
CONTRIBUTION

Décembre 2017

Mission d'étude sur le Mont Saint-Michel et sa Baie

Contribution en vue de la création de l'EPIC national



Présentée par
Julie GUILLAS

Chargé de mission
Pierre LANDAIS



Sommaire

Sommaire	3
Auditions et remerciements	4
Contribution	6
1. Les constats du CESER	8
1.1. L'accès au site	8
1.2. Une qualité de l'offre à améliorer et une logique de flux à dépasser	8
1.3. Enjeux environnementaux	9
1.4. Un besoin de coordination et de fédération des acteurs	10
2. Observations et suggestions du CESER	11
2.1. La question de la gouvernance du futur EPIC	11
2.2. Quelques observations sur les enjeux économiques et touristiques	14
2.2.1. Le stationnement et le transport des visiteurs	14
2.2.2. Aspects touristiques	15

Auditions et remerciements

Le CESER de Normandie tient à remercier l'ensemble des personnes qui ont pris part à cette étude en acceptant de nous rencontrer :

M. BAILLY Xavier

Administrateur de l'Abbaye du Mont Saint-Michel

M. BAS Philippe

Président du Conseil Départemental de la Manche

M. BELLON Eric

Directeur des Opérations du groupe La Mère Poulard

M. BIERJON Hervé

Directeur de l'Office du Tourisme Mont Saint-Michel-Normandie

M. BOULAND Patrick

Président de l'AGEB – Association des amis de Genêts, de ses environs et de la baie du Mont Saint-Michel

4

Mme BRUNAUD-RHYN Catherine

Maire de Genêts, Vice-Présidente de la Communauté d'agglomération Mont Saint-Michel-Normandie en charge du Tourisme, et Conseillère départementale de la Manche

M. COLRAT Adolphe

Préfet coordonnateur pour la création d'un EPIC national du Mont Saint-Michel

M. DENOT André

Maire de Pontorson

M. DODDS Michael

Directeur de l'Agence Normandie Attractivité

M. DOUTEZ Hervé

Sous-Préfet d'Avranches

Mme DUTACQ Régina

Directrice de la Compagnie des Parcs et Passeurs du Mont Saint-Michel

M. GALTON Yann

Maire du Mont Saint-Michel

Mme GAULOIS Christine

Présidente de l'Union des commerçants du Mont Saint-Michel

M. GOHIER Gilles

Directeur général du groupe SODETOUR

M. GOUPIL Erik

Président du SCOT de la Baie du Mont Saint-Michel et coordonnateur de l'InterSCOT

Mme LE CALONEC Marie

Directrice de l'Office du Tourisme Granville Terre et Mer

M. LEPAGE Frédéric

Inspecteur des finances

M. NICOLAS David

Maire d'Avranches et Président de la Communauté d'agglomération Mont Saint-Michel-Normandie

Mme POUSSIER-WINSBACK Marie-Agnès

Vice-Présidente de la Région Normandie en charge du tourisme et de l'attractivité

M. PRUDHOMME Alain

Directeur du syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel

5

M. RAPINEL Denis

Président de la Communauté de communes du Pays de Dol et de la Baie du Mont Saint-Michel.

M. SÉVIN Jean-Marie

Président de la Communauté de communes Granville Terre et Mer

M. SORRE Bertrand

Député de la Manche

La mission d'étude menée par Mme Julie GUILLAS, 1^{ère} Vice-Présidente du CESER, accompagnée de M. Jean-Luc LÉGER, Président du CESER, remercie également MM. Jacques BELIN, Pascal FERREY et Jean-François LEGRAND, membres du CESER, pour leur contribution, ainsi que Mme Anne COTTIN, chargée de mission Tourisme au Conseil Régional de Normandie et cheffe de projet du Contrat de destination « Le Mont Saint-Michel et sa Baie », et M. Jean-Pascal DEVIS, Directeur adjoint de la DDTM, Délégué à la mer et au littoral de la Manche.

Source de la photographie de couverture : <https://pixabay.com/fr/normandie-mont-saint-michel-abbaye-1046056/>

Contribution

Fin juin 2017, le Conseil économique social et environnemental régional (CESER) de Normandie a confié à sa 1^{ère} Vice-Présidente, Mme Julie GUILLAS, une mission d'étude sur le Mont Saint-Michel et sa Baie, destinée à dresser un état des lieux des principaux enjeux institutionnels, économiques, touristiques et environnementaux, qui s'y attachent.

De juillet à début novembre, la mission a mené une vingtaine d'entretiens auprès d'acteurs, publics (représentants de l'Etat, élus...) et privés, impliqués dans la gestion du site et/ou de la Baie.

Le projet de RCM (rétablissement du caractère maritime) du Mont est décrit par la quasi-totalité des parties prenantes comme une **réussite, esthétique et environnementale**, ayant cependant relégué au second plan **les enjeux de développement économique et touristique**.

Le syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel, ayant assuré la maîtrise d'ouvrage des travaux de RCM du Mont, doit laisser la place à un EPIC (Etablissement public industriel et commercial) national, dont la création a été annoncée en avril 2017. A travers cet EPIC, l'Etat entend reprendre la main et assurer une **coordination de l'offre touristique et une unité de gestion** dont les acteurs s'accordent à dire qu'elle fait aujourd'hui défaut. Le futur EPIC devra ainsi « *coordonner la gestion et le développement du site, depuis le stationnement et les transports jusqu'à l'Abbaye* » (Déclaration du Premier Ministre du 20 avril 2017).

Au cours de son étude, le CESER a noté que cette annonce a globalement été accueillie favorablement. Plus largement, il a constaté la forte attente des acteurs en matière d'amélioration du fonctionnement et de la gouvernance du site.

Une série de dysfonctionnements et de problèmes, mais aussi de pistes d'amélioration, ressort de manière récurrente, au sujet de l'accueil touristique ainsi que du développement économique du territoire de la Baie – en considérant que ce dernier s'étend, au sens touristique et économique plus que géographique stricto sensu, de Granville à Cancale/Saint-Malo. D'une manière générale, le Mont Saint-Michel apparaît comme un « produit d'appel », dont les territoires environnants ne tirent pas suffisamment profit – du fait de la prédominance d'un tourisme d'excursion.

A travers la présente contribution, le CESER entend rendre compte des principaux constats (souvent partagés) qui se dégagent de son étude, puis indiquer un certain nombre d'observations et de suggestions relatives au devenir du Mont Saint-Michel et de la Baie, de manière non exhaustive. En effet, les aspects environnementaux (gestion du Domaine public maritime par l'Etat, suivi des aménagements hydrauliques et suivi environnemental de la Baie dans son ensemble, agriculture, AOP, gestion de l'eau, inter-SCOT et inter-SAGE...), mériteraient d'être approfondis, dans le cadre d'une étude dédiée.

1. Les constats du CESER

1.1. L'accès au site

Si les positions sont contrastées sur les causes du déficit du délégataire, il apparaît que la qualité de la prestation offerte n'est pas à la hauteur de la renommée mondiale du site. Des améliorations ont été apportées depuis la mise en service du nouveau mode d'accès, toutefois, la communication défailante entre le syndicat mixte, le délégataire, et les différents acteurs du site, s'avère préjudiciable pour la qualité de l'accueil des visiteurs.

Des critiques ou des améliorations à apporter reviennent fréquemment, au sujet du site et du transport des visiteurs jusqu'au Mont d'une part (navettes surchargées, inadéquation du cadencement aux usages et à la fréquentation, déficit d'information aux visiteurs en général et sur le temps d'attente en particulier, signalétique, accès des cyclistes...), et de l'accès au site, d'autre part (signalétique routière et faible mise en valeur de l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO, développement de l'intermodalité, amélioration des axes routiers régulièrement encombrés...).

Se pose également la question du renouvellement du parc roulant (fonctionnant au diesel) et de l'adoption de modes de transport plus respectueux de l'environnement.

La fréquentation du site et de l'Abbaye est repartie à la hausse en 2017, se rapprochant des standards habituels, après plusieurs années difficiles consécutives à la mise en service du nouveau mode d'accès, puis aux attentats terroristes intervenus en France en 2015 et 2016. Cependant, les acteurs rencontrés ont très souvent souligné l'enjeu de **la reconquête des populations locales**, chez lesquelles le nouveau mode d'accès et son coût – auxquels s'ajoutent les prestations commerciales proposées – ont favorisé un sentiment de dépossession et généré une forme de désaveu.

1.2. Une qualité de l'offre à améliorer et une logique de flux à dépasser

La qualité des prestations offertes par les commerçants du Mont (restaurants, hébergements, boutiques de souvenirs, musées privés) est fréquemment décriée. En outre, le manque d'implication des acteurs privés dans une démarche d'amélioration de l'offre touristique et de la qualité de service est regretté par de nombreux acteurs publics.

Les améliorations à apporter en termes de démarche qualité et d'attractivité touristique ont leur pendant en ce qui concerne l'attractivité en direction du personnel employé sur le site, objet de turnover et d'une pénurie assez fréquente. Si les difficultés de recrutement et de fidélisation de la main d'œuvre concernent le secteur de l'hôtellerie-restauration dans son ensemble – notamment du fait de conditions de travail, de rémunération, et d'amplitude horaire souvent peu favorables –, **les problèmes de stationnement, de transport et d'hébergement des travailleurs saisonniers ou salariés** du Mont, se posent avec une acuité particulière s'agissant du site intra-muros.

A cet égard, il convient de noter la démarche d'amélioration de la qualité de service et d'accueil impulsée, notamment dans le cadre du Contrat de destination, et celle entreprise par l'un des grands groupes commerçants (changements apportés dans la gestion des ressources humaines, renouvellement de la direction, travaux de rénovation de différents établissements...) qui accusait un retard considérable en la matière, cherchant à transformer une image très négative dont il a pris conscience, et désormais attentif à sa réputation numérique.

De façon générale cependant, les entretiens font ressortir la **prédominance d'une logique de flux** sur le site, défavorable à la qualité de l'accueil, du fait de la concentration de la fréquentation sur la mi-journée – le créneau 11h-15h constituant, en pleine saison, une période de pic où les ruelles du Mont sont bondées et où le cadencement des navettes ne saurait être augmenté indéfiniment, pour des raisons matérielles. Pour beaucoup, il convient ainsi de chercher à élargir la fréquentation du site hors de la période estivale d'une part, et dans le cadre de visites en fin de journée et en soirée d'autre part, supposant l'adaptation et la coordination des acteurs, publics et privés (ouverture des commerces et restaurants, visites nocturnes de l'Abbaye, adaptation des horaires des navettes, etc.).

Complémentaire de la recherche d'étalement des périodes et des horaires de fréquentation, la **diversification de la typologie des touristes** au-delà des visiteurs « excursionnistes », constitue un enjeu central à l'échelle de la Baie, notamment en matière d'allongement de la durée des séjours et de développement de différentes formes de tourisme (slow-tourisme, cyclotourisme, nautisme...), auquel le littoral de la Manche peut répondre.

1.3. Enjeux environnementaux

Faute de temps, le CESER n'a pu développer autant qu'il l'aurait souhaité l'examen des questions environnementales. Toutefois, il souhaite rappeler l'importance du suivi environnemental des aménagements hydrauliques et de la Baie dans son ensemble, ainsi que les interrogations qu'il suscite.

Les travaux menés dans le cadre du projet de RCM ont rempli leur objectif de requalification de l'accès au site, la disparition du parking et des véhicules au pied du Mont constituant incontestablement une réussite esthétique. S'agissant du rétablissement du caractère maritime à proprement parler, l'objectif est également atteint, dans la mesure où les travaux ont permis « *la reconquête de 40 ha de fonds à caractère maritime dans un rayon de 1 km autour du Mont* »¹, lui permettant, quelques fois par an, de retrouver un caractère insulaire.

Toutefois, le CESER a été interpellé sur **l'ensablement de la petite baie**, et ses transformations rapides, en particulier au nord-est de Tombelaine. Le phénomène est sujet à des interprétations divergentes – pour certains davantage lié au fonctionnement du barrage, favorisant la divagation des fleuves Sée et Sélune au sud de Tombelaine, pour d'autres répondant davantage aux effets des cycles lunaires et apparaissant ainsi réversible et amené à évoluer. Il n'en demeure pas moins que le

¹ Nicole KLEIN, Philippe BELAVAL, *Mission préparatoire à la préfiguration d'un établissement public industriel et commercial national chargé de la gestion et du développement du site du Mont Saint-Michel*, Préfecture de la Région Normandie, Centre des Monuments Nationaux, rapport final, mars 2017, p. 2.

suivi environnemental de la Baie et l'étude des effets du fonctionnement du barrage devront être poursuivis et approfondis au cours des décennies futures, compte tenu du faible recul historique sur les transformations apportées par le RCM.

En outre, on observe en amont du barrage la formation de bancs de tange, jusqu'à Pontorson. L'envasement du Couesnon, lié à l'entrée d'une eau chargée de sédiments qui s'y déposent chaque jour, risque de réduire la puissance des chasses du barrage, et va conduire à répéter le dragage du Couesnon, plus tôt que ce qui était initialement prévu.

Par ailleurs, le développement des herbues et du chiendent maritime incite également à la vigilance, ces phénomènes étant notamment liés à l'insuffisante présence d'animaux (moutons et bovins) pour pâturer d'une part, et à la qualité des eaux et aux rejets des exploitations agricoles, d'autre part.

D'une manière générale, le coût de l'entretien des aménagements hydrauliques (barrage, Anse de Moidrey, entretien du Couesnon) constitue une interrogation majeure – et potentiellement un repoussoir – pour les collectivités territoriales amenées à s'engager dans la gouvernance du futur EPIC.

1.4. Un besoin de coordination et de fédération des acteurs

Aux yeux des acteurs publics et des élus locaux, le Mont Saint-Michel est souvent perçu négativement, comme un ensemble de problèmes, d'investissements publics et de coûts (devenir de la DSP, entretien des aménagements hydrauliques, mise en sécurité du site à assurer dans le contexte de lutte contre le terrorisme...), dont les bénéficiaires profitent à d'autres (acteurs privés, CMN² ...). Dans ce contexte, les récentes prises de positions de l'Etat – engagement à financer l'entretien des aménagements hydrauliques pour 2017 et 2018, annonce de la création de l'EPIC, financements apportés pour la mise en sécurité du site³ – ont été bien accueillies et sont de nature à rassurer les collectivités locales.

L'annonce de la création de l'EPIC suscite de fortes attentes du fait de la situation de blocage dans laquelle se trouve le fonctionnement du site, par bien des aspects. En effet, alors que les travaux de RCM ont été achevés depuis plus de deux ans, et que la DSP a été signée en 2009, différents problèmes et dysfonctionnements – en dépit des améliorations apportées par rapport aux ratés lors de la mise en service du nouveau mode d'accès – font l'objet de constats connus et partagés. Pourtant, si chacun des acteurs – collectivités territoriales, CMN, acteurs commerciaux – poursuit ses activités propres en fonction de ses compétences et de ses intérêts, tout se passe comme si la situation était figée quant aux améliorations à apporter, dans une sorte d'horizon d'attente (dissolution du syndicat mixte, 2022 et la fin de la DSP...). Ainsi, l'accueil positif réservé à l'annonce de la création de l'EPIC est à la hauteur des attentes en matière de changement, et suggère, d'une part, combien la résolution du problème de la DSP est un enjeu essentiel, et combien, d'autre part, le besoin d'unité de gestion et de pilotage l'est tout autant.

² Centre des monuments nationaux. L'Abbaye du Mont Saint-Michel est administrée par le CMN.

³ L'Etat a financé à hauteur de 80 % l'acquisition et l'aménagement du bâtiment destiné à accueillir le centre de supervision sur le site de La Caserne.

Finalement, alors que les acteurs s'accordent globalement à considérer que **la qualité de l'offre touristique et l'ensemble de la chaîne d'accueil sont à améliorer**, il apparaît nécessaire que soit assurée, au-delà des divergences et des intérêts de chacun, une **fonction de coordination et de fédération des acteurs, publics et privés, pour œuvrer au développement économique et touristique du territoire de la Baie** auquel tous ont intérêt.

Bien qu'elles soient diversement considérées, plusieurs initiatives posent les jalons de la construction d'une dynamique collective (Contrat de destination « Le Mont Saint-Michel et sa Baie » ; travail en commun entre élus bretons et normands, dans le cadre de l'inter-SCOT et de la rédaction du plan de gestion destiné à l'UNESCO qui lui a été confiée ; Conférence de la Baie).

Pour beaucoup, dans quelques années ou décennies, lorsque les scories auront été gommés, le RCM sera considéré comme un succès, en dépit des transformations et des quelques mauvaises saisons touristiques qui ont suivi. Aujourd'hui, si le mode de gouvernance ne peut être en lui-même un gage de succès, la création à venir de l'EPIC constitue l'occasion de corriger nombre des dysfonctionnements observés. La dynamique et la conjoncture paraissent favorables à cet égard.

2. Observations et suggestions du CESER

2.1. La question de la gouvernance du futur EPIC

11

Le syndicat mixte, et les collectivités qui le composent, ont mené à bien le projet RCM, chantier de grande ampleur dont l'Etat, tout en étant le principal financeur, n'a pas souhaité assurer la maîtrise d'ouvrage.

Actuellement, différents acteurs publics et privés interviennent sur le site ou à l'échelle de la Baie, et le syndicat mixte, dans sa configuration actuelle, ne paraît plus adapté aux enjeux de développement économique et touristique : l'Etat, le CMN, et les intercommunalités n'y siègent pas.

Plus largement, il apparaît qu'interviennent sur le site une diversité d'acteurs, publics et privés (syndicat mixte, délégataire, CMN, acteurs économiques...), sans qu'il existe une instance de gouvernance en mesure de piloter et de coordonner l'action des uns et des autres, afin de favoriser le développement du site et l'amélioration de l'accueil des visiteurs. Au regard de ce constat, le CESER souhaite indiquer qu'il **considère comme absolument nécessaire la création de l'EPIC national** annoncée, estimant que la future structure devra regrouper les compétences majeures que sont le développement touristique, la gestion du stationnement et du transport des visiteurs, la gestion des flux touristiques et de la sécurité, la gestion et l'entretien du site, du barrage et des aménagements hydrauliques.

Sur ce dernier point, le CESER souligne qu'il partage la position des collectivités territoriales, considérant que l'entretien du barrage, du Couesnon, et des aménagements hydrauliques (curage du Couesnon, Anse de Moidrey...) doit être pris en charge par l'Etat.

Le choix de la structure de gouvernance post RCM

La question du devenir de la gouvernance du site, dans la perspective de dissolution du syndicat mixte, s'est rapidement posée. Dès 2014, avant même la fin des travaux, une mission interministérielle s'est penchée sur le sujet.

Pointant « un manque patent de vision stratégique, sur le plan touristique, culturel, économique », et « la prééminence constante des intérêts commerciaux sur toute vision culturelle et touristique d'envergure », les membres de la mission considéraient également que « la fin des travaux [allait] mettre en pleine lumière un certain nombre de difficultés ou de faiblesses inhérentes au Mont-Saint-Michel, (...) 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 ». Face à « l'éclatement [des pouvoirs de décision] entre une multitude d'acteurs », ce rapport, après avoir exploré différentes possibilités, préconisait la mise en place d'une OIN (Opération d'intérêt national⁴) accompagnée de la création d'un établissement public national, « dont le périmètre d'intervention serait identique à celui de l'OIN ».⁵

En mars 2017, Nicole Klein (Préfète de la Région Normandie) et Philippe Belaval (Président du CMN) remettent un rapport au Premier ministre sur la gouvernance du Mont, après avoir été chargés d'une mission préparatoire à la préfiguration d'un EPIC national. Le rapport indique que d'autres formes juridiques ont pu être envisagées : groupement d'intérêt public (GIP), « dont la durée est limitée » ; groupement d'intérêt économique (GIE), « dont l'objet est limité au prolongement de l'activité de ses membres » ; établissement public de coopération culturelle (EPCC), « limité par le principe de spécialité de son objet, à vocation culturelle » ; société d'économie mixte locale (SEML) et société publique locale (SPL) « dont l'Etat ne peut être membre » ; ou EPIC local, « non retenu (...) car ne [garantissant] pas l'arbitrage de l'Etat et ne [permettant] pas de répondre aux enjeux liés à la notoriété du site ». Le rapport souligne que l'EPIC national présente « un certain nombre de garanties » par rapport à ces différentes structures : « D'une part, cette forme juridique donne à la structure une dimension à la hauteur de l'enjeu national et international du site. D'autre part, l'Etat pourra être le garant du dynamisme de la politique mise en œuvre, ce qui répond à une demande forte des autres partenaires de la réflexion, notamment les collectivités territoriales »⁶.

La différence entre la proposition du rapport de 2014 et celui de 2017 tient dans le fait que celui de 2014 proposait des transferts de compétences à l'établissement créé (en ce qui concerne les protections instituées par les codes l'environnement et du patrimoine), et de déroger au code de l'urbanisme en mettant en place une OIN. Ces propositions n'ont pas été retenues dans la lettre de mission adressée par le Premier Ministre à N. Klein et P. Belaval ; ce que le rapport de ces derniers juge favorablement, estimant d'une part, que les protections au titre de l'environnement et du patrimoine représentent « une prérogative éminemment régaliennne de l'Etat, dont il serait malvenu qu'il se dessaisisse », et d'autre part, que des dérogations au code l'urbanisme seraient « mal venues dans un environnement aussi sensible que la baie ».

Au fil de son étude, le CESER a noté qu'une observation ressortait régulièrement : entre le site du Mont Saint-Michel à proprement parler, sa renommée mondiale et les actions de promotion internationale dont il peut faire l'objet, les territoires environnants n'ont guère leur place.

⁴ Une OIN est un instrument dont dispose l'Etat afin « de déterminer les modes d'utilisation de certains périmètres jugés stratégiques et d'intérêt national (I) et d'y exercer seul, par exception aux grands principes de la décentralisation dans ce domaine, les principales compétences d'urbanisme (II) ». <http://outil2amenagement.cerema.fr/operations-d-interet-national-oin-a669.html> (Consulté le 5/07/17).

⁵ Didier BANQUY, Tristan FLORENNE, Eric VERLHAC, Nicole POT, *Le rétablissement du caractère maritime (RCM) du Mont Saint-Michel. Quelle gouvernance pour l'après 2015 ?*, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale des affaires culturelles, mars 2014, p.1. La même mission a rendu un premier rapport en octobre 2013, consacré essentiellement au financement du RCM et à la question de la DSP (voir *infra*).

⁶ Nicole KLEIN, Philippe BELAVAL, *opus cité*, p.7-8.

Dans ce contexte, **la présence des EPCI** – bretons et normands – au sein du futur Conseil d'administration de l'EPIC **est jugée indispensable** par le CESER, pour assurer le bon fonctionnement de la structure.

Alors que ressort constamment l'idée selon laquelle le Mont ne profite pas assez aux territoires qui l'environnent, quand bien même ces derniers, et en particulier la Communauté d'agglomération Mont Saint-Michel-Normandie (compétente en matière de déchets, assainissement, sécurité, tourisme, développement économique...), contribuent aux financements publics qui concourent à son fonctionnement, il paraît légitime de permettre aux intercommunalités d'utiliser l'outil qu'il constitue – et très concrètement le CIT⁷ – pour favoriser les retombées économiques et touristiques au profit de leur territoire.

S'agissant de la gouvernance, le CESER considère ainsi que le futur EPIC devra, *a minima*, intégrer **l'Etat** – il ne revient pas au CESER de se prononcer sur la place du CMN ; les **Régions** Bretagne et Normandie ; les 4 à 5 **EPCI** du territoire (Granville Terre et Mer ; Villedieu Intercom ; Mont Saint-Michel-Normandie ; Pays de Dol et de la Baie du Mont Saint-Michel ; Saint-Malo agglomération) ; éventuellement les Départements ; et les **acteurs socioprofessionnels**.

Le CESER juge nécessaire de **dépasser les rivalités entre Bretagne et Normandie**, dont les touristes et visiteurs n'ont que faire lorsqu'ils se déplacent. La gouvernance doit être une gouvernance Mont Saint-Michel, supposant la participation de chacun, et non une gouvernance normande ou bretonne. Dans ce sens, le CESER ne peut que saluer les initiatives menées dans le cadre de l'inter-SCOT (rédaction du Plan de gestion, projet d'aménagement de belvédères) ou par le biais du Contrat de destination « Le Mont Saint-Michel et sa Baie ».

Il estime également qu'il s'agit d'impliquer davantage les acteurs privés dans la participation financière aux services et infrastructures dont ils bénéficient. En vertu de leur présence au sein de l'EPIC, ces acteurs économiques pourront faire valoir leurs intérêts et susciter la prise en compte de leurs contraintes, notamment intra-muros, où le fonctionnement et la cohabitation des activités s'avèrent complexes (flux touristiques, gestion des déchets, livraisons, accueil du public, sécurité).

La réunion des différents acteurs au sein d'une structure de gouvernance ne saurait effacer toute divergence d'intérêt et de vues, ni soudainement rendre parfaitement harmonieuse la cohabitation entre tous. Toutefois, l'EPIC, et à travers lui le fait de doter le site d'un pilote, doit permettre de mettre en œuvre les améliorations indispensables à apporter dans la gestion du stationnement et du transport des visiteurs, de faciliter le développement des partenariats, l'organisation d'événements, la coordination, et plus largement de contribuer à l'amélioration des conditions d'accueil des visiteurs que tous appellent de leurs vœux, ainsi qu'à celles des travailleurs salariés.

Au plan du fonctionnement de la future structure, le CESER a noté la préoccupation des acteurs souhaitant que celle-ci constitue un cadre juridique souple et non contraignant, une instance de coordination et de pilotage, facilitant et rendant possible la mise en œuvre de projets et l'amélioration du fonctionnement du site.

⁷ Centre d'information touristique.

2.2. Quelques observations sur les enjeux économiques et touristiques

2.2.1. Le stationnement et le transport des visiteurs

Le choix de recourir à une DSP pour la construction du parking et l'exploitation du transport de visiteurs, répondant à la volonté d'alléger la charge de l'Etat et des collectivités territoriales dans le financement du RCM, a été considéré comme « *peu judicieux* » par le rapport d'une mission interministérielle paru en 2013. Selon la mission, il s'est agi d'un « *dispositif mal conçu et mal piloté* ». La DSP, cadre rigide peu compatible avec les modifications et les ajustements nécessaires à la mise en œuvre du nouveau mode d'accès, a été fragilisée par les avenants successifs⁸.

Aujourd'hui, en dépit des améliorations apportées par rapport aux premières années de mise en service, la DSP demeure un sujet majeur de tensions et de préoccupations, tout particulièrement du fait de son caractère déficitaire.

Au-delà des responsabilités et des causes du déficit de la DSP, le CESER partage l'idée selon laquelle il est essentiel que **le stationnement et le transport des visiteurs figurent parmi les compétences de la future structure de gouvernance**, à l'issue de la convention de DSP courant jusqu'en 2022. La construction d'un **modèle économique équilibré est à la fois une priorité, et un objectif légitime** s'agissant d'un site accueillant 2,5 millions de visiteurs par an⁹.

14 Au sujet des aspects purement financiers du dossier, le CESER n'est pas en mesure de se prononcer – la mission conduite par Nicole Klein (Préfète de Région) et Philippe Belaval (Président du CMN), dont le rapport préconisait en avril 2017 le « *traitement prioritaire de cette question* », ne s'étant elle-même pas « *sentie suffisamment mandatée* » pour « *se faire remettre par le délégataire un certain nombre d'informations indispensables à une appréciation complète de la situation* »¹⁰. Il souhaite cependant insister sur l'intérêt de l'adoption d'une grille tarifaire évolutive.

En effet, le CESER ne peut que s'interroger sur les causes de l'inertie actuelle en matière de tarification, depuis le vote de la grille provisoire entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016. Dès la période d'élaboration de la DSP, différentes pistes avaient été envisagées, sans être retenues (dissociation de la tarification du stationnement et de la navette, afin de favoriser la marche vers le site ; tarification modulée selon la saison pour améliorer l'étalement de la fréquentation...). Alors que le rapport Klein/Belaval mentionne l'existence de discussions entre le syndicat mixte et Transdev pour établir

⁸ Didier BANQUY, Tristan FLORENNE, Eric VERLHAC, Nicole POT, Olivier MESLIN, *Le rétablissement du caractère maritime (RCM) du Mont Saint-Michel*, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale des affaires culturelles, octobre 2013, p. 31.

⁹ Le CESER a bien noté que plusieurs acteurs souhaitent que le CMN participe au financement des infrastructures d'accueil et au transport des usagers, voire que l'Abbaye sorte de son giron – ce qui impliquerait une remise en cause profonde de son fonctionnement, basée sur la péréquation à l'échelle nationale. Le CESER estime ne pas avoir à se positionner sur ce sujet, relevant d'une décision politique de l'Etat.

¹⁰ Ce rapport indique que le déficit cumulé du délégataire s'élève à 14,3 M € depuis 2012, voire 17,5 M € si l'on inclut les pénalités versées au syndicat mixte. Par ailleurs, le délégataire doit récupérer au moins 13 M €, au titre de la part non amortie des investissements réalisés ; somme qui « *sera encore plus élevée si la rupture intervient avant 2022* ». Nicole KLEIN, Philippe BELAVAL, *opus cité*, p. 6.

une nouvelle grille tarifaire intégrant la saisonnalité, le CESER n'a pu obtenir de réponse satisfaisante sur l'état d'avancement de la mise en place de ladite nouvelle grille.

Pourtant, compte tenu des éléments recueillis au cours des auditions, le CESER jugerait nécessaire **l'établissement d'une grille tarifaire évolutive**, selon la saison, l'horaire, la durée et le type de véhicule. Dans son principe, ce mode de tarification serait le plus en mesure d'être accueilli favorablement par les différentes parties prenantes – en particulier la population locale et les acteurs économiques.

2.2.2. Aspects touristiques

Le CESER souhaite formuler plusieurs remarques au sujet de l'accueil des visiteurs sur le Mont, et du tourisme à l'échelle du territoire de la Baie plus largement. Celles-ci porteront sur le CIT ; l'enjeu de la diversification et de l'allongement des séjours, passant notamment par la construction d'offres et de parcours touristiques ; le Contrat de destination ; et enfin le transport, notamment ferroviaire.

- **Favoriser l'accès des personnes à mobilité réduite et veiller à la permanence des soins sur le Mont**

Le CESER estime essentiel de favoriser l'accès au Mont des personnes à mobilité réduite – éventuellement à travers des navettes dédiées susceptibles de déposer les visiteurs au pied du site. Par ailleurs, il considère que la permanence des soins et la possibilité de répondre aux situations d'urgence, de jour comme de nuit, doivent faire l'objet de la plus grande attention.

- **Mieux utiliser le CIT et proposer des services générant des ressources pour l'exploitant**

Conçu comme l'espace d'accueil des visiteurs à la suite du projet RCM, le **CIT est unanimement considéré comme sous-exploité**. Ce bâtiment situé à proximité des parkings et du départ des navettes pourrait être davantage mis à profit pour développer un meilleur accueil des visiteurs, leur offrir l'information pertinente et favoriser la fréquentation des sites et territoires de la Baie, voire au-delà.

En premier lieu, le CESER tient à souligner l'absence de visibilité et le caractère inconfortable de la situation pour les agents du CIT – et du syndicat mixte plus largement – dont les missions sont périodiquement reconduites dans l'attente de la dissolution du syndicat.

Il considère que la Communauté d'agglomération Mont Saint-Michel-Normandie a toute sa place au sein du CIT, de même que les autres structures touristiques (EPIC locaux ou SPL) des intercommunalités voisines, sous la forme de conventions ou de partenariats restant à définir. Il s'agit là de favoriser une meilleure articulation CIT-territoire(s).

Il semble également opportun, aux yeux des acteurs publics, de développer différents types de prestations et services marchands au sein du CIT (service de billetterie, pour l'Abbaye mais aussi sous la forme de packs comprenant l'entrée vers d'autres sites touristiques locaux ou régionaux ; vente de

produits locaux...). Ces services seraient en mesure de générer des ressources pour l'exploitant. Le CESER n'ignore pas que le développement de ce type d'offre au sein du CIT est à même de mécontenter des acteurs économiques du site.

Cependant, il juge nécessaire que les flux financiers autour du Mont ne revêtent pas la forme d'une mutualisation continue des pertes et des investissements à la charge des acteurs publics, et d'une privatisation des bénéfices. Il est de surcroît essentiel que les différents acteurs raisonnent en termes d'**amélioration de l'ensemble de la chaîne d'accueil et de l'expérience du visiteur**, qu'il convient de privilégier par rapport à des intérêts commerciaux qui ont pu être favorisés au détriment de l'image du site. En effet, à l'heure de l'usage généralisé des outils numériques et de l'e-réputation, il n'est plus possible de miser sur une forme de « politique du tourniquet », consistant à profiter d'une clientèle de passage bientôt remplacée par une autre, sans se soucier de sa satisfaction. Cette satisfaction du visiteur et la qualité d'accueil globale sur le site ne peuvent que profiter à l'ensemble des acteurs, et plus largement du territoire, au-delà des intérêts de chacun.

L'amélioration de l'accueil pourra notamment passer par le développement de l'information dans les navettes (en plusieurs langues), la mise en place d'une application pour smartphone sur le site, l'internet de séjour – sur lequel la Région Normandie travaille notamment.

- **Développer les offres de parcours touristiques à l'échelle du territoire de la Baie**

Au cours de son étude, le CESER a entendu à plusieurs reprises que les **offres de parcours touristiques** (sans considérer les excursions proposées par les tours opérateurs) pouvant inclure hébergement, restauration, et visites de plusieurs sites touristiques, faisaient globalement défaut à l'échelle de la Baie, et au-delà.

Le CIT peut être un espace de promotion de tels parcours. Cependant, l'allongement de la durée des séjours dépend aussi de la connaissance du territoire de la Baie et de son intérêt touristique, *en amont* de la construction des séjours – enjeu central auquel le Contrat de destination, notamment, cherche à répondre.

Le CESER a souvent été alerté sur le déficit de structures hôtelières dans la partie Sud Manche du territoire de la Baie et sur les améliorations à leur apporter (mise aux normes, accueil de groupes...) – ces structures étant concentrées à Saint-Malo, pour moitié, et dans une moindre mesure à Granville et Cancale. L'opportunité d'un tel développement est l'objet d'interprétations variables. Quoi qu'il en soit, les atouts de la Manche, notamment en matière de tourisme balnéaire et de tourisme durable, peuvent favoriser la diversification de la typologie des touristes et l'allongement de la durée des séjours.

A ce jour, il existe un Contrat de destination « Le Mont Saint-Michel et sa Baie », commun aux deux Régions, et une destination « Saint-Malo – Mont Saint-Michel » au sein du Contrat de destination breton, composé de dix destinations. Le CESER ne peut que regretter que le second périmètre – allant du Cap Fréhel à Granville – n'ait pas été mieux articulé dans une approche concertée entre acteurs, ce qui a généré des tensions. Cependant, sur le fond, il estime indispensable et incontournable de privilégier le comportement des visiteurs et les échelles territoriales ayant du sens

en matière de séjours et de parcours touristiques, plutôt que les frontières administratives dont les touristes n'ont que faire.

La mise en place d'une cellule de communication et d'une ligne commune au sujet de la Destination « Le Mont Saint-Michel et sa Baie », ainsi que le partenariat entre Régions et CRT breton et normand, constituent des éléments positifs, qui appellent à être poursuivis afin de renforcer les méthodes de travail en commun.

A cet égard, le CESER ne peut que saluer les travaux entrepris dans le cadre du Contrat de destination – même si les moyens mis en œuvre, notamment financiers, sont souvent jugés modestes –, ainsi que l'implication de la DIRECCTE dans la démarche qualité sur le site du Mont.

- **Considérer l'accès des voyageurs non motorisés par la Bretagne et la Normandie de manière complémentaire, et favoriser l'intermodalité**

Au sujet du **transport ferroviaire**, le CESER a noté la forte attente des élus du Sud Manche sur la qualité de service du Paris-Granville. Il considère que l'accès au Mont Saint-Michel en TGV par Rennes/Dol et celui via le Paris-Granville avec la ligne Paris-Mont Saint-Michel ne doivent pas être vécus comme des sources de rivalités inter-régionales.

L'accès en TGV est de toute évidence incontournable. Ainsi, la ligne Paris-Mont Saint-Michel par le Paris-Granville (avec transfert en car à Villedieu-les-Poêles) apparaît complémentaire, et non concurrente – dans la mesure où elle permet de s'adresser à une clientèle moins dotée en pouvoir d'achat que celle des usagers du TGV. L'accès par la ligne Paris-Granville prend environ une demi-heure de temps de parcours supplémentaire par rapport à l'accès en TGV, pour un tarif significativement moindre.

A cet égard, le CESER ne peut que dénoncer la mauvaise commercialisation d'une offre¹¹ susceptible de rencontrer un public, à condition d'être connue et visible parmi les propositions commerciales sur le site de vente en ligne de la SNCF, sans qu'elle ne constitue d'aucune façon une menace pour l'accès en TGV via Rennes et Dol. Outre le transfert en car à Villedieu, l'arrivée de rames jusqu'à Pontorson – où l'accès au Mont se fait directement en car – mériterait également d'être étudié.

L'accès au Mont par les airs pourrait également être favorisé à travers le développement des vols commerciaux nationaux et internationaux vers l'aéroport de Dinard – lequel est susceptible de constituer une porte d'entrée dans la Baie (bien davantage que ne saurait l'être Caen-Carpiquet, Deauville ou Paris) profitable à l'essor des courts et moyens séjours, en complémentarité d'une offre de location de véhicules visible et développée au sein du territoire. Dans l'optique de favoriser l'intermodalité et les déplacements des voyageurs non motorisés, les services de location de véhicules électriques apparaissent adaptés, compte tenu des courts déplacements effectués, propices à cet usage, et du maillage désormais plus étendu en infrastructures de recharge.

¹¹ Au cours de l'été, l'offre Paris-Le Mont Saint-Michel (au tarif de 27€ l'aller) n'apparaissait pas sur le site voyages-sncf.com lorsque l'utilisateur recherchait un trajet entre « Paris toute gare » et le Mont. Pour pouvoir choisir ce trajet, il convenait de sélectionner « Paris Vaugirard 3 », ce qu'un bandeau en haut de l'écran est venu suggérer fin juin 2017. Quelles que soient les causes de ce dysfonctionnement – la SNCF ayant évoqué un problème informatique –, la très faible visibilité de l'offre a indéniablement desservi une ligne dont les ventes ont plafonné à un peu plus de 500 ventes au cours du mois de juillet.

Les grands travaux entrepris entre 2006 et 2015 ont indéniablement contribué à la revalorisation esthétique du site du Mont Saint-Michel, le débarrassant du grand parking à ses pieds, et répondant à l'objectif de rétablissement de son caractère maritime. En dépit de ce constat qu'il convient de saluer, il est manifeste que les conditions d'accueil, au sens large, ne sont aujourd'hui pas à la hauteur de la renommée mondiale d'un site qui incarne l'image de la France.

La situation institutionnelle actuelle ne pouvant répondre à ces enjeux, la création de l'EPIC constitue une grande opportunité, qu'il appartiendra aux acteurs, publics et privés, de saisir et de faire vivre.

Le CESER considère que l'objectif d'amélioration de la chaîne d'accueil et de valorisation de l'expérience du visiteur constitue un enjeu qui mérite de transcender les divergences de vues, les intérêts individuels, politiques ou commerciaux. En effet, le Mont Saint-Michel, première destination touristique en France après Paris, représente un produit d'appel et un site remarquable, dont la capacité à répondre aux attentes des visiteurs pourra bénéficier à l'ensemble des acteurs du site et aux territoires de la Baie plus largement.

Si le site est une destination d'excursion incontournable pour de nombreux tours-opérateurs depuis Paris, la Baie mérite également d'être promue, notamment comme destination de courts séjours. Il importe à cet égard que le tourisme au Mont ne revête pas seulement les traits du tourisme de masse, dans ses excès, ses bénéfices au profit de quelques acteurs et ses inconvénients partagés par beaucoup d'autres (circulation automobile et congestion routière, dégradations écologiques, gestion des déchets, financements publics pour l'entretien, la sécurité...), mais puisse au contraire générer également des retombées positives pour les territoires qui l'entourent.

Le CESER, qui a perçu de nombreux signes encourageants et l'expression de bonnes volontés au cours de sa mission d'étude, souhaite que la création de l'EPIC soit l'occasion de concrétiser la dynamique collective positive qui semble se dessiner.

