui-même.

Rapport

Dans la phase qui s'ouvre, cette réflexion qualitative et son expression aboutie compteront pour beaucoup dans la réussite du nouveau dispositif de gouvernance. L'après 2015 ne pourra pas s'appuyer sur le rythme d'avancement d'un chantier : il faudra s'accorder sur un projet de développement et tenir un calendrier d'actions qui reposera en priorité sur la volonté des acteurs. C'est une différence notable entre les deux périodes. Celle qui s'ouvre sera encore plus exigeante que celle qui s'achève. La fin du chantier du rétablissement du caractère maritime est certes une étape sans précédent dans l'histoire du Mont-Saint-Michel depuis la création de la digue-route, mais ouvre-t-elle pour autant une phase nouvelle dans le jeu des différents acteurs ?

Le véritable tournant a été pris avec la création du syndicat mixte qui a eu deux conséquences :

- ◆ pour la première fois, l'État a été privé de la maîtrise d'ouvrage d'un projet d'ensemble qu'il avait conçu, sans pour autant cesser d'être un acteur éminent de celui-ci. Principal financeur, conduisant en propre certains travaux et doté de ses compétences de droit commun, l'État n'a pas disparu du projet, mais il a peiné à trouver sa place dans un dispositif déséquilibré par une maîtrise d'ouvrage fragile ;
- ◆ ce dispositif inédit a dans le même temps consacré la part désormais incontestable que les collectivités territoriales entendent prendre à la gestion du site.

La gouvernance nouvelle du site du Mont Saint-Michel devra s'inscrire dans cette réalité du partage de la responsabilité de l'avenir du site :

- ◆ elle ne s'ouvre pas sur une page blanche ; elle devra tenir compte de l'expérience, acquise pendant 20 ans, d'un système qui, s'il n'est pas remis en cause fondamentalement, a néanmoins suscité des insatisfactions de toutes les parties prenantes ;
- ◆ elle devra inclure, a minima, la question des modalités de gestion des ouvrages techniques et des dispositifs d'accueil et de transport, hérités du projet en cours.

Il ne s'agit donc pas de la fin d'un cycle, qui délierait de ses responsabilités chaque partenaire du projet : les travaux réalisés sont porteurs de conséquences qui dépassent leur portée technique en participant à une nouvelle mise en scène du lieu et à une dynamisation possible de sa fréquentation. L'opportunité de donner au Mont Saint-Michel une dimension qualitative plus ambitieuse dans les domaines culturel, environnemental et touristique est offerte par les transformations accomplies depuis 2006.

La mission s'est attachée à détailler les avantages et inconvénients des différentes hypothèses envisageables et propose un scénario privilégié, après avoir exposé les différentes conditions de sa mise en œuvre.

1. L'absence de vision stratégique dans la gestion du projet

Depuis plus d'un siècle, l'intérêt des pouvoirs publics comme celui des acteurs économiques s'est concentré sur la dimension technique de la gestion du site. Et les chantiers successifs, polders, remparts, digues, barrage ou rétablissement du caractère maritime, ont répondu aux objectifs que leurs initiateurs s'étaient fixés.

Mais, à aucun moment l'idée que le site du Mont Saint-Michel pouvait constituer la matière d'un projet collectif pour une mise en valeur à l'échelle de son rayonnement n'a véritablement pris forme. La persistance d'un flux touristique exceptionnel a paradoxalement éteint toute ambition forte de penser l'avenir du lieu.

Rapport

L'achèvement des travaux de rétablissement du caractère maritime offre l'opportunité, par la qualification supplémentaire du site qui en est la principale conséquence, d'essayer de construire une stratégie de valorisation du Mont Saint-Michel. Pour y parvenir, il faut tirer les enseignements de la période 1995-2015.

1.1. Des enjeux complexes

Le Mont Saint-Michel est devenu l'un des sites les plus emblématiques et les plus fréquentés du patrimoine français : site protégé depuis 1935 et classé au patrimoine mondial par l'UNESCO depuis 1979, son rayonnement international participe de l'image de la France dans son ensemble. Peu de sites réunissent à eux seuls autant de qualités exceptionnelles et d'enjeux intrinsèquement liés dans les domaines culturel, environnemental et touristique.

Ce site présente la particularité, par rapport à d'autres monuments très emblématiques, de mêler des dimensions et des enjeux distincts mais interdépendants : le site n'est rien sans l'abbaye, qui elle-même tire une partie de son caractère exceptionnel de son emplacement sur le rocher. Celui-ci est magnifié par sa situation dans la baie et dans un environnement de grande qualité paysagère et écologique. Chaque dimension, inscrite de surcroît dans une histoire millénaire, est indispensable à la valorisation de l'ensemble du site.

Véritable fer de lance du marketing touristique français, le site du Mont Saint-Michel constitue un puissant moteur de développement économique non seulement local mais aussi national par la place qu'il occupe dans l'attractivité touristique de la France, première destination en volume avec plus de 81 millions d'arrivées de touristes étrangers¹, et troisième destination en termes de recettes internationales avec 40,9 milliards d'€. Il faut à cet égard rappeler en toile de fond que le tourisme représente 7 % du PIB, plus d'1 million d'emplois directs et autant d'emplois induits, qu'on observe une forte augmentation d'arrivées en provenance des BRIC² (+28,4 %) (dont Chine +17,6 % et Brésil +30,4 %), et qu'enfin le tourisme est la première ressource du littoral. C'est dire l'importance économique actuelle et potentielle du Mont Saint-Michel, tant au plan régional que national : la qualité de son offre et de sa gestion a une importance et un impact qui dépassent le site lui-même.

Or, ce projet complexe a été géré comme un projet purement technique dans lequel les objectifs culturels, environnementaux et touristiques constituaient le prétexte fondateur sans pour autant être partie prenante du projet lui-même. L'absence d'un projet global se fait d'autant plus sentir aujourd'hui que l'essentiel des aménagements techniques a été réalisé.

1.2. Une approche purement technique du projet

L'État et les collectivités locales impliquées dans le syndicat mixte se partagent la responsabilité de ce choix : l'État en premier lieu, dans la conception même du projet, et son suivi ultérieur ; et les collectivités, qui n'ont pas su pallier cette lacune, soit au sein du syndicat mixte qui est un opérateur technique et n'a statutairement aucune compétence dans le champ culturel et touristique, soit par d'autres moyens ou structures.

¹ Chiffres Atout France (2011) rapport d'activité 2012.

² Brésil, Russie, Inde, Chine.

1.2.1. De la part de l'État

Dès son lancement par l'État lors de la réunion de ministres³ sous la présidence du Premier ministre le 20 février 1995, le projet est défini exclusivement comme destiné « à restituer au Mont son caractère maritime ». Cet objectif doit assurer à lui seul « la sauvegarde de ce monument d'intérêt mondial » et les moyens nécessaires sont mis en œuvre « à la condition expresse » que le retour au caractère maritime soit garanti. Constatant « qu'il est techniquement possible de rétablir le caractère maritime du Mont Saint-Michel [...] le Gouvernement entend donner une réponse à cette question en suspens depuis plus d'un siècle ».

Le projet lui-même se compose d'un volet détaillé énumérant la série d'ouvrages à construire et d'un volet succinct décidant la création d'une opération grand site, comme mesure d'accompagnement des travaux. Celle-ci semblait résulter de la volonté des collectivités territoriales, « très intéressées par la réalisation rapide de l'opération grand site » et assumant les 3/5 de son financement prévisionnel.

Le protocole de partenariat entre l'État et le syndicat mixte conclu le 13 juin 1997 se fixait donc comme unique objectif « de mettre en œuvre le projet de rétablissement du caractère maritime ».

Certes le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 23 juillet 1997 rappelait « le double objectif » du projet : « rétablir le caractère maritime et requalifier le site en valorisant l'accueil et l'approche des visiteurs » ; mais le second objectif se déclinait en quatre mesures purement techniques : transférer le parc de stationnement, couper la digue-route, dégager les remblais des remparts et mettre en service des navettes.

Enfin, la déclaration d'intention du Premier ministre et du président du syndicat mixte du 16 juin 2006 ajoutait aux deux objectifs traditionnels du projet un troisième objectif « de renforcement de la qualité paysagère et environnementale du site » dont le caractère technique, quoique non détaillé, était avéré.

Au terme de ce long processus d'élaboration et de mise en œuvre du programme de travaux, il apparaît que les raisons qui fondent ce projet ne découlent pas d'un travail préalable de réflexion sur une ambition culturelle et touristique renouvelée, conforme à l'identité du site et à l'esprit du lieu. C'est la prolifération accélérée des herbues au début des années 90 qui a permis le consensus autour des travaux nécessaires au rétablissement du caractère maritime.

Et même lorsque la décision a été acquise, aucun des acteurs les plus légitimes à le faire n'a tenté de s'inscrire dans une démarche plus globale et plus qualitative qui aurait fait du rétablissement du caractère maritime l'instrument d'une ambitieuse politique de mise en valeur du site.

On peut, à titre d'illustration de cette incapacité, évoquer la vente du logis Saint-Pierre. Au moment de la remise en dotation au centre des monuments nationaux (CMN) des parcelles propriété de l'État, dossier instruit à partir de 2007, le service de France Domaine relève que ce logis faisant l'objet d'un bail commercial, « il n'y a pas lieu de le remettre en dotation au CMN » et écrit que « la cession de cet immeuble occupé pourrait être envisagée »⁴. Au terme de plus de deux années d'échanges entre les services du ministère de la culture et de la communication (MCC), qui s'opposent à la vente et demandent la remise en dotation au CMN, et France Domaine, qui maintient sa position, une décision portant déclaration d'inutilité d'un immeuble appartenant au domaine privé de l'État est finalement prise par le directeur de l'architecture et du patrimoine (DAPA) en septembre 2009, en l'absence de tout projet convaincant d'utilisation des locaux (notamment pour améliorer l'accueil) que le CMN aurait pu fournir ; le CMN était pourtant conscient de l'intérêt de cette propriété, ainsi que l'écrit sa

³ En présence des ministres de l'équipement, de l'environnement, de la culture, du budget et de la justice.

⁴ Courrier de la DGCP du 10 mai 2007, adressé à la DAG du MCC.

Rapport

présidente à la DAPA en avril 2008 : « *la difficulté de mobiliser du foncier sur le Mont et le coût d'une acquisition ultérieure me semblent exclure toute idée de cession de locaux parfaitement exploitables* ».

Ni le ministère de la culture, ni celui du tourisme, ni le centre des monuments nationaux (pas plus que les comités départementaux et régionaux du tourisme -CDT et CRT) n'ont donc saisi l'opportunité qui leur était offerte d'élargir la vocation du projet à ses enjeux culturels et touristiques.

Il n'est toutefois pas sûr qu'ils auraient été entendus s'ils l'avaient proposé : le ministère de la culture et de la communication et celui du tourisme n'ont pas été associés au pilotage du projet, ainsi qu'en atteste la décision du CIADT de 1997 de le confier aux ministères de l'équipement et de l'écologie. Et lorsqu'ils ont essayé de contester la décision de fixer au nord le départ des navettes, lors de la réunion interministérielle de septembre 2009, le cabinet du Premier ministre a considéré qu'il ne lui était « *pas possible de prendre en compte les remarques* » de ces ministères.

Le centre des monuments nationaux qui gère l'abbaye et représente donc la dimension culturelle du site n'a pas été associé à la définition du projet, pas plus qu'à son suivi ; il n'a jamais été associé par l'État à aucun comité de pilotage.

1.2.2. De la part du syndicat mixte et des collectivités locales

Au sein du syndicat mixte, les préoccupations qui dépassaient la réalisation technique du chantier ont été peu prises en compte.

Les sujets tenant à la politique touristique n'ont pas été traités avec le professionnalisme nécessaire, bien qu'ils aient donné lieu à diverses réunions avec les principaux acteurs concernés. Ainsi, alors qu'un des objectifs assignés à l'opérateur retenu dans le cadre de la délégation de service public en 2009 était l'amélioration des conditions d'accueil du public, et malgré l'organisation d'un certain nombre de travaux conduits notamment entre les CRT de Normandie, de Bretagne et le syndicat mixte entre 2009 et 2011 (cf. en particulier la journée « expertise touristique » de la délégation de service public tenue en mai 2009), aucune étude approfondie relative aux attentes des différentes catégories de visiteurs n'a été conduite préalablement au projet, ni aucune analyse de la fréquentation actuelle et potentielle, quand bien même la nouvelle implantation du parking a radicalement modifié les modalités de déplacement des visiteurs et des résidents. Au demeurant, on peut s'étonner du choix de l'opérateur retenu par le syndicat mixte, dont les compétences en matière de transport sont avérées, mais qui n'a aucune expérience dans le champ touristique-patrimonial. Le recours à un groupement d'entreprises aurait également pu être envisagé, comme chaque fois que la mise en œuvre d'un projet sollicite des compétences diversifiées ; en l'occurrence cela n'a pas été fait.

L'observatoire, créé par le syndicat mixte en 2008 pour mesurer l'évolution de la fréquentation du Mont Saint-Michel en fonction des travaux, ne prend en compte ni la fréquentation de l'abbaye, ni celle des espaces commerciaux et des musées privés.

Sur le plan des conséquences économiques des nouvelles installations, on constate que la gestion des accès aux parkings pour les commerces de La Caserne n'a trouvé de solution qu'après la mise en œuvre de la délégation de service public. Plus grave, la communication en direction des voyagistes, très importante pour une partie de la clientèle internationale, voire nationale, est intervenue tardivement et de façon insuffisante : en 2011, aucune information sur les nouvelles modalités d'accès ne leur avait encore été donnée, ce qui n'a pas manqué de susciter leur étonnement et de créer des difficultés, certains ayant manifesté leur intention de ne plus se rendre au Mont Saint-Michel, et encore moins à l'abbaye, faute de temps. Le CRT de Basse-Normandie avait souhaité travailler sur ce sujet avec l'agence de développement

Rapport

touristique de la France, Atout-France, qui est un groupement d'intérêt économique spécialiste de la connaissance du marché touristique international et qui apporte son expertise, son ingénierie et son aide à la commercialisation ; mais c'est finalement au syndicat mixte via son service de communication que ces responsabilités ont été confiées, sans le soutien d'Atout France, dont il n'est pas adhérent.

Quant au centre d'information touristique (CIT) construit sur les parkings et qui suscite beaucoup d'attentes de la part des acteurs économiques, la décision de le créer a été prise dans le cadre de la délégation de service public mais le bâtiment a été ouvert en 2013 sans qu'un véritable projet en termes de contenus et d'objectifs ait été conçu de façon préalable, à partir d'une réflexion de fond sur les choix qui sont opérés, y compris en termes de gouvernance. C'est aujourd'hui le syndicat mixte qui le gère.

Enfin, ce qui constitue un immense paradoxe, le syndicat mixte gère l'ensemble des équipements sans prendre en considération le fait que l'abbaye constitue la raison essentielle de la venue des touristes et que son existence fonde en réalité la décision même de réaliser le projet de rétablissement du caractère maritime. C'est une des caractéristiques de la conduite de ce projet et un sujet d'étonnement que de constater que les responsables de l'abbaye -et son gestionnaire, le CMN- sont restés à l'écart des principales décisions, qu'il s'agisse des choix impactant l'acheminement des visiteurs ou de la définition en amont du projet du centre d'information touristique. Aujourd'hui, on constate qu'il n'existe sur les parkings aucune signalétique, aucun panneau indiquant l'existence de l'abbaye et renseignant sur les heures d'ouverture du monument..

1.3. Un projet soumis aux visions opportunistes des acteurs locaux

Les caractéristiques mêmes de la commune du Mont Saint-Michel, quelle que soit la municipalité en place et quelle que soit la personne du maire, rendent les conflits d'intérêt quasi inévitables entre le pouvoir municipal et les intérêts privés. La taille de la commune du Mont Saint-Michel (43 habitants recensés au 1^{er} janvier 2014), qui réduit son conseil municipal à 9 membres, d'une part, l'importance des enjeux commerciaux, aussi bien dans la Grande Rue du Mont qu'à La Caserne, d'autre part, ne peuvent que conduire la commune, au mieux à considérer le Mont Saint-Michel comme une entreprise de commerce, au pire à s'empêtrer dans des conflits d'intérêt. Plusieurs contentieux⁵ démontrent les effets de cette endogamie inévitable, quelle que soit la municipalité en place, entre la commune du Mont Saint-Michel et les entreprises, ou, en tout cas, une partie d'entre elles implantées sur le territoire de la commune.

Cette situation très particulière conduit de fait à de fortes interférences entre les enjeux commerciaux et les prérogatives de puissance publique, et les intérêts locaux pèsent d'un poids parfois excessif sur la conduite du projet à la philosophie duquel la commune et les acteurs économiques locaux n'ont jamais vraiment adhéré. La fragilité du dispositif actuel de gouvernance s'ajoute donc à une réticence ancienne et durable à l'égard de toute modification significative de l'organisation du site. La logique d'ensemble du réaménagement du site est

⁵ À titre d'exemple : en 1993, la commune, dont le maire était alors E. Vannier, a conclu un bail commercial avec "La Mère Poulard" qui lui permettait d'occuper la Terrasse de l'Avancée. En 2003, le conseil municipal, dont le maire était cette fois P. Gaulois, a dénoncé la convention conclue en 1993. "La Mère Poulard" a contesté la délibération devant le tribunal administratif de Caen qui lui a donné raison par un jugement de septembre 2004. La commune a fait appel du jugement mais la cour administrative d'appel de Nantes a confirmé la position des premiers juges. Les juges ont considéré en effet que la parcelle qui faisait l'objet du bail n'appartenait pas au domaine public de la commune mais à son domaine privé et que le bail n'était donc pas illégal. Par ailleurs, ils ont considéré que la délibération de 2003 dénonçant la convention initiale était illégale du fait que le maire et cinq conseillers, appartenant ou liés à des entreprises concurrentes de « La Mère Poulard » avaient des intérêts en jeu dans cette affaire.

Rapport

appréciée sous sa seule dimension de l'impact économique immédiat sur l'activité commerciale à l'intérieur du Mont Saint-Michel. D'où une pression constante à chaque étape du projet en lien avec le cheminement des touristes vers le Mont.

À titre d'exemple, et bien qu'il n'existe bien sûr pas de traces écrites, la mission a pu entendre à plusieurs reprises, lors de divers entretiens, des témoignages dignes de foi compte-tenu de la qualité des participants, tant sur la faible activité contraventionnelle de la police municipale à l'égard des propriétaires Montois de véhicules stationnant de façon irrégulière sur le gué⁶, que sur la question des flux de visiteurs en cas de submersion du gué par les fortes marées : il a été rappelé par plusieurs interlocuteurs que le maire était hostile à l'interruption des navettes, pour des raisons commerciales évidentes : pendant que la marée recouvre le gué, les touristes qui sont venus sur le Mont à marée basse ne peuvent qu'attendre que la mer se retire et... consommer dans les cafés, les restaurants ou les boutiques. Mais en cas d'incident lors des périodes de forte fréquentation, cette décision compliquerait l'intervention des secours. Certains interlocuteurs de la mission ont d'ailleurs fait observer que la responsabilité du maire pourrait être engagée si un panneau placé au départ des navettes n'indiquait pas les risques et les horaires de submersion.

Dès les années 90, le principe et les conséquences pratiques du projet de rétablissement du caractère maritime ont suscité ouvertement les plus grandes réserves de la part des acteurs locaux. Le conseil municipal du Mont Saint-Michel a traduit leur position dans sa délibération du 11 janvier 1991 dont les termes éclairent les comportements actuels ou passés. Il considérait en effet qu'« un tel projet axé sur le désensablement [...] ne peut en aucun cas occulter la fonction économique du Mont Saint Michel » et que « tous les grands travaux doivent générer un surplus d'activité économique ». Il en pose les conditions : il « réaffirme la nécessité d'avoir à 300 mètres maximum de l'entrée principale un parking paysager de 5 000 places » et estime « fondamental pour le maintien de la structure du public du Mont Saint-Michel que ces parkings soient gérés dans les mêmes conditions économiques qu'à l'heure actuelle afin de ne pas être un système dissuasif ».

Pendant 15 ans, cette position a servi de fil conducteur à l'opposition déterminée à tout projet de réimplantation du parking. Les acteurs locaux ont d'abord soutenu la proposition du syndicat intercommunal à vocation multiple de l'Anse de Moidrey en juillet 1993 de créer un parking sur l'enclos Morvan situé sur le domaine public maritime au nord de La Caserne à l'entrée de la route digue. Bien qu'un avis du conseil d'État rendu en 1994 ait conclu que cet emplacement n'était pas compatible avec la loi littoral, les recours contentieux contre la déclaration d'utilité publique et contre les arrêtés d'expropriation se sont poursuivis jusqu'en 2007. À cette date, la cour administrative d'appel de Nantes a mis un terme à l'hypothèse du parking sur l'enclos Morvan en confirmant l'incompatibilité avec la loi littoral.

Le choix du lieu de départ des navettes, enjeu très important pour le bon fonctionnement du site, constitue un exemple particulièrement frappant de ces interférences, qui a entraîné des conséquences financières et juridiques lourdes, a terni l'image du lieu et n'est pas sans lien avec la chute de fréquentation. Les deux principaux groupes commerciaux ont en effet mené une lutte sans merci pour imposer la solution qui leur semblait le plus conforme à leurs intérêts. Le départ des navettes au nord a été choisi dans la phase ultime de l'attribution de la délégation de service public en contradiction avec toutes les expertises, privées ou publiques, dont disposait le syndicat et contre l'avis de la région Bretagne, mais avec le soutien du maire du Mont Saint-Michel, par ailleurs représentant d'un des deux groupes commerciaux. En réplique à cette décision, l'autre groupe commercial n'a pas hésité, dans les premières semaines de fonctionnement de la délégation de service public, à installer sur le site une

⁶ Du coup c'est la gendarmerie qui assure l'essentiel de l'activité contraventionnelle en matière de police de circulation.

Rapport

signalétique concurrente de celle du syndicat et à ouvrir des voies d'accès nouvelles pour tenter de modifier le cheminement des visiteurs au profit de ses propres implantations⁷.

Dès lors que l'emplacement des parkings au sud de La Caserne est apparu définitif, la lutte des acteurs locaux contre ce dispositif s'est portée sur un autre terrain. Il s'est agi pour eux de limiter au maximum la fréquentation par les visiteurs de toutes les implantations commerciales situées en amont du village lui-même.

Cet épisode témoigne de la difficulté du syndicat mixte à faire prévaloir les solutions optimales lorsqu'elles heurtent des intérêts particuliers. À cet égard, le refus d'installer un point de vente pour la billetterie de l'abbaye à l'entrée du parking, et encore aujourd'hui au sein du CIT, car cette vente « anticipée » risquerait d'amoinrir le pouvoir d'achat des touristes dans la montée de la rue principale, et cela alors même que l'existence de l'abbaye et la visite de « La Merveille » constituent le cœur de l'attractivité du site, témoignent de la persistance d'une prééminence des intérêts commerciaux locaux sur toute vision culturelle et touristique d'envergure, ce qui est porteur d'un risque de déqualification et de désaffection.

1.4. Un réel risque de désaffection

A ce stade d'avancement des travaux, il convient de saluer la réussite technique du projet ainsi que la qualité esthétique des ouvrages, qui participe de la mise valeur du site. Toutefois la situation actuelle comporte de réels risques, ce qu'atteste l'analyse succincte de l'évolution des chiffres de fréquentation.

Dans un contexte global marqué par la quasi-stagnation du nombre de nuitées des touristes en France entre 2011 et 2012⁸, qui se caractérise elle-même par un fléchissement du nombre de nuitées des Français compensée par une augmentation de celles des étrangers, on constate, en l'absence de données vraiment fiables sur la fréquentation du site du Mont Saint-Michel⁹, que celle de l'abbaye, qui elle est parfaitement attestée, et constitue donc un indicateur essentiel, baisse de 4,8 % entre ces deux années (de 1,335 million à 1,270 million) et fléchit encore de 6,7 % en 2013 avec 1,184 million de visiteurs¹⁰ (soit -9 % en 2 ans). Dans le même temps (2011/2012), celle de Chambord diminue de 0,5 %, celle de Cheverny de 1,5 %, de Carcassonne de 0,9 %¹¹, et celle des 20 monuments du Val de Loire¹² (régions Centre et Pays de la Loire) de 2 %. Quant à celle du château et domaine de Versailles, elle augmente de 7 %.

Ce sont les responsables du site tout entier qui doivent être alertés par la chute de fréquentation de l'abbaye, et pas seulement ceux du CMN : on ne peut désolidariser l'abbaye de l'ensemble du site.

⁷ Cf. rapport I point 1.1.1.2 « Un dispositif opérationnel peu adapté aux enjeux d'un grand site touristique ».

⁸ Source Atout France.

⁹ Selon l'Observatoire mis en place en 2008 par le syndicat mixte, qui conduit également des enquêtes de satisfaction, il y aurait une augmentation de 2 % de la fréquentation du Mont Saint-Michel de l'été 2012 à l'été 2013. Toutefois, bien que des compteurs aient été mis en place aux entrées de la Tour du Roi et des Fanils, ces résultats doivent être interprétés avec prudence (en particulier ils ne permettent pas d'apprécier les allers-retours des visiteurs ou des salariés), même si le départ des navettes au sud et la gratuité du soir ont sans aucun doute eu des effets positifs. En l'absence d'un comptage suffisamment précis et fiable, le chiffre généralement admis oscille donc entre 2,5 et 3 millions de visiteurs annuels...

¹⁰ Chiffres CMN ; le chiffre pour 2013 doit être également analysé au regard des mouvements de grève de cette année-là.

¹¹ Source Atout France.

¹² Source CRT Centre Val de Loire.

Rapport

En effet, quelles que soient les causes de cette chute, et elles sont sans doute nombreuses (mauvaise information sur les conditions de visite de l'abbaye, mauvaise anticipation du nouveau du temps de trajet, coût combiné du stationnement et de l'entrée à l'abbaye¹³, sans omettre les grèves des personnels...), on ne peut exclure qu'elle s'accompagne d'une forme de frustration de ces visiteurs pour lesquels l'existence de l'abbaye et sa visite constituaient le principal motif de leur déplacement. En ce sens les estimations à la hausse du syndicat mixte relatives à la fréquentation du site en 2013, si elles sont vraiment fondées, seraient en fait plutôt inquiétantes, car elles signifient que des visiteurs en nombre proportionnellement plus important qu'auparavant rebroussement chemin avant d'avoir visité l'abbaye, et qu'ils ont éprouvé là une déception qu'ils ne manqueront pas de faire connaître et qui pourra avoir un effet négatif sur la fréquentation à venir.

D'une façon générale, les motifs d'inquiétude sont en effet d'autant plus légitimes qu'on ne peut exclure qu'il y ait une inertie due au temps de réaction des touristes. Cette inquiétude est encore plus importante s'agissant des touristes étrangers, qui constituent une part essentielle de la fréquentation non seulement de l'abbaye, mais du site du Mont Saint-Michel dans son entier.

Ces chiffres doivent bien sûr être affinés et suivis dans la durée. Néanmoins, pour sommaires qu'ils soient, ils suffisent à démontrer l'impact négatif de la situation actuelle. Ils attestent en particulier que la notoriété du lieu, son inscription au patrimoine mondial ne le mettent pas à l'abri de difficultés : l'absence de communication, ou la communication négative qui a entouré les travaux et les nouvelles modalités d'accès, la médiocrité de l'accueil, l'absence d'objectifs et de vision stratégique constituent un condensé des erreurs à ne pas commettre, et font courir un risque de désaffection à l'ensemble du site, risque qui doit être apprécié aussi en fonction de ses conséquences plus larges sur l'attractivité touristique du territoire, compte-tenu du caractère emblématique du Mont Saint-Michel.

2. Conjugué à cette absence de vision, le mille-feuilles administratif conduit à des erreurs et à l'inefficacité, voire à la paralysie

Par ses caractéristiques remarquables comme par la sensibilité d'un large public à ses enjeux, le site du Mont Saint-Michel a fait l'objet depuis longtemps d'interventions de multiples interlocuteurs, locaux ou nationaux, et de mesures de protection de toute nature. Ce processus engagé à la fin du 19^{ème} siècle ne s'est jamais démenti et s'est progressivement alourdi au point qu'il est demandé aujourd'hui à la mission d' « *établir une cartographie des différentes collectivités et administrations de l'État appelées à intervenir sur la zone du Mont* ». La question elle-même atteste de la complexité ressentie par les acteurs de ce dossier dans la répartition et l'exercice des compétences de chacun d'eux. Cette complexité ne résulte pourtant que de dispositifs de droit commun, applicables sur tout le territoire national ; en effet, aucune organisation administrative spécifique ni aucun outil juridique spécial n'ont jamais été mis en œuvre. Mais leur accumulation sur un même territoire est exceptionnelle, voire unique.

¹³ Stationnement : 12 € par véhicule ; entrée plein tarif à l'abbaye : 9 € par personne.

2.1. La multiplicité des décideurs : un système éclaté

2.1.1. « Un labyrinthe d'organisations responsables »¹⁴

La conduite du projet du Mont-Saint Michel est dépendante de compétences, de financements ou d'influences portés par des acteurs locaux et nationaux dont aucun ne peut agir seul. Aucun acteur n'exerce l'intégralité des compétences ni ne participe de la même manière au financement, mais tous sont en mesure d'exercer une influence sur tous les aspects du projet.

2.1.1.1. *Le syndicat mixte de la baie du Mont Saint-Michel*

En décidant dès 1995 que « les collectivités territoriales rassembleront les différentes maîtrises d'ouvrage dans un syndicat mixte », l'État a tiré les conséquences des difficultés relationnelles que ses services techniques entretenaient de longue date avec les autorités locales. C'était sans doute la condition pour obtenir la participation active et financière des collectivités. C'était aussi une forme de déclinaison des nouvelles relations entre l'État et les collectivités territoriales découlant des lois de décentralisation.

Le syndicat mixte est responsable des travaux (barrage, aménagements hydrauliques, pont passerelle, signalétique et éclairage) et de leur gestion et entretien ; il a confié à Veolia par délégation de service public la construction et la gestion des parkings, ainsi que l'accueil et le transport des visiteurs ; Transdev est aujourd'hui la société délégataire.

Il gère également pour partie le centre d'information touristique, au lieu-dit La Caserne : en effet la gestion de ce lieu stratégique pour l'accueil des touristes est aujourd'hui partagée entre le syndicat mixte, qui s'occupe de « l'espace muséographique », et Transdev, qui gère les services, les coûts de fonctionnement étant également partagés en fonction des charges. Il n'y a donc pas d'unité de responsabilité de ce lieu. Par ailleurs, le syndicat mixte n'a pas statutairement de compétence dans le champ touristique.

Sa légitimité est altérée par deux éléments :

- ◆ le principal financeur du projet, l'État, ne peut pas, du fait de la loi, siéger en son sein ;
- ◆ les collectivités territoriales d'importance, départements et régions, ont du mal à préserver dans la durée un *affectio societatis* efficace. Le département d'Ille-et-Vilaine ne souhaite pas faire partie du syndicat, bien qu'il ait financé le projet, et la région Bretagne, bien que membre du syndicat et financeur du projet, est restée de longs mois sans siéger au comité syndical. En revanche, les communes du Mont Saint-Michel, de Beauvoir et de Pontorson, qui n'apportent aucun financement, font partie du syndicat mixte avec voix délibérative, et le maire du Mont Saint-Michel est membre du bureau.

2.1.1.2. *Les collectivités locales exercent tous les pouvoirs de droit commun, en matière de police, d'urbanisme et de tourisme*

Les pouvoirs de police

La digue route actuelle, appelée à disparaître, est propriété du domaine public de la commune du Mont Saint-Michel depuis 2011 et les pouvoirs de police y sont exercés par son maire.

¹⁴ Cf. mission suivi réactif UNESCO 2011 (p. 40).

Rapport

Les équipements réalisés par le syndicat mixte, qu'il s'agisse des déviations actuelles provisoires ou des ouvrages définitifs (le terre-plein, le pont-passerelle et la nouvelle digue route), appartiennent au syndicat, mais les pouvoirs de police, en matière de circulation et de conservation sont exercés par la commune du Mont Saint-Michel sur les déviations provisoires et le terre-plein, et par les communes du Mont Saint-Michel et de Pontorson sur le pont-passerelle et la future digue route.

Une question reste en suspens : celle de l'exercice du pouvoir de police de la circulation sur les parkings. Ceux-ci sont, en grande partie, situés sur la commune de Pontorson, avec, notamment « l'allée Est » et, également, sur la commune de Beauvoir. Or, s'il existe une convention entre la commune de Beauvoir et celle du Mont Saint-Michel qui permet à la police municipale du Mont d'intervenir, il n'en va pas de même avec la commune de Pontorson qui s'y refuse, ce qui crée une situation complexe.

La police municipale, qui exerce une faible activité contraventionnelle, est la première force d'intervention en cas d'incidents et, pour le reste, elle joue surtout un rôle d'alerte. S'il n'y a aucun policier municipal physiquement présent sur le Mont la nuit, en revanche il y en a toujours un d'astreinte. Or, tous résident à quinze ou vingt minutes du Mont.

La commune du Mont Saint-Michel a la responsabilité, comme toute commune, de la police de la voirie ; elle détient les outils juridiques pour autoriser les installations de commerces sur la voirie publique et les réguler.

La police municipale, qui travaille en bonne intelligence avec la gendarmerie, est forte de quatre policiers municipaux et commandée par un ancien militaire de l'armée de terre. Elle patrouille sur tout le territoire de la commune, y compris sur le continent et donc même sur certains parkings situés sur la commune de Beauvoir, en vertu de la convention précitée. Pour surveiller le Mont, la police municipale dispose aussi de 13 caméras de vidéosurveillance (avec enregistrement), ce qui permet, sur ce petit espace, de détecter rapidement les incidents ou d'en analyser les causes *a posteriori*.

En matière d'urbanisme et de compétences relatives à la publicité et aux enseignes, les communes sont compétentes pour élaborer et voter le PLU (plan local d'urbanisme), auquel elles peuvent annexer un règlement local de publicité. La commune du Mont Saint-Michel ne dispose ni de l'un ni de l'autre.

Le rôle des collectivités locales est important en matière de tourisme, où s'exerce une compétence largement partagée : régions, départements et communes assument donc leurs prérogatives, principalement via les CRT, les CDT et les offices de tourisme, qui relèvent de deux régions, de deux départements et de nombreuses communes. La communauté de communes Avranches-Mont Saint-Michel, créée le 1^{er} janvier 2014, est aussi dotée de compétences en matière touristique (gestion d'un office, promotion, aménagements de sites...).

2.1.1.3. Les services de l'État (niveau central et déconcentré)

- Quatre ministères (MCC, ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), intérieur, tourisme) sont principalement concernés en raison de leur champ de compétences, mais seuls trois exercent un pouvoir régalien, tant au niveau de l'administration centrale que déconcentrée, la compétence en matière de tourisme ayant été transférée aux collectivités locales. De fait, le ministère du tourisme n'intervient pas.

Le MCC exerce une responsabilité au titre de la loi de 1913 (monuments historiques classés, abords...) et du patrimoine mondial ; le MEDDE a une compétence étendue : sites classés au titre de la loi de 1930, urbanisme, loi littoral, protection des espaces remarquables...

Rapport

Ces deux ministères (MCC, MEDDE) gèrent des commissions nationales dont l'avis est requis pour certaines procédures (commission nationale des monuments historiques -CNMH), commission supérieure des sites, perspectives et paysages), certaines décisions relevant directement du ministre concerné, soit de droit, soit par volonté d'évocation : à titre d'exemple l'autorisation de construire en zone classée ne peut être donnée que par le ministre en charge de l'environnement, après avis de la CDNPS¹⁵ Ces réunions sont au demeurant souvent préparées au niveau régional ou départemental, dans le cadre d'instances formelles (CDNPS) ou de réunions informelles, présidées par les préfets de département ou de région, qui peuvent par ailleurs délivrer certaines autorisations (cf. ci-dessous).

- Les services déconcentrés principalement concernés, à savoir direction régionales des affaires culturelles, service territorial d'architecture et de patrimoine (les STAP, rattachés aux directions régionales des affaires culturelles, mais dont l'implantation reste départementale), direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, (DREAL), direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), et qui délivrent de nombreuses autorisations (cf. ci-dessous) interviennent à deux niveaux, régional et départemental, selon les procédures, et au sein de deux régions et deux départements ; les dossiers sur l'ensemble du site (au sens large de la baie) sont donc instruits soit par les services de Basse-Normandie, soit par ceux de la Bretagne, soit par ceux de la Manche ou de l'Ille-et-Vilaine, selon des calendriers et des modalités qui peuvent différer, et par des administrations relevant de différents ministères, qui sont pourtant souvent conduites à intervenir de façon conjointe.

La gendarmerie est très présente sur le Mont : la communauté de brigades de Pontorson arme régulièrement un poste aux Fanils avec une présence 24 heures sur 24 qui peut atteindre jusqu'à 12 militaires en haute saison ou lors des grandes marées. Elle intervient dans le champ de ses compétences en étroite collaboration avec la police municipale. Une convention entre la police municipale et la gendarmerie (qui n'est pourtant pas obligatoire puisque les effectifs de la police municipale ne sont pas supérieurs à 5) est à l'étude. De l'aveu même des intéressés, elle n'apportera pas, compte tenu de la qualité de la collaboration entre les deux forces, une grande valeur ajoutée.

En revanche, la commune ne dispose pas de centre de secours ; l'organisation des secours et la lutte contre l'incendie relèvent, sous l'autorité du représentant de l'État, du SDIS. Un centre de secours est implanté à Pontorson.

2.1.1.4. Le Centre des monuments nationaux (CMN)

Établissement public à caractère administratif sous tutelle du ministère de la culture et de la communication, il gère une centaine de monuments appartenant à l'État sur l'ensemble du territoire national, qui lui ont été remis en dotation ; à ce titre il a la responsabilité de leur entretien, de leur restauration et de leur ouverture au public. Il perçoit le droit d'entrée dans ces monuments, qui représente de l'ordre de la moitié de son budget, et mutualise cette ressource au profit de l'ensemble des monuments, dont la plupart sont déficitaires.

Le CMN gère l'abbaye et les remparts, sous la responsabilité directe de l'administrateur du monument qui a la charge de l'accueil du public : visites guidées, conférences, manifestations festives (par exemple organisation de parcours de visite nocturne, concerts...). Le CMN fixe le droit d'entrée à l'abbaye et, plus généralement, la politique tarifaire via son conseil d'administration ; cette politique s'inscrit donc dans une politique nationale.

¹⁵ Commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

2.1.1.5. *Le conservatoire du littoral*

Le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est un établissement public créé en 1975 qui mène une politique foncière visant à la protection définitive des espaces naturels et des paysages sur les rivages maritimes et lacustres français. Il acquiert des terrains fragiles ou menacés soit à l'amiable, soit par délégation du droit de préemption du conseil général, ou exceptionnellement par expropriation. Son domaine de compétence s'étend sur tous les cantons littoraux, ainsi que dans les communes riveraines des estuaires et des deltas ou des lacs de plus de 1 000 hectares.

Le conservatoire du littoral intervient depuis 1989 sur la baie du Mont Saint-Michel et donne les terrains qu'il acquiert en gestion au syndicat mixte "Espaces littoraux de la Manche", qui assure leur surveillance et leur entretien courant. Il est propriétaire de 4 081 hectares dans la Manche et s'est vu attribuer la gestion de 5 000 hectares du domaine public maritime des îles Chausey.

La baie du Mont Saint-Michel bénéficie de la politique européenne en matière de préservation des milieux naturels : les directives « Habitats-Faune-Flore » (92/43) et « Oiseaux » (79/409) composent le réseau Natura 2000 dont le conservatoire est l'opérateur local chargé de mettre en œuvre les documents d'objectifs de 23 sites Natura 2000 de la Manche. Il met en œuvre également les mesures agro-environnementales territorialisées, spécifiques aux sites Natura 2000 et qui constituent l'outil de gestion des milieux naturels concernant les pratiques agricoles.

2.1.2. *Une situation ambiguë*

Cette complexité a fragilisé la gouvernance du projet. L'État s'est au demeurant placé lui-même dans une position ambiguë dès 1995, en acceptant le principe d'un transfert des maîtrises d'ouvrage aux collectivités territoriales. Ce principe a été confirmé en 2006 par la déclaration d'intention signée entre le Premier ministre et le président du Syndicat mixte comme par le protocole de partenariat, qui ont mis en place une organisation fondée sur des principes contradictoires :

- ◆ d'une part, l'État a renoncé, au profit du syndicat mixte, à la maîtrise d'ouvrage des travaux découlant d'un projet qu'il avait entièrement conçu. Cette décision peut s'expliquer tant par le contexte relationnel difficile entre la mission Mont Saint-Michel de la DDE¹⁷ de la Manche et les acteurs locaux que par la forte implication en faveur de cette solution du président du syndicat mixte, lui-même engagé dans ce dossier à divers titres depuis plus de trente ans. De plus, le recours à un syndicat mixte dans lequel l'État ne peut pas siéger fait que le désengagement opérationnel de l'État n'est pas une simple dilution de responsabilité mais constitue une réelle mise à l'écart, juridiquement fondée. D'autres dispositifs auraient pourtant pu être choisis, tant en 1996-1997 qu'en 2006 pour permettre une coopération équilibrée, comme par exemple un groupement d'intérêt public (GIP) ;
- ◆ d'autre part, l'État s'est néanmoins engagé à rester le principal financeur de l'opération avec une participation représentant 46 % des dépenses d'investissement tout en fixant un plafond en volume à sa participation (qui s'établit aujourd'hui à 84,93 M€), ce qui laisse ouverte la question des modalités de financement d'éventuels dépassements ;

¹⁷ Direction départementale de l'équipement.

Rapport

- ◆ enfin, dans le souci de limiter le coût du projet, le protocole financier a posé le principe du recours à la procédure de délégation de service public pour l'organisation du stationnement et du transport des visiteurs jusqu'au Mont, induisant ainsi la présence d'un partenaire supplémentaire, qui compte-tenu de l'objet de la délégation de service public, ne peut qu'être d'une taille significative.

Dès 2006, les signataires ont eu conscience que le transfert de la maîtrise d'ouvrage produirait tous ses effets sur le plan juridique et que le syndicat mixte serait bien « le responsable principal de l'ouvrage » conformément à la loi. C'est pourquoi le protocole de partenariat a créé un comité de pilotage, co-présidé par les deux parties et censé permettre à l'État de continuer d'exercer un droit de regard sur les décisions financières, la qualité des ouvrages et les évolutions majeures du projet. Ce protocole a notamment instauré des clauses de « revoyure » régulières : cette décision a pu donner le sentiment que le syndicat ne pouvait assumer réellement ses responsabilités qu'après l'accord de l'État. Le syndicat mixte et l'État se concertent donc, non sans difficultés, mais c'est le syndicat mixte qui décide *in fine* et porte la pleine et entière responsabilité juridique de ses actes.

Or le syndicat mixte ne dispose pas en réalité à lui seul d'une légitimité suffisante pour résister aux intérêts divergents qui s'expriment parmi ses propres membres. Le processus décisionnel est de ce fait à la fois complexe et peu fluide, toujours conditionné par le rapport de force entre les différents acteurs qui entendent faire prévaloir à chaque stade du projet les objectifs qui leur sont propres. Et au sein du syndicat mixte, le président se retrouve souvent seul à devoir assumer les décisions nécessaires, y compris, dans certains cas, sous la pression de manifestations encouragées par d'autres élus membres du comité syndical, comme ce fut le cas lors de la réunion de celui-ci le 3 avril 2013, où furent adoptés des nouveaux tarifs.

À ce jour 4 instances de coordination, à 3 niveaux différents, national, régional et interdépartemental, ont été mises en place :

- ◆ l'État est présent au niveau national, via la DATAR qui assure un pilotage interministériel ;
- ◆ le préfet de la région Basse-Normandie a été nommé préfet coordonnateur et co-préside à ce titre, depuis 2006, avec le président du conseil régional, président du syndicat mixte, le comité de pilotage du projet du rétablissement du caractère maritime. Ce comité réunit des représentants du syndicat mixte (dont le maire du Mont Saint-Michel) et de l'État, et en particulier, outre le préfet de la région Basse-Normandie, le préfet de la région Bretagne et celui de la Manche ; il dispose de l'expertise des services régionaux et d'un chargé de mission à temps plein mis à sa disposition par le MEDDE ;
- ◆ le préfet de la Manche assure le suivi administratif des autorisations délivrées au titre des diverses procédures pour lesquelles il est l'autorité compétente et exerce le contrôle de légalité sur les actes du syndicat mixte ; par ailleurs, en avril 2011, les ministres de la culture et de l'écologie l'ont mandaté pour mener à bien les deux procédures d'extension des protections, l'une au titre du code de l'environnement (extension du site classé), l'autre au titre du code du patrimoine (extension du périmètre des abords du monument historique), par arrêté du 28/09/2011. Toutefois, par note du 22 mai 2013, le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) demande au préfet de la Manche et à celui d'Ille-et-Vilaine de cadrer l'étude d'extension du site classé, suite à une réunion de présentation de l'état d'avancement de l'étude du périmètre de protection modifié (périmètre de protection modifié) (une présentation avait déjà eu lieu le mois précédent au MCC) ;
- ◆ pour l'UNESCO, les dossiers sont suivis par le MCC, en association avec le MEDDE, le site étant aussi inscrit au titre du patrimoine naturel, et bien sûr avec le ministère des affaires étrangères (MAE) et l'ambassadeur de France auprès de l'UNESCO.

Rapport

Or la France a décidé récemment de confier aux préfets la mise en œuvre des plans de gestion des biens inscrits, la coordination des rapports périodiques et le rapport sur l'état de conservation du bien. Par cette décision, elle crée un dispositif réglementaire national qui fixe des règles de fonctionnement de l'État pour l'élaboration et la définition des plans de gestion et des zones tampon préconisées par l'UNESCO. Le préfet de la région Basse-Normandie a ainsi été désigné, par un arrêté du 30 avril 2013 du Premier ministre, coordonnateur pour la mise en œuvre du plan de gestion du bien « Mont-saint-Michel et sa baie¹⁸ » et de sa zone tampon, qui concerne deux régions, la coordination du rapport périodique et le rapport sur l'état de conservation du bien.

La situation est donc aujourd'hui particulièrement ambiguë : malgré son effacement dans le chantier, l'État continue à être un acteur majeur, sinon obligé, de l'avancement du projet, via le rôle de coordination des préfets et de la DATAR, ainsi que le contrôle de légalité. Dans le même temps, les principales décisions récentes, en termes de coûts et d'enjeux, ont été prises sans validation par ses services, qu'il s'agisse de la tarification ou de la succession des décisions concernant le départ des navettes, quand bien même il reste le principal financeur du syndicat mixte. L'effectivité de son rôle réside en fait désormais essentiellement dans la définition et la gestion des procédures de protection, où il intervient seul et massivement.

Au final, un projet qui nécessitait l'expression d'une solidarité forte entre l'État et les collectivités territoriales a été organisé selon un modèle éclaté qui a compliqué les relations entre les partenaires, rendu moins efficace le suivi comptable et financier et retardé l'avancement des décisions.

2.2. La multiplicité, la complexité et l'enchevêtrement des procédures

Ces procédures, liées aux protections multiples qui découlent du caractère exceptionnel du lieu, s'exercent sur des périmètres variés, qui se superposent parfois mais pas toujours, et auxquels correspondent différents niveaux de décisions. Elles dépendent d'autorités administratives distinctes.

Les principales procédures de protection mises en œuvre au Mont Saint-Michel sont brièvement rappelées ci-dessous.

2.2.1. Bref rappel des dispositions générales

2.2.1.1. *Au titre de la protection du monument historique et des immeubles classés (loi de 1913)*

- ◆ Les procédures s'appliquent à l'abbaye et à l'ensemble des immeubles classés, (soit de l'ordre de plus de la moitié des immeubles du Mont Saint-Michel, dont les rochers), ou inscrits en application des articles L.621-9 et L.621-27 du code du patrimoine. En conséquence, ces travaux sont autorisés par le préfet de région (direction régionale des affaires culturelles), sauf évocation par le ministre chargé de la culture. Cette autorisation dispense de permis de construire, d'aménager, de démolir si la décision a fait l'objet d'un accord de l'autorité compétente pour statuer sur les demandes de permis de construire.

¹⁸ À noter que le préfet de la région Midi-Pyrénées a été nommé préfet coordonnateur de l'action des préfets pour la mise en œuvre du plan de gestion du bien « Chemins de Saint-Jacques de Compostelle », auquel l'abbaye est partie prenante, par un arrêté du 30/04/2013.

Rapport

La Commission Nationale des Monuments historiques (CNMH) donne un avis sur les projets de travaux qui sont exécutés sous le contrôle scientifique et technique de services de l'État chargés des monuments historiques.

Depuis 2010, c'est le CMN qui assure la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les immeubles classés qui lui ont été remis en dotation (abbaye, remparts, précédemment le logis saint-Pierre, désormais cédé), sauf exception : les travaux dans les rochers se font sous la maîtrise d'ouvrage de la direction régionale des affaires culturelles en raison de leur rattachement au rétablissement du caractère maritime, tout comme les travaux à venir de protection des pieds de remparts à l'est. C'est un architecte urbaniste du CMN qui est le conservateur du monument et le maître d'œuvre des travaux de réparation ; la maîtrise d'œuvre des travaux de restauration est quant à elle confiée à l'architecte en chef des monuments historiques.

- ◆ Les abords du monument historique : la protection de 500 mètres autour d'un monument historique classé ou inscrit au titre de la loi de 1913 (article L.621-30 et suivants) concerne donc principalement l'île elle-même *intra muros*. Elle est fortement corrélée à la mise en œuvre des dispositions du code de l'urbanisme.

L'exécution de travaux sur des immeubles non protégés situés dans ce périmètre de 500 mètres par rapport au monument historique classé, et dans le champ de visibilité de celui-ci, nécessite une autorisation administrative sur le fondement de l'article L.621-31 du code du patrimoine : l'autorité compétente délivre l'autorisation après accord de l'ABF. Si les travaux nécessitent l'obtention d'une autorisation prévue par le code de l'urbanisme, le permis ainsi délivré tient lieu de l'autorisation administrative prévue par le code du patrimoine, sous réserve de l'avis favorable de l'architecte des bâtiments de France (ABF) ; en cas de rejet, le recours s'exerce devant le préfet de région après avis de la commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS).

Par ailleurs, cette distance de 500 mètres peut être augmentée sur proposition de l'ABF (périmètre de protection modifié) en application de l'article L.621-30 du code du patrimoine, après enquête publique et avec l'accord des communes concernées ; en cas de refus de l'une d'elles, la décision est prise par décret en conseil d'État après avis de la commission nationale des monuments historiques. Le périmètre de 500 mètres peut également être modifié lors de l'élaboration ou de la révision d'un plan local d'urbanisme et après enquête publique. C'est la procédure actuellement en cours pour la protection de la baie, parallèlement à celle de l'extension du site classé (cf. ci-dessous II-2-2).

- ◆ Quant aux travaux relatifs aux devantures (travaux englobant les vitrines elles-mêmes, mais aussi les stores bannes, les éclairages, les portes menus, etc.), ils relèvent de la déclaration préalable au titre du code de l'urbanisme. Conformément au code du patrimoine chaque projet doit être soumis à l'ABF qui émet un avis conforme puisque tous les travaux au Mont sont en abords de monument historique et dans le champ de visibilité.

2.2.1.2. *Au titre de la protection des sites classés (loi de 1930)*

Ces procédures s'appliquent à de larges secteurs du pourtour de la baie (départements de la Manche et de l'Ille-et-Vilaine), ainsi qu'au domaine public maritime (à l'exception de la zone située à l'ouest de Saint-Brolarde). Le lieu-dit La Caserne l'est également.

Rapport

- ◆ Les monuments naturels et sites dont la conservation ou la préservation présente un intérêt général peuvent être classés (articles L.341-1 et L.341-2 du code de l'environnement) ou inscrits ; ils sont alors soumis à un régime de protection impliquant la délivrance d'une autorisation préalable pour toute modification (ou simple déclaration s'ils sont inscrits). Le classement n'emporte pas obligation d'élaborer un règlement de gestion.

Dans le principe, les sites classés concernent des zones non bâties et sont donc a priori inconstructibles - même si cette inconstructibilité n'est pas inscrite en tant que telle dans le code- : seul le ministre en charge de l'environnement peut, dans l'état actuel du droit, délivrer un permis de construire, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS). En l'absence de réponse dans le délai d'un an, le dossier est considéré comme refusé. Selon les informations transmises par les services, ce délai est souvent dépassé (ce qui ne préjuge pas au demeurant de l'accord ultérieur de l'administration).

En revanche, les travaux non assujettis à des autorisations d'urbanisme doivent faire l'objet d'une déclaration préalable auprès du préfet de département, après avis de l'ABF territorialement compétent¹⁹. Cet avis est simple et ne lie donc pas l'autorité compétente au titre de l'urbanisme (en revanche il y a nécessité d'un accord de l'ABF pour les permis de démolir).

- ◆ L'affichage publicitaire et les enseignes relèvent du code de l'environnement.

La publicité est interdite en site classé (site de La Caserne), en site inscrit (le Mont), à moins de cent mètres des monuments historiques et sur les monuments historiques.

Les enseignes sont soumises à l'avis conforme de l'ABF si elles sont situées à moins de cent mètres d'un monument et dans son champ de visibilité. L'autorisation est délivrée par le préfet de département en l'absence de règlement local de publicité (RLP- qui peut également prévoir des prescriptions relatives aux enseignes) : la commune (ou l'établissement public de coopération intercommunale-EPCI) peut en effet élaborer sur le territoire relevant de sa compétence un tel règlement, selon les mêmes modalités que pour le PLU, après avis de la CNDPS, et enquête publique. En site inscrit et classé, l'autorisation est délivrée après accord du préfet de région.

La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a procédé à une nouvelle répartition des compétences d'instruction et de police de l'affichage publicitaire. Le Mont Saint-Michel n'étant pas couvert par un RLP, l'instruction et le pouvoir de police appartiennent au préfet de département. En l'occurrence, au niveau local cette mission est assurée par les services de la DDTM (une personne au sein de la DDTM est référente en la matière). Les contraventions sont passibles de sanctions pénales.

2.2.1.3. Au titre de la protection du littoral (loi de 1986) et des espaces protégés

La loi littoral (1986) s'applique notamment aux communes riveraines de la mer ou des estuaires et fixe les conditions d'utilisation des espaces terrestres, maritimes et lacustres inclus dans ce périmètre dans le but de mettre en œuvre pour le littoral « une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur » (art. L.321 du code de l'environnement).

¹⁹ L'ABF est placé sous l'autorité hiérarchique du directeur régional des affaires culturelles.

Rapport

Certaines règles s'appliquent à l'ensemble du territoire des communes concernées (urbanisation en continuité de l'existant, coupures d'urbanisation par exemple) et d'autres règles sont spécifiques à certains espaces (bande littorale, espaces proches du rivage, espaces remarquables).

Plusieurs dispositions de la loi, codifiées dans le code de l'urbanisme, concourent à ce titre à la protection du patrimoine et des paysages en posant le principe d'une maîtrise et d'une limitation de l'urbanisation :

- ◆ l'article L.146-4-I du code dispose que « *l'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* » ;
- ◆ l'article L.146-2 dispose que les plans locaux d'urbanisme (PLU) et schémas de cohérence territoriale (SCOT) doivent définir des coupures d'urbanisation caractérisées par une inconstructibilité de principe, sauf aménagements légers. Dans les espaces proches du rivage, seule est autorisée une extension limitée de l'urbanisation prévue dans le plan local d'urbanisme ou, à défaut, autorisée par le préfet (art. L.146-4-II) ;
- ◆ l'hôtellerie de plein-air fait l'objet d'un encadrement strict par l'article L.146-5 qui dispose que « l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes en dehors des espaces urbanisés sont subordonnés à la délimitation de secteurs prévus à cet effet par le plan local d'urbanisme. Ils respectent les dispositions du présent chapitre relatives à l'extension de l'urbanisation et ne peuvent, en tout état de cause, être installés dans la bande littorale définie à l'article L.146-4 » ;
- ◆ enfin, l'article L.146-4-III pose le principe d'une inconstructibilité absolue sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage en dehors des espaces déjà urbanisés et l'article L.146-6 l'inconstructibilité des « espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral ». Ces espaces remarquables incluent notamment les sites protégés au titre du réseau Natura 2000.

Les sites Natura 2000 définis par l'article L. 414-1 du code de l'environnement constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » concernant la conservation des oiseaux sauvages et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages.

Ces sites sont des sites d'intérêt communautaire (SIC), des zones spéciales de conservation (ZSC) ou des zones de protection spéciale (ZPS). Il existe actuellement une ZPS de la baie du Mont Saint-Michel et un SIC de la baie du Mont Saint-Michel.

Le patrimoine naturel maritime et littoral de la Baie du Mont St Michel est fortement protégé compte-tenu de sa richesse écologique : 11 ZNIEFF²⁰ ont été caractérisées, et deux sites Natura 2000 ont été désignés au titre des deux directive à la fois.

Enfin, au titre de la convention de Ramsar, traité international qui sert de cadre à l'action nationale et à la coopération internationale pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides et de leurs ressources, le site de la Baie comprend notamment les sites Natura 2000 et les marais périphériques littoraux.

²⁰ Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique.

Rapport

2.2.1.4. Ces procédures s'ajoutent aux procédures « ordinaires »

À titre d'exemples de ces chevauchements, on peut citer :

- ◆ le creusement des « doigts » dans l'anse de Moidrey a entraîné la valorisation de 1 100 000 m³ de matériaux autour du site : le site a donc été considéré en 2003 et 2010 comme une carrière au sens du code minier. De ce fait, ce chantier de travaux publics est soumis au régime général des industries extractives et au code minier, dont les dispositions ne sont pas du tout adaptées à l'objet et l'emplacement du chantier. Des dérogations à un arrêté ministériel sur le bruit ont même dû être demandées ;
- ◆ la modernisation des bâtiments agricoles est rendue obligatoire par le classement des communes en zone vulnérable, et ce dans un délai donné, sous peine de pénalités. Pour bénéficier des aides à l'investissement, l'exploitant agricole doit déposer un dossier avec le permis de construire. Or en site classé, le dossier de demande de permis doit être examiné par la CDNPS puis faire l'objet d'une décision ministérielle expresse dans un délai maximal d'un an. Peuvent se rajouter l'obligation d'obtenir un avis conforme de l'ABF (en cas de covisibilité) et la nécessité de respecter les dispositions de la loi littoral ;
- ◆ le dossier porté par le conseil général de la Manche sur une vélo-route voie verte le long du littoral recourt à un certain nombre de procédures qui doivent être parfaitement articulées. Tout d'abord sur ce type d'infrastructure linéaire, l'étude d'impact et l'évaluation environnementale sont indispensables, car il prévoit la traversée de sites classés (autorisation ministérielle) et un passage sur le domaine public maritime (autorisation d'occupation temporaire). La proximité des sites Natura 2000 nécessite également une évaluation des incidences (obligatoire dans l'étude d'impact quoi qu'il arrive). À cela, il convient aussi de prévoir éventuellement un avis conforme de l'ABF au titre des abords de monuments historiques. Une DUP pour expropriation est également possible.

En l'absence d'un pilotage clairement identifié, cette complexité peut conduire à des lenteurs voire à des blocages.

2.2.2. La question de La Caserne, au carrefour des différents systèmes de protection

Le lieu-dit La Caserne, qui se situe sur le territoire de trois communes littorales (Beauvoir, Pontorson et Mont Saint-Michel), proche de l'embouchure du Couesnon, est constitué d'un ensemble de bâtiments publics (syndicat mixte) et privés à caractère commercial, partagés entre deux opérateurs. C'est la porte d'entrée principale sinon unique du Mont Saint-Michel, avec hôtels, restaurants, parkings et dorénavant le CIT. Or la qualité architecturale et paysagère de cet espace est très contestable, et contestée, jugée indigne d'un lieu accueillant près de 3 millions de visiteurs par an ; sa réhabilitation est donc un enjeu majeur du développement du Mont Saint-Michel dans son ensemble.

2.2.2.1. Au titre de la loi littoral et des risques de submersion marine

L'application de cette loi implique que l'extension de l'urbanisation se réalise « en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement », ce qui n'interdit pas de partir d'un groupement de constructions existantes. Toutefois, plusieurs conditions particulières sont posées : les formes architecturales et urbaines de la région doivent être prises en compte, l'appréciation de l'intégration dans l'environnement étant d'autant plus forte que le site du Mont Saint - Michel est proche, et la densification doit conserver un caractère limité.

Rapport

Dans la logique de la loi littoral, il est indispensable qu'un PLU intercommunal soit mis en œuvre sur le site de la Caserne pour garantir le caractère limité de l'urbanisation, donner un cadre précis à l'étude des projets soumis à autorisations et permettre l'élaboration d'une charte d'aménagement (laquelle ne constitue pas une obligation réglementaire). En l'absence d'une telle charte, le code de l'urbanisme permet une extension limitée de l'urbanisation par accord du Préfet, opération par opération, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), et avis des communes. Il n'est donc pas possible aujourd'hui de définir à l'avance ce qui peut être autorisé ou non en termes de densification, ce qui revient de facto à bloquer tous les projets d'opérations qui pourraient être envisagés.

Par ailleurs, le risque de submersion marine du site, considéré comme très important par les services de l'État, a été réévalué en 2012 à la suite du retour d'expérience de la tempête Xynthia, ce qui conduit à fixer le niveau de mer de référence minimal à 9,12 m, augmenté de 0,40 m pour tenir compte des hypothèses actuelles sur l'impact du changement climatique sur le littoral à l'échéance 2100. Dans ce contexte, le secteur de La Caserne ne peut que rester un ensemble restreint dédié strictement à l'accueil des touristes, et le projet de requalification doit prendre en compte l'objectif global de réduction des risques de submersion sur le secteur et intégrer l'ensemble des contraintes résultant de ce constat.

2.2.2.2. Le classement de La Caserne (loi de 1930)

Afin d'en améliorer l'aménagement, La Caserne a fait l'objet d'une procédure d'instance de classement en urgence en 2011, puis d'un classement par décret du 6/07/2012, au titre de la loi de 1930 (article L.341-7). On peut au demeurant s'étonner qu'il ait finalement fallu recourir à une procédure d'urgence, déclarée après quelque 10 années de tentatives de recours à diverses procédures (plan d'occupation des sols -POS, projet d'intérêt général-PIG ...), sur un sujet connu de longue date.

Le choix de cette procédure peut par ailleurs prêter à discussion : en effet le classement au titre de la loi de 1930 s'applique a priori à des espaces non bâtis, où toute construction doit faire l'objet d'une autorisation ministérielle non déconcentrée (cf. ci-dessus) ; or non seulement La Caserne est un lieu bâti, mais l'essentiel des projets qui le concernent porte sur l'amélioration des constructions existantes, voire sur de nouvelles constructions. En fait, la procédure de classement a conduit à délimiter la zone constructible au sein d'un espace inconstructible, ce qui est paradoxal par rapport à l'esprit et à la lettre de cette procédure. On peut par ailleurs s'interroger sur l'importance des délais dès lors qu'on envisage de demander des permis de construire.

L'État et les collectivités locales avaient à leur disposition d'autres procédures, qui peuvent paraître plus adaptées : en particulier via le recours à la création d'une aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP) (articles L.642-1 et suivants du code du patrimoine) : l'AVAP est une servitude d'utilité publique créée par la loi du 12/07/2012, dite Grenelle II ; elle conserve les principes fondamentaux des ZPPAUP²¹, mais intègre les objectifs du développement durable et des enjeux environnementaux. L'AVAP peut concerner un patrimoine bâti ou non bâti, des espaces divers, urbains ou ruraux, et être créée pour des motifs d'intérêt culturel, architectural, urbain, paysager, historique... Elle est accompagnée d'avantages fiscaux pour les propriétaires réalisant des travaux. *« Elle est fondée sur un diagnostic architectural, patrimonial et environnemental, prenant en compte les orientations du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme, afin de garantir la qualité architecturale des constructions existantes et à venir ainsi que l'aménagement des espaces ».*

²¹ Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

Rapport

Elle est créée à l'initiative de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme (PLU), c'est-à-dire la collectivité locale, à la différence des sites classés. Sa création est subordonnée à la production d'un projet (qui fait l'objet d'une enquête publique et est soumis à l'avis de la CRPS), ainsi que d'un règlement relatif à la qualité architecturale des constructions nouvelles ou des aménagements des constructions existantes, à la mise en valeur du bâti et des espaces naturels, à l'intégration architecturale et paysagère des installations visant à la pris en compte d'objectifs environnementaux.

Mais cette procédure, qui paraît particulièrement appropriée à la problématique du lieu, qui repose sur la négociation avec les collectivités plus que sur l'exercice de l'autorité de l'État, relève du code du patrimoine et non de celui de l'environnement : on ne peut exclure que la décision de classer le site au titre de la loi de 1930 reflète le souhait de répartir les protections entre les deux grands systèmes et de défendre des équilibres entre des départements ministériels, plus qu'une réflexion aboutie sur les conditions de la meilleure gestion possible au profit du Mont Saint-Michel. Ce constat amène au demeurant à s'interroger sur la réalité de la capacité de coordination du préfet et de la DATAR face à ces divergences, en l'absence de pouvoir de décision.

Le classement au titre de la loi de 1930 s'accompagne de la volonté d'élaborer une charte d'aménagement, en vue de définir un projet cohérent sur l'ensemble de cette zone, d'homogénéiser cet espace et de permettre à l'autorité ministérielle de s'appuyer sur des éléments précis et partagés pour examiner les demandes d'autorisation. Une première esquisse de cette charte élaborée par les services de l'État a été soumise en mars 2012 à la commission supérieure des sites, perspectives et paysages (maintien d'espaces libres inconstructibles, création d'un troisième cheminement, exigences spécifiques pour les constructions éventuelles...), et les orientations ont été approuvées. Mandat a été donné à M. Brodovitch, inspecteur général de l'administration du développement durable, de piloter l'élaboration du schéma d'aménagement.

2.2.2.3. Les interférences et les contradictions

Les difficultés d'interprétation des deux dispositifs législatifs concernés au titre de l'environnement (loi littoral et loi de 1930) conduisent *de facto* à faire appel à une charte d'aménagement, bien qu'il n'y ait donc en ces cas pas d'obligation règlementaire : on imagine mal que cette charte ne soit pas unifiée. Or les administrations concernées ne sont pas en accord entre les niveaux central et déconcentré (DGHUP et DDTM), les premiers souhaitant qu'un cadre prescriptif précis soit fixé au préalable et les seconds, représentés par l'inspecteur général missionné sur ce dossier, préférant une démarche plus pragmatique.

Les désaccords persistent donc sur l'interprétation à donner de la qualité architecturale du réaménagement en l'absence de cahier des charges s'imposant à tous ; ces désaccords sont renforcés par celui avec les services déconcentrés du MCC (en l'occurrence l'ABF), qui développent leur point de vue au titre de leurs responsabilités propres.

Par ailleurs, en l'absence de charte d'aménagement globale et de tout document d'urbanisme supra-communal, la combinaison des dispositions de la loi littoral et des mesures de protection contre les risques de submersion paralyse toute initiative des opérateurs privés, dissuadés d'engager à leurs frais des études préalables à leurs projets éventuels faute de connaître les conditions minimales de leur recevabilité.

2.2.3. La question de l'extension des zones protégées relève des procédures relatives aux sites classés et de celles relatives aux abords, soit des codes du patrimoine et de l'environnement.

L'extension des zones protégées du Mont Saint-Michel, qui ne peut être traitée qu'en accord entre les procédures MH et environnement, est centrale. Mais elle doit également prendre en compte les règles du code de l'urbanisme.

La décision de conjuguer le projet d'étendre le site classé à l'ensemble des espaces naturels de la baie et celui d'étendre les abords du Mont Saint-Michel aux espaces en covisibilité a été prise dès 2005 par les deux ministères, pour tenir compte de l'étendue du territoire et de ses caractéristiques. Un mandat en ce sens a été donné aux deux préfets de département, et le préfet de la Manche a été chargé en 2011 par arrêté de conduire ces procédures.

Un certain nombre d'études ont été conduites depuis 2007 en vue de définir un périmètre de protection modifié (PPM) permettant l'élargissement des abords du monument historique (application de l'article L.621-30 du code du patrimoine) et l'extension des sites classés (loi de 1930). En particulier, parmi un ensemble important de travaux sur les paysages :

- ◆ une première étude confiée au cabinet Porchon, architecte urbaniste, en 2007 par le ministère de la culture, et conduite avec la collaboration de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement et du service territorial d'architecture et de patrimoine, a permis de définir une aire d'influence paysagère (périmètre d'exclusion des grands ouvrages) soumise au comité du patrimoine mondial réuni en 2012 à Saint-Pétersbourg, qui l'a entérinée ;
- ◆ le rapport sur la situation de la baie du Mont Saint-Michel, de M. Yves Luginbühl (architecte, directeur de recherche au CNRS, membre du Comité des biens français du patrimoine mondial) analyse l'action des processus naturels et humains sur le paysage et fait un certain nombre d'observations, parmi lesquelles on peut citer l'existence d'un système atomisé de protections peu cohérentes (site inscrit, site classé, bien du patrimoine mondial, monument historique, zone Ramsar, conservatoire du littoral...), et la nécessité de définir une méthode unifiée pour traiter ces différents dossiers au titre desquels l'ABF intervient ;
- ◆ par courrier du 21 juin 2007, une mission d'expertise sur l'extension de la protection spéciale au titre des abords du Mont Saint-Michel a par ailleurs été confiée par la ministre de la culture à Michel Brodovitch, inspecteur général, en tant que membre associé de l'inspection générale de l'architecture et du patrimoine ; à ce titre, il a exercé, pour le compte des deux ministères de la culture et de l'environnement, l'expertise et le suivi de l'ensemble des protections à l'échelle de la baie ; depuis quelques mois, M. Brodovitch n'a plus de mandat du MCC ;
- ◆ afin de préciser les limites du périmètre de protection qui serait ainsi modifié, une nouvelle étude a été lancée en 2012 par la direction régionale des affaires culturelles Basse-Normandie et confiée au cabinet K-Urbain au titre du périmètre de protection modifié. Cette étude remise en avril 2013 détermine un périmètre plus large sur la base d'un diagnostic des co-visibilités ; elle a été examinée favorablement le 23/01/2014 en CNMH (abords) ; une autre étude portant sur l'extension du site classé a été confiée au cabinet Estran Paysages pour préciser la proposition d'extension en fonction de différents critères (caractère exceptionnel des sites, éloignement par rapport au Mont Saint-Michel, prise en compte des zones urbanisées...) ; elle a été examinée le 7 février 2014 en commission supérieure des sites.

Rapport

- ◆ à la demande des deux ministères, une mission conjointe (MCC-inspection des patrimoines et MEDDE-CGEDD), dont le rapport a été remis le 28 mai 2013, évalue les projets d'extension du site classé d'une part, d'élargissement des abords du monument historique d'autre part, « complémentaires dans leur principe » (cf. le courrier du ministre de l'écologie du développement durable et de l'énergie aux préfets de Bretagne et de la Manche, en date du 11/04/2013) : quand bien même les dispositifs sont spécifiques, l'objectif préconisé est d'aboutir à une démarche unifiée, préalablement à la phase de concertation avec les collectivités locales.

Les deux rapporteurs proposent que « *le tracé de l'aire d'influence paysagère soit retenu comme limite maximale des réflexions relatives au projet d'extension des protections au titre des abords et des sites* », ce qui permet notamment de s'appuyer « *sur un tracé déjà affiché par l'État français auprès de ses partenaires* », en conformité avec la position de la France devant le comité du patrimoine mondial de 2012. Pour les deux rapporteurs, « *ce projet est ambitieux mais crédible au regard de la valeur des vues sur le Mont ; les enjeux (...) doivent être clairement formulés (...) afin qu'ils puissent servir une nouvelle ambition politique sur le territoire considéré* ».

Au sein de cette aire, et sous réserve des validations par les deux commissions ad hoc, qui se réunissent de façon séparée, il est donc prévu de mettre en place un double système de protection, l'un au titre des abords du monument (le périmètre de protection modifié), l'autre, l'extension du classement, pour préserver les paysages exceptionnels, en particulier dans leur rapport de proximité avec le Mont, en excluant les zones déjà urbanisées « dont la prise en compte doit rester l'exception dans un site classé ». C'est pourquoi on ne peut que se féliciter que la question des règles d'urbanisme à adopter pour les zones constructibles soit abordée par l'étude précitée (Estran paysages), qui « comporte un constat relatif aux évolutions urbaines sur l'ensemble de la baie pouvant servir de base à la définition d'objectifs généraux à se fixer dans les documents d'urbanisme, SCOT et PLU ».

Cette complexité conduit les deux rapporteurs à prôner l'établissement d'un **cahier de gestion commun**, reposant sur trois séries de procédures : périmètre de protection modifié, site classé, mais aussi documents d'urbanisme, c'est-à-dire associant aux outils de protection des outils de planification, via les plans locaux d'urbanisme (PLU).

Ce rapport a fait l'objet d'une étude technique complémentaire.

2.2.4. Au titre de l'UNESCO

1° Bien que les préconisations de l'UNESCO n'aient pas de portée juridique directe en droit français, et que le « statut » de bien inscrit au patrimoine mondial n'emporte aucune conséquence réglementaire (à titre d'exemple, les règles juridiques applicables n'exigent aucune protection spéciale en terme de sensibilité visuelle), la France signataire de la Convention de 1972 se doit d'honorer ses engagements et de remettre périodiquement à l'UNESCO un rapport actualisé sur l'état de conservation du bien ainsi que de répondre à ses interrogations. Le non-respect de ces engagements peut avoir des conséquences lourdes sur le plan de la reconnaissance internationale de la France en matière culturelle.

Rapport

Les « *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du Patrimoine Mondial* », document émanant du centre du patrimoine mondial²², et régulièrement remis à jour, stipulent dès 1978 l'obligation pour les États de doter les biens inscrits d'un plan de gestion garantissant la préservation de la valeur universelle du bien (VUE) et sa mise en valeur. Dans le cas où des projets ou certaines situations sont susceptibles de porter atteinte à la valeur universelle du bien inscrit, le comité du patrimoine mondial ou le centre du patrimoine mondial peuvent demander des rapports sur l'état de conservation de ces biens.

2° Le Mont Saint-Michel n'était toujours pas doté d'un tel plan en 2012 (il a été transmis en 2013), alors même que dès 2005, le rapport périodique regrettait l'absence de plan de gestion et mettait en exergue « *les points faibles de gestion du site : le problème de coordination (...) et de mise en cohérence de nombreuses politiques de gestion de l'espace, l'absence d'un gestionnaire unique (...) ainsi que le problème de la gestion des flux touristiques* ».

C'est ainsi que le comité a fait des demandes pressantes sur différents sujets concernant le Mont Saint-Michel :

- ◆ fortement alerté par des associations, il s'est « *déclaré préoccupé par l'impact potentiel des éoliennes sur le cadre paysager du bien* » et a demandé des évaluations sur les conséquences sur la valeur universelle du bien, ainsi que la remise d'un rapport actualisé sur la conservation du bien (34^{ème} session en 2010²³) ;
- ◆ lors de la session suivante (2011, 35^{ème} session²⁴), le comité réitère sa demande d'un rapport sur l'état de conservation du bien, à laquelle il ajoute le projet de déclaration rétrospective de valeur universelle du bien, la mise en place d'un plan de gestion, basé sur celle-ci, et considéré comme une nécessité urgente, et l'organisation en 2011 d'une « *mission de suivi réactif du centre du patrimoine mondial et de l'ICOMOS²⁵ pour examiner la logique qui prévaut à la définition du contexte d'ensemble* » ;
- ◆ enfin lors de la 36^{ème} session (2012, 36^{ème} session²⁶), le comité se félicite des décisions concernant la zone d'exclusion des éoliennes (ainsi que du projet de destruction de la digue-route), redemande un rapport actualisé sur l'état de conservation du bien (avant le 1/02/2014), ainsi que la définition d'un plan de gestion pour le 1/02/2013.

Ce rappel permet de constater :

- ◆ l'implication du comité dans le suivi de la gestion des biens inscrits (c'est ainsi que le choix fait par la France d'identifier une zone d'exclusion des éoliennes au-delà de la zone tampon a permis d'éviter le risque d'un désaveu de la part de l'UNESCO), qui amène à un suivi attentif de l'ensemble des observations et préconisations de ce Comité ;

²² Le Centre du patrimoine mondial assure le secrétariat du Comité du patrimoine mondial, composé de 21 États élus parmi les 189 signataires, qui lui-même est chargé du suivi de la Convention UNESCO de 1972 « concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel », ratifiée par la France en 1975 ; cette convention engage les États signataires à préserver le patrimoine culturel et naturel en instaurant des systèmes d'identification, de protection, de conservation et de mise en valeur.

²³ Décision 34 COM 7B.83 du Comité du patrimoine mondial.

²⁴ Décision 35 COM 7B.91.

²⁵ ICOMOS : Conseil international des monuments et des sites (organisation internationale non-gouvernementale).

²⁶ Décision 36 COM 7B.74.

Rapport

- ◆ et le lien étroit entre les demandes de l'UNESCO et les différentes procédures légales et réglementaires nationales : à titre d'exemple, l'UNESCO (mission de suivi réactif de 2011) critique les interprétations différentes de la loi en matière d'instruction des permis pour les éoliennes, en l'absence de responsable unique et de législation commune sur les visibilitées ; *in fine* cette question des éoliennes a conduit à revoir la zone tampon en étendant l'aire d'exclusion à l'aire d'influence paysagère, suite à la mission de suivi réactif, sans pour autant introduire de dispositions réglementaires nouvelles.

Comme demandé par le comité, la France a remis en 2013 un projet de déclaration de valeur universelle du bien et un projet de plan de gestion du bien « le Mont-Saint-Michel et sa baie », qui ont fait l'objet d'une réponse de l'ICOMOS début décembre 2013.

Concernant les éoliennes, la forte pression de l'UNESCO et le risque possible sur l'inscription du Mont Saint-Michel ont conduit la France, dans la foulée de la mission de suivi réactif, à définir, sous l'égide des deux préfets de région, une aire d'influence paysagère qui correspond à la zone d'exclusion des éoliennes, validée dans le schéma régional éolien adopté en septembre 2012.

2.3. Les effets : de très nombreux blocages et des décisions parfois contestables

La multiplicité des intervenants et décideurs potentiels, collectivités locales et État, conjuguée à la complexité des procédures décrites ci-dessus et leur enchevêtrement, pour ne pas dire leur chevauchement, qui relèvent pour l'essentiel des ministères en charge de la culture et de l'environnement, en difficulté à se coordonner, conduisent à de graves blocages voire à la paralysie.

2.3.1. Des décisions essentielles dont l'instruction avance lentement

2.3.1.1. La charte d'aménagement de La Caserne est toujours en attente de décision

Ce sujet majeur est dans une situation de total blocage, pour des raisons multiples et diverses, où les conflits d'intérêts personnels se mêlent aux complexités de gestion et les aggravent, les services de l'État ayant en tout état de cause une responsabilité majeure dans ces délais.

1^{ère} difficulté : l'éclatement du pouvoir décisionnaire peut être un facteur de blocage ; or l'accord des trois maires -Mont Saint-Michel, Beauvoir, Pontorson- est nécessaire si la charte contient des dispositions contraires aux documents d'urbanisme applicables sur leur territoire ; or la commune du Mont Saint-Michel n'a pas de PLU (en ce cas c'est le règlement national d'urbanisme qui s'applique) et les autres ont des PLU très insuffisants.

2^{ème} difficulté : les investisseurs potentiels sont au premier chef les opérateurs actuels, soit deux privés (le groupe Mère Poulard et la Sodétour) et un public (le syndicat mixte) ; les deux premiers ont fait appel à des cabinets d'architecture et d'urbanisme pour investir dans des équipements, mais les services de l'État ont des positions très divergentes, et en l'absence d'un projet public qui fixerait un certain nombre de principes, sous forme *a minima* d'un appel à idées, qui devrait être lancé, les discussions s'enlisent quand elles ont lieu.

Rapport

3^{ème} difficulté : la contradiction entre les prescriptions de la loi littoral (par exemple la nécessité de l'intégration des projets à l'environnement) et les prescriptions nouvelles d'adaptation du bâti aux risques de submersion marine s'est traduite par une situation de blocage, qui a conduit la direction départementale des territoires et de la mer à dissuader les opérateurs de déposer les dossiers, selon ce qui a été rapporté à la mission. Le courrier de la directrice générale de la prévention des risques (DGPR) en date du 1^{er} mars 2013, qui statue sur le niveau de référence pour les constructions nouvelles et l'adaptation du bâti existant, ne contribue pas à clarifier la situation.

4^{ème} difficulté : d'une façon générale, l'organisation des services de l'État : d'une part, il n'est pas certain que la direction départementale des territoires et de la mer soit aujourd'hui en capacité de lancer et suivre des projets d'envergure, d'autre part, les divergences entre services sont nombreuses (notamment entre services déconcentrés au sein d'un même échelon territorial), et les responsabilités sont éclatées.

En conclusion, ce dossier majeur pour la gestion du site est bloqué depuis deux ans, malgré les efforts des uns et des autres.

2.3.1.2. La définition du périmètre des zones protégées est toujours en cours

C'est également un sujet majeur, car il est un élément déterminant de l'ambition patrimoniale et environnementale pour l'ensemble du site, mais aussi en raison des contraintes qui en découleront pour l'ensemble des collectivités.

Or (cf. ci-dessus 2-2-2), le dossier concernant le périmètre vient juste d'être examiné, après des années d'étude, par la commission nationale des monuments historiques et par la commission des sites au début de 2014, avant concertation et enquête publique. Les décisions ne seront donc pas prises avant plusieurs mois.

Dans le même temps, la situation actuelle crée une grande complexité, voire de la confusion (cf. ci-dessus). On a en effet aujourd'hui trois zones de protection juridiquement distinctes :

- ◆ la zone d'exclusion des éoliennes et l'aire d'influence paysagère, qui n'a pas de valeur réglementaire (c'est un concept de l'UNESCO), et qui coïncide avec la zone d'exclusion depuis le schéma régional éolien de 2012 (cf. ci-dessus) ;
- ◆ le périmètre de protection modifié en cours d'instruction, qui est légèrement plus étendu : soit 175 000ha, dont 42 % dans les espaces maritimes, 114 communes concernées, 37 en Ille-et-Vilaine, 77 dans la Manche ;
- ◆ la zone classée au titre de la loi de 1930, en cours d'instruction.

Dans un souci de simplification, et pour éviter les risques de recours contentieux (cf. la décision récente du tribunal administratif de Rennes, qui a annulé un permis de construire pour une éolienne pourtant hors de l'aire d'influence paysagère²⁷), la mission, à l'instar des conclusions du rapport de MM. Brodovitch et Marinos, préconise *a minima* que les différents périmètres s'harmonisent. A priori, c'est le sens des conclusions de la CNMH qui souhaite que l'on propose à l'UNESCO d'étendre l'aire d'influence paysagère en fonction de la délimitation du périmètre de protection modifié.

Au demeurant, on ne peut que relever que les deux commissions se réunissent séparément, ce qui peut paraître en contradiction avec l'objectif d'établir un projet et un cahier de gestion communs et montre la difficulté des deux ministères à travailler en commun.

²⁷ Décision du tribunal administratif de Rennes du 14 août 2013 (au sud de Tremblay).

2.3.1.3. Le cahier de gestion commun

Sa rédaction, essentielle pour définir le système qui pourrait se mettre en place au sein de la zone protégée (périmètre de protection modifié, site classé et documents d'urbanisme), est subordonnée à la définition du périmètre. Elle interviendra donc dans un second temps, même si on peut s'interroger sur la possibilité de commencer ce travail sans attendre.

Par ailleurs si on doit souligner et saluer la volonté des services d'élaborer un cahier de gestion commun, on ne peut que relever que la mise en place d'une procédure unique, telle qu'elle existe, aurait permis d'éviter tout débat et de gagner un temps considérable. A tout le moins, il est urgent que les deux ministères réfléchissent à la définition d'une procédure unifiée et adaptée à ce type de territoire.

2.3.1.4. Le plan de gestion demandé par l'UNESCO n'est pas achevé

En fait, le document remis en février 2013 n'est pas un plan de gestion, mais un projet de plan de gestion, ce que relève l'ICOMOS dans sa réponse, tout en se félicitant de l'orientation prise par le document : *« le projet du plan de gestion soumis n'est pas abouti mais plutôt un document concept qui définit la portée et la teneur d'un plan de gestion. L'ICOMOS considère toutefois que cette approche est utile »*.

L'ICOMOS fait un certain nombre de propositions pour l'élaboration du plan définitif :

- ◆ mieux définir le lien entre l'abbaye et le paysage, et « la qualité symbolique du bien » ;
- ◆ « traiter le développement durable du bien par la prise en compte du développement culturel, social et économique et intégrer des paramètres environnementaux ».

La conception de ce plan de gestion a fait l'objet d'échanges entre le MCC et la DATAR, qui aurait souhaité aller au-delà d'un simple projet. Mais, en tout état de cause, il paraît là encore difficile de finaliser cette rédaction tant que le périmètre n'est pas clairement défini.

2.3.1.5. Des demandes nombreuses, qui se télescopent ou se superposent

On ne peut que constater le nombre et la complexité des dossiers qui doivent être instruits. Ce travail très lourd apparaît à bien des égards relever de demandes qui se superposent en grande partie : les demandes de l'UNESCO d'établir « un plan urbain » pour La Caserne et un plan de gestion pour « l'ensemble du bien » rejoignent le souhait de définir une charte d'aménagement pour La Caserne et un cahier de gestion pour l'ensemble du site. Ces dossiers gagneraient à être traités de façon unifiée.

Or ces différents documents sont élaborés par des services nombreux qui travaillent en fonction de leurs objectifs propres, sous des autorités diverses, à des rythmes différents et à différents niveaux territoriaux, et sans avoir nécessairement une vision globale voire même coordonnée du dossier.

2.3.2. Une faible présence des acteurs de l'État responsables de la qualité de l'accueil *intra-muros* et dans le périmètre de La Caserne

Malgré l'existence du comité de pilotage, associant l'État et les élus, nombre de décisions concernant les modalités de l'accueil ont été prises par le syndicat mixte, sans validation expresse par les services de l'État, qu'il s'agisse des tarifs ou de la succession des choix concernant le lieu du départ des navettes, qui n'ont pas manqué de renchérir le coût du projet. Si ce processus est cohérent avec la décision de confier la réalisation du projet au syndicat mixte, il n'en reste pas moins que l'État, en tant que principal financeur du projet, aurait pu exercer un pouvoir d'influence plus important sur cet ensemble de décisions et faire valoir sa capacité d'expertise, ce qu'il n'a pas réellement fait.

D'une façon générale, on constate que l'État n'est pas associé à la réflexion globale sur l'accueil, qu'il s'agisse de signalétique²⁸, d'éclairage, ou du contenu et de l'organisation du CIT, alors que l'accueil du public est en particulier le métier du centre des monuments nationaux, sans qu'il soit aisément possible de démêler la part des responsabilités des uns et des autres, entre mauvaise volonté, omission ou repli.

La signalétique, qui est un élément essentiel de la qualité de l'accueil, a fait l'objet d'installations non autorisées dans le périmètre de La Caserne, en particulier lors des travaux des parkings au nord du site, dans le but évident de conduire les visiteurs vers les espaces commerciaux. Un fléchage a en particulier été mis en place sur le domaine public par la Sodetour, une voie a été créée sur une parcelle privée, sans que cela ait suscité de réactions de la part des services de l'État. Depuis deux ans, les projets de travaux de signalétique ne sont plus examinés par la commission ad hoc.

S'agissant du Mont Saint-Michel lui-même, beaucoup d'interventions sur les devantures des boutiques ont été réalisées sans prendre en compte l'intérêt patrimonial des lieux, dans un but essentiellement commercial, et pour un certain nombre sans autorisation ou alors ne respectant pas l'autorisation délivrée. Dans la plupart des cas, il y a prescription puisque les travaux ont plus de trois ans. Quant à la surenchère en matière d'enseignes visant à attirer le visiteur, illusoire en l'occurrence, elle tend à polluer le paysage bâti et l'architecture n'est par endroits plus visible, rendant nécessaire un « nettoyage ».

On ne peut qu'être sensible dans ces conditions à la décision récente de l'ABF de mettre en place une permanence mensuelle au Mont, afin de sensibiliser les commerçants, en lien avec la municipalité, de les accompagner vers une démarche plus respectueuse de la réglementation et du site et de faciliter le travail nécessaire de contrôle²⁹.

Toutefois, et sans méconnaître les difficultés à agir, on a le sentiment que l'État dans ses différentes composantes a jusqu'à présent fait preuve de beaucoup de pusillanimité sur toutes ces questions. Au-delà des initiatives aussi nécessaires que bienvenues de certains services, une approche interministérielle semble indispensable, sur ces sujets comme sur d'autres, au vu de l'enjeu culturel et économique, et du nombre des acteurs impliqués dans les processus d'autorisation et de contrôle.

²⁸ Cf. la lecture des PV des commissions ad hoc, où ne figure aucun point sur la signalétique.

²⁹ À titre d'exemple, la charte commerciale réalisée pour la gestion du secteur sauvegardé de Bayeux, cosignée par la ville, l'ABF, la CCI et le représentant des commerçants.

2.3.3. Des décisions contestées, qui sont remontées à l'arbitrage du Premier ministre

Un nombre significatif de décisions concernant les travaux pour le rétablissement du caractère maritime ont été prises après arbitrage du cabinet du Premier ministre, dans des conditions de préparation et d'implication des différents ministères concernés pas toujours satisfaisantes, et sur des sujets techniques qui auraient dû pouvoir être traités au niveau technique qui était le leur. À titre d'exemple :

- ◆ la question de la hauteur du gué a fait l'objet de trois réunions d'arbitrage successives ;
- ◆ les travaux créant un cheminement dans les rochers au-dessus de la porte de l'Avancée ont été validés en réunion interministérielle.

2.3.4. En conclusion, cette situation a un effet délétère et démobilisateur, a un coût et conduit à un processus de déqualification du site, très risqué

La situation se caractérise aujourd'hui :

- ◆ par le repli de l'État, qui peine à rendre au projet la dynamique qu'il avait pu avoir au départ, et qui souffre lui-même gravement du manque de cohésion entre les différents départements ministériels et échelons territoriaux concernés ;
- ◆ par les divergences entre les collectivités locales concernées.

Il en découle inéluctablement une incapacité à décider sur des sujets majeurs pour le site.

La persistance de cette inertie, voire son aggravation, décourage à la longue la majorité des acteurs, et permet que prospère une logique commerciale au détriment des vrais enjeux. La DATAR a certes tenté, comme on l'a vu ci-dessus, de pallier l'inefficacité qui s'ensuit, mais ce n'est pas réellement son rôle, et son efficacité réelle n'est pas non plus démontrée.

Ces dysfonctionnements ont par ailleurs un coût, qu'il est difficile d'évaluer précisément, mais qui ressort du temps passé par les différents acteurs sans conclusion opérationnelle, fonctionnaires d'État, territoriaux, élus et autres, des délais impartis qui engendrent soit des charges directes soit des pertes de recettes potentielles, et de la dégradation de l'image, elle-même facteur – à ce stade- moins de pertes directes que de manque à gagner.

On ne peut donc rester dans cette situation de dispersion, qui fait courir un véritable risque au projet touristique, alors que tant l'État que les collectivités locales ont beaucoup investi dans un projet qui, comme on l'a dit ci-dessus, est techniquement réussi. Il faut donc se donner les moyens - et l'ambition- de valoriser ce qui a été fait en construisant un vrai projet, et pourquoi pas, en envisageant des modalités de gestion novatrices et expérimentales, pour ce site exceptionnel, qui se devrait d'être exemplaire.

3. Préconisations

3.1. Il n'est pas trop tard pour construire les bases du projet culturel et environnemental, condition *sine qua non* du projet touristique

3.1.1. Définir le projet

Un projet dont l'originalité première repose sur le fait qu'il allie étroitement culture et environnement : le rétablissement du caractère maritime en est un instrument essentiel.

« Le Mont Saint-Michel est pour la France ce que la Grande Pyramide est pour l'Égypte. Il faut le préserver de toute mutilation. Il faut que le Mont Saint-Michel reste une île. Il faut conserver à tout prix cette double œuvre de la nature et de l'art » (Victor Hugo dans son appel pour la sauvegarde du Mont Saint-Michel 14/01/1884).

On a analysé ci-dessus le triple enjeu -culturel, environnemental, économique- qui fonde toute réflexion stratégique sur le Mont Saint-Michel. Mais ce qui constitue l'originalité du lieu, c'est le lien extrêmement fort entre les aspects culturels et les aspects environnementaux : on ne peut penser les uns sans les autres.

Ce lien entre le monument et son cadre naturel, entre la mer et la terre, est millénaire. Selon le plus ancien récit de la fondation du sanctuaire, rédigé au IX^{ème} siècle et connu sous le nom de « *Revelatio ecclesiae sancti Michaelis* », « sur l'ordre de Dieu, comme pour préparer ce lieu à la vénération de son saint archange, la mer, jusque-là très éloignée, se mit peu à peu à monter, aplanissant par sa puissance l'immensité de la forêt et réduisant tout en forme de grève, offrant ainsi un chemin au peuple de la terre pour qu'il chante les merveilles de Dieu » ; « la mer, par son retrait offre deux fois par jour à la dévotion des peuples le chemin désiré pour atteindre le seuil du bienheureux archange Michel »³⁰. Comme toute abbaye bénédictine, l'abbaye du Mont Saint-Michel se veut une représentation de la Jérusalem céleste : « pour les pèlerins du Moyen Age, la traversée qui mène de la terre au Mont Saint-Michel est la préfiguration de celle qui mènera l'âme humaine du corps au royaume céleste, sous la menace de Satan et la protection de Saint-Michel³¹ ».

L'abbaye et la baie restent indissociables, même si, bien sûr, la notion de pèlerinage religieux a disparu pour la majorité des visiteurs, au fil des siècles ; mais les légendes romantiques sur les sables mouvants et « la mer qui monte à la vitesse d'un cheval au galop » se sont peu ou prou substituées à ces visions eschatologiques et accompagnent dorénavant l'esprit de toute visite. La représentation des rapports entre le Mont et la baie continue bien sûr à évoluer, la vision « naturaliste » se développant de façon logique depuis la seconde moitié du siècle dernier, en phase avec la « révolution écologique » de ces années. Mais cette évolution, qui se traduit en particulier par une autre « approche » du Mont Saint-Michel, et à titre d'exemple, de façon très concrète, par la multiplication de traversées commentées de la baie présentée comme un milieu naturel remarquable, ne remet pas en cause l'image qui unit indissolublement le monument et son cadre naturel. Car pour extraordinaire que soit ce lieu (la baie) par la richesse de sa faune et de sa flore, par ses modalités traditionnelles d'exploitation du milieu naturel, il ne jouit d'un pouvoir d'attraction aussi exceptionnel qu'en raison de sa situation : non pas seulement proche de l'abbaye et du Mont, mais en permanence dominé, en raison des caractéristiques topographiques de ce paysage plat et

³⁰ Cité par Nicolas Simonnet in « Le Mont Saint-Michel, sa baie, l'apocalypse ».

³¹ Nicolas Simonnet, idem.

Rapport

ouvert, par le triangle plus ou moins lointain mais toujours visible du prestigieux monument, en tout cas depuis les montjoies.

C'est d'ailleurs sur ce fondement que l'UNESCO a inscrit sur la liste des biens du patrimoine Mondial, en 1979, « le Mont Saint-Michel et sa baie ». Le « bien » au sens de l'UNESCO inclut donc l'abbaye et les remparts, l'îlot et le bourg, et le cadre naturel (la baie).

En effet, le premier des trois critères retenus est le suivant : « *Par l'alliance inédite du site naturel et de l'architecture, le Mont Saint-Michel constitue une réussite esthétique unique.* ». Le second critère mérite également d'être rappelé : « *Le Mont Saint-Michel est un ensemble sans équivalent tant par la coexistence de l'abbaye et de son village fortifié sur l'espace resserré d'un îlot, que par l'agencement original des bâtiments qui lui confère sa silhouette inoubliable.* »

C'est également dans cet esprit que lors de sa 35^{ème} session (UNESCO, 2011), le comité du patrimoine mondial a d'une part pris note des informations fournies par la France sur l'introduction d'une « aire d'influence paysagère du Mont Saint-Michel », au-delà de la « zone tampon », en lien avec l'impact potentiel des parcs éoliens sur le paysage, et qu'il a d'autre part demandé de « *développer un projet de déclaration rétrospective de valeur universelle exceptionnelle, comme base pour la protection et la gestion du bien, et ainsi d'éviter tout impact irréversible de projets de développement sur le bien, y compris des éoliennes.* »

La mission « de suivi réactif au site du patrimoine mondial « Mont Saint-Michel et sa baie », conduite en novembre 2011 par le centre du patrimoine mondial et l'ICOMOS suite à la demande du comité du patrimoine mondial, examine notamment la façon dont ces demandes ont été prises en compte.

Le projet de rétablissement du caractère maritime est fondamentalement au service de cette vision, qu'il s'agisse de la destruction de la digue-route qui introduisait une coupure dans le phénomène de circulation de l'eau autour du Mont Saint-Michel selon les marées, ou du déplacement des parkings qui constituaient une intrusion visuelle très négative.

Le projet de développement touristique devrait en conséquence se fonder sur cette alliance porteuse de sens, et dont l'originalité profondément attractive repose sur son caractère à la fois immémorial et résolument moderne, comme si la richesse du lieu trouvait dans les caractéristiques de chaque époque matière à une interprétation toujours renouvelée. L'esprit du 21^{ème} siècle persiste donc à relier mer et terre, architecture et paysage, dans une vision du développement durable qui repose sur la volonté de préserver de façon égale pour les générations futures l'environnement (faune, flore, paysages...), le patrimoine monumental, et leurs liens, grâce à la connaissance de leur histoire : techniques de construction et histoire de l'art, pratiques et développement agricoles, ressources écologiques, religion et spiritualité, échanges intellectuels, habitat... Quant au projet de rétablissement du caractère maritime dans sa dimension technique, il devient partie prenante de ce projet global, où il trouve en tant que tel toute sa place.

La définition d'un tel projet implique une réflexion approfondie au-delà des quelques orientations énoncées ci-dessus, et l'existence d'études conduites par des professionnels d'horizons divers : historiens, environnementalistes, architectes..., dont les travaux auraient vocation à en encadrer les fondements scientifiques et à éviter les contre-sens, ainsi qu'à accompagner et étayer ses développements ultérieurs.

Un projet qui, en raison de l'importance du site et de ses spécificités, pourrait également s'inscrire dans une dimension européenne.

Le troisième et dernier des critères retenus par l'UNESCO pour décider de l'inscription du Mont Saint-Michel et de sa baie sur la liste du patrimoine mondial est le suivant : « *Le bien Mont Saint-Michel est un des hauts lieux de la civilisation chrétienne médiévale.* »

Rapport

Au demeurant, l'UNESCO, en 1998, a également inscrit le bien à un second titre sur cette liste, celui des « Chemins de Saint-Jacques de Compostelle », parmi 70 monuments : « *La route de pèlerinage de Saint-Jacques de Compostelle est un témoignage exceptionnel du pouvoir et de l'influence de la foi chrétienne dans toutes les classes sociales et dans tous les pays d'Europe au Moyen-Âge* » (3^{ème} critère).

Au-delà de projets spécifiques sur l'histoire médiévale de l'Europe et le réseau européen des abbayes bénédictines dans lequel s'insère le Mont Saint-Michel, qui pourraient être développés, une vision prospective du rôle du site, en raison de son exceptionnelle importance historique et de sa notoriété internationale, mériterait d'être étudiée : l'histoire du plus prestigieux des monuments des chemins de Saint-Jacques de Compostelle appelle en effet à la réflexion sur la circulation des personnes venant de différents pays d'Europe dans les temps anciens, sur celle des idées qu'elles divulguaient, et donc sur la notion même d'échanges et de confrontations culturelles voire civilisationnelles. La construction européenne, dont on connaît la faiblesse culturelle, mériterait sans doute de se doter d'un lieu de recherche et de diffusion sur les courants migratoires au sein de l'Union, l'effet des brassages des populations, le maintien dans ce creuset d'une diversité revendiquée (cf. la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'UNESCO-2005). Le Mont Saint-Michel pourrait être ce lieu de réflexion politique.

Cette réflexion mériterait d'être développée, sachant que des préconisations allant dans ce sens avaient déjà été faites à la demande du président du conseil régional de Basse-Normandie, en 2007 (en vue de la préparation du treizième centenaire).

3.1.2. Un projet complexe du fait de son emprise géographique

Les réflexions ci-dessus, confortées par l'inscription de l'ensemble du site au patrimoine mondial de l'UNESCO, démontrent amplement que les enjeux excèdent la stricte localisation géographique des investissements physiques, tels qu'ils ont été définis dans le cadre du projet de rétablissement du caractère maritime et mis en œuvre sous l'égide du syndicat mixte : barrage, aménagements hydrauliques, voies d'accès, parkings, centre d'information touristique. Quant à l'impact économique du site, il s'exerce sur le développement régional et supra-régional (*a minima* la Basse-Normandie et la Bretagne), et même au-delà si l'on prend en considération l'effet d'attractivité d'un site mondialement connu sur le tourisme national (cf. ci-dessus 1.1) : c'est donc un enjeu touristique national.

La complexité du projet peut s'inscrire dans trois cercles géographiques concentriques, qui recourent pour partie les logiques de classement aux différents titres : l'abbaye, les remparts et l'îlot constituent le premier cercle, dont une grande partie est classée au titre de la loi de 1913 ; le deuxième cercle, classé au titre de la loi de 1930, intègre le lieu-dit « La Caserne » où se trouvent l'ensemble des infrastructures et équipements d'accueil direct au Mont ; enfin le troisième inclut la baie : c'est le site inscrit au patrimoine mondial, qui correspond à l'aire d'influence paysagère validée par le comité du patrimoine mondial en 2012, et de façon approximative, aux propositions du rapport précité (MCC/CGEDD de mai 2013) sur l'extension de la zone de protection au titre des abords et des sites (périmètre que la France ne souhaite pas étendre davantage, comme annoncé au comité). Les deuxième et troisième cercles s'organisent autour du premier, qui en est le centre.

Rapport

Non seulement ces différents cercles bénéficient de systèmes de protection différents, ce qui entraîne des conséquences importantes en termes de responsabilité de gestion (diversité des procédures, rôle des ministères ou des collectivités impliquées), mais s'y attachent des enjeux financiers de nature diverse : fonctionnement des infrastructures et de l'accueil d'un côté (barrage, aménagements hydrauliques, pont-passerelle, parkings, CIT...), et de l'autre nouveaux investissements touristiques à prévoir, le cas échéant, qui peuvent concerner le « troisième cercle » et faire appel à des financements publics ou privés.

Si les propositions de gouvernance future ne peuvent que reposer sur une vision « intégrée », dans la logique de ce qui vient d'être énoncé ci-dessus, elles doivent donc prendre en considération cette complexité et ne pas exclure d'envisager des traitements différenciés selon que la réflexion se porte sur l'un ou l'autre de ces cercles, plus ou moins proche du cœur du site. Parle-t-on de l'île et de l'abbaye, de son aire d'accueil (La Caserne) ou de la baie ?

3.1.3. Définir la stratégie touristique, en fonction du projet préalablement défini, qui en fixe le cadre

On a analysé ci-dessus (1.3 et 1.4) comment le « tourisme de cueillette », dont l'absence d'ambition autre que commerciale aboutit à une déqualification du site, est à la fois culturellement inadmissible et économiquement dangereux : la « déconstruction » de l'image d'un lieu peut être rapide ; elle est surtout difficile à rebâtir.

La définition d'une stratégie touristique doit s'appuyer sur la réflexion préalable relative au « sens » que l'on souhaite donner au lieu (cf. 3.1.1) : en l'occurrence, et selon le projet tel qu'il a été esquissé ci-dessus, qui implique la prise en considération de l'enjeu culturel et naturel d'un site classé à ces deux titres au patrimoine mondial, elle ne peut être que globale, à l'échelle du site, et non centrée autour du Mont Saint-Michel au sens strict. Son objectif est de donner à l'accueil des touristes le caractère d'exemplarité que la qualité architecturale et environnementale du site, son histoire et sa renommée internationale, ainsi que l'ampleur des investissements qui y ont été consentis justifient pleinement.

Fondée sur le projet global, la définition de la stratégie touristique s'en distingue à la fois par ses objectifs (économiques) et sa méthodologie. À cet égard, la définition de cette stratégie doit faire appel au savoir-faire et à l'ingénierie des praticiens du domaine, au premier rang desquels les organismes régionaux et départementaux de tourisme (les CDT et CRT), mais aussi l'opérateur national qu'est Atout France.

Les points principaux qui doivent être abordés et étudiés sous la conduite de professionnels, afin de permettre aux décideurs de faire les choix stratégiques, s'articulent autour d'un ensemble d'axes qui s'inscrivent dans une volonté de requalification du site, et dont le traitement doit être autant que faire se peut simultanément, même s'il recourt à des compétences distinctes.

3.1.3.1. La fréquentation, l'analyse de la demande des visiteurs et la diversification de l'offre

L'objectif de fréquentation doit être défini et compatible avec trois exigences, qui constituent des impératifs absolus :

- ◆ la protection d'un site inscrit selon diverses procédures (lois de 1913 et de 1930, UNESCO) ;
- ◆ la qualité de l'accueil des visiteurs ;
- ◆ la sécurité.

Rapport

ce qui amène à réfléchir à la question de la régulation des flux de visiteurs sur l'année et la journée, via différents instruments : les parcours de visite, une vraie politique tarifaire, y compris peut-être un système de réservation, une offre diversifiée, une communication ciblée..., et à reconsidérer éventuellement la gestion des problèmes de sécurité en fonction des pics de fréquentation.

L'analyse de la demande des touristes actuels, mais aussi des touristes ou publics potentiels, français et étrangers, que l'on souhaite faire venir en fonction du projet, mais aussi de leurs centres d'intérêt présumés et de leur capacité économique, conduit à définir une segmentation des visiteurs, auxquels on est en mesure de proposer des conditions d'accueil et une offre adaptées à leur mode de visite (individuels, familles, groupes, Français ou étrangers, sportifs, visiteurs pressés ou au contraire préférant des séjours de la journée ou plus ...) mais aussi à leurs aspirations (culturelles, spirituelles, découverte de la nature etc...). C'est sur le fondement de cette analyse que pourront être proposés des circuits de visite différenciés, des animations, des accompagnements et médiations adaptés : un premier niveau d'offre.

L'ensemble de ce travail repose sur la connaissance des visiteurs, via un dispositif d'observation permanent, qui intègre l'abbaye et qui permette à la fois d'analyser la situation actuelle sur les plans qualitatif et quantitatif, de fonder les décisions à prendre, pour l'immédiat et les années à venir, de faire de la prospective : la capacité à se projeter en fonction de la mobilité accrue de visiteurs sollicités par de multiples lieux plus ou moins concurrentiels, ou de l'évolution de leurs aspirations, est en effet primordiale. La mise en place de cet observatoire est donc une priorité.

3.1.3.2. La requalification du site

Cette requalification se traduit par des préconisations de nature très différente selon le « cercle » auquel elle s'applique : le Mont lui-même, les aires d'accès et d'accueil (La Caserne), le site dans son ensemble (au demeurant dans ce dernier cas il convient sans doute plutôt de parler de qualification, le site dans cette dimension géographique large n'ayant pas été dégradé, notamment grâce à l'intervention de l'UNESCO au sujet des éoliennes).

- ◆ Si l'on considère le premier cercle, celui du Mont, la requalification passe par la maîtrise de la prolifération commerciale qui tend à faire de la rue principale une galerie commerciale à ciel ouvert. À cet égard, il convient de veiller à l'application stricte de la réglementation de protection des abords des monuments historiques classés au titre de la loi de 1913, ainsi que de l'ensemble des dispositions du code de l'environnement, en particulier concernant les enseignes et la publicité.

Au-delà de cette indispensable vigilance, qui s'appuie sur les dispositifs légaux existants, on ne peut que recommander *a minima*, à défaut d'un règlement spécifique annexé au PLU, la définition d'une **charte de qualité de service et d'accueil impliquant l'ensemble des acteurs économiques du Mont**, voire des personnes privées, et s'imposant à eux : l'existence d'une telle charte permettrait, au-delà de l'application de ces dispositifs, de contribuer à la définition de l'image spécifique du Mont et à sa maîtrise.

- ◆ C'est dans le second cercle, celui de La Caserne, que se trouvent l'essentiel des équipements d'accueil et de desserte, qui jouent un rôle absolument crucial pour la requalification du site.

Rapport

À cet égard, on peut distinguer :

- les équipements déjà réalisés dans le cadre du projet de rétablissement du caractère maritime, la question étant d'apprécier la possibilité d'y apporter des améliorations, dans la mesure où cela apparaît nécessaire, comme tend à le montrer le diagnostic porté ci-dessus : dans la pratique, il s'agit du fonctionnement des parkings et de l'accès au Mont, mais aussi du CIT ;
- les autres équipements préexistants (hôtels etc...) ;
- ceux qui font défaut.

Concernant le premier sujet, le montant des investissements réalisés ainsi que l'organisation administrative actuelle conduisent à préconiser des améliorations relativement modestes, mais qui pourraient être décidées et mises en œuvre rapidement : signalétique d'ensemble dont la priorité serait de rendre lisibles les conditions d'accès et de visite, y compris bien sûr à l'abbaye et les différents cheminements possibles grâce à une politique de « premier accueil » sur le parking visant à présenter ces informations et à orienter les visiteurs en fonction de leurs souhaits...

Il est toutefois certain que la gestion globale de l'accueil serait plus aisément reconsidérée dans la perspective d'une évolution forte de l'organisation actuelle. L'hypothèse d'une sortie de la délégation de service public, clairement évoquée dans le précédent rapport de la mission, amène dès ce stade à relancer la réflexion, bien sûr en partant du contexte actuel, sur les conditions de desserte et de cheminement. À cet égard, il conviendrait tout particulièrement de se reposer la question de l'incitation à l'accès piétonnier, qui a pu un certain temps être considéré comme le moyen d'accès privilégié, dans la logique du projet de rétablissement du caractère maritime (« marcher sur l'eau »), ainsi qu'aux autres modes d'accès non motorisés (vélo, cheval) – ce qui pourrait au demeurant avoir à moyen terme un impact positif sur les coûts-. Cette réflexion devrait être menée simultanément à la conduite des améliorations immédiatement indispensables, et faire l'objet d'une expertise économique corrélée à celle relative à la sortie de la délégation de service public et à un projet de mise en place d'un mode de gestion différent. Un autre modèle économique doit d'emblée être envisagé, fondé sur une stratégie de développement plus ambitieuse.

Le projet du CIT (inexistant au moment de la construction du bâtiment, cf. 1.2.2), qui constitue un élément fort de l'accueil, et pour lequel la réflexion est toujours en cours, doit faire l'objet d'une remise à plat en fonction de ces différentes orientations.

Concernant le second sujet, celui des équipements hôteliers et plus largement commerciaux de La Caserne, il apparaît urgent de statuer sur la charte d'aménagement destinée à définir des règles paysagères, architecturales et fonctionnelles de construction, s'appliquant à l'ensemble des commerces et des services du lieu-dit, y compris les parkings. Cette charte a fait l'objet de nombreuses réunions et discussions (cf. 2.3.1), mais n'est toujours pas validée. Il est indispensable de faire en sorte qu'elle puisse l'être, dans sa forme actuelle ou modifiée, en fonction des orientations finalement retenues. Le recours à un appel à idées pour donner un cadre aux propositions serait un minimum.

Concernant enfin le troisième sujet, on ne peut qu'être frappé par la pauvreté de l'information sur le fond, à savoir sur la dimension patrimoniale et culturelle dans sa complexité (y compris au sens de la culture scientifique et technologique), dont se plaignent de nombreux visiteurs : histoire du Mont, de la vie monastique, des manuscrits (déposés à Avranches, avec laquelle il devrait y avoir des liens forts), architecture, environnement, phénomène des marées, rétablissement du caractère maritime dans sa dimension technologique... Beaucoup de sites de cette importance et de cette complexité créent des équipements de type « centres d'interprétation », à la manière anglo-saxonne, qui permettent d'éclairer et d'enrichir la visite grâce à une médiation humaine et au recours au multimédia : films, bornes interactives etc. Un équipement de ce type devrait faire l'objet d'un véritable projet, faisant appel à des professionnels.

Rapport

- ◆ Le troisième cercle est celui du site dans sa globalité, a priori tel que défini dans le projet de périmètre de protection modifié (Cf. 2.2.2.2°). Son traitement est indispensable si l'on veut intégrer pleinement la « dimension UNESCO » dans tous ses aspects, et accroître l'impact économique du projet touristique sur un vaste ensemble territorial ; or c'est celui qui a sans doute été le moins discuté jusqu'à présent en termes de contenu, alors que les décisions qui seront prises seront sans aucun doute déterminantes pour l'identité du site orientée vers un tourisme lié à des préoccupations de développement durable.

Il s'agit :

- d'une part, de déduire du projet défini la nature et le volume des équipements nécessaires au développement touristique : quels aménagements d'accueil faut-il envisager sur l'ensemble de la zone, en fonction de la proximité au Mont Saint-Michel lui-même : lieux d'information, types d'hôtellerie (avec quelle charte ? qui pourrait être modulée par rapport à celle évoquée pour La Caserne), quelles voies de circulation : pistes cyclables, cavalières... ?
- d'autre part, de garantir le niveau d'exigence environnementale dans les opérations conduites : qualité des aménagements, paysages, respect des enjeux de la biodiversité et du réseau Natura 2000, qui constituent autant d'atouts. Sur ce plan, la mission souscrit aux conclusions du rapport pré-cité de MM. Marinos et Brodovitch de mai 2013, qui recommande la définition d'un « *cahier de gestion commun permettant de porter attention à la préservation et à la mise en valeur de la diversité des paysages au travers de 3 mesures susceptibles d'assurer cette régulation : documents d'urbanisme, périmètre de protection modifié et site classé* ». (cf. 2.2.2) Ce rapport continue en précisant que « *le territoire de la baie ne se limite pas aux espaces depuis lesquels le Mont est visible mais recouvre des entités appartenant à un « fonctionnement écologique, social et économique commun » dont la gestion ne peut se limiter à une seule attention au titre des protections sites ou abords de monument historique.* » Ce qui implique (à travers les PLU) de « *veiller à freiner la dispersion des extensions d'urbanisation pouvant conduire à la dévalorisation des paysages de la baie* ».

La question des transports devrait enfin être élargie et étudiée dans une perspective de moyen/long terme³².

3.1.3.3. L'intégration dans un réseau touristique

Cette intégration devrait prendre plusieurs formes, au-delà de celle qui s'inscrit dans le réseau des monuments nationaux gérés par le CMN :

- ◆ l'intégration géographique : quels liens peuvent être développés avec les autres sites dans la zone du Mont Saint-Michel, en Normandie et en Bretagne, et quelles offres spécifiques susceptibles de répondre à des demandes des visiteurs pourraient permettre de développer la fréquentation, et de ce fait les retours économiques ; au-delà, quelles relations, notamment avec les voyagistes organisant des offres globales en France, pourraient conforter voire renforcer le Mont Saint-Michel, sachant que selon les professionnels du tourisme, de nouvelles clientèles peuvent être intéressées (Chine, Inde...) (cf. 1.1) ; il s'agit d'une action qui doit s'inscrire dans la durée, et s'adapter en permanence aux évolutions de la situation politique, économique et sociale des différents pays ;

³² Des réflexions ont déjà été conduites sur ce sujet (cf. note du 6 mai 2009 déjà citée sur l'expertise touristique : transport depuis Paris, transport transbaie et transport multimodal depuis Pontorson).

Rapport

- ◆ l'intégration thématique : elle peut prendre de multiples formes, selon les travaux des historiens notamment, et trouver une application en France, mais aussi en Europe voire au-delà : c'est l'exemple des circuits thématiques des abbayes bénédictines, ou des chemins de Saint-Jacques de Compostelle, précédemment cités, ou tout autre...

3.1.3.4. La stratégie de communication

Cette stratégie est créatrice de l'image du Mont Saint-Michel ; elle doit très clairement se fonder sur le projet culturel et environnemental, qui donne le sens, mais elle se développe et trouve son efficacité grâce aux moyens propres de l'ingénierie touristique et de la communication.

La dimension internationale de cette stratégie doit en particulier être appréhendée, et des mesures doivent être décidées rapidement car l'image du Mont Saint-Michel se dégrade vis-à-vis de certains marchés en raison des conditions de gestion de l'information sur le projet rétablissement du caractère maritime. À cet égard il paraît urgent de concevoir une batterie d'actions visibles et exemplaires, qui mettraient en valeur les très importants travaux consentis par les collectivités publiques en faveur du Mont Saint-Michel, et lui redonneraient par là sa charge symbolique ; si les célébrations du treizième centenaire du Mont Saint-Michel n'ont pas permis de créer cet événement, d'autres occasions peuvent se présenter de construire un projet d'envergure sur des thématiques contemporaines, par exemple avec l'UNESCO, et éventuellement dans le cadre européen.

3.2. La gouvernance

3.2.1. Gérer un projet global

3.2.1.1. Les objectifs

Ils découlent directement de ce qui vient d'être développé, et sont de nature différente :

- ◆ le premier consiste à forger une vision d'ensemble partagée, conformément à ce qui vient d'être développé ci-dessus, et qui constitue un préalable, à savoir la définition même du projet, dans toutes ses dimensions (culturelle et patrimoniale, environnementale, touristique) ; et en conséquence de définir une communication porteuse d'une image forte et cohérente, qui se fasse en associant et mobilisant l'ensemble du territoire concerné et des habitants : le Mont Saint-Michel ne peut devenir étranger à la population locale, sauf à « perdre son âme », ce qui conduit à assurer une certaine mixité des usages ;
- ◆ le second est un objectif économique et de création d'emplois, dans le cadre de la définition de la stratégie de développement touristique ;
- ◆ le troisième est directement opérationnel : il s'agit en effet de gérer les équipements existants comme autant d'éléments structurants au service du projet global ; et de gérer les équipements futurs, le cas échéant ;
- ◆ le quatrième, qui relève aussi de l'opérationnel, est un objectif de simplification : simplification des procédures (cf. 2.2), autant que faire se peut, afin d'accroître ainsi l'efficacité de la gestion en les réunissant, toujours autant que faire se peut, dans un nombre de mains réduit ; simplification des relations avec les différents partenaires grâce à cette identification d'un acteur principal, centre de décision, qui permettrait de passer outre la pléthore des découpages administratifs ;

Rapport

- ◆ le cinquième enfin est plus prospectif ; il s'agit de gérer dans la durée et donc de mettre en place les instruments de réflexion et de décision :
 - sur les évolutions organisationnelles liées à l'évolution du projet lui-même, dans le cadre d'une remise à plat éventuelle de la délégation de service public, ou d'une façon plus générale, en fonction des améliorations souhaitées ou des adaptations inéluctables ;
 - sur les aménagements à créer (nature, modalités de financement et de gestion ultérieure).

En bref, les objectifs sont les suivants : **concevoir, développer, gérer et prévoir**.

Leur atteinte, condition d'efficacité, passe par une **clarification des lieux de décisions**, voire par l'identification d'un lieu unique, ou au moins principal, de décisions ; la gestion d'un projet global implique cette identification et cette simplification.

3.2.1.2. Les hypothèses

Qui définit ? Qui gère ? Qui décide pour le présent et les années à venir ?

Les modes d'organisation mis en œuvre jusqu'à présent ne répondent pas de façon satisfaisante, on l'a vu, à l'ensemble de ces questions, ni ne permettent d'atteindre les différents objectifs.

Le système actuel repose sur un syndicat mixte et une coordination préfectorale, renforcée par la DATAR, qui réunit régulièrement l'ensemble des acteurs de l'État. Si les développements ci-dessus en ont démontré les limites, peut-on néanmoins concevoir des évolutions qui, sans bouleverser le cadre, permettraient de réunir les conditions d'une réelle efficacité et de répondre aux objectifs ci-dessus ?

Diverses hypothèses peuvent être envisagées, dont certaines peuvent d'ailleurs se combiner.

Première hypothèse : un syndicat mixte renforcé

Rien a priori ne fait obstacle à ce qu'un syndicat mixte gère les équipements et bâtisse le projet global.

Toutefois cette hypothèse se heurte à un certain nombre de difficultés :

- ◆ l'histoire même du projet de rétablissement du caractère maritime et les insuffisances du syndicat mixte dans la conduite de ce projet, tant sur le plan général de la gestion - quand bien même la période des investissements lourds est quasiment achevée- qu'au regard de ses insuffisances conceptuelles, de son incapacité à définir une stratégie d'ensemble, et à associer et mobiliser l'ensemble des acteurs ;
- ◆ *a minima*, cette hypothèse implique une reconfiguration du syndicat mixte : modification des missions ; redéfinition des rôles des différentes collectivités et de leur part dans le processus de décision (les deux régions, les deux départements au premier chef), révision du poids des communes, surdimensionné comme on l'a dit ci-dessus au regard de leurs apports, et a fortiori des enjeux tels qu'on les a redéfinis, introduction des intercommunalités. La perspective d'une telle discussion, indispensable, est sans doute particulièrement difficile dans un cadre juridique par ailleurs constant, et marqué négativement par l'histoire du projet ; elle suppose des accords politiques délicats entre les différentes collectivités ;

Rapport

- ◆ l'État lui-même ne peut être membre d'un syndicat mixte ; or si la période des investissements lourds, qui a légitimé l'existence des financements de l'État, est aujourd'hui quasiment achevée, l'importance des enjeux actuels justifie sa présence, et à certains égards la requiert : si rien ne fait théoriquement obstacle à ce qu'un syndicat mixte s'approprie la dimension nationale du sujet, il n'en demeure pas moins que c'est l'État qui reste responsable devant l'UNESCO (et qui doit coordonner les différents volets de la procédure, ainsi que les différents ministères impliqués), qui assume un certain nombre de prérogatives (autorisations préalables...), qui est comptable du développement touristique au niveau du pays tout entier, et enfin qui a la propriété domaniale de l'abbaye, monument national.

Deuxième hypothèse : un regroupement des communes concernées

On l'a décrit ci-dessus (1.3), la commune du Mont dispose d'un poids surdimensionné dans la gestion du projet. Sur le plan théorique, une solution à ce problème pourrait être, en quelque sorte, de dissoudre la petite commune du Mont Saint-Michel dans un ensemble communal plus vaste dont, par la force des choses, l'objectif ne pourrait être exclusivement de développer le chiffre d'affaires des entreprises du Mont. De ce point de vue, deux opérations peuvent être envisagées : l'une, qui est déjà réalisée : l'élargissement de la communauté de communes ; l'autre, complémentaire, la fusion de la commune du Mont Saint-Michel avec une ou plusieurs communes voisines.

1. La création d'une communauté de communes

Jusqu'au 31 décembre 2013, il existait une petite communauté de communes « Pontorson-Mont Saint-Michel », qui a laissé place, au 1^{er} janvier 2014 à la communauté de communes « Avranches-Mont Saint-Michel », beaucoup plus vaste : elle regroupe 52 communes sur 6 cantons, formant en tout une population d'un peu plus de 44 000 habitants. Dans cet ensemble la commune du Mont Saint-Michel ne représente plus que 0,1 % de la population.

Les compétences exercées par cette communauté de communes sont assez nombreuses, notamment dans les domaines de l'aménagement de l'espace, de la protection et de la mise en valeur de l'environnement et du tourisme. Mais, si dans ce dernier domaine il est prévu la mise en place d'un office de tourisme intercommunal, qui, en toute logique, devrait se substituer aux offices communaux existants, les compétences communautaires relèvent, pour l'essentiel, de la gestion quotidienne (collecte et traitement des ordures, nettoyage des plages, surveillance des baignades, etc.), qu'elles contribueront sans doute à améliorer, notamment au profit de la commune Mont Saint-Michel. Elles ne sont donc pas à la mesure d'une gouvernance globale du site. Qui plus est, naturellement, les compétences en matière de police administrative et d'urbanisme continuent à relever de chaque commune.

Dans ces conditions et, sauf évolutions ultérieures pour l'instant non envisagées et, en tout état de cause peu probables (le projet de loi sur l'intercommunalité en cours de débat prévoit certes le transfert de droit commun du pouvoir de police du maire au président de la communauté de communes mais seulement en matière de circulation et sauf opposition du maire), la nouvelle communauté de communes ne répond pas aux enjeux d'une nouvelle gouvernance du site du Mont Saint-Michel.

2. La fusion de communes

D'un point de vue théorique, la fusion de la commune du Mont Saint-Michel avec une ou plusieurs communes voisines pourrait mieux répondre à l'objectif recherché : éviter les liens endogamiques entre l'intérêt général et les intérêts commerciaux en diluant la commune dans un espace plus vaste et, partant, en éloignant le centre de décision de la Grande Rue (la commune du Mont Saint-Michel restant en toute hypothèse la moins peuplée, quelle que soit la fusion envisagée).

Rapport

Certes, les évolutions législatives récentes (loi du 16 décembre 2010, loi du 17 mai 2013) tendent à favoriser les fusions de communes sous le nom de « communes nouvelles » et l'association des maires de France soutient cette évolution. Mais les modalités de création des communes nouvelles, prévues notamment aux articles L.2113-2 et L.2113-3 du code général des collectivités territoriales, que la création soit à l'initiative d'une ou plusieurs communes ou même du représentant de l'État dans le département, restent très contraignantes et, concrètement, empêchent que la création d'une commune nouvelle puisse se faire contre la volonté de l'une des communes partie prenante. En particulier, même dans le cas où une consultation des populations concernées est engagée par le préfet, il faut « l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits » dans chacune des communes concernées.

Dans ces conditions, les habitants du Mont Saint-Michel n'ayant aucun intérêt immédiat à une telle opération qui, en tout état de cause, compte tenu des caractéristiques démographiques de la commune, aboutirait à peu près à coup sûr à ce que le maire de la nouvelle commune ne soit pas issu du Mont, celle-ci, à législation inchangée, ne verra jamais le jour.

Il apparaît donc que les instruments institutionnels existants, qui permettent de transférer des compétences municipales ou de modifier le périmètre des communes, ne sont pas adaptés aux enjeux que constitue la mise en place d'une gouvernance globale du site du Mont Saint-Michel.

Troisième hypothèse : le renforcement de la coordination sous l'égide du préfet de région

Si cette hypothèse peut être évoquée à l'appui de la première, elle ne saurait constituer par elle-même une solution.

On a amplement démontré ci-dessus les difficultés intrinsèques à cette coordination, mise en place en raison de l'importance des investissements consentis par l'État, et qui est également venue pallier les insuffisances de gestion du syndicat mixte.

Toutefois la question n'est pas celle de la coordination, mais bien de la conception d'un projet dans les champs de la culture, de l'environnement et du tourisme, et de sa gestion : or coordonner n'est ni gérer, ni impulser. Et quand bien même cette coordination serait renforcée, il n'incombe en aucun cas au préfet de gérer un projet reposant sur un ensemble d'équipements et l'accueil de publics, gestion qui implique l'existence d'une structure travaillant dans la durée.

Quatrième hypothèse : le contrat de destination

Ce contrat qui fédère les différents acteurs est piloté par Atout France et associe à cet opérateur les collectivités (ou leurs établissements) et des acteurs privés ; il permet à chaque partie prenante de construire un ensemble de priorités dans le champ du développement touristique. Il a l'ambition d'être l'élément structurant d'un projet touristique complexe.

Pour intéressante qu'elle soit, cette hypothèse avancée par certains interlocuteurs de la mission ne répond qu'à une partie des objectifs tels qu'ils ont été définis ci-dessus - à savoir la définition et la conduite partagée d'une partie du projet touristique- dans la mesure où elle n'apporte par elle-même ni de solution opérationnelle structurée et unifiée à la gestion des équipements, qu'il s'agisse des équipements du rétablissement du caractère maritime ou de l'accueil des visiteurs sur le site proche (La Caserne), ni de capacité décisionnaire. En cela elle viendrait plutôt compléter la première et la troisième hypothèses.

Cinquième hypothèse : une Opération Grand Site (OGS)

Ce dispositif créé en 1976 a un double objectif : réhabiliter des espaces remarquables, classés au titre de la loi de 1930 et les doter d'un projet de gestion pérenne. Il s'agit d'une démarche de développement durable, proposée par l'État aux collectivités territoriales et faisant appel à une large association des acteurs locaux. Une structure de gestion -souvent un syndicat mixte- porte le projet et un comité de pilotage réunit les différents partenaires à l'initiative du préfet.

Au Mont Saint-Michel, ce dispositif a constitué une mesure d'accompagnement du projet de rétablissement du caractère maritime et a été mis en œuvre dès mars 1995. Deux OGS ont été créées : l'une dans la Manche, l'autre dans l'Ille-et-Vilaine, fonctionnant chacune selon des modalités différentes. Malgré les efforts faits de part et d'autre, cette démarche n'a pas abouti faute d'accord entre les deux départements sur les objectifs à atteindre.

Par ailleurs, la démarche OGS n'a pas vocation à s'inscrire dans la durée. Elle consiste plutôt à mobiliser des moyens pendant une période donnée pour préparer la labellisation Grand Site. Il s'agit d'abord d'une démarche projet.

L'OGS ne peut répondre aux enjeux et à la dimension complexe de la mise en valeur du Mont Saint-Michel.

Sixième hypothèse : une structure *ad hoc* associant l'ensemble des partenaires, y compris l'État

Aucune des cinq précédentes hypothèses n'est à la hauteur ni des enjeux ni des difficultés actuelles. Les conditions de gestion difficiles du projet, émaillée de nombreux conflits et tensions entre les collectivités parties prenantes, rendent improbable que puisse être sereinement envisagé un travail en commun de proximité entre celles-ci, en vue de construire la nouvelle phase du projet, telle que définie ci-dessus, et de le gérer, quand bien même ce travail serait combiné à une amélioration de la coordination des services de l'État, dont on va mal au demeurant ce qui lui permettrait d'évoluer, toutes choses égales par ailleurs.

L'urgence de sortir d'une situation de blocages où conduisent les intérêts divergents, dans une organisation où nul ne tranche vraiment, situation risquée pour l'avenir du site, amène donc à préconiser la mise en place d'une structure clairement identifiée, capable de gérer le projet dans sa globalité, et dotée de réels pouvoirs.

L'identification d'une telle structure apparaît comme la condition nécessaire à la dynamisation du projet sur tous les plans, et notamment économique. À cet égard on peut évoquer l'exemple des musées nationaux, où la création d'établissements publics – souvent conjuguée au lancement d'importants chantiers- a considérablement favorisé le dynamisme de chaque musée, grâce à la responsabilisation de l'équipe dirigeante dorénavant dotée de réels moyens d'action. Chacun des musées concernés peut aujourd'hui se prévaloir de succès en termes de richesse et de diversification de son offre, et donc de fréquentation : à titre d'exemples, et toutes choses égales par ailleurs, la progression de la fréquentation de 1990 (c'est-à-dire peu de temps avant leur transformation en établissement public) à 2012 au Louvre et à Versailles, est de 88 % pour le premier et de 157 % pour le second. Cette « progression remarquable »³³ s'est certes faite dans un contexte d'engouement pour les musées. Mais on peut penser, d'une part, que cet engouement a aussi été provoqué par le dynamisme de l'offre qu'a permis la mise en place de modes de gestion efficaces et unifiés, et, d'autre part, que l'engouement pour le patrimoine, qu'il soit culturel ou naturel, est

³³ Cf. rapport de la Cour des comptes sur « les musées nationaux après une décennie de transformations 2000-2010 » (mars 2011), dont les chiffres ci-dessus sont issus.

Rapport

aujourd'hui tout aussi susceptible de se développer, sous réserve que l'offre soit présente et de qualité.

Par ailleurs, tous les interlocuteurs rencontrés par la mission ont mis en avant l'importance nationale du projet, dont le financeur principal est l'État, et ont peu ou prou déploré que cette dimension n'ait finalement pas été suffisamment prise en compte ; l'importance patrimoniale exceptionnelle du lieu, la présence de la propriété domaniale de l'État, le très fort rayonnement international, la demande de l'UNESCO d'élaborer un plan de gestion associant plusieurs ministères, tout converge pour que cette reconnaissance d'un intérêt national, loin d'être antinomique avec les principes de libre administration locale, soit perçue au contraire également comme un facteur déterminant de valorisation régionale. Aussi est-il nécessaire d'envisager que l'État revienne aux côtés des collectivités locales, hypothèse au demeurant clairement évoquée par nombre d'interlocuteurs, y compris locaux.

3.2.2. La création d'une structure ad hoc, en capacité de fédérer et de décider

3.2.2.1. Les structures existantes susceptibles de répondre aux objectifs ci-dessus définis

Deux d'entre elles peuvent être évoquées, mais doivent être écartées car elles ne permettent pas de répondre aux objectifs définis ci-dessus :

- ♦ l'établissement public de coopération culturelle (EPCC) a été créé par la loi dans le but d'assurer la gestion des services culturels locaux (loi du 4/01/2002 modifiée par la loi du 22/06/2006) en offrant une alternative à l'association conventionnée, et d'associer le cas échéant l'État et les collectivités locales. Le secteur patrimonial n'en est pas exclu (Le Pont du Gard, la Saline royale d'Arc et Senans, Bibracte sont gérés sous cette forme), mais à chaque fois il s'agit prioritairement de gérer un site culturel de dimension limitée. L'EPCC ne permet de prendre en compte ni la dimension territoriale du projet tel que décrit ci-dessus, ni sa complexité puisqu'il concerne autant l'environnement que la culture, et *in fine* le tourisme et le développement. Le principe de spécialité s'oppose donc a priori à toute solution de ce genre ;
- ♦ le groupement d'intérêt public (GIP) permet également d'associer l'État et les collectivités locales. Toutefois le GIP est créé pour une durée limitée, et ses personnels sont mis à disposition par ses membres : en conséquence, non seulement les agents peuvent avoir des statuts très divers, ce qui n'en simplifie pas la gestion, mais le directeur et le président sont tenus par les propositions de mise à disposition. Le GIP ne paraît donc pas être la structure opérationnelle et efficace souhaitée.

Aucune de ces deux structures ne permet par ailleurs d'envisager certains transferts de compétences tels qu'ils ont été envisagés ci-dessus.

3.2.2.2. Une opération d'intérêt national (OIN)

Le législateur a affirmé le principe de l'existence des OIN, il en a déterminé les effets et a habilité le pouvoir réglementaire à les désigner ; mais il n'existe aucune définition légale de l'opération d'intérêt national.

Rapport

Ces opérations, prévues par le code de l'urbanisme, articles L.121-2 et L.121-9, et dont la liste est fixée par décret en conseil d'État, ont pour objet l'aménagement du territoire et la réalisation d'opérations considérées comme stratégiques ; la qualification d'OIN a pour principal effet juridique de permettre la mise en place d'un régime dérogatoire en modifiant certaines règles applicables en matière d'aménagement, la répartition des compétences, la hiérarchie des normes et les procédures d'élaboration des règles et documents d'urbanisme. La mise en place d'une OIN implique une présence forte de l'État.

L'hypothèse de la création d'une OIN présente plusieurs mérites :

- elle permet précisément d'afficher l'intérêt national du site et du projet, ce qui, on l'a vu, est déterminant. Il existe peu d'opérations d'intérêt national : chacune d'entre elles signifie que le développement du territoire inclus dans l'OIN présente des enjeux qui en dépassent les frontières et intéressent l'ensemble national ; le projet qui s'y développe doit être « *exemplaire et d'envergure, susceptible de faire de ce territoire un lieu attractif sur le plan national, voire international* » - et notamment par la prise en compte des exigences du développement durable, ce qui est pleinement conforme à l'esprit du projet du Mont Saint-Michel ;
- elle se fonde sur la notion de territoire, qui est un élément essentiel et constitutif du projet du Mont Saint-Michel, et en cela implique l'association des différents acteurs, facteur clé de la réussite ; elle marque la volonté de l'État et des collectivités territoriales de travailler ensemble dans un partenariat durable, les parties prenantes pouvant être liées par un protocole pluriannuel définissant la stratégie commune, éventuellement les enjeux, les objectifs et les moyens ; le périmètre de l'OIN est défini par le décret de création (décret en conseil d'état) : en l'occurrence, il devrait coïncider avec celui défini par l'UNESCO ;
- elle affirme le caractère inachevé du projet : si en effet la période des investissements lourds, qui a légitimé l'importance des financements de l'État, touche quasiment à sa fin, les analyses ci-dessus démontrent que pour autant nombre d'équipements d'accueil restent à concevoir et à réaliser, ou pour certains à améliorer (cf. la nécessité de produire la charte d'aménagement de La Caserne, ainsi que celle de la baie etc...) : le projet ne peut donc être considéré comme ayant atteint son terme ;
- elle autorise la mise en place de régimes dérogatoires en matière d'aménagement, dont on peut escompter une simplification des procédures, une harmonisation et une accélération des prises de décision, en redonnant à l'État un certain nombre de compétences : autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol (permis de construire, autorisation de lotir (article L421-2-1 du code de l'urbanisme), compétence relative à la création des ZAC (article L.311-1 3^{ème} alinéa), compétence pour prendre en considération les opérations d'aménagement à l'intérieur du périmètre de l'OIN, qui permet de surseoir à statuer (article L.111-10 du code) ; l'État peut veiller à ce que les règles adoptées dans les documents de planification permettent la réalisation des opérations nécessaires à la mise en œuvre des orientations qu'il a retenues pour le secteur considéré (article L.121-2) ;

Rapport

- au sein du périmètre de l'OIN, l'État peut définir des projets d'intérêt général (PIG), par arrêté préfectoral (article L.121-9 du code de l'urbanisme) : ces projets, « qui doivent présenter un caractère d'utilité publique » (article R.121-3 du code de l'urbanisme) portent alors sur des emprises délimitées en fonction d'un projet d'équipement précis ; dans ce cas, l'État peut (par exemple réalisation d'une opération nécessitant la modification ou la révision d'un plan local d'urbanisme) qualifier ce projet d'intérêt général, notifier celui-ci à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale compétents, en leur demandant de procéder à sa modification ou à sa révision ; à défaut, il peut se substituer à eux. Ce type de procédure pourrait faciliter l'intervention sur certaines zones, par exemple La Caserne, ou autres dans des conditions spécifiques.

À ce jour, les opérations qui ont reçu la qualification d'OIN sont dans leur majorité de grosses opérations d'aménagement urbain : villes nouvelles, Euroméditerranée etc. ; toutefois, on observe d'importantes évolutions, qui sont liées aux préoccupations de plus en plus prégnantes de conciliation du développement économique des territoires et du développement durable ; c'est ainsi, à titre d'exemple, que l'OIN Eco-Vallée de la plaine du Var concerne un projet d'aménagement et de développement durable de la plaine du Var³⁴ qui « se structure autour de deux dimensions complémentaires :

- *mettre l'homme au cœur du projet dans le respect des équilibres naturels ;*
- *concevoir un projet d'aménagement et de développement plaçant l'environnement au cœur de la stratégie ».*

Ce projet pourrait être repris par celui du Mont Saint-Michel sans risque de le dévoyer...

On peut également rappeler que selon l'article L.121-9 du code de l'urbanisme, la qualification de Projet d'intérêt général (PIG), notion distincte de l'OIN de par ses modalités de création (arrêté préfectoral), mais fort proche dans son objet, peut être liée « à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles, à la préservation ou la remise en état des continuités écologiques ».

Rien, en conséquence, ne paraît s'opposer juridiquement à la création d'une OIN sur le périmètre inscrit par l'UNESCO, et dont l'objet serait la réalisation d'opérations d'aménagement dans le cadre d'une stratégie de développement touristique : une OIN d'aménagement et de développement touristiques pour un projet de territoire, ce qui pourrait ouvrir de nouvelles perspectives à ce concept un peu ancien : une OIN de « tourisme exemplaire », prenant en compte les évolutions sociétales, fondée sur des principes de préservation, de mise en valeur, de développement économique et de développement durable.

3.2.2.3. Un établissement public national associé à l'OIN

Si la création d'une OIN offre donc un certain nombre d'avantages, elle ne résout pas pour autant le problème de la multiplicité des intervenants et des lieux de décision. C'est pourquoi, quand bien même il n'existe pas d'obligation légale d'associer l'OIN à une quelconque structure, la mission préconise la création simultanée d'un établissement public national, à l'instar de la pratique la plus courante, et dans la logique des analyses précédentes : un établissement public pour l'aménagement et la gestion touristiques.

³⁴ Cf. « Eco-Vallée : 10 objectifs pour une vision stratégique partagée ».

Rapport

Toujours dans cette même logique, le périmètre d'intervention de l'établissement public doit être identique à celui de l'OIN, ce qui est au demeurant le cas des établissements publics créés à ce jour dans le cadre des OIN existantes : donc sur l'ensemble du territoire inscrit au patrimoine mondial, avec des modalités d'intervention différentes selon la nature des projets et des problèmes de gestion.

3.2.2.3.1. *Quel serait le champ des missions et des compétences de cet établissement public national ?*

Les éléments de réponse distinguent nécessairement ce qui paraît consubstantiel à la création de cet établissement public, et qui en constituerait le socle, et ce qui lui serait très utilement rattaché, selon la mission, mais qui peut faire débat.

- ◆ **Le socle**, c'est précisément de faire ce qui n'a pas été fait, à savoir **piloter le projet** dans tous ses aspects, tels qu'évoqués ci-dessus ; mais aussi, autant que faire se peut, **en assurer la gestion**. A minima :
 - il doit donc définir le projet stratégique et opérationnel pour la valorisation touristique et le développement économique de la baie, en se fondant sur son exceptionnel intérêt patrimonial et environnemental (cf. la VUE du Bien, selon le langage de l'UNESCO) ; donc concevoir et faire valider par son conseil d'administration un véritable « projet de territoire » ; il serait sans doute utile qu'à cette fin il s'appuie sur le savoir-faire d'Atout France ;
 - sur ce fondement, il doit assurer l'ingénierie des études et établir le programme pluriannuel d'interventions destinées à améliorer l'accueil global sur le site, dans ses différents aspects ; ceci implique notamment qu'il soit en charge de la définition des différentes chartes évoquées ci-dessus (charte d'aménagement de La Caserne, cahier de gestion de la baie) et qu'il les mette en œuvre ;
 - il doit également se voir confier la responsabilité de proposer le plan de gestion demandé par l'UNESCO, qui doit bien sûr être en cohérence parfaite avec les différentes chartes d'aménagement ; et en suivre, voire en piloter l'exécution ;
 - il doit être responsable de la politique d'accueil globale des visiteurs sur l'ensemble du site ; à cette fin il doit gérer les équipements existants (le CIT) et pouvoir créer des équipements qui seraient jugés nécessaires, et les gérer (par exemple : la signalétique, un centre d'interprétation...) ; il doit pouvoir procéder à des acquisitions ou réaliser des opérations d'équipement, directement ou indirectement ;
 - la communication globale lui revient de droit, dans sa définition comme dans sa mise en œuvre ;
 - il doit bien sûr mobiliser l'ensemble des moyens financiers.
- ◆ **Toutefois si l'on souhaite mettre en place une organisation enfin efficace, il faut aller plus loin dans le domaine de la gestion** ; cette hypothèse implique la dissolution du syndicat mixte, dont les droits et obligations seraient transférées à l'établissement public :
 - la question de l'accueil des visiteurs est centrale, comme on l'a dit ci-dessus, c'est donc une compétence essentielle pour l'établissement public ; au-delà de la gestion du CIT, c'est le sujet de l'accessibilité au Mont Saint-Michel qui doit être traité, donc des transports et du stationnement. Ce sujet doit être débattu dans le cadre des décisions qui seront prises sur l'avenir de la délégation de service public (cf. le rapport précédent) ; deux solutions sont envisageables, qui n'ont bien sûr pas les mêmes coûts : la sortie anticipée de la délégation de service public, comme l'envisage la mission, ou le transfert du contrat de délégation de service public à l'établissement public national nouvellement créé, solution qui

Rapport

bien sûr limiterait fortement le champ d'action de l'établissement public au regard du développement touristique, alors que la pleine maîtrise des accès est essentielle pour l'opérateur (même si on pourrait attendre de cet établissement un contrôle et un suivi attentifs des conditions d'exécution du délégataire) ;

- la gestion des équipements de rétablissement du caractère maritime, à savoir le barrage, les aménagements hydrauliques, le pont passerelle... pose un problème de nature différente : dès lors qu'il serait mis fin au syndicat mixte dans sa forme actuelle, l'hypothèse la plus cohérente et que préconise la mission est d'éviter la coexistence de deux structures distinctes : donc d'en transférer la gestion à l'établissement public national, dans la logique de globalisation du projet, dont on a vu que l'aspect technique était un des volets ; ceci suppose que l'ensemble des équipements, à l'heure actuelle propriété du syndicat mixte, soit remis en dotation à l'établissement public national (qui en tout état de cause reprendrait l'ensemble de l'actif et du passif du syndicat mixte).

- ◆ **Enfin la création de l'établissement public national devrait être accompagnée d'un certain nombre de transferts de compétences et de simplifications administratives** impliquant des prises de décisions préalables parfois difficiles de la part de l'État, mais sans doute indispensables pour remédier à la paralysie que crée « le labyrinthe d'organisations responsables » et servir au mieux l'ambition globale du projet de mise en valeur et de développement.

- À cet égard, la possibilité de créer un guichet unique, tant pour les abords que pour les sites classés, interdépartemental et interrégional, doit être envisagée comme un premier progrès, *a minima*. Cette hypothèse est au demeurant déjà préconisée par le rapport Brodovitch/Marinos de mai 2013 : « *La réussite d'une telle opération est conditionnée par une gestion efficace et rapide c'est-à-dire une gestion de proximité par des professionnels ayant compétence sur les champs couverts par les deux ministères et sur les territoires des deux régions. La maîtrise des délais d'instruction, par un personnel dédié à même de faire preuve de la pédagogie nécessaire dans l'application du cahier de gestion, constitueront des éléments garants de cette efficacité* ».

La mise en place d'un guichet unique permettrait sans aucun doute, sous réserve de l'existence des effectifs nécessaires au sein de ce service, d'assurer une unité de traitement des dossiers et favoriserait l'accélération des délais de réponse, particulièrement longs pour ce qui concerne les sites classés, notamment au regard de l'importance des zones concernées. A cette fin, elle devrait s'accompagner de la mise en place d'une commission unifiée et d'une large déconcentration des autorisations au titre des sites classés, par délégation du ministre de l'écologie, ainsi que l'évoquait déjà le préfet de la Manche dans un courrier aux deux ministres concernés en mars 2013. Ces mesures favoriseraient l'acceptabilité des procédures.

- Toutefois il semble à la mission qu'une autre hypothèse doit être envisagée, dans la logique de la création d'une OIN et d'un établissement public national, auxquels sont attachés des systèmes dérogatoires. Selon cette hypothèse, un service dédié, piloté par un ABF, serait créé au sein de l'établissement public national, qui instruirait l'ensemble des dossiers de protections et les diverses autorisations (abords et loi de 1930) : on aurait ainsi, outre une parfaite visibilité des lieux d'instruction, une cohérence avec les missions de l'établissement public telles que proposées ci-dessus, à savoir la définition des différents documents d'aménagement, de gestion, les principales autorisations...au titre des différentes procédures. Cette organisation exceptionnelle pourrait faire l'objet d'un protocole entre l'État et l'établissement public national, sans exclure d'autres modalités juridiques (cf. ci-dessous).

Rapport

- Mais la question est également posée de la capacité de l'établissement public national à décider, et à exercer des pouvoirs réglementaires, ce qui implique un réel transfert de compétences vers cet établissement, à partir de différents corpus législatifs et réglementaires (codes de l'urbanisme, de l'environnement, du patrimoine) :
 - la possibilité de devenir titulaire de droits (cf. ci-dessus) dans le domaine de l'urbanisme et des opérations d'aménagement est clairement offerte aux établissements publics d'aménagement, dans le cadre dérogatoire créé par l'existence d'une OIN : c'est, à titre d'exemple, le schéma adopté pour l'établissement public d'aménagement de la Plaine du Var, qui lui permet de mettre en œuvre une stratégie foncière, le cas échéant, et lui confère des moyens d'action puissants en matière d'aménagement. En fonction des orientations retenues pour le projet de territoire qui serait défini pour le Mont Saint-Michel, il conviendrait de déterminer quelles compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme devraient être statutairement confiées à l'établissement public national ;
 - de la même façon que des mesures dérogatoires peuvent être prises au titre de l'urbanisme en faveur des établissements publics d'aménagement, à des fins d'efficacité, on doit étudier la possibilité de franchir un pas supplémentaire en confiant statutairement à l'établissement public national un pouvoir de décision au titre des autorisations environnementales et patrimoniales : ce serait une garantie supplémentaire de rapidité et de cohérence, et une façon de répondre au besoin de simplifier « le mille-feuilles administratif » dont on a mesuré les effets délétères. Cette hypothèse implique bien sûr l'existence d'un service dédié au sein de l'établissement public national, tel qu'évoqué ci-dessus, et la présence de l'État en son sein, qui fait aussi partie des préconisations de la mission, notamment par le choix du directeur général.
- ♦ **La question de l'attribution de pouvoirs de police spéciale** constitue pour la mission un enjeu réel en termes de qualité de l'accueil. Trois hypothèses sont envisageables :
 - le statu quo, sous la réserve minimale de la définition d'un règlement spécifique de la ou des communes concernées ;
 - le transfert, prévu par l'article L.5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, à un établissement public de coopération intercommunale, en lien avec les compétences préalablement transférées à l'établissement public de coopération intercommunale ; cette hypothèse, qui aurait le mérite de favoriser la coordination et l'harmonisation des règles au sein d'un espace plus vaste que celui de la seule commune du Mont Saint-Michel, ne va pas vraiment dans le sens de la simplification préconisée ;
 - l'attribution directe au directeur de l'établissement public national de certains pouvoirs de police spéciale, qui implique le recours à la loi, et suppose que l'exercice de ces pouvoirs de police soit en lien avec les missions de l'établissement public, ce qui en l'occurrence serait le cas. Un tel dispositif existe déjà pour les parcs nationaux (article L331-10 du code de l'environnement), où le législateur attribue au directeur de l'établissement public des pouvoirs de police spéciale qui relèvent en droit commun du maire, dans la mesure où ces pouvoirs sont liés à la mission de protection du parc confiée à l'établissement public. Il ne s'agit pas alors d'un transfert de certains pouvoirs de police du maire, mais d'une attribution directe par le législateur de pouvoirs de police spéciale au directeur de l'établissement public, justifiée par un motif d'intérêt général, et qui ne porte pas atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales.

◆ La question de l'abbaye

Le poids des enjeux patrimoniaux dans la définition du projet global du Mont Saint-Michel conduit nécessairement à poser la question de la propriété domaniale de l'abbaye et de la nature de son intégration au projet : la présence du CMN en tant que gestionnaire peut en effet apparaître comme une forme d'« extra-territorialité ».

Un certain nombre de monuments nationaux précédemment gérés par le CMN sont de fait sortis de son périmètre ces dernières années, à la faveur de diverses dispositions législatives de transfert ; deux schémas ont été utilisés : le transfert de propriété, à l'exemple du château du Haut-Koenigsburg, devenu propriété de la région, le transfert de gestion, à l'exemple du château de Chambord, resté propriété de l'État, mais confié à un établissement public *ad hoc*.

S'il pourrait sembler paradoxal, au moment où l'on affirme la nécessité de renforcer le rôle de l'État, de transférer la propriété de l'abbaye à une collectivité territoriale, et de ce fait de lui en transférer également les charges, la remise en dotation à un autre établissement public que le CMN, solution « Chambord », ne conduit pas de la même façon au désengagement de l'État. Toutefois l'une et l'autre de ces deux hypothèses posent les problèmes suivants :

- celui de l'équilibre financier du CMN, établissement public à caractère administratif, mutualisant les recettes et les redistribuant au profit de tous les monuments nationaux dont il a la charge, sur l'ensemble du territoire ; or l'abbaye du Mont Saint-Michel est l'un des rares monuments bénéficiaires³⁵ ;
- si l'on veut maintenir cette capacité d'intervention, l'État devrait abonder le budget du CMN par une subvention, chiffrée à plus de 5 M€, faute de quoi les autres monuments sur le territoire national verraient leurs moyens diminuer à due concurrence. Le choix d'une telle solution dans le contexte budgétaire actuel conduirait donc en fait inéluctablement à revoir en profondeur l'organisation du CMN, ce qui ouvrirait un débat « collatéral » extrêmement complexe, et serait en tout état de cause un frein majeur, voire un coup d'arrêt, pour le dossier du Mont Saint-Michel ;
- la gestion sociale d'un tel transfert, quelque forme qu'il puisse prendre, ne manquerait pas de compliquer fortement la situation : le changement de statuts des agents qui serait induit (fonctionnaires de l'État, agents de droit public, alors que le futur établissement public ne pourra être qu'un établissement public industriel et commercial au vu de ses missions) se ferait difficilement sans engendrer des problèmes sociaux, ce qui, là encore, risquerait de freiner la gestion globale du dossier ;
- enfin l'établissement public nouvellement créé devrait se doter de compétences spécifiques de gestion patrimoniale, y compris concernant l'entretien d'un monument historique et les travaux de restauration, aujourd'hui confiées au CMN.

En conclusion, une telle décision de transfert créerait beaucoup plus de problèmes qu'elle ne serait censée en résoudre. À rebours, l'existence d'un monument national au centre du projet, et la présence d'un établissement public patrimonial, doté d'une compétence de gestion des monuments sur l'ensemble du territoire, peut être de nature à renforcer la crédibilité de ce projet, à condition que cette gestion ne puisse être considérée, comme certains semblent le craindre, comme totalement décorrelée de l'ensemble. Ceci implique une présence forte du CMN dans l'ensemble des instances, via sa participation active aux organes dirigeants. Cette association, ni fusion ni transfert, devrait constituer une des originalités du partenariat avec l'État et marquer la détermination de celui-ci.

³⁵ Chiffres CMN 2012 (source rapport activité) : total recettes compte de résultat : 89,4 M€ ; total droits d'entrée dans les monuments : 46,3 M€ ; recettes abbaye : 7,5 M€, soit 16 %.

Rapport

3.2.2.3.2. *Quelle gouvernance pour cet établissement public ?*

La nécessité de mettre en place une stratégie commune implique l'association au sein du conseil d'administration des collectivités territoriales, de l'État, mais aussi de personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence dans les champs de l'environnement, de la culture et du tourisme.

La question de leur poids respectif doit être débattue, même si le principe d'une répartition par tiers entre les représentants de l'État, ceux des collectivités territoriales et les personnalités qualifiées paraît souhaitable à la mission. Les deux régions devraient bien sûr impérativement être membres du conseil d'administration, ainsi que les deux départements concernés et la principale intercommunalité (Avranches-Mont Saint-Michel), étant entendu que les collectivités qui ne participent pas au financement ne sauraient être membres du conseil d'administration. Quant à l'État, il doit être représenté *a minima* par les ministères directement concernés, à savoir le MEDDE, le MCC et les ministères en charge du tourisme et du budget, ainsi que par le président du CMN ; le préfet de la région Basse-Normandie serait alors commissaire du Gouvernement. Quant aux personnalités qualifiées, elles devraient être nommées en raison de leur compétence dans les champs du patrimoine, de l'environnement, de la valorisation touristique, mais aussi de l'économie : à cet égard on ne peut que recommander que des acteurs économiques, comme les CCI et l'agence Atout France soient membres du conseil d'administration.

Deux hypothèses peuvent être envisagées pour la désignation du président. Soit les membres du conseil d'administration l'élisent parmi les représentants des collectivités ou les personnalités qualifiées, soit la présidence est statutairement confiée de façon alternée au président des deux régions. Cette deuxième hypothèse est celle que recommande la mission, dans la mesure où elle constitue une meilleure garantie de travail en commun et qu'elle ancre l'établissement public dans son territoire.

Quant au directeur général, il devrait être nommé sur avis ou proposition conjointe du président du conseil d'administration et du préfet de région, par le Premier ministre, notamment en raison de l'importance des pouvoirs dérogatoires qui pourraient être confiés à l'établissement.

Le conseil d'administration serait bien sûr compétent pour approuver le projet stratégique, « projet de territoire », et le protocole de partenariat pluriannuel liant les parties dans le cadre de l'OIN.

Afin que soit prise en considération la complexité du projet du Mont Saint-Michel, et pour garantir que les différents aspects en soient dorénavant pris en compte, et débattus au bon niveau, le conseil d'administration devrait s'appuyer sur des conseils spécialisés, prévus dans le texte fondateur : la création d'un conseil scientifique, associant des spécialistes des questions patrimoniales et culturelles, de l'environnement et des paysages, des historiens, paraît requise ; on pourrait aussi utilement créer un conseil pour le développement territorial et la promotion touristique, orienté vers des questions plus économiques et directement opérationnelles, associant notamment les CRT et offices du tourisme. Dans ce contexte, la question de la création d'une ou plusieurs vice-présidences pourrait être envisagée, confiée à des membres du conseil d'administration.

3.2.2.3.3. *Quel budget, quelles ressources ?*

La mise en place d'un établissement public nouveau et la reprise par celui-ci des activités et du bilan (actif et passif) du syndicat mixte pose la question de l'ordre de grandeur des ressources à dégager et des modes de financement.

◆ Le besoin de financement

- La construction du budget de l'établissement public national dépend en premier lieu des décisions qui seront prises pour l'avenir de la délégation de service public. S'il est mis un terme à celle-ci, l'établissement devra, directement ou indirectement, assumer les charges de fonctionnement du parking et des navettes et percevra alors les recettes y afférant ; le calcul reste à faire des conditions économiques de ce transfert de gestion, sachant que les coûts de fonctionnement ne seraient sans doute pas les mêmes que pour le délégataire et que la reprise en mains de la stratégie touristique peut laisser escompter un redressement à moyen terme de la fréquentation à la hauteur des prévisions initiales, sans pour autant sombrer dans un optimisme déraisonnable (hypothèse écartée dans le rapport précédent, mais dont l'atteinte rendait la délégation de service public bénéficiaire). Sous réserve d'une indispensable expertise conduite conjointement par des économistes et des spécialistes du tourisme, le problème essentiel de la sortie de la délégation de service public est celui du rachat des actifs, dont on rappelle qu'il se posera en tout état de cause, la mission dans son précédent rapport ayant estimé « que l'expiration de la concession induira une charge certaine pour le syndicat mixte, proche de 14,9 M€ », qui « devra naturellement être financée par les collectivités membres du syndicat ».
- En tout état de cause on peut dire que les charges de fonctionnement de l'établissement public seraient au moins équivalentes à celles estimées dans le rapport précédent de la mission pour la période de « régime de croisière », à compter de la fin des travaux prévue en 2015, soit, sous toute réserve, de l'ordre de 4,3 M€. Toutefois, compte tenu des incertitudes pesant sur certains postes de dépenses (par exemple, la fréquence du curage du Couesnon), la mission rappelle que cette estimation devra être expertisée plus finement le moment venu. A ce stade, aucun financement n'est prévu pour faire face à ces dépenses, ni de la part du syndicat mixte et des collectivités locales qui en sont membres, ni de la part d'autres financeurs, notamment l'État.
- Mais l'établissement public aurait des missions autres que d'assurer le fonctionnement des équipements du rétablissement du caractère maritime :
 - missions d'ingénierie, communication, promotion, accueil, valorisation du site et développement du tourisme...qui nécessitent des budgets de fonctionnement récurrents, essentiellement de personnels ;
 - la réalisation éventuelle d'équipements complémentaires.

Outre les 4,3 M€ liés aux dépenses courantes d'entretien des ouvrages et à l'amortissement des investissements du syndicat mixte, la mission estime que, dans un premier temps, une enveloppe supplémentaire de l'ordre de 4 à 5 M€ est suffisante pour mener à bien les missions ci-dessus, hors investissements. Au total, la mission a donc évalué le besoin de financement pour le fonctionnement à un montant de l'ordre de 8 à 10 millions €³⁶. Cette estimation doit bien sûr être validée par une étude précise établie en fonction du périmètre des missions et du projet d'organisation.

◆ Les modalités de financement : la fiscalité ?

Au regard des retombées économiques engendrées par les 2,5 à 3 millions de visiteurs chaque année, et dont bénéficient en priorité l'ensemble des acteurs locaux, publics et privés, la mission a considéré que privilégier un financement assis sur l'activité locale fait sens, tant d'un point de vue économique que de celui de la bonne utilisation des deniers publics dans un contexte de tension sur les finances publiques.

³⁶ À titre de comparaison, le budget de fonctionnement du domaine national de Chambord est de l'ordre de 12 M€.

Rapport

Elle a donc examiné différentes pistes, étant précisé qu'un impôt totalement nouveau « Mont Saint-Michel » ne paraissait ni justifié, ni techniquement facile à mettre en œuvre pour un rendement aussi limité, et guère envisageable d'un point de vue politique (cf. l'annonce du gouvernement de supprimer certains impôts à faible rendement le 29 janvier 2014, lors des assises de la fiscalité des entreprises à Matignon).

En matière de ressources fiscales susceptibles d'être apportées au nouvel établissement, la mission s'est donc focalisée sur la possibilité de mobiliser, au moins partiellement, une assiette fiscale déjà existante.

1/ La taxe sur les séjours

La taxe sur les séjours a été instaurée pour permettre à certaines communes de demander aux vacanciers et aux touristes résidant sur leur territoire de participer aux dépenses liées à la fréquentation touristique. Elle peut être instituée par les communes concernées (ou leur groupement). Il s'agit plus précisément des stations classées, des communes touristiques, de certaines communes littorales ou de montagne, des communes réalisant des actions de promotion en faveur du tourisme ou des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels. Le département peut instituer une taxe additionnelle de 10 % à la taxe sur les séjours perçue par les communes et leurs groupements sur son territoire.

La taxe sur les séjours est payée par le touriste qui loge dans un hôtel, une location saisonnière, une chambre d'hôte, un camping ou un port de plaisance. Elle est due pour chaque nuit passée. Son taux est fixé par délibération du conseil municipal, de l'ordre de 0,20 € à 1,50 € en fonction du type d'hébergement et de son standing.

Sur le principe, l'instauration d'une taxe additionnelle à la taxe sur les séjours peut se défendre. Elle se heurte toutefois à deux obstacles majeurs :

- le rendement est insuffisant. Le montant total de la taxe sur les séjours perçue par l'ensemble des collectivités locales incluses dans le périmètre du Mont Saint Michel qui est classé au titre du patrimoine mondial de l'UNESCO, soit 111 communes, s'élève à 749 000 € en 2012 ;
- le recouvrement est effectué par les collectivités locales elles-mêmes. Il est difficilement envisageable de leur demander de percevoir une taxe dont la quasi-totalité serait alors perçue au profit du nouvel établissement public. La solution alternative consistant à mettre en place un recouvrement spécifique par l'administration fiscale présente un coût prohibitif au regard des sommes en jeu.

Pour ces raisons, la mission écarte l'option « taxe sur les séjours ».

2/ Une taxe additionnelle aux impôts perçus par les chambres de commerce et d'industrie (CCI)

La disparition de la taxe professionnelle sur laquelle la taxe additionnelle pour frais de CCI (TATP - taxe additionnelle à la taxe professionnelle) était calculée a conduit à fixer les ressources fiscales des CCI sur deux nouvelles contributions perçues pour le compte des collectivités locales :

- la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises, pour une fraction égale à 40 % de la somme des produits de l'ancienne TATP ;
- la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, pour une fraction égale à 60 % de la somme des produits de l'ancienne TATP.

Rapport

La mission ne retient pas l'idée de « dériver » une partie des contributions perçues au profit des deux CCI régionales concernées (Basse Normandie et Bretagne) ou, de façon alternative, la mise en place d'une « surtaxe additionnelle » à ces contributions. Même si l'idée est envisageable, au moins au regard des objectifs poursuivis, elle soulève plusieurs difficultés :

- la ponction sur les CCI (10 M€) représenterait une part trop importante de la fiscalité qui leur est affectée. En 2012, la CCIR de Basse Normandie a perçu 26,9 M€ et celle de Bretagne 59,7 M€. Une telle ponction est d'autant moins envisageable que la loi de finances pour 2014 prévoit une réduction des ressources fiscales affectées aux CCI ;
- la mise en place d'une « surtaxe additionnelle » pèserait uniquement sur les entreprises, et s'apparenterait de facto à un impôt nouveau touchant l'ensemble des entreprises des deux régions et elles seules. Les violentes réactions apparues à l'approche de la mise en place effective de l'écotaxe, notamment en Bretagne, incitent à la plus grande prudence.

La mission a donc également écarté l'option « fiscalité CCI ».

3/ Une redevance pour occupation du domaine public maritime

Le domaine public est constitué par l'ensemble des « biens non susceptibles d'appropriation privée ». Il regroupe l'ensemble des biens appartenant à l'État, à des collectivités locales et à des établissements publics et affectés à une utilisation publique. Cette utilisation peut notamment prendre la forme d'une affectation à un service public, pourvu qu'en ce cas, le bien fasse l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution de ce service public (article L.2111-2 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP)).

Le domaine public maritime naturel de l'État est défini à l'article L.2111-4 du CGPPP. Il comprend notamment « le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer » et « les terrains réservés en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique et qui ont été acquis par l'État ». Toute occupation privative du domaine public est en principe subordonnée à la délivrance d'une autorisation pour une durée déterminée (article L.2122-1 et suivants du CGPPP) et au paiement d'une redevance (article L.2125-1 et suivants du CGPPP).

La mission a examiné si ces dispositions pouvaient permettre d'envisager l'instauration d'une redevance au profit du nouvel établissement public national. Mais la nature des activités exercées sur le DPM de la baie relève essentiellement de l'élevage, de la conchyliculture, de la mytiliculture et de manière résiduelle de la pêche fixe. À elles seules, ces activités ne sont pas en mesure de constituer une base fiscale suffisante.

De ce fait, la mission a écarté la redevance sur le DPM comme ressource de financement de l'établissement public.

4/ La création d'une taxe additionnelle sur le chiffre d'affaires des secteurs de l'hôtellerie et de la restauration.

Les deux secteurs de l'hôtellerie et de la restauration bénéficient pleinement de l'afflux exceptionnel que représentent 3 millions de touristes par an. La création d'une taxe additionnelle sur leur chiffre d'affaires peut donc se justifier d'un point de vue économique.

Rapport

Le principe de la création d'une taxe additionnelle sur le chiffre d'affaires ne soulève pas de difficultés au regard des contraintes européennes, notamment les directives sur la TVA. De nombreux exemples existent. En revanche, il y a deux arguments forts qui s'y opposent :

- il n'y a aucun précédent (à l'exception des DOM et de la Corse) de mise en œuvre d'une taxe additionnelle sur le chiffre d'affaires limitée à un territoire géographique déterminé ;
- juridiquement, au regard de l'obligation de traiter de façon identique les contribuables qui se trouvent dans la même situation, le dispositif serait fragile. En effet, les hôtels et les restaurants créés sous forme d'entreprises indépendantes ou de filiales d'un groupe installées dans le périmètre concerné seraient assujettis, alors que les mêmes activités exercées par des entités succursales d'un groupe dont le siège social serait en dehors du périmètre seraient exonérées. L'existence de deux grands groupes sur le site du Mont Saint Michel doit conduire à ne pas sous-estimer cette difficulté et le risque de distorsion fiscale et concurrentielle qui en découlerait.

Pour ces raisons, la mission écarte aussi l'option « taxe additionnelle sur le chiffre d'affaires des hôtels et restaurants ».

5/ L'instauration d'une taxe « inondations » en application de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (art. 56) prévoit la possibilité de mettre en place une taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

Or, une partie du territoire aux abords du Mont Saint Michel est submersible et en application de la loi littoral, la direction générale de la prévention des risques (DGPR) a effectivement fixé de nouvelles cotes de submersion marine consécutives à la tempête Xynthia (cf. supra).

Pour autant, les critères fixés par la loi pour instaurer une taxe « inondations » au profit du nouvel établissement public ne sont pas remplis :

- la taxe ne peut être instaurée qu'au profit des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale, ce qui exclut par définition tout établissement public national où participeraient majoritairement l'État, les régions et les départements ;
- les communes concernées doivent exercer effectivement la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, ce qui supposerait que les 111 communes situées dans le périmètre du classement UNESCO délibèrent en ce sens ;
- le produit de la taxe est exclusivement affecté au financement des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de la compétence ainsi exercée. Or, ni la maintenance du barrage, ni l'entretien du pont passerelle (et encore moins les actions de valorisation du site du Mont Saint Michel), qui formeront l'essentiel des activités du nouvel établissement, n'entrent dans cette catégorie de dépenses.

Modifier la loi du 27 janvier 2014 sur ces trois points majeurs pour permettre au nouvel établissement d'instaurer une taxe « inondations » revient en réalité à créer purement et simplement un impôt « Mont Saint-Michel », ce que la mission exclut.

Pour ces raisons, la mission écarte l'option taxe « inondations ».

- ◆ **Un financement faisant appel à des ressources nouvelles paraissant donc impossible, le recours à des subventions publiques est nécessaire.**

Rapport

La mission recommande :

1° que les dépenses d'investissement soient financées soit par des subventions spécifiques allouées à des projets précis, soit par le produit des éventuels emprunts, ou encore par des aides européennes (lesquelles existent déjà dans le cadre du projet rétablissement du caractère maritime, qui a bénéficié de 21,15 M€ au titre du Feder ; cf. rapport précédent). Il serait également judicieux que les deux CCI concernées prennent une part active à la valorisation du site en participant au financement de certains investissements, au regard des compétences et des missions qui leur sont confiées, notamment en matière de développement économique du territoire ;

2° que les dépenses de fonctionnement du nouvel établissement public national soient financées par les subventions qu'apporteraient les collectivités locales concernées et l'État, et bien sûr, le cas échéant, par les recettes du parking.

- La participation financière solidaire des collectivités locales est fondée sur le double constat suivant :
 - sur le plan juridique : les collectivités locales sont d'ores et déjà tenues, à travers le syndicat mixte, d'assurer « *la gestion, l'exploitation et la maintenance de tous les aménagements, équipements, ouvrages et infrastructures liés au projet, ainsi que l'organisation, la gestion et l'exploitation de la desserte du Mont Saint-Michel, y compris le stationnement* »³⁷. Par ailleurs les ouvrages construits sur le domaine public maritime (tous les ouvrages d'accès définitifs) sont régis par une convention de superposition d'affectation du 20/09/2010, au bénéfice du syndicat mixte qui en est propriétaire et gestionnaire ;
 - sur le plan économique : il est logique que les collectivités bénéficiaires sur le plan économique de la valorisation de l'ensemble du site de la baie du Mont Saint Michel, et non du seul Mont, participent au financement de l'établissement public national chargé de ce développement.

À partir de ce constat, économique et juridique, la mission propose une répartition du financement où les collectivités locales conjointement propriétaires et responsables des équipements à travers le syndicat mixte, et principales bénéficiaires, sont également solidairement les financeurs : soit les deux régions Basse-Normandie et Bretagne et le département de la Manche ; le département de l'Ille-et-Vilaine, même s'il n'est pas membre du syndicat mixte, et donc pas responsable de la construction et de la gestion des équipements, devrait également contribuer, d'autant qu'il devrait logiquement être membre du conseil d'administration du nouvel établissement (cf. supra). Il en est de même pour la nouvelle communauté de communes Avranches-Mont Saint-Michel qui réunit les communes principalement intéressées, dont celles du Mont Saint-Michel, de Beauvoir et de Pontorson, qui, elles, sont membres du syndicat depuis sa création.

- La forme que pourrait prendre la participation de l'État reste à préciser.

L'affirmation du rôle central de l'État dans la gouvernance rénovée du site du Mont Saint-Michel serait d'autant renforcée que l'État apporterait un financement direct au fonctionnement du nouvel établissement ; ce financement devrait alors être partagé entre les trois ministères concernés (MEDDE, MCC, Tourisme).

³⁷ Cf. les statuts du syndicat mixte, article 2.

Rapport

Par ailleurs, le CMN, qui doit devenir un acteur majeur du projet, ne peut qu'apporter sa quote-part à ce financement, pour des raisons stratégiques évoquées dans le présent rapport, car sa participation renforcerait, si besoin en était, la légitimité de sa présence et de son influence au sein du conseil d'administration, mais aussi pour des raisons économiques, car ce nouveau mode de gouvernance doit lui profiter³⁸ : il est donc logique qu'il y contribue, de façon progressive en fonction de l'évolution escomptée de la fréquentation. Ceci implique bien sûr que les mesures évoquées ci-dessus soient effectivement prises, et en particulier que les billets d'entrée à l'abbaye soient vendus dès le CIT, qu'on réfléchisse à des offres commerciales tarifaires (par exemple des tarifs groupés parkings/abbaye etc.), que des panneaux sur l'abbaye soient enfin apposés à La Caserne...

Par ailleurs, l'État doit prendre en charge la compensation du transfert éventuel de charges au titre des ministères chargés de la culture et de l'écologie.

3° La mission préconise que la répartition soit fixée et précisée dans un **protocole financier**, discuté en amont de la création de l'établissement public national, et faisant l'objet d'un accord conventionnel, voté lors de la première réunion du conseil d'administration, à l'instar de ce qui se pratique généralement pour les établissements publics d'aménagement. Le montant exact serait bien sûr déterminé chaque année lors du vote du budget de l'établissement public national, vote auquel participerait donc l'ensemble des financeurs.

4° Ces modalités de financement par recours à des subventions publiques présentent un triple avantage :

- la simplicité de la mise en œuvre par rapport aux autres options instaurant une ressource nouvelle ;
- à travers la mécanique d'un financement partagé, l'obligation en réalité de trouver un véritable consensus entre les principaux acteurs publics concernés pour porter le projet commun de valorisation du site ;
- une plus grande facilité de modulation chaque année du budget de l'établissement public national grâce à l'ajustement possible des subventions, par rapport à un système reposant directement sur l'instauration d'une fiscalité affectée.

³⁸ Concernant ce point, l'analyse suivante peut être faite :

- le retour à la fréquentation de 2011, qui certes fut la plus forte depuis 2008, ne paraît pas inaccessible si la gestion globale du site s'améliore : on a vu ci-dessus (I-4) que cette forte régression (-9 % en 2 ans) était en rupture avec les évolutions observées sur les autres sites touristiques majeurs. Si l'on extrapole la recette moyenne par visiteur, soit 5,93 € au vu des résultats des entrées en 2012, une augmentation de 10 % des visiteurs de l'abbaye amènerait des recettes supplémentaires de droit d'entrée de l'ordre de 650 000 € par rapport à 2013, dont une partie pourrait être mobilisée pour apporter une contribution au nouvel établissement public, sans que cela ne remette en cause le niveau actuel de participation de l'abbaye à l'équilibre financier global du CMN et à sa politique de péréquation ;

- si la nouvelle gouvernance du site et les progrès qu'elle engendrera en matière de politique touristique entraînent un accroissement significatif de la fréquentation de l'abbaye, au-delà du retour au chiffre de 2011, cette contribution pourrait alors être augmentée à due concurrence ; or si l'on considère que cette nouvelle gouvernance devrait permettre -et au demeurant se fixer comme un objectif- d'accueillir réellement les 3 millions de visiteurs qui sont souvent cités de façon approximative, et que l'abbaye devrait en recevoir la moitié - c'est un objectif qu'elle devrait en tout cas se fixer a minima- (selon une étude de la DDE de la Manche-mission du Mont Saint-Michel et d'ODIT France de 2005, 56 % des touristes interrogés visitent l'abbaye, 58 % ont l'intention de le faire), on aurait une augmentation de la fréquentation de 316 000 visiteurs par rapport à 2013, et sur les mêmes bases tarifaires, une augmentation brute (ie hors frais de fonctionnement et de personnels supplémentaires éventuels) de l'ordre de 1,5 M€.

Rapport

◆ Le mécénat

La notoriété internationale du Mont Saint-Michel est de nature à attirer les apports en mécénat, notamment pour des opérations exceptionnelles. La France bénéficie dans ce domaine d'un dispositif particulièrement attractif, tant pour les particuliers que pour les entreprises, dont il serait regrettable de ne pas faire usage au profit du Mont Saint-Michel : les entreprises mécènes peuvent en effet bénéficier d'une réduction de leur impôt sur les sociétés à hauteur de 60 % du montant investi, dans la limite de 5 % de leur chiffre d'affaires hors taxes, mais avec un report possible sur 5 ans (article 238 bis du CGI). Pour les particuliers, cette réduction d'impôt s'élève à 66 % de leur versement, dans la limite de 20 % de leur revenu imposable (article 200 du CGI), l'excédent pouvant être reporté sur une durée de 5 ans. Si la conduite de telles opérations de recherche de mécénat implique des projets clairs et un engagement fort de ceux qui les portent, elle permet aussi une association des entreprises locales (PME...) ou nationales à des opérations d'envergure qui leur offrent un retour d'image positif ; elle permet également d'associer les particuliers, et au premier chef les habitants de la région, et de les mobiliser au profit de projets qui les concernent directement ; le succès d'opérations de financement participatif, telles que le Louvre par exemple a pu en mener récemment (acquisition d'un chef d'œuvre de Cranach), démontre que l'élan privé peut se manifester pour des projets de valorisation du patrimoine.

Dans le même ordre d'idées, la création d'un fonds de dotation pourrait être étudiée, et venir compléter le recours au mécénat sous les formes évoquées ci-dessus. Ce type de fondation, personne morale à but non lucratif, dont les membres peuvent être des personnes morales privées ou publiques, et qui peut recevoir du mécénat, des dons et legs etc...doit se voir affecter un patrimoine, dont les revenus sont utilisés au bénéfice de son œuvre : ceci permet d'envisager une certaine pérennité des ressources, évidemment favorable à la conduite de projets qui s'inscrivent dans les moyen et long termes. Tout dépend donc de la capacité de la fondation à obtenir des financements récurrents ou une dotation de départ suffisante, ce qui ne paraît pas improbable, toujours en raison de la notoriété du site et de la force de l'imaginaire collectif qui s'y attache, susceptibles d'attirer des donateurs y compris étrangers, particuliers ou entreprises. Ce fonds devrait avoir un lien très étroit avec l'établissement public du site, mais aussi avec le CMN, l'existence de l'abbaye, monument emblématique, et les projets de restauration ou de valorisation la concernant constituant l'appel essentiel pour ce type d'apports.

3.2.2.3.4. La question du fondement juridique

La création d'un tel établissement public peut-elle se faire par voie de décret ou implique-t-elle une mesure législative ?

Dans la pratique, et même s'il ne s'agit en aucun cas d'une obligation juridique, les établissements publics nationaux créés à la suite d'un OIN sont des établissements publics d'aménagement, régis par l'ordonnance 2011-1068 du 8/09/2011 et le décret 2011-1900 du 20/12/2011, relatifs aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'agence foncière et technique de la région parisienne.

Il n'y a a priori pas de contradiction entre les dispositions de ces textes, qui prévoient notamment de doter les établissements publics d'aménagement de pouvoirs dérogatoires en matière d'urbanisme, et la description des principales missions de l'établissement public national préconisé, en tout cas de leur socle, telles que défini ci-dessus.

Rapport

Toutefois cette solution place l'établissement public national et donc l'ensemble du projet sous la tutelle exclusive du ministre chargé de l'urbanisme (article R.321-1 du code de l'urbanisme), ce qui est en contradiction avec les développements ci-dessus sur la nature même du projet, tant à l'égard du patrimoine que du tourisme, et même de l'environnement, et permet difficilement d'aller vers des transferts de gestion et de compétences en matière d'environnement et de patrimoine, si le principe en était retenu. En conséquence, et même si l'on est fondé à penser que dans l'exercice de ses missions, et en raison de la présence de tous les ministères concernés au sein du conseil d'administration, l'établissement - via ses instances dirigeantes- serait en mesure de conduire le projet dans toutes ses dimensions, on doit évoquer des solutions alternatives, affirmant son caractère complexe et profondément novateur.

Ces solutions ont la préférence de la mission en raison précisément de leur plus grande clarté au regard des objectifs.

On peut envisager différentes hypothèses, et en particulier :

- soit modifier le décret 2011-1900 du 20/12/2011 cité, qui crée les établissements publics d'aménagement en application de l'article L.321-1 du code de l'urbanisme, en prévoyant dans certains cas une tutelle conjointe avec la culture et le tourisme, ainsi que l'environnement, lorsqu'il s'agit d'aménagement et de gestion de grands sites patrimoniaux dans une perspective de développement touristique ; toutefois, restera non réglée la question d'un éventuel transfert de compétences dans les champs du patrimoine et de l'environnement, sauf, le cas échéant, à proposer un système expérimental, et a fortiori celle de l'attribution de certains pouvoirs de police spéciale, qui implique le recours à la loi ;
- soit créer par la loi une nouvelle catégorie d'établissements publics fortement inspirés des établissements public d'aménagement, à caractère industriel et commercial comme eux, toujours adossés à une OIN, donc pouvant gérer des procédures de façon dérogatoire dans le champ de l'urbanisme, mais avec l'association à l'exercice de la tutelle des trois ministères cités, en conformité avec l'objet de l'établissement public : des établissements publics de développement, plutôt que d'aménagement. Dans ce cas on pourrait transférer, ou déléguer selon les cas pour une durée définie, des compétences dans les champs du patrimoine et de l'environnement, et attribuer à l'établissement public national certains pouvoirs de police spéciale, en relation avec ses missions.

Cette recommandation se justifie pleinement par le fait qu'au-delà des problèmes de gouvernance propres au Mont Saint-Michel, on constate qu'il manque, dans notre corpus juridique actuel, une forme d'organisation pour la gestion de grands espaces dont l'intérêt est à la fois patrimonial et environnemental : cette préoccupation, encore relativement récente, et que la création de labels comme « les grands sites » ou « les villes et pays d'art et d'histoire » a voulu prendre en compte sans y apporter de réponse satisfaisante en termes de gestion, devient prégnante avec l'évolution de la notion de patrimoine, comprise dans une acception large : bien au-delà de la simple préoccupation de la conservation de monuments historiques, le patrimoine devient un instrument de valorisation culturelle et de développement économique. Toute l'évolution récente des inscriptions de biens au titre du patrimoine mondial de l'UNESCO conforte ce point de vue et cet intérêt. On est donc fondé à penser que la création de cette nouvelle catégorie d'établissement public répondrait à de nombreux besoins.

3.2.2.4. Une mission de préfiguration

Ces propositions ne peuvent être mises en œuvre qu'après certaines expertises complémentaires, évoquées ci-dessus, au premier titre desquelles celle relative aux conditions d'une éventuelle sortie de la délégation de service public, à la construction détaillée du budget du futur établissement, ainsi qu'à sa nature juridique, aux transferts de compétences ou a minima aux simplifications de gestion.

Un délai de 12 à 18 mois est nécessaire pour mener à bien ces différents travaux, construire un projet stratégique, définir et négocier les termes des partenariats et le protocole financier, construire le fonctionnement du futur établissement public, et préparer son premier conseil d'administration. Dans un souci d'efficacité, le responsable de cette mission pourrait d'ailleurs être le futur directeur général de l'établissement du Mont Saint-Michel.

3.2.2.5. La mise en cohérence des procédures

L'instruction des dossiers au sein d'un guichet unique, voire la possibilité de déléguer un certain nombre de compétences en matière de droit de l'urbanisme, du patrimoine ou de l'environnement, comme proposé ci-dessus, constitueraient un premier et substantiel progrès pour simplifier l'instruction des dossiers et réduire les délais. Toutefois ces mesures ne résolvent pas la question du chevauchement des procédures, dont on a vu les conséquences en termes de capacité à décider dans un calendrier « raisonnable », et donc de coût induit. Cette question est d'autant plus stratégique qu'il n'y a guère d'autre exemple d'une telle concentration des procédures et des dispositifs législatifs sur un même territoire.

C'est pourquoi il serait opportun d'accompagner la mise en place de la nouvelle gouvernance d'un effort pour mettre en cohérence les différentes politiques de gestion de l'espace : en fonction des objectifs des différentes procédures auxquelles il est fait recours, correspondant aux différents systèmes législatifs, un système dérogatoire d'effacement de l'une au profit de celle qui correspondrait au niveau de protection le plus élevé, ou qui serait jugée la plus adaptée, serait expérimenté, qui permettrait d'arriver à une autorisation unique.

À cette fin, et conformément à l'article 37-1 du titre V de la constitution, selon lequel « *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* », la loi proposée ci-dessus, s'il y était fait recours, pourrait organiser un tel dispositif, sur le territoire correspondant à la configuration géographique de l'OIN, et pour une durée limitée.

Cette expérimentation, qui s'intégrerait parfaitement dans le débat en cours sur les simplifications administratives³⁹, pourrait venir préfigurer les réflexions nécessaires, comme le prouve l'analyse de la situation au Mont Saint-Michel, sur le rapprochement des procédures concernant la protection du patrimoine et de l'environnement. La mission recommande que les ministères concernés s'emparent de ces questions et ouvrent sans attendre un chantier de rapprochement et de simplification.

³⁹ La loi 2014-1 du 2 janvier 2014 « *habilitant le gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises* », permet par voie d'ordonnance et à titre expérimental à certains préfets de mettre en place des mesures de simplifications pour les porteurs de projets dont la mise en œuvre est soumise à plusieurs autorisations régies notamment par les codes de l'environnement et de l'urbanisme (article 13 de la loi), ou encore (article 15) de délivrer une décision unique pour les demandes d'autorisation au titre des sites classés selon l'article L.341-1 du code de l'environnement. La Bretagne et la Basse-Normandie sont d'ores et déjà dans le champ de l'expérimentation.

CONCLUSION

Les difficultés actuelles concernant le Mont Saint-Michel et sa baie ont des causes multiples et partagées entre l'État et les collectivités concernées : la multiplicité des intervenants, la superposition des procédures, les divergences des intérêts, les logiques de territoire de la part des différentes administrations concernées, à tous les niveaux, ont conduit, malgré l'importance des moyens mis en œuvre, financiers et humains, la bonne volonté voire la passion de beaucoup, et le succès de certaines réalisations, à d'incroyables lenteurs, à des erreurs, à un manque d'ambition regrettable au regard de l'exceptionnelle valeur du site et de son potentiel de valorisation culturelle, touristique et économique. Le risque que certains se désengagent est aujourd'hui patent, en raison d'une grande lassitude après à la fois tant d'efforts et tant de décisions erratiques, et les interrogations sur la capacité des uns et des autres à agir collectivement sont fortes.

La première condition pour sortir de cette situation problématique au regard des attentes locales, nationales et internationales, portées notamment par l'UNESCO mais révélées également par les touristes venus du monde entier, est la définition d'un projet partagé, discuté, validé, un projet alliant les aspects patrimonial, environnemental, touristique, un projet de territoire qui fait de la culture, au sens large du terme, un facteur de développement économique.

La seconde condition est la mise en place d'un dispositif de gouvernance de ce projet portant sur l'ensemble du site, qui soit suffisamment fort pour rassembler et impliquer tous les acteurs concernés.

Deux vastes champs d'action sont ouverts :

- ◆ Le rôle de l'État est majeur : il dispose en effet de moyens juridiques puissants, garants de la protection de la qualité architecturale et paysagère, mais mal coordonnés, très complexes, d'une gestion souvent très lourde et lente. Si ces moyens pouvaient être hiérarchisés, simplifiés, placés dans une main unique et identifiée, l'État pourrait alors jouer un rôle moteur, devenir un facilitateur. Ceci suppose qu'il prenne un certain nombre de décisions pour dépasser les actuelles limites administratives de toute sorte, qu'il s'agisse des ministères ou des administrations déconcentrées : la dissociation historique des mesures de protection au titre du patrimoine et de l'environnement n'est plus compatible avec l'évolution du regard sur le patrimoine, de sa dimension sociale et de son intégration dans une politique de développement durable. Le dossier du Mont Saint-Michel pourrait être l'occasion de rapprocher les procédures, et d'expérimenter de nouveaux modes opérationnels pour les gérer. Le projet de loi patrimoines pourrait en être le support ;
- ◆ Quant aux collectivités territoriales, elles restent à la fois premières comptables et bénéficiaires de la mise en valeur du potentiel exceptionnel de cette micro-région du Mont Saint-Michel, et sont condamnées à s'entendre si elles veulent lui donner toute son envergure, qui servira leur développement respectif. Ceci suppose qu'un accord soit au préalable trouvé sur les axes du projet au profit de l'intérêt collectif tel qu'il aura été défini, et que soit écartée toute volonté de l'une ou l'autre de s'en approprier les bienfaits potentiels, ou au contraire de se défaire.

Rapport

Au bout du compte, on constate que tout repose sur la volonté politique tant de l'État que des collectivités locales, volonté de travailler ensemble, dont on a vu qu'elle avait pu fléchir, dès lors que les aspects purement techniques du projet étaient traités. L'analyse qui est faite – et à certains égards le pari – est que seule une solution d'organisation forte et innovante, obligeant chaque collectivité à s'intégrer dans un projet commun, quitte à consentir à certains renoncements, pourra fédérer l'ensemble des parties, solution que justifient la valeur exceptionnelle du site, le risque de désaffection et la perte culturelle et économique qui s'ensuivrait, malgré le poids des investissements déjà réalisés, et à rebours son potentiel économique.

Le présent rapport tente d'apporter cette solution d'organisation, en préconisant la création d'un établissement public ad hoc, le cas échéant par le recours à une loi. On ne peut au demeurant exclure que la difficulté à trouver, dans notre corpus juridique, une réponse appropriée à la spécificité de la gestion d'un lieu comme le Mont Saint-Michel ne soit une des causes des difficultés actuelles de sa gouvernance. En ce sens, ces préconisations, qui s'appliquent prioritairement au Mont Saint-Michel, et ne font qu'étendre en les adaptant des dispositions qui ont de longue date fait leurs preuves pour les grands projets d'aménagement ou les parcs nationaux, viennent combler une lacune : celle des modalités de gestion de ces espaces dont l'intérêt est à la fois patrimonial et naturel, au sens de la préservation de l'environnement et des paysages, et qui s'inscrivent dans des problématiques de grand territoire, donc d'alliance des collectivités locales entre elles et avec l'État.

Si un tel dispositif pouvait être créé, renouvelant la conception de la gestion du patrimoine pour l'insérer dans une logique plus globale de développement durable, nul doute qu'il pourrait apporter des réponses aux préoccupations de nombreux gestionnaires de grands sites en région, souvent au demeurant inscrits eux aussi sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. Le projet de « loi patrimoine » pourrait là encore constituer le support législatif de la création de cette nouvelle catégorie d'établissement public.

A Paris, le 4 mars 2014

L'inspecteur
général des
finances



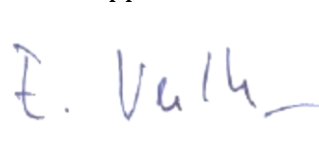
Didier BANQUY

L'inspecteur général de
l'administration



Tristan FLORENNE

L'inspecteur général de
l'administration du
développement durable



Eric VERLHAC

L'inspectrice générale
des affaires culturelles



Nicole POT

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1° Définir le projet qui doit allier étroitement patrimoine et environnement, jouer un rôle moteur dans le développement économique des régions concernées, et intégrer le Mont, La Caserne et la baie, dans une vision globalisée.

2° Simplifier les procédures dans une approche interministérielle ; *a minima* créer un guichet unique pour l'instruction des dossiers ; déconcentrer les autorisations.

3° Définir la stratégie touristique :

- requalifier le site : mieux appliquer les réglementations de protection au Mont et à La Caserne, *a minima* définir une charte de qualité de service et d'accueil avec l'ensemble des acteurs économiques ; statuer sur la charte d'aménagement de La Caserne et mettre en place une politique de « premier accueil » présentant les informations de façon exhaustive ; définir un vrai projet pour le CIT ; améliorer l'information sur le fond ;
- élaborer un cahier de gestion commun pour le PPM et le site classé ; définir les équipements nécessaires au développement touristique ;
- définir un objectif de fréquentation, faire l'analyse de la demande, mettre en place un observatoire permanent, une stratégie de communication associant l'ensemble du territoire, et intégrant la dimension internationale.

4° Créer par décret une opération d'intérêt national sur l'ensemble du site.

5° Créer par la loi un établissement public national adossé à l'OIN, chargé de définir un projet de territoire, de le piloter et de le gérer :

- lui remettre en dotation les équipements du RCM et le charger de leur gestion après dissolution du syndicat mixte ;
- le charger de la politique d'accueil globale sur le site (sous réserve de l'avenir de la DSP) ;
- le charger d'unifier les travaux d'élaboration des différentes chartes : le plan urbain de La Caserne et le plan de gestion demandés par l'Unesco, en cohérence avec les différentes chartes d'aménagement (La Caserne et l'ensemble du site) ;
- envisager des transferts et délégations de compétences au titre des codes de l'urbanisme, de l'environnement et du patrimoine et la création du « guichet unique » en son sein ;
- attribuer au directeur certains pouvoirs de police spéciale ;
- confier de préférence la présidence de l'établissement de façon alternée à un des deux présidents de région ;
- associer au sein du conseil d'administration l'État et le CMN, les collectivités locales et des personnalités qualifiées ; créer des conseils spécialisés, dont un conseil scientifique et un conseil pour le développement territorial et la promotion touristique ;
- assurer les dépenses par voie de subventions publiques dans le cadre d'un protocole de financement ; envisager le recours au mécénat et à un fonds de dotation.

Rapport

6° Mettre en place une mission de préfiguration pour 12 à 18 mois.

7° Expérimenter le rapprochement des politiques de gestion de l'espace et des procédures au titre des codes du patrimoine et de l'environnement dans un but de simplification (loi d'habilitation).

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

ANNEXE 2 : CARTE DU SITE

**ANNEXE 3 : INTERLOCUTEURS RENCONTRÉS PAR LA MISSION
INTERMINISTÉRIELLE**

ANNEXE 1

Lettre de mission

Annexe 1



Paris, le 14 FEV. 2013

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

Référence : 13000420

Objet : Mission conjointe concernant le Mont Saint-Michel

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

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

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

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

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

Annexe 1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Annexe 1

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

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

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

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

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

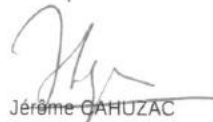
Les conclusions définitives de l'ensemble de la mission seront produites dans un délai de quatre mois à compter de la réception de la présente lettre de mission.




Cécile DUFLOT



Delphine BATHO



Jérôme GAHUZAC



Manuel VALLS



Aurélie FILIPPETTI

ANNEXE 2

Carte du site



ANNEXE 3

Interlocuteurs rencontrés par la mission interministérielle

1. Ministre et Cabinets ministériels

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

1.2. Cabinet du premier ministre

M. Xavier Piechaczyk, conseiller développement durable

M. Denis Berthomier, conseiller patrimoine

1.3. Cabinet du ministre de l'intérieur

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

M. Etienne Stoskopf, conseiller sécurité civile

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

M. Christopher Miles, directeur adjoint

M. Philippe Barbat, conseiller patrimoine

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

M^{me} Laurence Dermenonville, conseillère tourisme

1.6. Cabinet du ministre délégué au budget

M. Marc-Henri Serre, conseiller budgétaire

2. Administration de l'Etat

2.1. Services centraux

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

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

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

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

Annexe 3

2.1.2. Direction générale du patrimoine

M. Vincent Berjot, directeur

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

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

M. Alain Marinos, inspecteur

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

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

2.1.3. Direction générale des finances publiques

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

2.1.4. Direction du budget

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

M. Guillaume Boulanger, adjoint au chef de bureau

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

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

2.1.6. Direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur

M. Stanislas Bourron, sous-directeur des compétences et des institutions locales

M. Stéphane Brunot, adjoint au sous-directeur des compétences et des institutions locales

M. Olivier Benoist, chef du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique

M^{me} Delphine Egault, adjoint au chef du bureau des structures territoriales

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

Colonel Christian Le Boulaire, inspecteur de la sécurité civile

2.1.8. Centre des monuments nationaux (CMN)

M. Philippe Bélaval, président du CMN

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

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

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

Annexe 3

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

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

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

M. Pierre Brunhes, chef de service

M. Jacques Augustin, sous-directeur chargé du tourisme

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

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

2.2. Services déconcentrés

2.2.1. Région Basse-Normandie

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

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

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

M. Alain Cuiec, directeur régional des finances publiques

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

M. David Merceron, contrôleur budgétaire en région

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

M. Kléber Arhoul, directeur régional des affaires culturelles

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

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

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

2.2.2. Région Bretagne

M. Michel Cadot, préfet de la région Bretagne

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

M. Rodolphe Ollivier, secrétaire général adjoint aux affaires régionales

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

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

Annexe 3

M. Franck Charnasse, architecte des bâtiments de France

2.2.3. Département de la Manche

M. Adolphe Colrat, préfet de la Manche

M^{me} Danièle Polvé-Montmasson, préfète de la Manche

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

M. Christophe Marot, secrétaire général de la préfecture

M. Pierre Marchand-Lacour, directeur de cabinet de la préfecture

M. Jean Legallet, chef du service interministériel de défense et de protection civile

Colonel Franck Davignon, directeur du service départemental d'incendie et de secours

Colonel Georges Lourdais, chef du groupement territorial Sud Manche du service départemental d'incendie et de secours

Chef d'escadron Eric L'Hévéder, officier adjoint commandant du groupement de gendarmerie départemental

Chef d'escadron Arnaud Beltrame, commandant de la compagnie de gendarmerie d'Avranches

Capitaine Huet, chef de la communauté de brigades de Pontorson

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.4. Département de l'Ille-et-Vilaine

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

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

M. Franck Charnasse, architecte des bâtiments de France

2.3. Etablissement public du domaine de Chambord

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

Annexe 3

M. Luc Forlivesi, Conservateur, directeur du patrimoine et des collections
M. Jean-Noël Lavayssière, secrétaire général
M. Pascal Thevard, directeur des bâtiments et des jardins

3. Elus locaux et collectivités locales

3.1. Parlementaires

M. Guenaël Huet, député-maire d'Avranches
M. Philippe Bas, sénateur de la Manche

3.2. Conseil régional de Basse-Normandie

M. Laurent Beauvais, président du conseil régional de Basse-Normandie, président du syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel
M. Bruno Godet, directeur de cabinet du président du conseil régional
M. François Ravier, directeur général des services du conseil régional
M. François Lorfeuvre, directeur de l'aménagement du territoire, de la prospective et de la planification du conseil régional
M. Jean-Louis Laville, directeur du comité régional du tourisme de Normandie

3.3. Conseil régional de Bretagne

M^{me} Maria Vadillo, treizième vice-présidente au conseil régional chargée du tourisme et du patrimoine
M. Jérôme Bastin, directeur général des services du conseil régional
M. Henri Connan, directeur du tourisme du conseil régional
M. Ludovic Magnier, directeur des finances et du budget du conseil régional
M. Michaël Dodds, directeur du comité régional du tourisme de Bretagne

3.4. Conseil général de la Manche

M. Jean-François Le Grand, président du Conseil général de la Manche
M. Jean-Marc Julienne, conseiller général, président de Manche Tourisme
M^{me} Magali Mallet, directrice du comité départemental du tourisme

3.5. Conseil général d'Ille-et-Vilaine

M. Maurice Jannin, conseiller général délégué aux affaires maritimes
M^{me} Pauline Salin, conseiller du président du conseil général
M^{me} Clara Canevet, chargée de mission au pôle Développement du conseil général

3.6. Conseil général du Loir-et-Cher

M. Olivier de Brabois, directeur général des services du conseil général
Mme Isabelle Longuet, directrice de la mission Val de Loire

3.7. Communauté d'agglomération de Blois

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

3.8. Communes

M. Eric Vannier, maire du Mont Saint-Michel
M. Laveille, responsable de la police municipale du Mont Saint-Michel
M. Bernard Héon, maire de Beauvoir
M. Patrick Larivière, maire de Pontorson
M^{me} Fabienne Dorey, directrice du musée, scriptorial d'Avranches

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

M. François-Xavier de Beaulaincourt, directeur général des services
M^{me} Florence Berton, directrice administrative et financière
M^{me} Sylvaine Thiery, directrice juridique
M. Christophe Maisonobe, directeur technique

4. Acteurs économiques et interlocuteurs locaux

4.1. Transdev (ex-Veolia Transport)

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

4.2. Veolia Transport Mont Saint-Michel

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

4.3. Acteurs économiques du Mont Saint-Michel

M. Alain Conan, président de l'office de tourisme
M. Eric Vannier, président-directeur général du groupe Mère Poulard

Annexe 3

M. Jean-Yves Vételé, président-directeur général de la SODETOUR

M. et M^{me} Gaulois, restaurateurs

M. Loïc Houssard, président de la chambre de commerce et d'industrie Centre et Sud Manche

4.4. Atout France

M. Christian Mantéi, directeur général

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

4.5. Réseau des grands sites de France

M^{me} Anne Vourc'h, directrice

4.6. Représentants syndicaux

M. Thomas Pucci, secrétaire général du SNMH-CGT-Culture

M^{me} Michelle Le Barzic, déléguée syndicale CFDT-Culture

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

Frère François-Marie, prieur de la communauté monastique des Fraternités de Jérusalem

Sœur Claire-Annaëlle, prieure de la communauté monastique des Fraternités de Jérusalem