



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

## RAPPORT À LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES SITES PERSPECTIVES ET PAYSAGES

SÉANCE DU 25 JUIN 2015

SITE CLASSÉ DE LA BAIE DU MONT SAINT-MICHEL  
REQUALIFICATION DU SECTEUR DE LA CASERNE

**Rapport CGEDD n°007944-06**

**établi par**

**Jean-Marc Boyer**

*Inspecteur général de l'administration du développement durable*

**juin 2015**



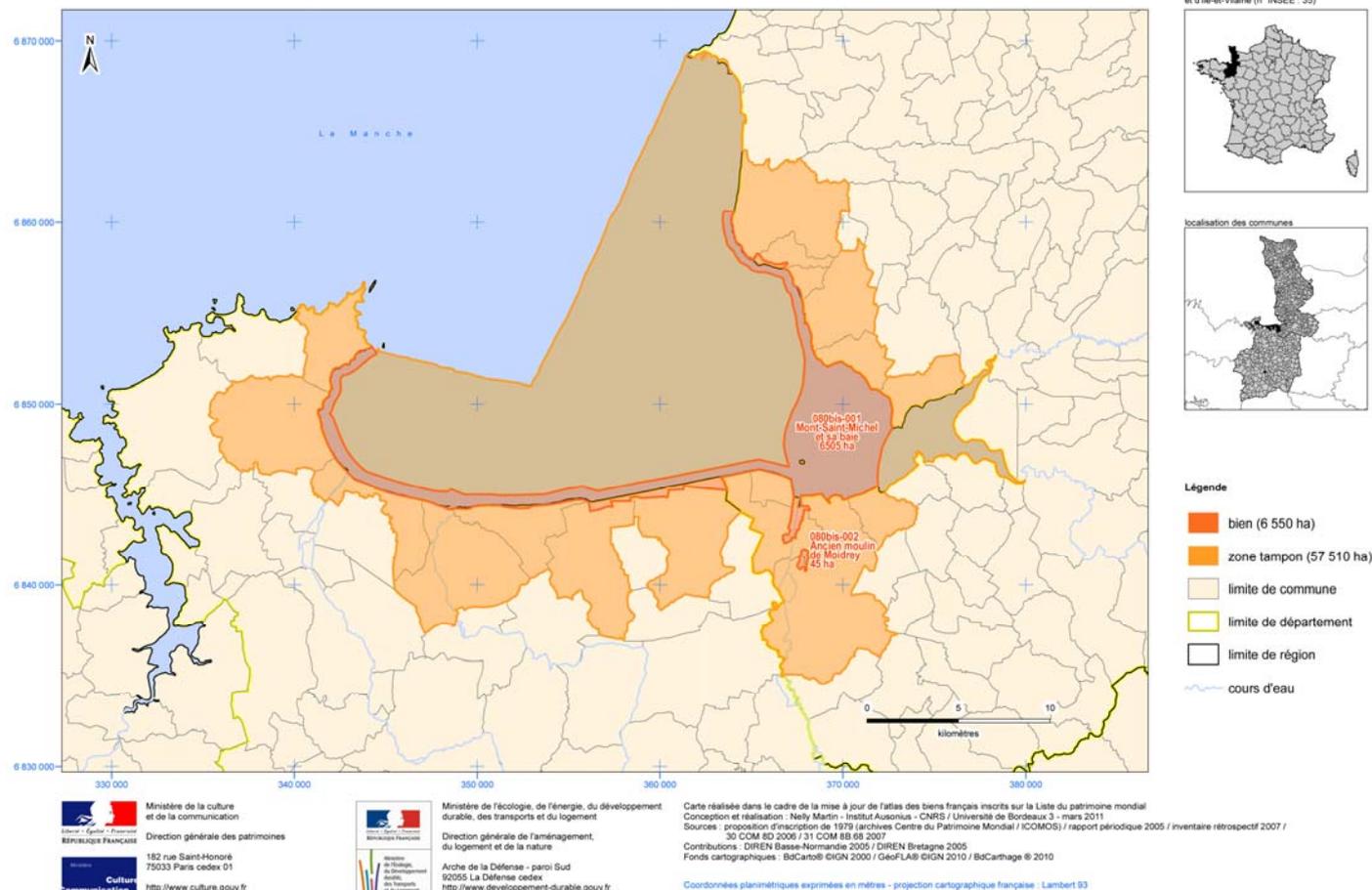
1. Le Mont en 2025 et site classé de La Caserne, image de synthèse pour le Syndicat mixte du Rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel (©IMAGENGE / MG DESIGN)

Le « Mont Saint-Michel et sa baie » a été l'un des cinq premiers sites français<sup>1</sup> inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO en 1979.

Ce haut lieu de notre civilisation occidentale offre, avec plus de deux millions et demi de visiteurs par an, un paysage inoubliable. L'image de ce rocher où coexistent l'Abbaye et le village, isolé au milieu de cet immense espace maritime fluctuant au rythme des marées, est reconnue de tous à travers le monde et doit recevoir une sauvegarde à la hauteur de cette immense renommée.



## 080bis - Mont-Saint-Michel et sa baie : délimitation du bien lors de son inscription sur la Liste en 1979 et de sa zone tampon approuvée en 2007



2. Document UNESCO (mars 2011)

### 1. Le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel

C'est dans cet esprit que le Gouvernement français a décidé, en 1995, le rétablissement du caractère maritime (RCM) du Mont-Saint-Michel, que votre commission a déjà eu à connaître. Les travaux ont débuté en 2005 et s'achèveront, cette année, en 2015. Il a donc fallu dix ans d'études et autant de travaux conduits par l'État et les collectivités territoriales intéressées, réunies dans le Syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel pour mener à bien ce projet ambitieux afin, d'une part, de restaurer en profondeur le paysage qui sert d'écrin à l'un des hauts lieux de l'humanité et, d'autre part, renouveler l'approche du site.

Sur ce vaste territoire, les interventions ont été :

- la création d'un barrage pour créer des effets de chasses grâce au Couesnon, afin que les sédiments accumulés à proximité du Mont partent vers le large. Cette construction est réalisée depuis 2009 ;
- des travaux hydrauliques à l'aval du barrage vers le Mont pour accompagner cette nouvelle érosion (dépose des enrochements existants, réalisation de seuil de partage et d'épis). Ces travaux sont terminés ;
- des travaux hydrauliques à l'amont du barrage pour renforcer la capacité de stockage d'eau dans le lit du Couesnon et dans l'anse de Moidrey. Ces travaux sont terminés au premier

<sup>1</sup> La basilique et la colline de Vézelay, la cathédrale de Chartres, le Mont-Saint-Michel et sa baie, le palais et le parc de Versailles et les sites préhistoriques et les grottes ornées de la vallée de la Vézère.

- trimestre de cette année ;
- l'aménagement d'un parc de stationnement au sud de la Caserne avec des bâtiments d'accueil ce qui a permis de supprimer la présence de centaines de véhicules aux abords immédiats du Mont Saint-Michel. Des cheminements piétons ont été créés pour rejoindre le départ des navettes ;
- la construction d'un nouvel accès vers le Mont, décalé vers l'est offrant désormais un meilleur angle de vue au visiteur. Il a été réalisé dans sa partie nord sous la forme d'un pont-passerelle suivi d'un gué submersible lors des grands coefficients de marée. Ainsi, la suppression de l'obstacle formé par la digue route aux abords du Mont favorise désormais son



3. La Grande marée avril 2015 (Photo JP Porchon)

caractère maritime.

La photo ci-dessus illustre merveilleusement la nouvelle image du Mont Saint-Michel, redevenu une île.

Le projet de charte que votre commission va étudier aujourd'hui, concerne le site de La Caserne et s'inscrit dans la continuité du projet de requalification de l'accès au Mont Saint-Michel.

## 2. le site de La Caserne

Depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle et la construction de la digue-route, l'accès normal au Mont Saint-Michel s'effectue à partir du lieu-dit La Caserne, en limite du littoral, sur la rive droite du Couesnon. La seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle a fait de ce petit hameau une petite agglomération touristique (stationnements, hôtels, restaurants, boutiques) d'aspect banal et peu structuré.

Le projet RCM ne revenant aucunement sur la fonction « stratégique » de la Caserne (*cf. illus. 1, ci-avant*), dont le rôle est même renforcé, avec notamment l'implantation des parkings dans lesquels tous les véhicules sont garés avant l'accès au Mont (en navette ou à pied), il convenait absolument d'éviter une croissance anarchique de ce territoire partagé entre trois communes : Beauvoir, le Mont Saint-Michel et Pontorson.

Par ailleurs, la protection de ce petit secteur bâti, sans intérêt autre que son emplacement, n'avait pas été réalisée, en 1987, lors du classement du site de la Baie du Mont Saint-Michel.

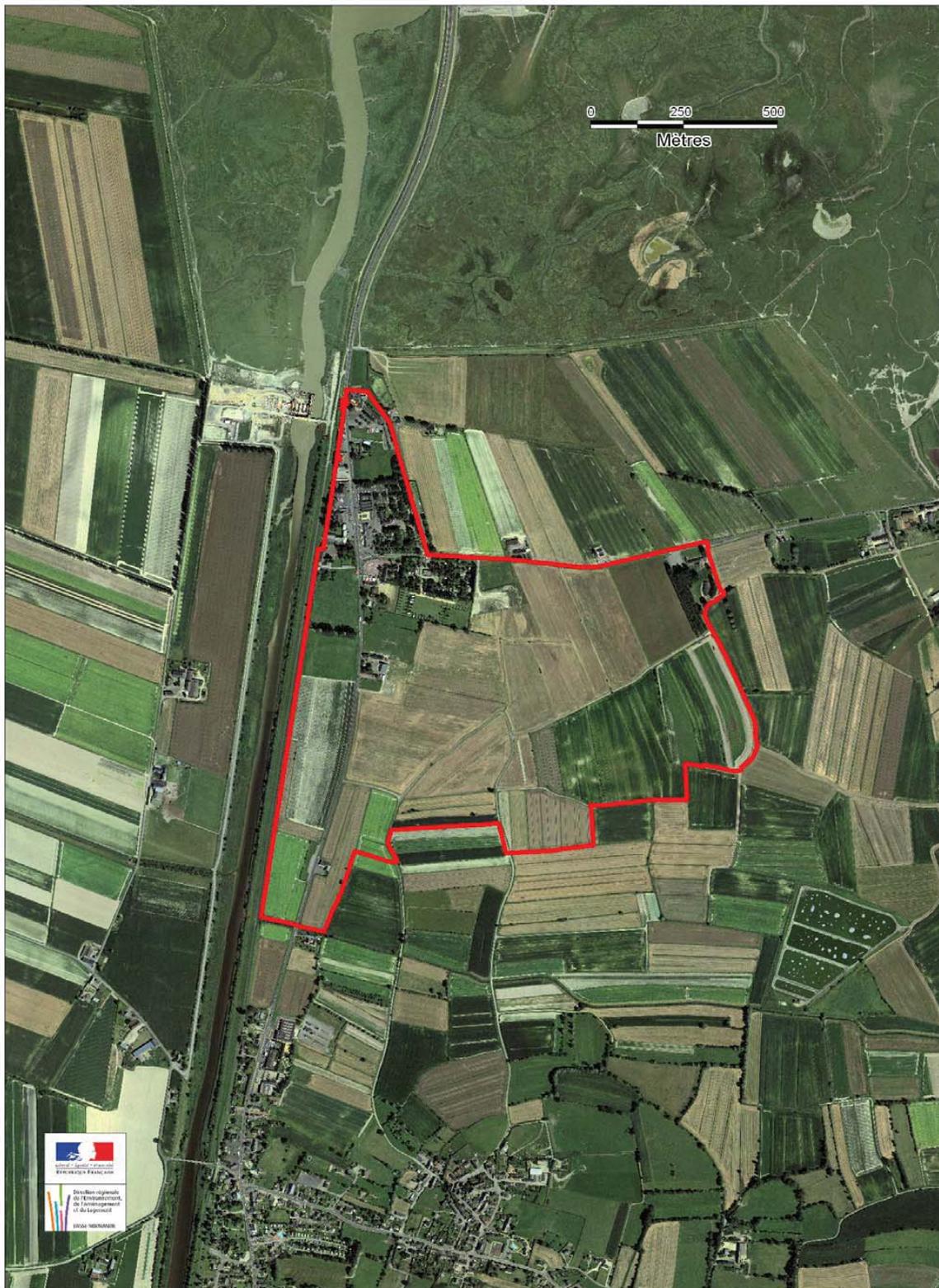
Enfin le **périmètre de protection complémentaire de la Baie** – toujours à l'étude aujourd'hui – ne permet pas le droit de regard qualitatif que le classement accorde à l'État sur ce quartier stratégique.

À l'été 2011, il est apparu que, dans le contexte du prochain achèvement du projet RCM, seule une mesure d'instance de classement sur les 117 parcelles les plus sensibles (100 hectares environ) permettrait de contrôler l'avenir de ce lieu tout en donnant les moyens d'une requalification.

Notifiée aux propriétaires intéressés par courriers recommandés du **19 juillet 2011**, cette mesure conservatoire devait, dans le délai maximal d'un an, être pérennisée par un classement mené selon la procédure normale.

C'est ainsi que, lors de sa séance du 23 février 2012, votre commission a approuvé le classement du quartier de La Caserne du Mont Saint-Michel.

Elle a également approuvé le principe d'une charte d'aménagement et de requalification de ce quartier et demandé qu'un mandat soit donné à mon prédécesseur, Michel Brodovitch, pour accompagner la démarche d'élaboration du schéma d'aménagement conduit sous l'autorité du préfet de la Manche. Le résultat de cette démarche devait être présenté devant votre commission à l'été 2012.



4. Délimitation du site classé de La Caserne (Document DREAL - nov. 2011)

Le décret de classement de la Caserne a été signé le 6 et publié au Journal officiel du 8 juillet 2012.

### 3. les risques de submersion marine

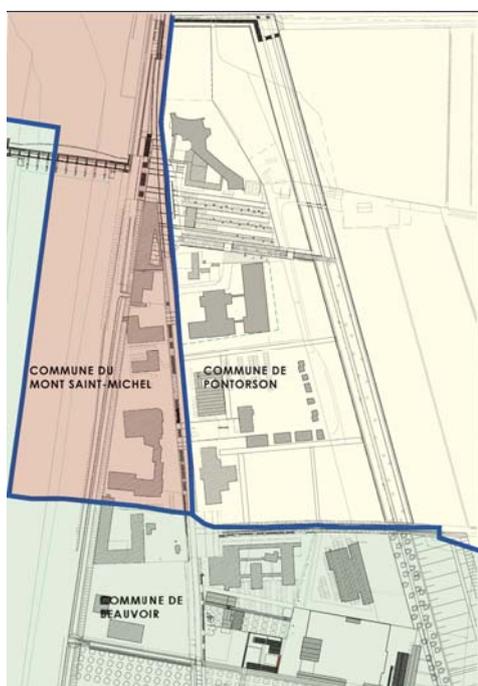
Cependant, les règles d'application de la réglementation concernant les risques de submersion marine se sont aggravées, en juillet 2012 lors du porté à connaissance du préfet pour appliquer les instructions ministérielles<sup>2</sup> prises à la suite du retour d'expérience de la tempête *Xynthia*<sup>3</sup>. Les études conduites dans la baie du Mont Saint-Michel ont mis en évidence un risque de niveau très important pour le secteur de La Caserne.

Compte tenu de la sensibilité du site qui a légitimé l'implication particulière de l'État dans son développement et sa mise en valeur exemplaire et, expliqué le classement du site de La Caserne en vue de sa requalification, des études complémentaires ont dû être conduites afin de donner à l'aménagement du site une pérennité suffisante au regard des risques de submersion.

La cote de 9,12 NGF a ainsi été arrêtée pour cette zone par la Directrice générale de la prévention des risques (DGPR), dans une lettre au préfet de la Manche du 1<sup>er</sup> mars 2013, qui a précisé en outre que « dans le contexte (...) portant sur les risques de submersion marine, il apparaît que le secteur de « La Caserne » est et doit rester un **ensemble isolé et restreint** dédié strictement à l'accueil des visiteurs du Mont Saint-Michel. Compte tenu des très fortes contraintes organisationnelles, techniques, économiques, architecturales et environnementales, l'aménagement et la gestion d'un système de protection par des digues, conforme aux dispositions réglementaires en vigueur ne sont pas pertinents dans le cas concerné.

Les réflexions sur un programme de requalification du secteur de « La Caserne » sur la base d'un projet d'ensemble devront prendre en compte le niveau de référence décrit précédemment pour l'ensemble des constructions nouvelles et l'adaptation du bâti existant. Il convient aussi de souligner que les nouvelles constructions doivent intégrer un objectif de réduction globale des risques de submersion sur le secteur et doivent donc respecter un programme global d'aménagement intégrant l'ensemble des contraintes du site.

(...) le caractère exceptionnel du site du Mont Saint-Michel a conduit à examiner les conditions de requalification du secteur de « La Caserne » de façon entièrement dérogatoire. [Qu'en] effet, il est apparu impossible de constituer en dehors de ce site une zone d'accueil des très nombreux touristes visitant ce monument remarquable. Ces dispositions sont strictement limitées et ne concernent que des locaux à vocation économique dédiés à l'accueil de ces touristes. Ce mode de traitement ne devra en aucune façon servir de référence pour d'autres secteurs exposés aux risques d'inondation et de submersion pour lesquelles les dispositions générales en matière de prévention des risques naturels sont d'application »



5. Plan des limites communales (Atelier Jours / DLA / Philippe Jean, mai 2015)

C'est avec cette contrainte supplémentaire que cette mission a finalement démarré le 5 décembre 2013 suite à la lettre du Directeur général de l'aménagement et de la nature (DGALN) mandatant Michel Brodovitch auprès de Madame la préfète de la Manche pour « accompagner les études relatives à l'élaboration d'un projet de charte d'aménagement du quartier de La Caserne situé sur le territoire des communes du Mont Saint-Michel, de Beauvoir et de Pontorson ».

### 4. Éléments de contexte juridique

Le quartier de la caserne est situé, à cheval, sur trois communes Le Mont Saint-Michel, Beauvoir et Pontorson (cf. illus. 5, ci-contre).

Ces trois communes font partie de la vaste communauté de communes « d'Avranches – Mont Saint-Michel » (CCAMSM).

Créée le 1<sup>er</sup> janvier 2014, elle regroupe 52 communes et 44 181 habitants.

Depuis l'arrêté préfectoral du 17 avril 2015, les compétences de cette communauté de communes se sont étendues à l'aménagement de l'espace : les plans locaux d'urbanisme (PLU), les documents d'urbanisme tenant lieu de PLU et les cartes communales.

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) des Pays de la Baie du Mont Saint-Michel a été approuvé le 13 juin 2013.

2. circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux

3. Entre le 26 février et le 1<sup>er</sup> mars 2010, quoique ne présentant pas de caractère exceptionnel, la tempête *Xynthia* a été l'une des plus meurtrières (depuis les deux tempêtes de décembre 1999) du fait de « la concomitance de ce phénomène avec une marée haute de vives-eaux (coefficient de 102) s'est traduite par une surcote de 1,5 mètre sur le littoral, expliquant une montée des eaux assez exceptionnelle », causant la mort de 59 personnes et de nombreux dégâts matériels.

La commune de Pontorson, la plus importante des trois, 4 048 habitants, dispose d'un PLU depuis la délibération du Conseil municipal du 12 mars 2014 : la fin de sa mise en œuvre est désormais de la compétence du conseil communautaire de la CCAMSM qui devrait se réunir le 4 juillet prochain. La commune de Beauvoir, 420 habitants, a un POS approuvé depuis le 21 mars 1983, sa dernière modification datant du 25 octobre 1999. La transformation du POS en PLU sera donc de la compétence de la CCAMSM.

Enfin, la commune du Mont Saint-Michel, 41 habitants, applique le RNU (règlement national d'urbanisme). Il faut préciser que la quasi-totalité de ses immeubles sont classés parmi les monuments historiques.

L'élaboration d'un PLU intercommunal (PLUi), devrait être prescrit d'ici la fin de l'année. Le but est d'entrer dans le cadre de l'article 13 de la loi du 20 décembre 2014 et, dans ce cadre, l'objectif est donc une approbation du futur PLUi de la CCAMSM, qui couvrira la totalité de son territoire et donc les 3 communes concernées par la Caserne, avant le 31 décembre 2019.

## 5. Le projet de charte

Votre commission va étudier aujourd'hui le résultat d'une démarche particulière, un peu iconoclaste, initiée par Michel Brodovitch.

Démarche particulière, en effet, car plutôt que ce soit l'État ou les collectivités locales qui commandent une étude qui se serait imposée aux opérateurs privés Michel Brodovitch a demandé à ces derniers de faire travailler leurs maîtres d'œuvre, de conserve, afin de définir des principes d'aménagement qui répondent à leurs besoins et, en même temps proposent des orientations de requalification de ce quartier. En effet, outre le fait que ce « hameau » est situé sur trois communes il est, principalement, la propriété de trois acteurs privés<sup>4</sup> (cf. illus. 6, ci-contre).

Cette démarche singulière n'était pas sans risque : il était de notoriété publique que les trois opérateurs privés se faisaient une rude guerre commerciale. Pourtant, c'est à leur honneur et à celui de Michel Brodovitch, grâce à l'appui de Madame la préfète de la Manche, que les opérateurs ont accepté de réfléchir ensemble et financer, chacun en ce qui le concerne, mais en totale coordination entre eux, l'étude qui vous a été présentée aujourd'hui.



6. Plan du Foncier (Atelier Jours / DLA / Philippe Jean, mai 2015)

Le mieux est que je vous cite ici le dernier rapport de Michel Brodovitch, daté du 7 janvier 2015 : « (...) *Durant toute l'année 2014, et en accord avec les opérateurs, ces travaux ont fait l'objet de présentations aux administrations concernées localement au cours de réunions organisées sous l'autorité de Madame la préfète de la Manche.*

*Au vu des observations recueillies à l'occasion de ces réunions un consensus assez large s'est réuni sur le contenu des propositions des bureaux d'études missionnés par les principaux opérateurs de La Caserne.*

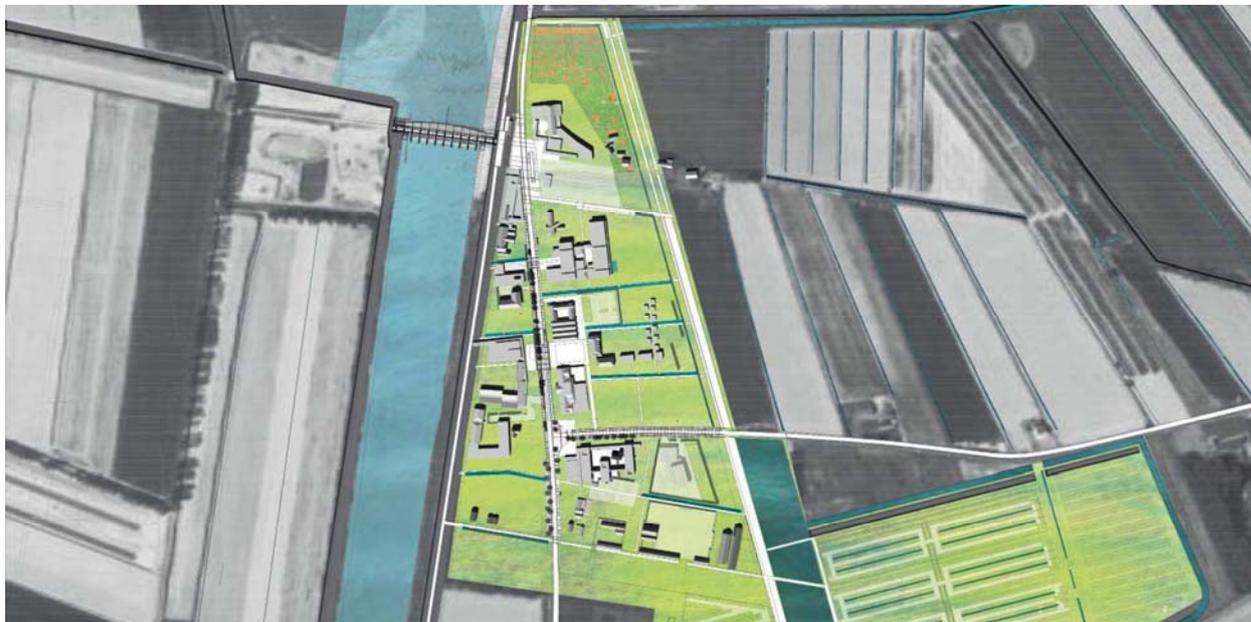
*Le parti retenu par les maîtres d'œuvre des opérateurs (Atelier jours, Dumond-Légrand architectes et Philippe Jean architecte) se propose de réinscrire le quartier dans son environnement paysager en tirant parti des potentiels de ce site de « **polder boisé** » (cf. illus. 7, ci-après)*

Trois niveaux de référence conduisent les aménagements<sup>5</sup> :

- le niveau de l'eau restituant un réseau de fossés de drainage des polders ;
- le sol du polder (entre 7,30 et 7,40 NGF) où le réseau des cheminements et fossés doit ouvrir l'ensemble de La Caserne à la déambulation. A ce niveau il est proposé de réaliser des espaces de commerces et d'accueil, à l'exclusion de toute fonction d'hébergement ;
- le sol haut (10,00 NGF) au-dessus de la cote de submersion connue à 9,50 NGF, devenant le niveau de référence des architectures nouvelles, à la bonne hauteur pour permettre l'évacuation des personnes par un réseau de passerelles privées et publiques desservant les constructions et reliées par endroits à la digue du Couesnon.

4 Les trois acteurs privés de la Caserne accompagnés leurs maîtres d'œuvre sont le Groupe Sodetour – Atelier Jours Paysagistes et Dumont Légrand Architectes (DLA) –, le groupe MSM 1988 et M. Hireux – Philippe Jean Architecte.

5. Auxquels il faut rajouter un quatrième niveau, celui de la canopée des arbres, à 30,00 NGF.



7. Étude Atelier Jours / DLA / Philippe Jean, « les niveaux sol du polder et eau : chemins et fossés » (mai 2015)

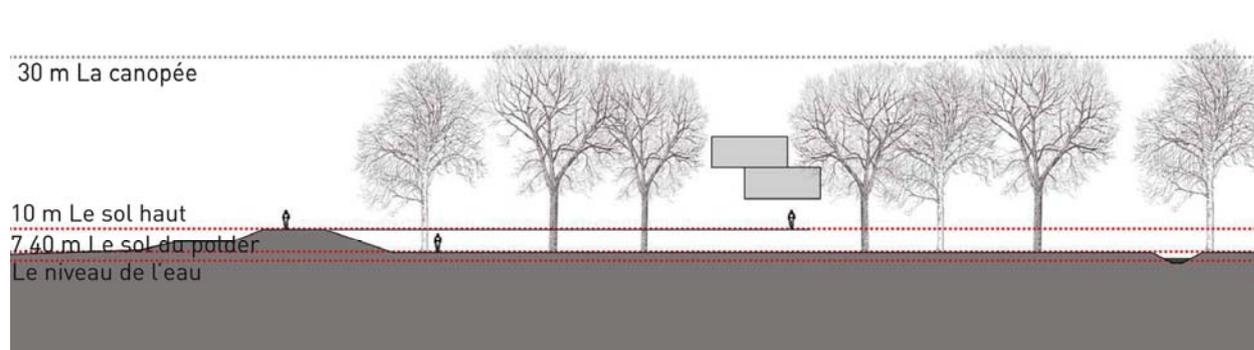
Ces propositions sont détaillées dans leur principe et permettent d'apprécier la nature des aménagements proposés sous les aspects paysagers et architecturaux du projet à venir et de l'évolution de l'état existant.

Sans disparaître, la place dévolue au stationnement est réduite et contenue dans des masques paysagers.

En matière de densité des constructions et de rapport entre les espaces libres et construits, l'ambition des opérateurs me paraît raisonnable par rapport à l'espace disponible.

Le quartier passerait ainsi de 13.600 m<sup>2</sup> d'emprise bâtie à 24.710 m<sup>2</sup> et de 145.650 m<sup>2</sup> de vides à 134.540 m<sup>2</sup>, soit 84,5 % d'espaces vides dans le futur par rapport à 91,5 % aujourd'hui.

En matière de hauteur des constructions nouvelles, compte tenu de ce niveau de référence proposé à 10.00 m NGF pour tenir compte du niveau de submersion, il est proposé des constructions sur pilotis d'un rez-de-chaussée et trois étages couverts en terrasses. » (cf. illus. 8, ci-dessous)



8. Étude Atelier Jours / DLA / Philippe Jean, « le projet repose sur l'existence de 4 niveaux : niveau de l'eau, sol du polder, sol haut, - canopée » (mai 2015)

Il concluait ainsi son analyse : « (...) les principes retenus m'apparaissent pertinents et susceptibles de conduire à une véritable réinsertion de ce quartier dans l'environnement protégé du Mont Saint-Michel (...) ».

Michel Brodovitch m'ayant, dès mon arrivée au CGEDD, associé à cette démarche, je partage, en tous points, cette analyse.

A la suite de ce rapport, la DGALN a saisi les services en charge de l'application de la loi Littoral et la DGPR qui ont donné leur accord sur ce projet de charte nonobstant les quelques remarques suivantes :

- Les nouvelles constructions se limiteront à des établissements accueillant du public (ERP) et intégreront toutes les mesures de réduction appropriées de réduction de la vulnérabilité. Ces ERP ne sauraient être de type J (structures accueillant des personnes âgées ou handica-

pées) ni de type U (établissements sanitaires). En outre, il n'est pas souhaitable de développer des activités de camping dans le secteur de la Caserne.

- Sécuriser autant que possible la desserte électrique du secteur en favorisant le maillage du réseau ainsi que la mise hors d'eau de ses installations structurantes (transformateurs, points de branchements, ...). De même, les canalisations et dispositifs de ressuyage seront dotés, lorsque cela est nécessaire, de dispositifs anti-retour.

Par ailleurs, s'agissant des principes d'aménagement retenus pour la requalification de la Caserne au regard de la loi littoral, la DGALN confirme, comme en 2012, que ce réaménagement est juridiquement envisageable, dans la mesure où il respecte d'une part, le principe d'extension de l'urbanisation en continuité des zones urbanisées (création d'un hameau nouveau intégré à l'environnement) et d'autre part le principe d'extension limitée d'urbanisation.

Comme nous en étions convenus, Madame la préfète de la Manche a réuni, le 6 mai dernier, les trois maires concernés, ceux des communes de Pontorson, Beauvoir et du Mont Saint-Michel, pour leur présenter l'état des études (le principe de cette démarche leur avait été présenté lors d'une réunion organisée par le précédent préfet de la Manche, en 2012).

Los de cette réunion, les trois élus ont souhaité que la transcription de la charte dans leurs règlements d'urbanisme concerne également les constructions (ferme Saint-Michel, etc.) qui se trouvent dans le périmètre du site classé mais en dehors du « hameau » de La Caserne, afin qu'aucun propriétaire de ce site n'ignore ce qu'il lui est possible ou interdit de faire.

## 6. La commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) de la Manche

La CDNPS de la Manche a été convoquée par Madame la préfète, dans sa formation spécialisée « des sites et paysages », le 3 juin 2015.

J'ai, exceptionnellement, assisté à cette commission à la demande de Madame la préfète. L'approbation de cette charte par 10 votes et 4 abstentions traduit bien l'intérêt porté à cette démarche pragmatique et concrète, qui devrait pouvoir faciliter son introduction dans les documents d'urbanisme.

La CDNPS a validé le principe des hauteurs des constructions – R+ 3, ne dépassant pas la canopée (cf. *illus. 8, ci-avant*) – mais a demandé que les bâtiments implantés en lisières soient plus bas.

Elle a, enfin, approuvé le plan proposé par la DREAL pour répondre aux demandes des trois maires concernés (cf. *illus. 9, ci-contre*).



9. Périmètre de transcription "réglementaire" de la charte (doc. DREAL, juin 2015)

## 7. Validation du projet de charte

Le projet de charte qui vous a été présenté traduit bien les orientations qui ont été données aux architectes par Michel Brodovitch : requalifier le hameau de La Caserne en imposant notamment que les bâtiments ne soient plus organisés de part et d'autre de l'ancienne rue principale, mais selon l'esprit d'un campus, avec une trame de circulation, obligeant ainsi les opérateurs à revenir sur les architectures existantes pour leur donner quatre façades d'égale qualité, de même que pour les futures constructions.

Les quelques points sur lesquels votre commission doit s'interroger sont les principaux principes qui déterminent l'esprit de ce projet de charte :

- Le traitement du « hameau » en polder (cf. *illus. 7, ci-avant*) ;
- La trame traversante des cheminements (cf. *illus. 10, ci-après*) ;
- Rupture de la linéarité de la « grande rue » (cf. *illus. 10, ci-après*) ;
- L'ouverture de fenêtres vues vers l'extérieur du hameau (cf. *illus. 10, ci-après*) ;
- La création de passerelles au niveau 10.00 NGF (cf. *illus. 8, ci-avant*) ;
- La hauteur des bâtiments R + 3 d'un rez-de-chaussée sur pilotis à l'intérieur du hameau et plus basses dans les lisières nord, est et sud (cf. *illus. 8, ci-avant*).

  
Jean-Marc Boyer

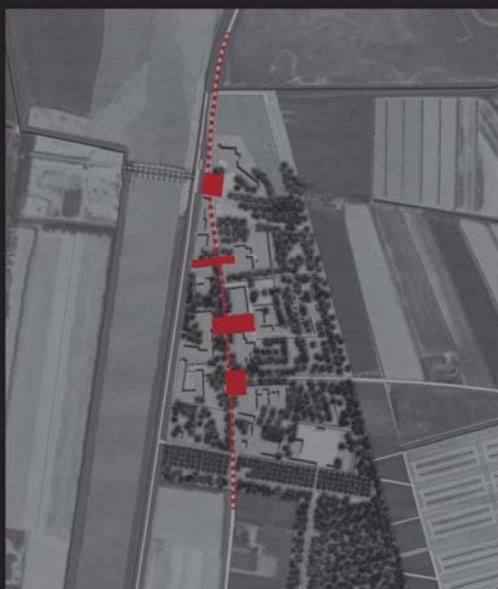
## SE RATTACHER AU CONTEXTE



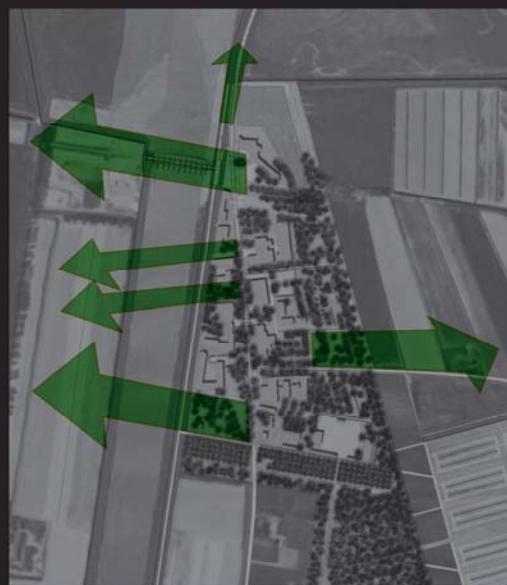
## TRAVERSER LA CASERNE



## INTERROMPRE LA LINÉARITÉ DE LA GRAND-RUE



## CRÉER DES «FENÊTRES» SUR LE PAYSAGE



10. Principes de la charte de La Caserne (Atelier Jours / DLA / Philippe Jean, mai 2015)