



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

RAPPORT A LA COMMISSION SUPERIEURE DES SITES, PERSPECTIVES ET PAYSAGES

Séance du 29 septembre 2022

Projet et programme d'actions
de l'Opération Grand Site des Dunes de Flandre

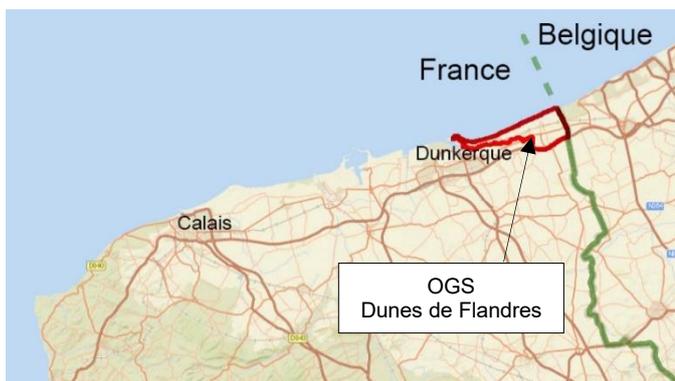
Rapport IGEDD n° 014384-01

établi par

Jean-Luc Cabrit

Inspecteur de l'Administration du Développement Durable

septembre 2022



Situation du projet d'OGS des Dunes de Flandres – *Illustrations JLC*



La côte des Dunes de Flandres – *Source dossier OGS*

1. Des paysages maritimes chargés d'histoire qui attirent nombre de visiteurs

Le projet d'Opération Grand Site (OGS) qui est soumis à l'avis de votre commission¹ s'étend entre Dunkerque et la frontière belge, sur cinq communes du département du Nord : Dunkerque, Leffrinckoucke, Zuydcoote, Bray-Dunes et Ghyvelde. Situé en bord de la mer du Nord, qui compose à elle seule un paysage de magnifiques horizons aux lumières changeantes, ce périmètre de 3000 hectares est partagé entre des côtes en partie urbanisées, le long d'une immense plage de sable clair, et un étonnant paysage de dunes avec des écosystèmes typiques en évolution permanente : dunes blanches à oyats, dunes grises à pelouses sèches, dunes à fourrés, dunes boisées, dunes paraboliques associées à des zones humides (les « pannes »). La plage, longue de quinze kilomètres entre Dunkerque et la frontière, se prolonge sur une dizaine de kilomètres en Belgique, jusqu'à Nieuport, et reçoit chaque année des centaines de milliers de touristes, tant français qu'étrangers.



Dunes grises et dunes à fourrés – Photo JLC 2022

Outre les espaces côtiers, le périmètre de l'opération couvre une partie de l'arrière-pays. Situé autour du bourg de Ghyvelde, il comporte une ancienne dune (dite dune fossile) séparée du cordon dunaire côtier par un *polder littoral* qui s'étend de part et d'autre de la frontière au niveau de la mer et parcourue par le canal de Furnes. Plus au sud, hors périmètre, s'étend un vaste polder, les *Moères*, créé au XVII^e siècle et dont certains points sont à deux mètres au-dessous du niveau de la mer. Le drainage en est assuré par un réseau de fossés et de canaux, les *wateringues*.

Le territoire est marqué par l'industrialisation des XIX^e et XX^e siècles et les reconversions qui ont suivi, mais aussi par l'histoire, ancienne ou plus récente. Des événements dramatiques ont en effet eu lieu notamment pendant les deux guerres mondiales. Il en reste de nombreux vestiges : la ferme Nord de Zuydcoote, construite en 1910 pour les besoins du sanatorium voisin, celui-ci étant devenu hôpital militaire pendant la guerre de 14-18 ; le fort des Dunes à Leffrinckoucke² ; de nombreux blockhaus qui parsèment les espaces dunaires ; des cimetières militaires comme la nécropole nationale de Zuydcoote, avec ses trois secteurs français, anglais et allemand ; et, visibles à marée basse, des épaves de bateaux

¹ L'OGS consiste en un projet collectif de préservation, de gestion et de mise en valeur d'un site classé de grande notoriété et de forte fréquentation, répondant aux principes du développement durable, et dont la mise en œuvre aboutit à l'attribution par le ministre chargé des sites du label « Grand Site de France ». (Art. L.341-15-1 du code de l'environnement) Le périmètre du territoire labellisé peut comprendre d'autres communes que celles incluant le site classé, dès lors qu'elles participent au projet. Ce label est attribué, à sa demande, à une collectivité territoriale, un établissement public, un syndicat mixte ou un organisme de gestion regroupant notamment les collectivités territoriales concernées. La décision d'attribution fixe la durée du label. »

² Le fort des Dunes est un ouvrage fortifié du XIX^e siècle. Il a été intégré par la suite dans la ligne Maginot, puis a été utilisé lors de la bataille de Dunkerque et enfin sous l'occupation allemande.

de l'opération Dynamo³. Cette dernière fait l'objet d'expositions, au musée *Dunkerque 1940 – Opération Dynamo* et au *Musérial du fort des Dunes*.

Enfin, outre les aménagements balnéaires de Leffrinckoucke, Zuydcoote et Bray-Dunes, le périmètre inclut la partie côtière de Dunkerque à l'est du port, en particulier le quartier de Malo-les-Bains, commune fusionnée avec Dunkerque en 1970. Cette station balnéaire offre un étonnant éventail de maisons Art Nouveau, Art Déco ou de style flamand, de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle, mais aussi d'immeubles des années 50. Le territoire a également été marqué dans les années d'après-guerre par un tourisme populaire en bord de mer, qui a abouti à la présence de nombreux campings.



La plaine maritime autour de Ghyvelde – Source dossier OGS

C'est d'ailleurs cette occupation, ainsi que l'artificialisation progressive du territoire, qui ont amené à protéger les derniers espaces de paysage dunaire flamand épargnés par l'urbanisation. La protection du site a en effet été mise en œuvre dans le contexte des grands aménagements industriels et portuaires des années 50 et 60 autour de Dunkerque, qui ont considérablement réduit les secteurs dunaires naturels originels dans le nord de la France, 80% de ceux-ci ayant disparu. Les quelques dunes restantes ont été de surcroît fragilisées par les campings et les extractions de sable.

Le site a donc fait l'objet d'une inscription par arrêté du 25 février 1972, sous le nom de *Dunes de Flandre maritime*. Cette protection s'est vite révélée insuffisante, et le site a finalement été classé le 31 août 1978. Cœur de l'OGS, il est constitué, avec le littoral et le domaine maritime correspondant, de trois parties, interrompues 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. La protection est complétée par les reliquats de l'ancien site inscrit. La superficie du site classé est de 946 hectares, dont 662 terrestres et 284 sur le domaine public maritime.

Une extension du site classé est envisagée pour protéger les milieux dunaires résiduels. Le site inscrit, le 11 septembre 1975, de la dune fossile de Ghyvelde, plus au sud, pourrait également être classé. Une étude d'opportunité doit être lancée prochainement par la DREAL sur ces différents sites.

Le périmètre comprend par ailleurs une réserve naturelle nationale (RNN), celle de la dune Marchand (83 ha), classée en 1974, étendue en 1990, une nouvelle procédure d'agrandissement étant en cours.

L'ensemble des dunes et la majeure partie de la dune fossile de Ghyvelde appartiennent au Conservatoire du Littoral, sur environ 850 hectares. Leur gestion a été confiée au département du Nord

³ L'évacuation de Dunkerque, connue sous le nom de code d' « opération Dynamo » par les Britanniques, est un épisode de la Seconde Guerre mondiale, entre le 26 mai et le 3 juin 1940. Il s'agit d'évacuer les soldats alliés des plages et du port de Dunkerque, après que ces troupes furent coupées de leurs arrières par l'armée allemande, durant la bataille de Dunkerque. Cette opération a inspiré plusieurs films dont « Weekend à Zuydcoote » (1964) de Henri Verneuil, d'après le roman éponyme de Robert Merle (1949) et, récemment, « Dunkerque » (2020) de Christopher Nolan.

au titre des espaces naturels sensibles. Une extension des périmètres autorisés est en cours de réflexion, notamment sur les franges dunaires et le polder agricole de l'arrière-pays.

La valeur du secteur est également reconnue au titre de la biodiversité par différentes mesures de protection ou de gestion, faisant l'objet, outre de nombreuses ZNIEFF (Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique), de trois sites Natura 2000⁴. Ceux-ci recouvrent une bonne partie de l'OGS, avec le département comme opérateur :

- deux zones spéciales de conservation (ZSC) : n°FR3100474 « Dunes de la plaine maritime flamande » (4425 ha, dont 86% en mer), et n° FR3100475 « Dunes flamandaises décalcifiées de Ghyvelde » (195 ha) ;
- une zone de protection spéciale (ZPS) : n°FR3112006 « Bancs des Flandres » (113.223 ha en mer), correspondant aux bancs de sable maritimes qui servent de zone de nidification aux oiseaux marins.

Enfin le périmètre comporte un certain nombre de monuments historiques, dont deux phares et plusieurs villas de Malo-les-Bains. Un site patrimonial remarquable (SPR) est en cours d'élaboration sur la ville de Dunkerque, et un inventaire du patrimoine architectural a été fait sur l'ensemble des communes de la communauté urbaine.



Le front de mer à Malo-les-Bains – Photo JLC 2022

Notons pour terminer ce constat que la communauté urbaine de Dunkerque (CUD) s'est dotée d'un plan local d'urbanisme communautaire qui prend en compte la protection des espaces naturels et qui intègre une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) « paysage et biodiversité » sur l'ensemble de son territoire.

Remarquable par son patrimoine naturel et historique, le site est très attractif. La fréquentation des massifs dunaires a été estimée à environ 250.000 visiteurs en 2014, mais sur le reste du site, les touristes français et étrangers (principalement issus des pays d'Europe du Nord) représentent certainement beaucoup plus. La fréquentation des plages reste saisonnière, mais semble s'élever annuellement à plusieurs centaines de milliers de personnes.

Selon l'Observatoire partenarial du tourisme, qui édite les chiffres-clés du tourisme 2021 sur l'ensemble de la CUD, plus de 70% des lits sont sur trois communes : Dunkerque, Bray-Dunes et Ghyvelde, surtout en hôtellerie de plein-air, à l'est de la CUD. Le nombre de résidences secondaires est impressionnant, en particulier sur Bray-Dunes où il atteint 55% du parc immobilier. Quant au patrimoine historique, culturel

⁴Le réseau européen Natura 2000 comprend des Zones de Protection Spéciales (ZPS), au titre de la directive « Oiseaux » de 1979, visant la conservation des espèces d'oiseaux sauvages, et des Zones Spéciales de Conservation (ZSC) au titre de la directive « Habitats » de 1992, visant la conservation des types d'habitats et des espèces animales et végétales.

et mémoriel, il attire en toutes saisons de nombreux visiteurs, en particulier étrangers : on en dénombre plus d'1,5 millions sur l'année, dont une grande partie est liée aux musées ou au patrimoine culturel.

Face à ces chiffres conséquents, face aussi à la pression humaine exercée sur les milieux naturels, l'enjeu est donc d'accueillir les nombreux visiteurs en préservant les paysages des dunes et en valorisant les sites de mémoire, dans une logique de développement durable, le tout en tenant compte de la dimension transfrontalière des milieux et des paysages.

Afin de rencontrer les porteurs de projet, votre rapporteur s'est rendu sur place du 21 au 23 juin dernier et a pu se rendre compte des enjeux et de l'avancement de la mise en œuvre de l'OGS, évaluer la pertinence du périmètre et de la gouvernance, ainsi que du programme d'actions proposé, et visiter un certain nombre de réalisations et de projets en cours. Il était accompagné au titre des services déconcentrés de l'État par la DREAL et l'architecte des bâtiments de France.

2. Un projet porté par la communauté urbaine de Dunkerque

Le projet d'Opération Grand Site remonte au début des années 2010. Il est alors porté par le syndicat intercommunal des Dunes de Flandre (SIDF). Le syndicat, propriétaire d'équipements de loisirs et de certains espaces naturels, regroupe les communes de Bray-Dunes, Dunkerque, Leffrinckoucke et Zuydcoote. Il gère en particulier la sécurité et la propreté des plages et anime différentes actions pédagogiques à destination des scolaires. Un groupe de travail « mise en valeur et préservation des espaces naturels » mis en place en 2011, élabore les premières réflexions. Les élus sollicitent le lancement de l'opération, qui est officialisé par lettre du 13 décembre 2012 de la ministre de l'Ecologie Delphine Batho. Cette lettre insistait en particulier sur la nécessité d'assurer la cohérence et de sauvegarder le caractère exceptionnel de ce territoire, et en conséquence « *que les projets d'urbanisation et de transport soient en adéquation avec les objectifs d'excellence fixés* ».

Différentes études sont lancées, dont une étude sur la vulnérabilité des milieux naturels, par le CPIE (centre permanent d'initiatives pour l'environnement) Flandre Maritime, et un diagnostic de territoire sur les sports de nature, en 2012, puis une étude paysagère réalisée par la CUD et l'AGUR (agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque) et une étude de fréquentation, en 2014. L'AGUR va accompagner l'OGS tout au long de la démarche et continue de le faire aujourd'hui.

Par ailleurs, le portage de l'OGS a été transféré en 2015 du SIDF à la CUD. De nouvelles études sont alors lancées : valorisation des vestiges militaires en 2016 et étude sur la ferme Nord en 2017. Cette dernière faisait suite à une décision ministérielle défavorable de création de 36 logements dans la ferme, en site classé, après avis de votre commission du 2 avril 2015. La ferme a par ailleurs été lauréate de l'appel à projet « réinventer le patrimoine » en 2019⁵. De nombreuses autres études et réflexions, dues au Conservatoire du Littoral, à la CUD, à l'AGUR, au département ou à la DREAL, vont alimenter le projet, par exemple sur la batterie de Zuydcoote, sur les canaux, sur le fort des Dunes, etc. Un plan de paysage, dont la CUD a été lauréate en 2017, a été lancé en 2019, les phases diagnostic et concertation ayant été achevées en mars et octobre 2021. Enfin, une étude sur le schéma d'accueil a débuté en octobre 2021 et devrait aboutir prochainement.

Notons pour finir que différents projets transfrontaliers sont également à l'œuvre, tant sur la biodiversité et le climat (projet LIFE FLANDRE 2014-2020) que sur les éco-destinations transfrontalières (projet Interreg VEDETTE, 2017-2021). Nous y reviendrons.

L'ensemble de ces études et des réflexions menées par la CUD et les différents partenaires du territoire, ainsi que les nombreuses réunions publiques et ateliers participatifs, ont permis de définir l'esprit des lieux, les valeurs et les enjeux du site, et d'aboutir au projet d'OGS et au programme d'actions présenté aujourd'hui à votre commission. Ce projet, actuellement en cours de réalisation, se veut fondé sur la sobriété, la résilience, l'innovation, avec une volonté de mobiliser les habitants. Il doit permettre une meilleure prise en compte du paysage dans l'aménagement, valoriser et gérer les espaces naturels,

⁵ Cet appel à projet a été lancé par le ministère de la Cohésion des territoires et le ministère de la Culture

mettre en avant l'histoire du site, mais aussi diminuer la place de la voiture, favoriser de nouveaux comportements, contribuer à la lutte contre le changement climatique.

3. Une gouvernance partenariale et un périmètre qui reflète les priorités d'action

3.1. Une gouvernance associant la CUD et de nombreux partenaires

La démarche, portée par la CUD, est partenariale. L'OGS comporte ainsi un comité de pilotage, co-présidé par le président de la CUD et le sous-préfet de Dunkerque, qui regroupe les élus, les administrations d'Etat, le Conservatoire du Littoral, l'AGUR et le CPIE Flandre Maritime, ainsi que différents techniciens issus des services concernés.

Un comité technique, qui soumet ses propositions au comité de pilotage, définit la démarche Grand Site, étudie les propositions de différents groupes de travail et coordonne le programme d'actions.

Ces groupes de travail sont au nombre de cinq : environnement, biodiversité, paysage ; gestion du trait de côte ; histoire, mémoire, patrimoine ; schéma d'accueil et organisation de la découverte ; communication et promotion.

Cette organisation associe une trentaine de partenaires, institutionnels et associatifs, parmi lesquels, outre les services de l'État, la Région, le Département et les cinq communes, on peut citer le Conservatoire du Littoral, l'AGUR, le SIDF, le CPIE Flandre Maritime, les offices de tourisme, Voies Navigables de France, la chambre d'agriculture, le réseau des Grands Sites de France, l'Hôpital Maritime de Zuydcoote, et beaucoup d'autres, parmi lesquels plusieurs partenaires belges, notamment la Province Flandre Occidentale.

Il faut ici évoquer le souci de la maîtrise d'ouvrage d'associer les habitants, à la fois en les sensibilisant aux enjeux de protection du site, notamment par le biais du réseau associatif local et l'organisation de chantiers éco-citoyens, mais aussi en communiquant sur la démarche en cours, via plusieurs outils (exposition itinérante, boîtes à idées, outils pédagogiques comme la « malle vagabonde », site internet...). L'action a été alimentée par une consultation « Changer la vie ensemble », menée par la CUD en 2021, qui a reçu plus de 3000 contributions.

La visite d'inspection a par ailleurs montré que les élus des petites communes sont confrontés à nombre de difficultés (pression touristique, incivilités, dégradations, manque de moyens...). Ils souhaitent être mieux associés aux projets en cours, et être mieux écoutés lors des prises de décision concernant le projet.

Face à ces attentes, la CUD a mis en place une rencontre trimestrielle des maires, afin de les informer de l'avancement du projet et d'entendre leurs demandes. Votre rapporteur approuve cette initiative qui permettra de conforter le dialogue et de faciliter la résolution des problèmes de terrain.

3.2. Fonctionnement, équipe-projet

En matière de fonctionnement l'opération comporte une équipe-projet solide, relevant essentiellement de la CUD. Elle est montée en puissance au fil du temps, pour évoluer aujourd'hui vers un rôle de cellule technique d'appui aux porteurs de projets publics ou privés dans le périmètre de l'OGS.

Outre deux postes à temps partiel (20%) dont l'un sur le management et l'autre sur le tourisme de mémoire et les modes de déplacements doux, elle comporte quatre chefs de projet, salariés de la CUD à plein temps, chacun en charge des quatre grands thèmes du projet : « Grand Site de France » ; « paysage, biodiversité et développement local » ; « communication/promotion » et « Ferme Nord ». Certains de ces postes ont fait l'objet de financements européens, dans le cadre du programme Vedette, entre 2018 et 2022, à hauteur de 30 à 50%.

L'équipe projet associe en outre les compétences d'un paysagiste-concepteur de l'AGUR et d'un écologue du CPIE Flandre Maritime, tous deux à temps partiel, dans le cadre de subventions de la CUD. L'équipe s'adjoint différents experts thématiques issus des structures des partenaires, en fonction des sujets traités.

Le budget alloué au fonctionnement de l'OGS est difficilement chiffrable, étant essentiellement intégré au fonctionnement de la CUD.

La gouvernance mise en place s'appuie sur une organisation territoriale solide, la communauté urbaine, soutenue par des partenaires très présents sur le terrain et animée par une équipe-projet très qualifiée et dynamique.

3.3. Une dimension originale de l'OGS : la coopération transfrontalière et régionale

Depuis de nombreuses années, le territoire des Dunes de Flandre noue des partenariats avec ses voisins européens ou régionaux, pour mener des projets de cohérence territoriale sur diverses thématiques : accueil du public, gestion des sites naturels, échanges de bonnes pratiques, promotion du territoire. On citera en particulier :

- le projet Interreg VEDETTE (*Vers une EcoDestination Transfrontalière d'Excellence - 2017-2022*), qui réunit douze partenaires français et flamands, afin de développer une vision franco-flamande cohérente pour gérer un ensemble paysager transfrontalier de Dunkerque à Nieuport. Le travail porte sur les mobilités douces, la gestion écologique des franges dunaires et l'accueil du public.
- le projet LIFE + FLANDRE, projet conjoint de restauration de la nature dans les dunes littorales entre Dunkerque (France) et Westende (Belgique), porté par l'Agence Nature et Forêts du Gouvernement Flamand, le Conservatoire du littoral et le Département du Nord, et cofinancé par l'Union européenne. Il s'agit en particulier de renforcer le réseau Natura 2000 d'habitats et d'espèces d'intérêt communautaire dans les deux pays.

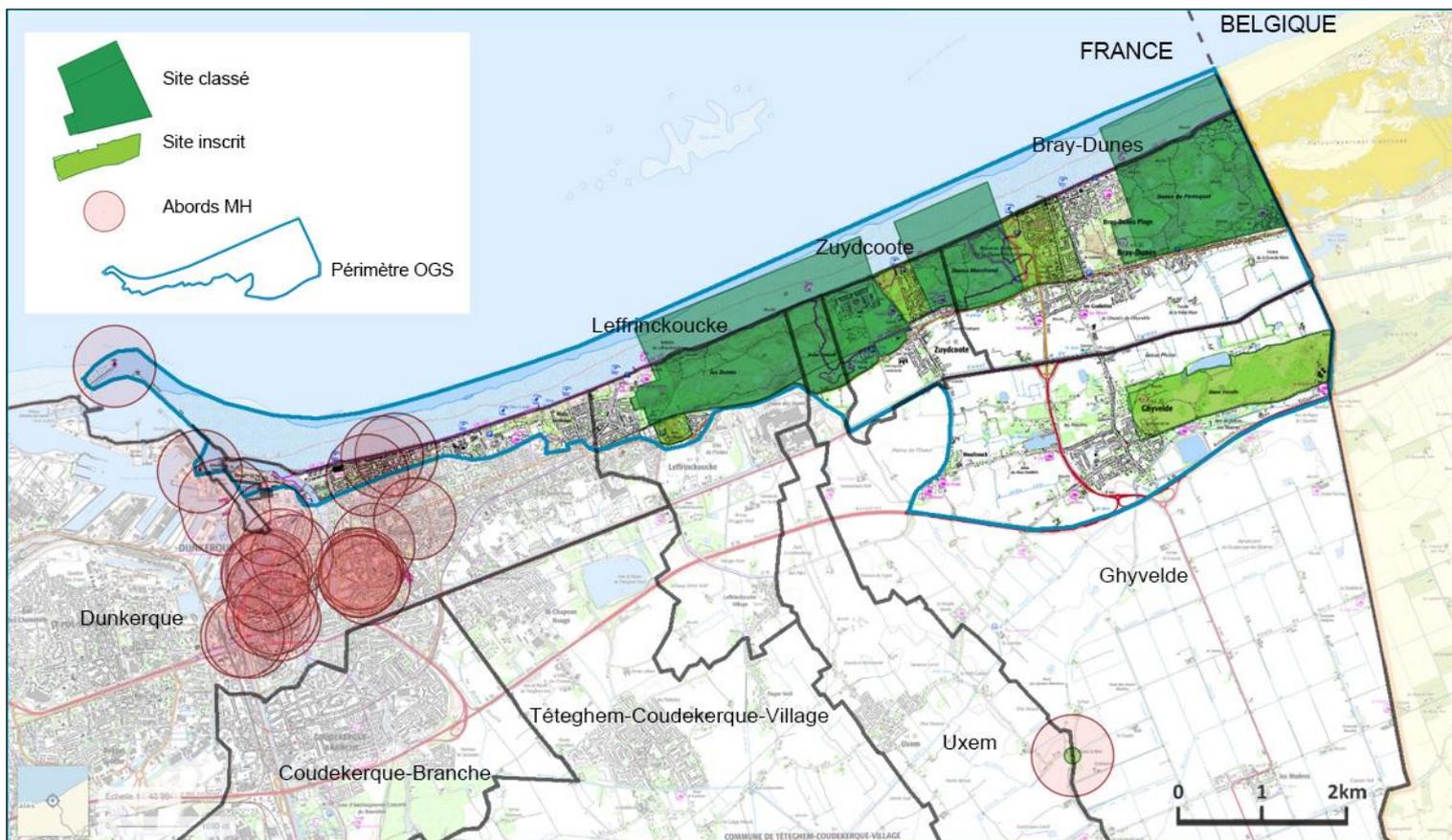
Sur le plan régional, un partenariat a été mis en place depuis plusieurs années avec les Grands Sites de la Baie de Somme et des Deux-Caps et les agences de développement et de réservation touristiques (ADRT) des trois départements, pour encourager sur les trois destinations la fréquentation hors saison des visiteurs d'Europe du nord et du bassin parisien, dans le respect du site et de l'esprit des lieux. Ce projet devrait entrer dans une phase plus concrète avec la promotion d'un tourisme sans voiture.

Le partenariat entre l'OGS et ses voisins des Hauts-de-France et de la Belgique permet un travail de coopération exemplaire, en particulier sur la gestion de la biodiversité, les circulations douces, l'accueil des visiteurs et le respect du site. Il ne peut être qu'approuvé et encouragé.

3.4. Le périmètre de l'OGS

Le périmètre de l'opération ne s'appuie pas sur les limites administratives des communes concernées, mais sur un certain nombre d'entités paysagères caractéristiques : dunes, littoral, arrière-pays avec sa dune fossile et ses polders agricoles, patrimoine bâti balnéaire, éléments portuaires, et enfin sites de mémoire liés aux guerres mondiales et à l'opération Dynamo. Ce périmètre reflète l'une des particularités de l'OGS : la forte proportion d'espaces urbanisés, représentant un tiers de sa surface, complété d'un tiers de milieux dunaires ou boisés, la plupart en site classé ou inscrit, et d'un tiers de milieux agricoles en grande culture ou en maraîchage.

Ce périmètre, défini comme territoire de projet, est inclus dans les limites de la communauté urbaine. Il est conçu dans un objectif de gestion des espaces naturels et patrimoniaux caractéristiques de la côte et de l'arrière-pays, l'ensemble étant soumis à une pression touristique forte, mais il reste d'une taille raisonnable et adaptée aux problématiques en cours, en particulier afin de favoriser l'appropriation du projet par les habitants.



Périmètre de l'OGS "Dunes de Flandre" et protections patrimoniales en cours – JLC sur fonds Geoportail et Atlas des patrimoines

Le périmètre de l'OGS apparaît pertinent à ce stade, car il s'appuie à la fois sur le paysage et sur l'histoire, en intégrant les différentes composantes de l'esprit des lieux : plages, polders, dunes, histoire, traditions.

A plus long terme, le périmètre de l'opération pourrait évoluer vers la prise en compte de nouveaux secteurs de l'arrière-pays, comme les polders (les « Moères ») au sud de Ghyvelde, les paysages agricoles intérieurs maraîchers, voire même certains secteurs urbains, qui pourraient encore enrichir la mosaïque des paysages et permettre de diversifier la politique d'accueil, de mieux répartir les flux touristiques et de maîtriser la qualité du développement urbain.

4. Un programme d'actions ambitieux et en grande partie réalisé

4.1. Un projet de reconquête et de partage de la valeur du site

Le projet comporte six orientations stratégiques : paysage et nature, patrimoine et histoire, accueil et découverte, développement durable du territoire, coopération transfrontalière, association des habitants. Les études préalables et les groupes de travail ont permis d'élaborer un diagnostic partagé et de définir un plan d'actions prévisionnel validé par le comité de pilotage du 27 novembre 2019.

- **Préserver le cœur du Grand Site et révéler la valeur de ses paysages** : sur la base du constat d'espaces naturels fragmentés et inégalement protégés, formant des milieux naturels en évolution permanente subissant de fortes pressions (fréquentation, urbanisation...), il s'agit de mieux gérer les paysages et la biodiversité, de préserver et valoriser l'espace littoral et les dunes classées, d'accompagner et de sensibiliser les acteurs à l'environnement ;

- **Sauvegarder, structurer et valoriser les sites de mémoire** : cet axe porte sur la réhabilitation des sites historiques majeurs, essentiels dans le développement touristique, avec la mise en œuvre d'un « musée à ciel ouvert » soulignant le lien qui existe entre espaces naturels et vestiges militaires. Il s'agit également de mettre en valeur un patrimoine architectural, notamment de villas balnéaires (mais aussi d'après-guerre) ;
- **Améliorer l'accueil et l'organisation de la découverte du Grand Site** : il s'agit, face à une surfréquentation difficile à maîtriser, d'agir sur les équipements (routes, parkings, liaisons douces, signalétique, espaces d'accueil). A cet effet il est prévu de définir un schéma d'accueil, d'organiser l'accès multimodal au site et de mieux gérer les sports de nature et la randonnée ;
- **Conforter le développement local durable** : mieux sensibiliser les usagers en intégrant les dimensions du site (esprit des lieux, biodiversité, qualité des paysages, histoire...), l'enjeu étant la mise en valeur des activités traditionnelles et des savoir-faire locaux, en développant le tourisme durable, en valorisant le territoire agricole et en associant les acteurs locaux ;
- **Donner une dimension transfrontalière à l'OGS** : il s'agit de renforcer les partenariats et la coopération transfrontalière existante, notamment en harmonisant les règles d'usage, les itinéraires, l'information aux usagers, l'objectif étant d'« effacer la frontière franco-flamande » ;
- **Associer les habitants et mettre en œuvre l'Opération Grand Site** : la réussite du projet est en partie conditionnée par les perceptions paysagères des habitants, leur attachement au territoire et leurs rapports avec les visiteurs, pris en compte dans le projet *via* des démarches participatives adaptées.

Un programme de 46 actions a été défini, sur la période 2019-2023, ciblé, on l'a vu, sur un périmètre relativement resserré, autour des sites patrimoniaux ou naturels et des vestiges militaires, confrontés à l'afflux des visiteurs. Chaque action, qu'elle corresponde à des interventions de gestion, des opérations d'investissement ou du fonctionnement, fait l'objet d'une maîtrise d'ouvrage et de financements spécifiques, y compris pour des actions expérimentales, transfrontalières en particulier.

4.2. Des investissements considérables pour l'accueil, le tourisme de mémoire et l'environnement

En matière d'investissement, les montants des opérations terminées, engagées ou prévues dans le programme sont très impressionnants. Ils sont révélateurs de la volonté de la maîtrise d'ouvrage à réaliser les projets et à trouver des financements extérieurs, en particulier européens. Un tableau récapitulatif manque malheureusement dans le dossier, mais si l'on en juge par les montants figurant dans les fiches-actions, le total des investissements dépasse les 60 millions d'euros, dont une cinquantaine a déjà été engagée. Ainsi les projets *Life + Nature « Flandre »* ou *Vedette (Interreg V)* de restauration des milieux dunaires ou de valorisation et de gestion écologique aux abords des sites patrimoniaux naturels transfrontaliers ont-ils déjà été réalisés ou sont en cours, à hauteur d'une douzaine de millions d'euros, également financés par le département et le Conservatoire du Littoral avec la participation des communes sur certains travaux de gestion des franges dunaires.

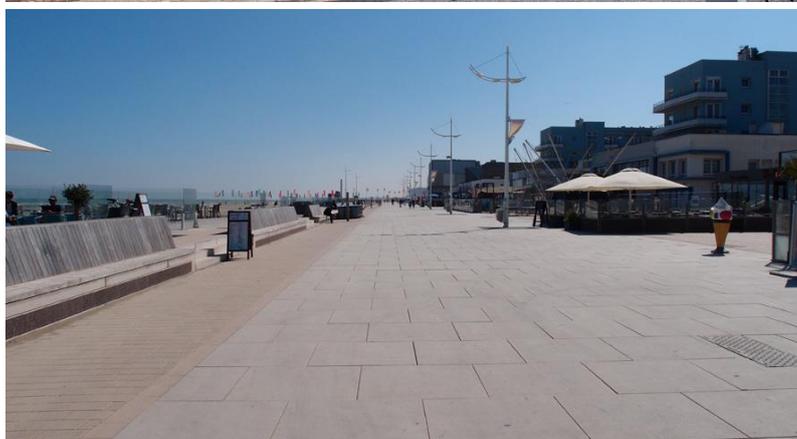
Par ailleurs, la CUD a un rôle de maîtrise d'ouvrage d'un grand nombre d'actions : elle finance et pilote 22 des 46 actions du programme. Elle a ainsi investi des sommes considérables dans des travaux de requalification, en particulier des digues ouvertes à la promenade (environ 20 M€), travaux comprenant également des aménagements de défense contre la mer. On peut aussi citer la modernisation et l'extension du musée *Dunkerque 1940 - Opération Dynamo* (1,6 M€) ; la mise en place du *Musée à ciel ouvert – Chemins de mémoire*, pour 1 M€ ; l'aménagement du musée du fort des Dunes, cofinancé avec la commune de Leffrinckoucke (2 M€), l'aménagement de ses abords étant en cours de définition.

Pour terminer cette partie, indiquons que de nombreuses actions, avec des maîtres d'ouvrages divers (CUD, communes, département, CPIE, SIDF, propriétaires, entreprises...) sont financées sur crédits propres ou sur les différents budgets de fonctionnement, en matière de sensibilisation et d'offre de découverte, d'études, de circulations douces, de stationnement, d'accueil des camping-cars, d'entretien et de gestion des espaces naturels, etc.

Le programme présenté, entamé en 2019, prévoyait un échelonnement des actions sur 5 ans, de 2019 à 2023. Dans la mesure où une bonne partie de ces opérations a été réalisée, le calendrier présenté dans le dossier mériterait d'être réactualisé et les priorités des prochaines années être clairement indiquées.

4.3. Quelques réalisations

On peut regretter que le dossier présenté mette peu en avant les projets déjà mis en œuvre ou en cours dans le cadre de l'OGS. Pourtant les acteurs locaux en ont déjà réalisé un certain nombre, et la visite de l'inspection générale a permis de constater de belles réalisations. On peut citer la requalification sur quatre kilomètres de digues de promenade, incluant un travail de renaturation lorsqu'elles longent des secteurs de dunes ; le réaménagement de parkings comme ceux de la Licorne à Dunkerque, de la réserve naturelle de la dune Marchand ou du front de mer de Zuydcoote ; l'aménagement de la véloroute et de la voie verte européenne.



En haut à g. et à d. : le musée du fort des Dunes à Leffrinckoucke

A g. au milieu : les réaménagements et la piétonisation de la digue des Alliés à Dunkerque

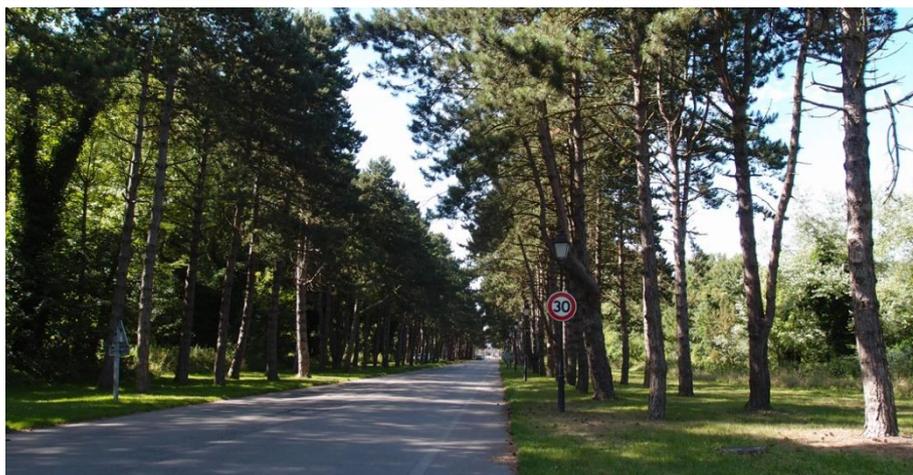
A g. en bas : la renaturation du parking de la Licorne à Dunkerque et la suppression des enrobés

Photos JLC 2022

On peut aussi citer des travaux moins visibles, comme l'enfouissement de lignes électriques sur le territoire de la commune de Ghyvelde, en particulier au niveau du site inscrit de la dune fossile. Mais il ne faut pas oublier les opérations de gestion, comme celles que le département met en œuvre sur les dunes, en lien avec ses voisins belges ; le travail de protection et de réengraissement des dunes embryonnaires par la CUD ; les actions de nettoyage des plages par le SIDF ; l'accompagnement pédagogique et pratique du CPIE auprès du public, des campings, etc.

Outre ces réalisations, il faut évoquer le projet, en préparation, de réhabilitation de la ferme Nord de Zuydcoote (action 3.1.2.). La réhabilitation de ce beau bâtiment néo-flamand devrait se faire en deux temps, après avoir effectué des travaux conservatoires urgents de clos et de couvert, qui seront lancés cet automne. Une première phase de travaux prévoit la restauration et la réutilisation des bâtiments Nord, abritant, outre la maison du Grand Site et un espace d'exposition, une halte randonnée, les bureaux du SIDF, du CPIE et de services du département du nord. Un financement de 6,4 M€ a été réuni par la CUD, notamment avec la participation de la Fondation du Patrimoine, du Département et de l'Etat. Dans un second temps est envisagé le développement de différents services dans la partie sud, avec restauration, hébergement, microbrasserie, artisanat...

Lors de la visite, s'est confirmée la nécessité d'une réflexion globale paysagère sur les abords de la ferme, afin de régler les questions d'insertion du bâti proche, de mise en valeur de la cour intérieure, d'intégration du stationnement, de raccordement avec la véloroute, ce qui correspond au niveau attendu pour l'entrée d'un grand site et de son environnement paysager.



En haut à g. et à d. : la ferme Nord à Zuydcoote

A g. en bas : l'allée de pins entre la ferme Nord et l'hôpital maritime

Photos JLC 2014

4.4. Points de vigilance

- **la dune du perroquet** : située le long de la frontière belge, elle est incluse dans le site classé. Elle comporte un camping, en deux parties, l'une au nord, près de la mer, l'autre au sud, le long de la RD60.

Ce camping, qui existait depuis longtemps au moment du classement en 1978, s'est artificialisé progressivement, avec des centaines de mobil-homes permanents, et fait l'objet depuis des décennies d'une vigilance particulière de l'administration. Le reste de la dune classée est propriété du Conservatoire du littoral, qui vient d'acquérir les terrains situés entre les deux parties du camping, permettant dans un proche avenir de retrouver un couloir écologique transfrontalier vers la dune du Westoek côté belge. Un schéma directeur est en cours de réalisation par le propriétaire du camping pour une meilleure intégration paysagère et écologique : il convient de le suivre et d'encourager la démarche.

- **Eoliennes** : un parc éolien en mer est prévu au large de Dunkerque. Il comporte l'installation de 46 éoliennes à environ 11 km des côtes, sur 50 km², pour une puissance installée de 600 MW. Sa mise en service est prévue pour 2026 ou 2027. Le débat public s'est déroulé de septembre à décembre 2020.

En juillet 2021, l'État belge, la Région de Flandre et la commune de la Panne avaient déposé une requête, devant le tribunal administratif de Lille, puis, le 26 avril 2022, une plainte auprès de la Commission européenne, pour obtenir l'annulation du projet, défini selon elle sans concertation, en limite de ses eaux territoriales. Elle craint en outre des entraves à la circulation maritime à destination et en provenance du Royaume-Uni. Le dossier est en cours d'examen par la Commission européenne.

Si ce projet, lancé par l'Etat et justifié dans son principe par la lutte contre le changement climatique, fait l'objet de tels conflits, il ne remet nullement en cause l'OGS ni ne porte atteinte au site classé, dont l'objet était moins de protéger les vues sur la mer que de conserver les reliquats d'espaces naturels dunaires.

5. Avis du rapporteur - Conclusion

Lancée en 2012, l'Opération Grand Site « Dunes de Flandres » a déjà à son actif de nombreuses études et réalisations. Une gouvernance solide a été mise en place. Le portage est assuré par la Communauté urbaine de Dunkerque, avec une ingénierie de projet compétente et active. Les élus sont investis et les enjeux apparaissent partagés.

La commission départementale de la nature, des paysages et des sites du Nord du 27 janvier 2022 a donné un avis favorable, avec une voix contre, motivée par le parc éolien en mer, et une abstention.

Le périmètre a été élaboré collégialement et correspond bien aux problématiques, qu'elles visent à la protection de la biodiversité, des paysages et du patrimoine historique, qu'elles touchent à la gestion et à l'accueil des flux touristiques, ou qu'elles prennent en compte les aspects transfrontaliers.

Le programme d'actions présenté a déjà beaucoup avancé et a fait l'objet d'investissements considérables. On peut regretter qu'une synthèse sous forme de tableau n'ait pas été incluse dans le dossier, avec un calendrier, les priorités et les financements, même si la plupart de ces informations figurent dans les fiches-actions. Dans la mesure où le programme couvre la période 2019-2023, il apparaît nécessaire à ce stade charnière pour le projet, d'établir un calendrier pour les prochaines années, en précisant les actions prioritaires et les budgets correspondants.

Parmi les dossiers en cours ou à entreprendre dans les années à venir, on peut noter : la première phase de la réhabilitation de la ferme Nord, future maison du grand site et ses abords ; l'aménagement des abords du fort des Dunes ; la finalisation du schéma d'accueil et d'organisation de la découverte, qui permettra d'avoir une vision globale et cohérente de la localisation des stationnements. Enfin, le travail doit être poursuivi en ce qui concerne la gestion de la fréquentation des milieux dunaires, le traitement de leurs franges urbanisées et l'insertion des campings.

En conclusion, le rapporteur propose à votre commission d'émettre un avis favorable au projet et au programme d'actions de l'Opération Grand Site « Dunes de Flandre ».

Votre commission pourra s'inspirer, pour ses recommandations, des observations évoquées au fil du rapport, à savoir :

- l'établissement d'un calendrier pour les prochaines années, avec l'affichage des priorités et des financements correspondants ;
- l'aboutissement de quelques actions-phares : ferme Nord (première tranche), fort des Dunes, schéma d'accueil, intégration des campings, aires de camping-cars, etc..

Enfin, dans la mesure où plusieurs projets ont déjà été lancés, il serait dommage de ne pas garder de trace des progrès réalisés suite aux travaux entrepris : en attendant l'observatoire du paysage prévu dans le programme, on pourrait suggérer de mettre en œuvre rapidement un suivi photographique de type avant/après dédié aux réalisations de l'OGS.

A plus long terme, peut-être conviendra-t-il d'envisager l'extension du périmètre du Grand Site, en fonction du programme envisagé, sur l'arrière-pays maraîcher et les Moères. Le rapporteur souligne également le grand intérêt de l'architecture des années 50/60, correspondant à la période de la reconstruction d'après-guerre, et pour laquelle la mission patrimoine de la ville de Dunkerque a déjà édité un certain nombre de plaquettes. On peut aussi évoquer le patrimoine maritime, qu'il soit portuaire ou lié aux restes des bateaux de l'opération dynamo.

Enfin l'extension du site classé aux milieux dunaires résiduels et le classement de la dune fossile de Ghyvelde apparaissent souhaitables, en tenant compte des résultats de l'étude d'opportunité à venir.

Je tiens à saluer les porteurs de projet, pour leur énergie, leur volonté de travailler ensemble et l'opiniâtreté de la démarche de toute l'équipe technique. Je remercie également la DREAL, très présente sur le terrain, qui par son exigence de qualité et son appui technique a contribué à l'émergence de ce beau dossier.



Jean-Luc Cabrit



La dune fossile de Ghyvelde – Photo JLC 2022