



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

RAPPORT A LA COMMISSION SUPERIEURE DES SITES PERSPECTIVES ET PAYSAGES
SEANCE DU 2 AVRIL 2015

NORD (59) – SITE CLASSE DES DUNES DE FLANDRE
(DECRET DU 31 AOUT 1978)
COMMUNE DE ZUYDCOOTE

AVANT-PROJET DE RENOVATION DE LA FERME NORD AVEC CREATION DE 36
LOGEMENTS

Rapport CGEDD n°009674-02

établi par

Jean-Luc CABRIT

Chargé de mission d'inspection générale

Avril 2015

Le projet de la communauté urbaine de Dunkerque (CUD) qui vous est présenté aujourd'hui porte sur la rénovation de la *Ferme Nord*. Cette ancienne ferme, bâtie pour subvenir autrefois aux besoins du sanatorium de Zuydcoote, est située dans le site classé des Dunes de Flandre. Le projet comporte la restauration et la restructuration de certains bâtiments existants, avec création, dans l'enceinte de la ferme, de 11 logements dans les bâtiments anciens réhabilités et de 25 logements neufs, la plupart en maisons individuelles, totalisant une surface habitable totale d'environ 5200m².

Une demande de permis d'aménager a été présentée à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) du Nord le 3 avril 2014, qui a émis un avis favorable. Le dossier a été transmis à la Ministre pour autorisation réglementaire prévue par les articles L.341-7 et L.341-10 du code de l'environnement.

Une expertise du CGEDD étant apparue nécessaire à la direction du ministère en charge des sites, je me suis rendu sur place à sa demande, le 16 juillet 2014. J'ai pu visiter les lieux, en compagnie des services de la DREAL, après avoir rencontré le sous-Préfet de Dunkerque. J'ai rendu mes conclusions en juillet, le rapport définitif ayant été transmis le 24 octobre.

Compte tenu de l'importance du dossier et de son impact sur le site classé, la Ministre a souhaité, avant toute décision, demander l'avis de la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages en vertu de l'article R.341-13 du code de l'environnement.

Avant d'aborder le projet, il convient de présenter son contexte, qui a un grand rôle dans notre avis.

1. Éléments de contexte : le site classé des dunes de Flandre

1-1 Le site classé

La protection du site des dunes de Flandre a été mise en oeuvre dans le contexte des grands aménagements industriels et portuaires des années 50 et 60 autour de Dunkerque. Ceux-ci ont en effet considérablement réduit les secteurs dunaires naturels dans le Nord. Les quelques dunes restantes ont été de surcroît fragilisées par l'urbanisation, les campings et les extractions de sable. Le site a fait l'objet d'une inscription en 1972, qui s'est vite révélée insuffisante : un classement d'une partie de la dune Marchand en réserve naturelle a été nécessaire peu après pour éviter un projet de lotissement et le site a finalement été classé le 31 août 1978. Il est fractionné en trois morceaux, interrompus par les quartiers balnéaires de Zuydcoote et de Bray-Dunes Plage : la dune Dewulf à l'ouest, la dune Marchand au milieu et la dune du Perroquet à l'est. Le site s'organise en bandes parallèles, de la mer vers l'intérieur des terres : la plage et les dunes de sable ; les « dunes grises » colonisées par une végétation basse ; les dunes boisées. La superficie du site classé est de 946 hectares, dont 662 terrestres et 284 sur le domaine public maritime.

La valeur du site, classé pour son caractère pittoresque, est donc issue de sa rareté et de la spécificité des milieux naturels qui s'y rencontrent. Lors de la commission supérieure du 25 novembre 1976, le dossier de classement indiquait qu'« *un grignotage permanent sur l'espace dunaire risque de réduire le site à l'état de peau de chagrin* ». Le rapport de l'inspecteur général rappelait qu'il ne s'agissait pas « *de discipliner les constructions, mais de les interdire* » et que dans ce contexte, « *c'est le classement seul qui convient* ».

Voué à la sanctuarisation d'espaces naturels, le site inclut cependant du bâti, notamment un hôpital avec ses maisons de fonction et la ferme Nord. Si la ferme s'étend dans une clairière enherbée, le reste du bâti est situé dans un environnement essentiellement boisé, qualifié par le bel alignement de pins qui mène à l'hôpital.

1-2 Un site soumis à une forte pression

- Les campings sont de véritables institutions populaires qu'il n'a pas été possible de déplacer hors du site en presque 40 ans. Ils se sont « durcis » de façon souvent illégale avec le développement de l'habitat léger de loisir (« mobil-homes ») au détriment des campeurs occasionnels, favorisant parfois le camping sauvage dans les dunes.
- Une urbanisation linéaire presque continue depuis la Belgique s'est développée entre la ligne de dunes et l'arrière-pays. Le PLU de Zuydcoote tend à prolonger cette logique en prévoyant des

zones urbanisables (résidentiel et activités) à l'ouest de la commune, dans le secteur du cimetière militaire et de la ferme Nord. Il considère de fait la ferme comme étant en continuité avec le tissu urbain existant, en dehors de la coupure d'urbanisation au titre de la loi littoral.

- La pression touristique et de loisirs (baignade, randonnée dans les dunes, moto, stationnement sauvage, etc.) engendre dégradations, érosion des sols, débuts d'incendies, destruction d'espèces protégées, insécurité. La fréquentation des espaces dunaires est estimée à 500 000 visiteurs par an.

- Le recul du trait de côte commence à se faire sentir, depuis une trentaine d'années, sur la partie du littoral allant de Dunkerque à la frontière. Ce recul, dont la vitesse moyenne a pu être estimée à 1 m/an, a atteint depuis l'après-guerre environ 60m à Leffrinckoucke (dune Dewulf), 50m entre Zuydcoote et Bray-Dunes (dune Marchand) et 10m à l'est de Bray-dunes (dune du Perroquet). »

1-3 Une gestion complexe

Face à cette pression, le site classé joue son rôle, en particulier dans les secteurs bâtis ou les campings. Il a permis de limiter la pression humaine et la densification urbaine sur ces espaces fragiles et a favorisé l'implantation du Conservatoire du Littoral. Ce dernier met en œuvre l'objectif initial de protection des parties naturelles : il acquiert peu à peu tous les espaces naturels et les gère de façon rigoureuse en lien avec le Département et différents acteurs locaux.

Enfin une opération grand site (OGS) a été lancée le 13 décembre 2012. Portée par le syndicat intercommunal des Dunes de Flandre, elle se fixe comme objectifs de restaurer et protéger la qualité paysagère du site, de mettre en valeur les vestiges militaires, d'améliorer la qualité de la visite, notamment par la mise en place d'une maison de site, de favoriser le développement local et touristique de façon durable, et de développer les axes transfrontaliers franco-belge et franco-anglais. La réhabilitation de la ferme nord est inscrite dans les perspectives à moyen terme de l'OGS.

2. Le projet de la ferme Nord

2-1 La ferme Nord : une destination à trouver

Le sanatorium fut édifié en 1910 tout près de la mer, dans un style néo-flamand. La ferme Nord, construite en même temps et dans le même style, faisait partie d'un ensemble de trois exploitations destinées à répondre aux besoins alimentaires de l'hôpital. Isolée au milieu d'une clairière défrichée et amendée en vue de la transformer en pâturages, elle comportait une enceinte rectangulaire en brique de 100 m de large et de 170 m de long et s'organisait autour d'une grande cour. Elle était destinée à la production de viande, avec étables, porcheries, poulaillers et abattoirs.

Lors de la seconde guerre mondiale, le sanatorium et la ferme ont servi d'hôpital militaire. Gravement endommagé, l'hôpital a été en grande partie reconstruit à la Libération. Devenu hôpital maritime, il abrite aujourd'hui un établissement public spécialisé dans la rééducation fonctionnelle et les soins de suite. Quant à la ferme, à moitié détruite, elle a retrouvé une activité agricole jusqu'en 1974. À partir de 1977, la CUD y crée une Base de loisirs et de nature, puis un Pôle d'animation de Flandre maritime. Mais l'expérience s'arrêtera en 1985 par suite de difficultés de gestion. La ferme est acquise par le Conseil général en 1986. Rachetée depuis par la CUD, elle abrite les locaux des agents du Conseil général chargés de la surveillance et de la gestion des dunes, avec leurs chevaux et leur matériel. Aujourd'hui, autour de la grande cour pavée, subsistent quelques bâtiments en brique délabrés et mal entretenus : fenêtres brisées, toitures trouées, planchers soumis aux intempéries...

2-2 Le projet

Il s'agit d'un permis de démolir et d'un permis de construire, pour la restructuration de la totalité de la ferme Nord, aux fins d'y construire un programme assez complexe. Le choix effectué par la maîtrise d'ouvrage est celui du partenariat public-privé, confié au promoteur SOFIM, en charge de l'ensemble du projet (8 millions d'euros), à l'exception de la garderie départementale confiée au Conseil général du Nord (2 millions d'euros) et qui devrait faire l'objet d'une autre demande d'autorisation.

Le programme du projet, dont l'essentiel figure dans le dossier qui vous a été remis et qui vient de vous être présenté, est le suivant :

- un local d'exposition et d'accueil randonneurs (Bât A réhabilité - 300m²) ;
- 7 logements T3 dans bâtiment B réhabilité, en accession (700m²) ;

- 3 appartements T3 (env. 260 m²) dont deux adaptés pour personnes handicapées, et bureaux de l'institut médico-éducatif de l'hôpital maritime (IME - 330 m²), dans un bâtiment neuf, après démolition des bâtiments C et D ;
- 5 gîtes ruraux à destination des randonneurs dans le bâtiment E (maison du régisseur – 340 m²) ;
- 900 m² de locaux pour le Conseil général dans les bâtiments F, G, K (hors permis) ;
- abris à voitures (environ dix places) et locaux de stockage dans le bâtiment L réhabilité ;
- 4 logements T3 en accession dans le bâtiment M réhabilité (370m²)
- 15 logements T4 en accession (1300 m²) en 4 blocs de 3 à 5 logements neufs, numérotés N à Q ;
- 7 logements sociaux neufs T4 (600m²) en 2 blocs (R et S) .

Ce programme combine donc : réhabilitation de bâtiments existants, démolition de bâtiments en ruine, construction neuve. Il prévoit équipements, bureaux et logements avec un souci de mixité. Une répartition entre différents affectataires est prévue une fois les travaux terminés (ville de Zuydcoote, institut médico-éducatif de l'hôpital maritime, bailleurs sociaux, propriétaires privés, Conseil général).

Au total, le projet porte l'emprise au sol de 2757 m² à 3729 m² pour une surface habitable qui passe de 4306 m² à 5174 m². Il comporte environ 63 % de surfaces de logements privatifs et 37 % d'activités et services. Les logements se répartissent entre 25 logements neufs (2500 m² – 49 %) et 11 logements en réhabilitation (2600m² – 51 %).

Les espaces publics s'organiseraient dans la cour centrale, divisée en pelouse, jardins partagés, cour pavée, et voirie de desserte. Cinquante places de parking, couvertes ou non, ont été prévues à l'intérieur du périmètre, ainsi qu'un abri à voitures. Selon le dossier, « les espaces publics intérieurs seront réalisés et financés par la SOFIM qui les remettra ensuite en gestion aux collectivités locales ». Ils devraient être ouverts au public. La question reste posée de la cohabitation dans un tel espace d'usages aussi différents : évolutions des gardes dunaires avec leurs chevaux et leurs engins, activités de l'hôpital et réception des familles de malades, visites de groupes ou de touristes, stationnement des résidents et des visiteurs, jeux des enfants résidents, etc.

En revanche, l'architecture de ce projet a manifestement été très travaillée. Les bâtiments encore en état seront réhabilités avec soin, dans le style néo-flamand de la ferme, et il convient d'apprécier le souci d'intégration architecturale des bâtiments neufs, sans tomber dans le pastiche.

3. Analyse - Avis du rapporteur

Dès février 2014, alors que de nombreux échanges ont lieu avec la CUD depuis octobre 2013, les services de la DREAL Nord-Pas-de-Calais informent le ministère que « la divergence de vue entre le maître d'ouvrage et l'inspection des sites persiste sur l'ampleur et la finalité du projet ». Sont évoqués les impacts notables sur le site classé, ainsi que le financement de la réhabilitation par un projet immobilier sans rapport fonctionnel avec lui. Devant ces divergences et la difficulté du dossier, une expertise technique du CGEDD a été sollicitée, puis, aujourd'hui, l'avis de votre Commission.

Le site est un enjeu local de politiques d'urbanisme et d'habitat. Sur le PLU de Zuydcoote, plusieurs secteurs en lisière du site classé sont destinés à l'urbanisation, et la ferme en fait partie (Voir annexe). Par ailleurs le programme local de l'habitat (PLH) prévoit de rééquilibrer l'offre de logements privé/social en augmentant la part de logements sociaux. Le programme d'action territorial « identifie le site de la ferme nord comme le site prioritaire de développement urbain de la commune » dans la mesure où le village ne dispose pas d'autres sites de renouvellement urbain.

Mais votre Commission n'a pas à arbitrer entre les différentes politiques d'aménagement. Son rôle est de donner un avis sur la compatibilité du projet avec le site classé, et en conséquence de débattre sur les questions suivantes :

- le projet contribue-t-il aux objectifs de la protection et sert-il le site classé ?
- dans la mesure où le site est déjà partiellement bâti, que peut-il accepter sans être dénaturé ?

Nous pensons quant à nous que le sauvetage de ce bâtiment, délabré faute d'entretien, ne doit

pas déboucher sur une urbanisation qui l'absorberait et lui enlèverait son caractère de ferme isolée : le rôle du site classé est précisément de résister à la pression urbaine. Si un projet de rénovation nous semble pouvoir accepter quelques logements sociaux, principalement en réhabilitation, le projet proposé est excessif dans le sens de la privatisation. On peut en effet regretter l'abandon de l'idée d'un usage public majoritaire de la ferme Nord. Le Conseil général du Nord a-t-il les moyens d'acheter tout ou partie des locaux ? Une maison du Grand site ne peut-elle y être installée, dans l'idée qu'il ne s'agit pas d'attirer de nouveaux touristes, mais dans l'optique d'une gestion mesurée de la fréquentation ? D'autres usages ne sont-ils pas envisageables, plus en relation avec la vocation initiale de la ferme ? : gîte équestre, hébergements supplémentaires et locaux d'accueil pour le Centre permanent d'initiatives pour l'environnement (CPIE) de Zuydcoote, autres locaux en lien avec l'hôpital ?

En conséquence, si le projet devait être autorisé en l'état, c'est la vision « urbaine » du secteur de l'hôpital qui serait entérinée. Les préoccupations en matière d'urbanisme et de logement, parfaitement légitimes par ailleurs, primeraient sur la protection du site. Le projet entraînerait d'autres aménagements au coup par coup sur cette partie de la dune, ou ailleurs, dans les campings par exemple, auxquels il serait difficile de résister. C'est toute l'économie de la protection qui serait remise en cause. Une solution pourrait alors être de reconsidérer le périmètre du site classé.

A contrario, si l'État devait rappeler fortement le rôle et le statut de cette protection, la décision ne pourrait être qu'un refus du projet en l'état. Dans ce cas, un nouveau projet pourrait être réexaminé en prenant plus en compte ce qui fait l'identité de la ferme : un établissement servant du site, qui devrait être en rapport :

- soit avec le site et les activités de nature qui s'y pratiquent, que ce soit pour sa protection, sa promotion, son étude ou sa surveillance ;
- soit avec les activités de l'hôpital dont la ferme est historiquement une dépendance.

Voici donc posés les termes du débat que je propose à votre commission.



Jean-Luc Cabrit

Annexe : évolution du secteur de la ferme de l'hôpital – juillet 2014

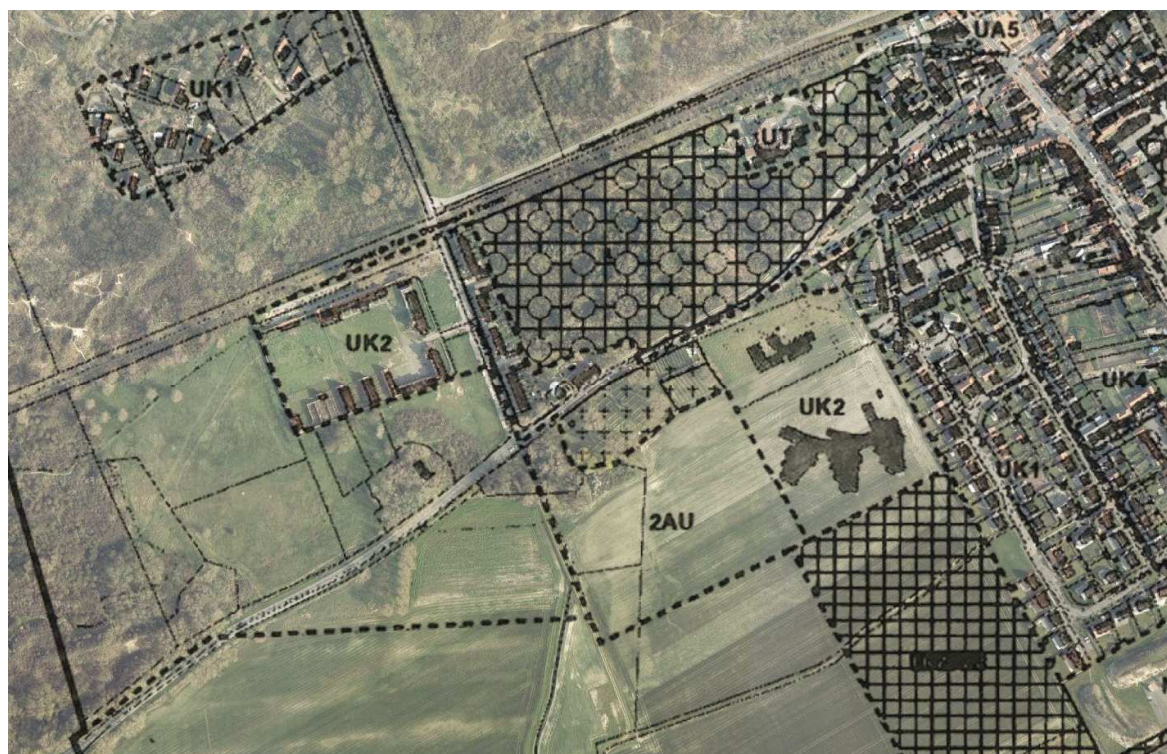
Le développement urbain à l'ouest du bourg tel qu'il est programmé est visible sur les deux photos aériennes suivantes. La photo de gauche, antérieure à 2009, montre que la ferme est bien isolée du village par la dune du Lierre, le parc du cimetière militaire et les zones agricoles. La photo de droite montre le début d'urbanisation de la zone UK2 du PLU. Ce zonage est destiné à du bâti résidentiel autorisant certains établissements d'activité compatibles avec l'habitat. À terme une zone urbaine (2AU) devrait entourer le cimetière militaire, établissant une continuité entre la ferme et le village.



Secteur ouest de Zuydcoote avant 2009
Secteur ouest en 2014



Google maps
Geoportail



Le PLU de Dunkerque - Zuydcoote sur photo aérienne

Fond Google maps



Le zonage du PLU montre les secteurs urbanisables UK2 et 2AU - La zone UK2 est déjà en partie construite. En rouge le site classé