

Plan Local  
d'Urbanisme  
Intercommunal  
Habitat Déplacements

Communauté Urbaine de Dunkerque



# Rapport de présentation

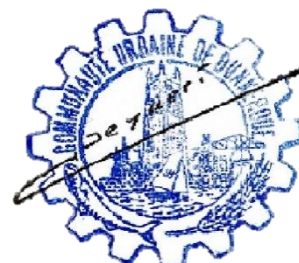
**TOME 1 : DIAGNOSTIC TERRITORIAL**  
INTRODUCTION

Vu pour être annexé à la délibération du 19 décembre 2022  
approuvant le PLUI HD

Pour le Président,

Le Vice-Président en charge du Personnel,  
de l'Urbanisme réglementaire et de la  
Politique de la Ville

**Martial BEYAERT**





# Sommaire

## PARTIE 1 INTRODUCTION

<b>LE PLAN LOCAL D'URBANISME HABITAT DEPLACEMENTS (PLUI HD) DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE DUNKERQUE .....</b>	<b>4</b>
1. QU'EST-CE QU'UN PLAN LOCAL D'URBANISME HABITAT DEPLACEMENTS .....	4
1.1. Pourquoi élaborer un PLUI HD ? .....	6
1.2. Les pièces constitutives du PLUI HD .....	7
1.3. Les grandes étapes d'élaboration du PLUI HD .....	9
1.4. La gouvernance .....	10
1.5. La santé et le PACET (Plan Air Climat Energie Territorial) comme fils conducteurs du PLUI HD .....	12
2. LA COMMUNAUTE URBAINE DE DUNKERQUE .....	16
2.1. Le développement historique du territoire .....	17
2.2. Le positionnement géographique du territoire .....	20



# Le Plan Local d'Urbanisme Habitat Déplacements (PLUI HD) de la communauté urbaine de dunkerque

## 1. QU'EST-CE QU'UN PLAN LOCAL D'URBANISME HABITAT DEPLACEMENTS

Le PLU est un outil de planification mais est aussi un document d'urbanisme réglementaire de droit commun qui régit notamment les possibilités de constructions et d'usages des sols. Il est élaboré, puis peut évoluer dans le cadre de procédures encadrées par le code de l'urbanisme.

Depuis 2012, la Communauté Urbaine de Dunkerque dispose du Plan Local d'Urbanisme communautaire (PLUc) et inscrit son action à l'échelle intercommunale sur le volet urbanisme. En revanche, les thématiques Habitat et Déplacements font l'objet de 2 autres documents distincts, à travers le Programme Local de l'Habitat (PLH) et le Plan de Déplacements Urbains (PDU).

Le PLUi Habitat Déplacements offre la possibilité d'intégrer, dans le projet d'aménagement du territoire, la politique de l'habitat (PLUi tenant lieu de Programme Local de l'Habitat) et la politique des transports et déplacements (PLUi tenant lieu de Plan de Déplacements Urbains).

La Communauté Urbaine de Dunkerque étant compétente sur ces 2 thématiques.

Ce PLUi intégrant la politique de l'habitat et la politique des déplacements est appelé PLUi HD.

Le PLUi HD traduit les priorités d'aménagement du territoire et donne à la Communauté Urbaine de Dunkerque un cadre de cohérence opérationnelle pour les différentes actions et opérations, publiques ou privées.

Il doit permettre d'assurer la diversité des fonctions urbaines prévues par la loi et de concilier notamment les enjeux de construction de logements, de mobilités, de développement économique, de qualité du cadre de vie et de modération de la consommation d'espaces.

Le PLUi HD permet à la CUD de se doter d'un outil de planification en phase avec la réalité du fonctionnement et de l'organisation du territoire communautaire, qui dépassent les simples frontières communales.

Il permet également une mutualisation des moyens et des compétences sur un territoire cohérent et équilibré au sein duquel peuvent s'exprimer les solidarités entre communes, aussi bien en matière de valorisation des qualités et atouts du territoire (patrimoine, culture...) que d'économies de consommation foncière, ou de renforcement du poids de certains projets.

Comme le faisait les PLUc de 2012, le PLUi HD continue à préciser le droit des sols.

Mais au-delà, c'est un véritable outil de planification du territoire. Il permet d'exprimer le projet de la Communauté de communes sur l'intégralité de son territoire et pourra intégrer, dans une présentation d'ensemble, tous les projets d'aménagement structurants le territoire intercommunal. Il présente également les actions et opérations envisagées en matière d'espace public, de transport, de paysage, d'environnement et de renouvellement urbain.

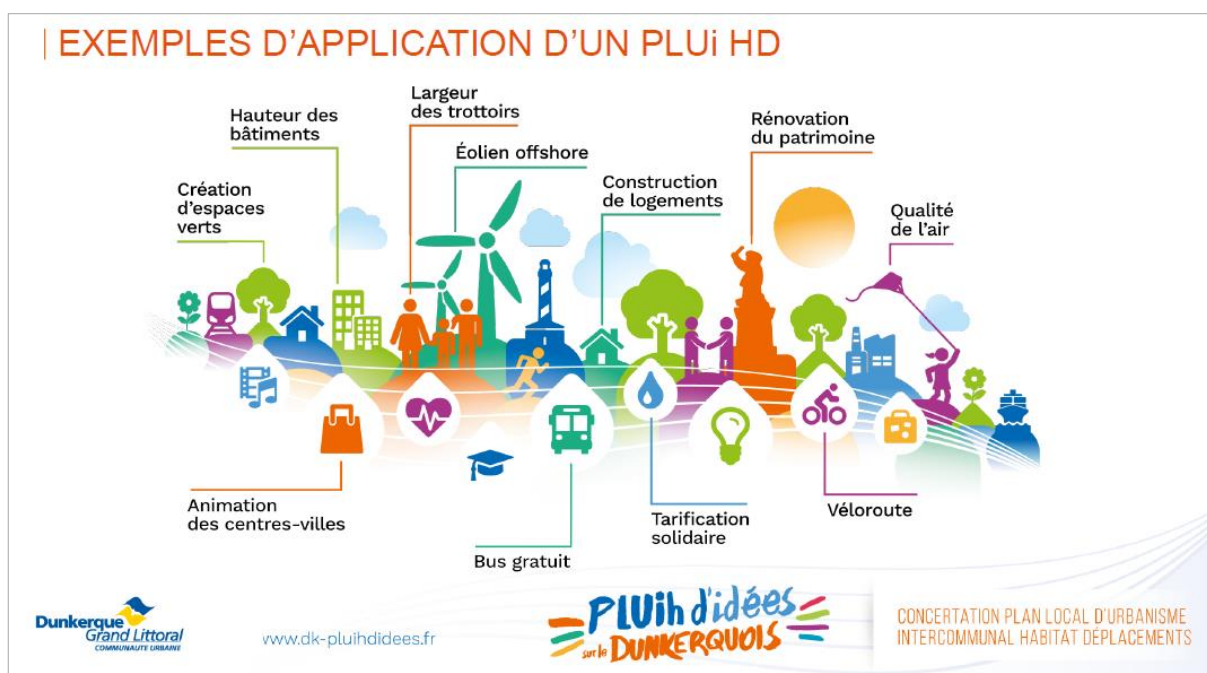
Le PLUi HD intègre complètement ces 3 dimensions en renforçant leur articulation en elles.

Ainsi, le PLUi HD regroupe et assure la cohérence de ces trois documents de planification :

- Un Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi), qui encadre les autorisations d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager, etc.) ;
- Un Programme Local de l'Habitat (PLH) qui définit les futures réalisations de logements ;
- Un Plan de Déplacements Urbains (PDU) qui programme les actions et politiques dans le domaine des transports.

Le Plan Local d'Urbanisme intercommunal Habitat et Déplacements (PLUi HD) est donc un document juridique qui structure les politiques en matière d'urbanisme, d'habitat et de transport sur le territoire pour les 10 à 15 prochaines années.

Il intervient à la fois sur les aspects stratégiques, programmatiques et opérationnels, énonçant des règles à court terme inscrites dans une vision prospective à plus long terme.

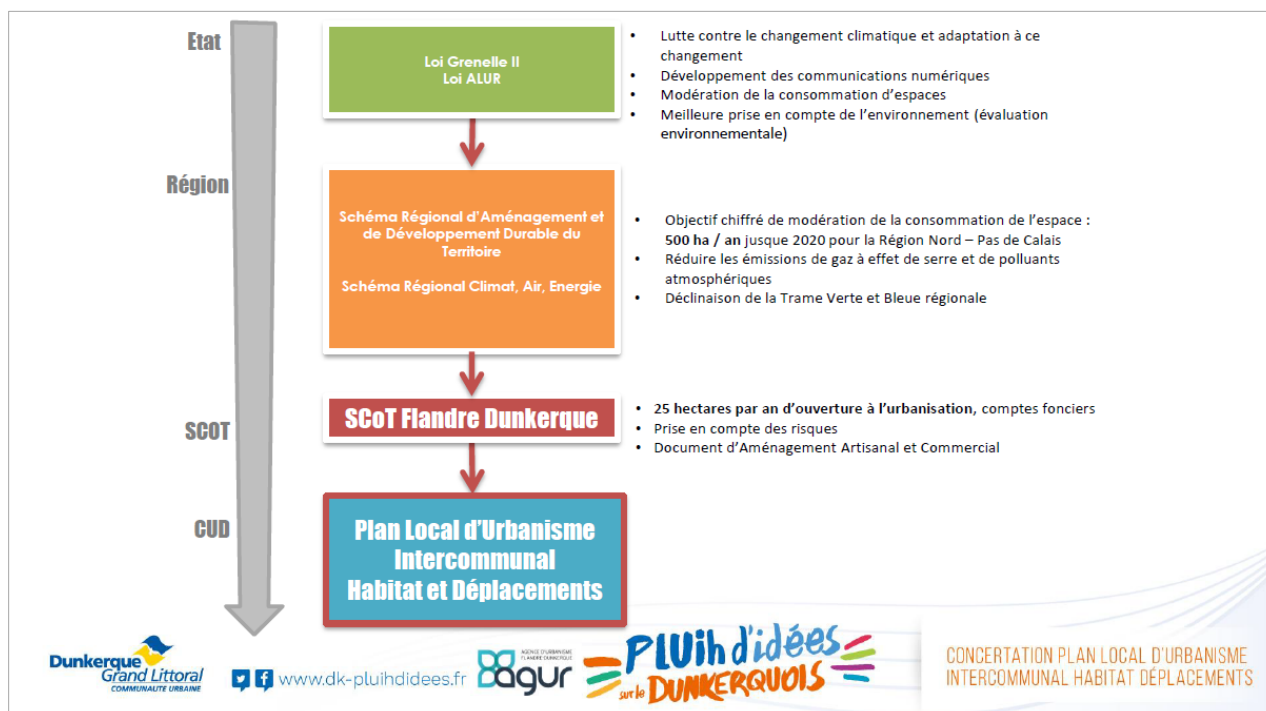


#### ○ LE PLUI HD ET LES DOCUMENTS SUPRA-COMMUNAUX

La loi portant Engagement National pour l'Environnement (ENE) de 2010 a introduit le principe selon lequel les Plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent être compatibles avec le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), intégrateur des documents de planification supérieurs (Schémas d'Aménagement et de Gestion des eaux, Plans de Prévention des Risques, Charte de PNR...).

La multiplication des normes supérieures étant source de risques juridiques, la loi ALUR va plus loin que la loi Grenelle II dans la simplification. Ainsi, le SCoT devient le document intégrateur qui sécurise les relations juridiques. C'est au regard du SCoT que les documents d'urbanisme locaux (PLU, PLUI, cartes communales) doivent être rendus compatibles.

Le détail des documents avec lesquels le PLUi HD doit être compatible est présenté dans le TOME 2 du rapport de présentation.



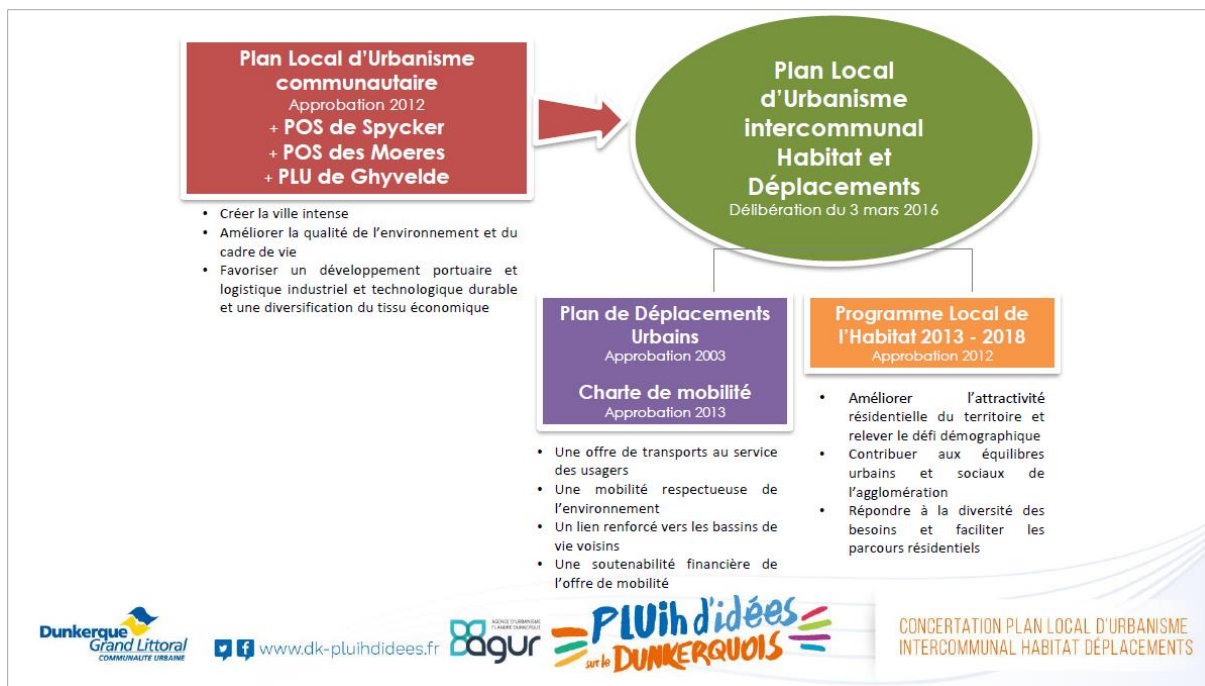
### 1.1. POURQUOI ELABORER UN PLUI HD ?

La Communauté Urbaine de Dunkerque possède un document d'urbanisme intercommunal, nommé PLUc (Plan Local d'Urbanisme communautaire) approuvé et qui s'applique depuis le 9 février 2012.

Il fixe les règles d'urbanisme sur les 16 communes qui composaient l'intercommunalité à cette date (à s'ajoute Spycker).

Depuis 2012, les évolutions législatives ont fait évoluer le paysage institutionnel local.

- Ainsi, la commune de Spycker a intégré la CUD cette même année, en conservant son document d'urbanisme local,
- la commune de Ghyvelde est entrée dans l'intercommunalité en 2013, et dispose d'un document d'urbanisme communal.
- En 2016, les communes de les Moères et celle de Ghyvelde fusionnent, agrandissant ainsi encore le périmètre de la CUD et reprenant un 3<sup>ème</sup> document d'urbanisme communal
  - La même année, les communes de Tétéghem et Coudekerque-Village ne forment plus qu'un seul territoire communal.



Ainsi, en 2019, le territoire de la CUD regroupe 17 communes dont les règles d'urbanisme sont régies par un document d'urbanisme intercommunal et 3 documents d'urbanisme communaux.

Compte tenu de toutes ces évolutions institutionnelles, territoriales, les élus ont donc décidé de mettre en révision du document d'urbanisme en vigueur afin de lui conférer une nouvelle cohérence et d'élaborer une nouvelle vision du territoire, en y intégrant les volets Habitat et Déplacements.

De plus, le PLUc de 2012 devait être révisé pour intégrer une évaluation environnementale et ainsi se mettre en conformité avec la loi.

## 1.2. LES PIÈCES CONSTITUTIVES DU PLUI HD

Le PLUI HD comprend :

- LE RAPPORT DE PRÉSENTATION

Il exprime les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.

Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, agricole, et forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social d'habitat, de transport, de commerce, d'équipement et de service.

Le rapport de présentation du PLUI HD comprend un volet habitat approfondi détaillant le fonctionnement du marché local du logement et les conditions d'habitat. Dans le cas du PLUI HD de la Communauté Urbaine de Dunkerque, il présente le bilan du précédent Programme Local de l'Habitat (2009-2015). Le rapport de présentation du PLUI HD comprend également un volet transport approfondi analysant les flux de déplacements, l'offre et la demande des services de transport.



Il analyse la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis et expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers.

Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme.

○ LE PROJET D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DURABLES (PADD) :

Le projet d'aménagement et de développement durables définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.

Le PADD arrête les orientations générales concernant :

- L'habitat : le PADD du PLUi HD inclus notamment les scénarii prospectifs en matière de croissance démographique, de production de logements et les orientations stratégiques qualitatives, au titre du PLH,
- Les transports et les déplacements : le PLUi HD expose les dispositions retenues en matière de transport et déplacements, au titre du PDU,
- Le développement des communications numériques,
- L'équipement commercial,
- Le développement économique,
- Le développement touristique,
- La maîtrise de l'étalement urbain,
- La préservation et la mise en valeur de l'espace naturel,
- La préservation des espaces agricoles.

Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

○ LES ORIENTATIONS D'AMENAGEMENT ET DE PROGRAMMATION (OAP)

Dans le respect des ambitions définies dans le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements.

Le PLUi HD comprend des OAP Habitat qui constituent le volet territorial des orientations stratégiques du PADD. De la même manière, les OAP comprennent un volet Transport qui précise les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre en cohérence avec les orientations du PADD concernant les transports et les déplacements.

○ LE PROGRAMME D'ORIENTATIONS ET D'ACTIONS (POA)

Le POA est une pièce spécifique des PLUi tenant lieu de PLH<sup>1</sup> et de PDU<sup>2</sup>. Il est l'instrument de mise en œuvre de la politique de l'habitat (pour le PLUi tenant lieu de PLH) et des transports et

---

<sup>1</sup> PLH : Programme Local de l'Habitat

<sup>2</sup> PDU : Plan de Déplacements Urbains

déplacements (pour le PLUi tenant lieu de PDU). Il décline la stratégie opérationnelle de la commune sous forme de fiches-actions. Il vient notamment de préciser et détailler les orientations et objectifs inscrits dans le PADD du PLUi HD. Il comprend également tout élément d'information nécessaire à cette mise en

- LE ZONAGE ET LE REGLEMENT

Le zonage délimite les différentes zones : urbaines (U), à urbaniser (AU), agricoles (A), naturelles et forestières (N). Le Règlement fixe pour chaque zone, en cohérence avec le PADD, les règles et les servitudes d'utilisation des sols en matière d'implantation et de construction.

Le règlement et le zonage sont opposables à toutes personnes publiques ou privées pour l'exécution de tous travaux ou constructions.

- LES ANNEXES

Les annexes regroupent les servitudes d'utilités publiques, les annexes sanitaires et les annexes complémentaires, dont les documents ou les règles permettent une meilleure compréhension du PLUi HD.

### 1.3. LES GRANDES ETAPES D'ELABORATION DU PLUI HD

L'élaboration du PLUi HD se déroule en 5 grands temps.

- LA PHASE DIAGNOSTIC

Cette phase permet d'évaluer l'état actuel du développement de la commune et les tendances d'évolution. Il concerne la démographie, l'économie, l'environnement, le paysage, l'habitat, les transports et les équipements. Le diagnostic doit déboucher sur l'expression des enjeux prioritaires pour le développement communal. Le diagnostic comprend une partie paysage et environnement, l'État Initial de l'Environnement (EIE).

- Phase Projet : le PADD et les OAP

L'élaboration du PADD permet de définir les orientations générales d'aménagement, au regard notamment des conclusions du diagnostic et des arbitrages politiques. Des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) complètent le PADD et définissent des orientations plus précises dans des secteurs déterminés.

- LA PHASE TRADUCTION REGLEMENTAIRE ET POA

La traduction règlementaire permet de transcrire les orientations générales d'aménagement sur un plan à l'échelle cadastrale.

Le POA, quant à lui, précise tous les éléments nécessaires à la mise en œuvre de la politique de l'habitat, des transports et des déplacements. Certains de ces éléments s'appuient sur une traduction règlementaire au plan de zonage et au règlement. D'autres orientations qualitatives ne disposent pas de traduction règlementaire et figurent uniquement au POA.

L'écriture du rapport de présentation débute afin de justifier les choix effectués et de mesurer les incidences du PLUi HD sur l'environnement. Pour cela, des mesures de réduction, de compensation et de suivi seront définies.

- LA PHASE ADMINISTRATIVE (ARRET DU PROJET ET ENQUETE PUBLIQUE)

Le dossier de PLUi HD, une fois complet et représentatif du projet communal, est « arrêté » par délibération du Conseil Communautaire. Celui-ci est transmis aux Personnes Publiques Associées (Préfecture, Conseil Départemental, Conseil Régional, chambres consulaires...) qui rendent un avis sous trois mois. Le dossier arrêté, auquel sont joints les avis émis par les PPA, fait l'objet d'une enquête publique auprès de la population suivie par un commissaire enquêteur pendant un mois minimum.

- LA PHASE D'APPROBATION

Une fois l'enquête publique terminée, le commissaire enquêteur remet un rapport motivé sur les avis exprimés. L'analyse de ce rapport permet à la commune de modifier le PLUi HD arrêté sous couvert de justifier les modifications apportées et de ne pas remettre en cause l'économie générale du document. Le PLUi HD est alors approuvé par délibération du Conseil Communautaire. Une fois approuvé, le PLUi HD entre en vigueur et toutes les décisions d'aménagement doivent être compatibles avec celui-ci.

## 1.4. LA GOUVERNANCE

- LA GOUVERNANCE POLITIQUE

Bernard Weisbecker, en sa qualité de vice-président à la Planification, au SCoT<sup>3</sup>, à l'action foncière et au patrimoine, assure le pilotage de la démarche.

Pour le volet Déplacements, il est accompagné de Damien Carême, vice-président à la transformation écologique, sociale de l'agglomération, de l'environnement, l'énergie et le transport ; de Catherine Verlynde, vice-présidente à l'Habitat, et de Monique Bonin, vice-présidente à la politique territoriale de santé.

Ces élus constituent le Comité de Pilotage du PLUI HD.

Les maires des communes ainsi que les équipes municipales participent et construisent le projet avec les élus référents du comité de pilotage.

- LA GOUVERNANCE TECHNIQUE

Une équipe pluridisciplinaire de la CUD et de l'Agur, composée de savoir-faire divers, assure le bon déroulement de la démarche, produisent et proposent les contenus, les événements, les réunions de travail...

Les techniciens des communes prennent part aux travaux.

- LA CONCERTATION

Les élus de la CUD ont choisi de mener une vaste concertation auprès des habitants pour penser, imaginer les contours de ce document d'urbanisme.

Ainsi, un dispositif de dialogue est proposé, sous diverses formes, sur une durée d'une année et demi. Grâce à des réunions publiques, des rencontres sur les marchés et en divers lieux des communes, à un site internet dédié <https://www.dk-pluihhidees.fr/> ], à des animations avec les enfants au sein du Learning Center Ville Durable, les habitants qui le souhaitent peuvent s'exprimer et proposer leurs idées pour le devenir du territoire.

---

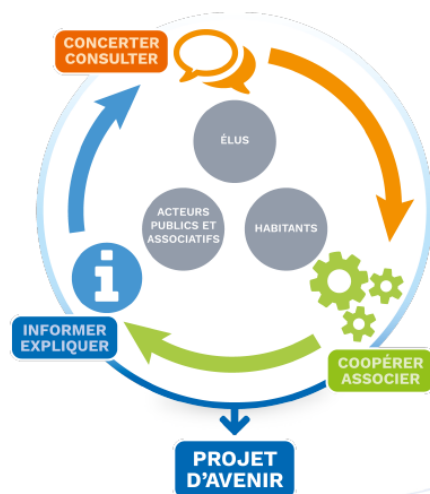
<sup>3</sup> SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

## LA CONCERTATION : CALENDRIER ET PRINCIPE

- NOVEMBRE 2017 > MARS 2018 Visions d'avenir**
  - o Présenter les enjeux d'un PLUi HD et le dispositif de concertation
  - o Débattre autour de l'état des lieux sur le territoire
- AVRIL > SEPTEMBRE 2018 Idées d'avenir**

Sur la base des sujets d'avenir déterminés lors de la première phase, faire "bouillonner" le territoire pour recueillir des idées nouvelles
- OCTOBRE 2018 > MAI 2019 Projet d'avenir**

Définir des priorités pour le Dunkerquois : un ou des projets d'avenir



[www.dk-pluihideoes.fr](http://www.dk-pluihideoes.fr)



CONCERTATION PLAN LOCAL D'URBANISME  
INTERCOMMUNAL HABITAT DÉPLACEMENTS



Réunion publique à Zuydcoote – février 2018



Plan Local d'Urbanisme Intercommunal Habitat Déplacements  
Communauté Urbaine de Dunkerque  
**RAPPORT DE PRÉSENTATION | TOME 1**  
DIAGNOSTIC TERRITORIAL - ÉTAT INITIAL DE L'ENVIRONNEMENT



## 1.5. LA SANTE ET LE PACET (PLAN AIR CLIMAT ENERGIE TERRITORIAL) COMME FILS CONDUCTEURS DU PLUI HD

### 1.5.1. Urbanisme et santé - une histoire ancienne

Urbanisme et santé sont liés de longue date.

C'est une histoire qui débute dès le XVIII<sup>ème</sup> siècle, c'est alors la lutte contre le « tout à la rue », c'est la mise en place des latrines collectives dans les maisons, l'interdiction de jeter des excréments par la fenêtre. Une ordonnance de 1767 oblige les riverains à balayer la rue et à trier leurs déchets. En 1782, les premiers trottoirs sont créés à Paris.

Ainsi, jusqu'au XX<sup>ème</sup> siècle, urbanisme et santé tentent d'améliorer la vie dans les villes, alors que celles-ci croissent rapidement du fait de l'exode rural, en grande partie lié à la révolution industrielle.

On peut ainsi citer :

- 1850, c'est la première loi contre l'habitat insalubre, avec le pouvoir de police confié au maire, la définition est alors : « *Sont réputés insalubres des logements qui se trouvent dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants* ».
- 1902, la première loi de Santé publique qui entraîne la création du règlement sanitaire municipal, du permis de construire délivré par maire, de la procédure d'insalubrité des immeubles qui devient de compétence municipale, du bureau d'hygiène dans les communes de plus de 20 000 ha et du service public d'hygiène dans chaque département.

Au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle, on assiste à une rupture entre santé publique et aménagement urbain. Même si la question de la lutte contre les quartiers et logements insalubres se poursuit, l'urbanisme tend à oublier son rôle en matière de santé publique, alors que la médecine moderne s'oriente vers le tout curatif, le tout pharmacologique.

La crise environnementale, qui émerge dans les années 1970 (premier ministère de l'Environnement en 1971) éclate dans les années 1990 (Rio, 1992 ; Kyoto, 1997).

Elle se manifeste par une dégradation généralisée de l'environnement : changement climatique, épuisement des sols agricoles, pénurie d'eau, réduction des ressources halieutiques, déforestation massive, destruction de la biodiversité, dissémination des produits toxiques et pollution de l'air, de l'eau, du sol, des océans..., raréfaction des ressources naturelles et des ressources énergétiques fossiles...

A cela s'ajoutent l'explosion démographique mondiale (7 milliards aujourd'hui, 9 en 2050), l'urbanisation galopante et la multiplication des mégapoles.

**Les maladies chroniques sont de plus en plus présentes** (cancers, maladies cardio-vasculaires, maladies respiratoires, asthmes, allergies, obésité diabète etc.). Non transmissibles, elles se développent de manière exponentielle. De 34% des pathologies déclarées dans le monde en 1990, elles sont passées à 65% en 2010 et atteindront 88% en 2030, alors que, dans la même période, les maladies infectieuses ont baissé de 57% à 25%. On comptait, en France, en 1994, 3,7 millions de personnes atteintes de ces affections longue durée (ALD), elles sont 11 millions aujourd'hui (l'âge moyen des malades est de 61 ans, il ne s'agit donc pas de maladies de vieillesse).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> <http://www.reseau-environnement-sante.fr/urbanisme-et-medecine-une-breve-histoire-des-rapports/>

**Aujourd'hui, les spécialistes en santé publique s'accordent sur le fait que la médecine curative seule ne peut être la solution.** Une nouvelle relation entre médecine environnementale et urbanisme durable est à créer. L'urbanisme durable doit développer une approche environnementale au sens large (air, eau, sol, flore faune) mais également intégrer les enjeux sociaux, économiques, culturels) sanitaires dans ses objectifs.

### 1.5.2. Le PACET, un des outils au service de l'amélioration de la santé

Le Plan Air Climat Energie territorial (PACET) à l'ambition d'œuvrer à l'amélioration de la santé des habitants, au travers de 5 objectifs transversaux :

- l'accroissement de l'efficacité énergétique du territoire,
- le développement des énergies renouvelables et de récupération,
- la réduction des émissions de Gaz à Effet de Serre (GES),
- la réduction de l'exposition de la population aux polluants atmosphériques,
- l'adaptation du territoire au changement climatique.



Il fixe, pour la période 2015-2021, des objectifs déclinés en actions concrètes pour répondre aux enjeux du dérèglement climatique, et que font progresser la qualité de la santé des habitants.

### 1.5.3. Qu'est-ce que la santé ?

« La santé est un état de complet de bien-être à la fois physique, mental et social et pas seulement l'absence de maladie ou d'infirmité ».

Cette définition est inscrite au préambule de 1946 à la Constitution de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).

Aujourd'hui, on sait que notre santé dépend de différents facteurs :

- Individuels (âge, sexe, comportement...),
- Socio-économiques (accès au logement, à l'emploi, à l'éducation...),
- Environnementaux (qualité de l'air, de l'eau, de l'environnement sonore...),
- Politiques (urbaines, habitat, transport...).

Ainsi, on peut dire que notre santé dépend à 15 % de notre biologie (facteurs individuels, génétiques), à 25% du système de soin et à 60% de notre environnement. Les facteurs socio-économiques, politiques et surtout environnementaux ne sont donc pas négligeables, et la santé et le bien être des habitants sont des enjeux majeurs à prendre en compte dans l'aménagement des territoires.

Ces facteurs, également appelés déterminants de santé (facteurs qui influencent l'état de santé d'une population, soit de façon isolée, soit en association avec d'autres facteurs) peuvent être présentés par ce schéma :

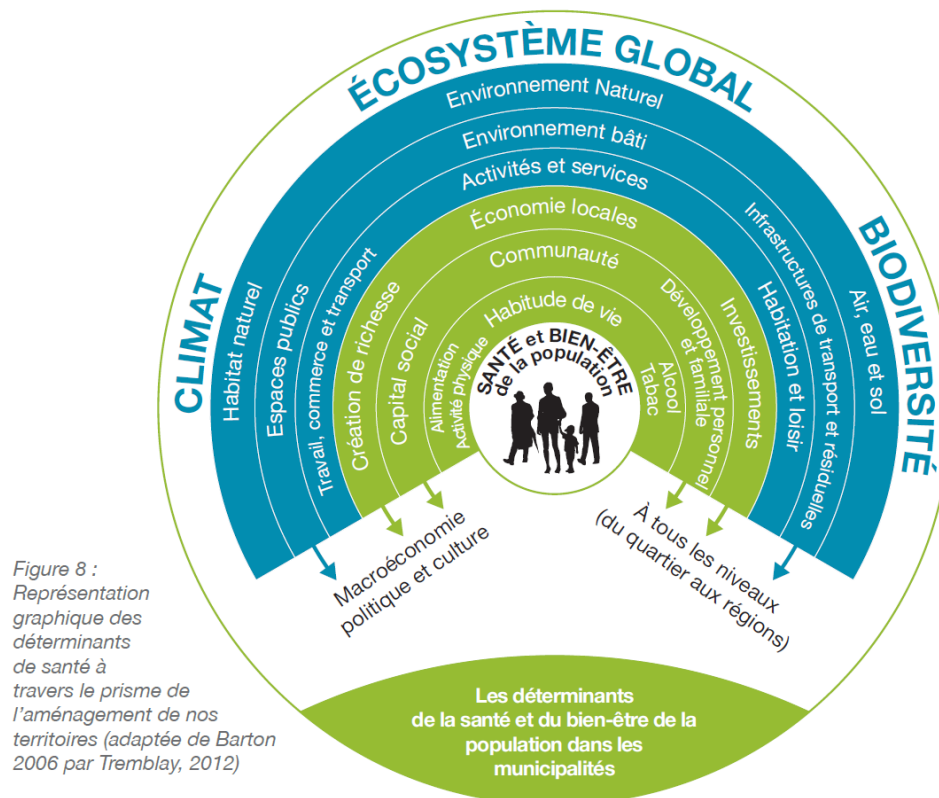


Figure 8 : Représentation graphique des déterminants de santé à travers le prisme de l'aménagement de nos territoires (adaptée de Barton 2006 par Tremblay, 2012)

[REPRÉSENTATION GRAPHIQUE DES DÉTERMINANTS DE SANTÉ AU TRAVERS DU PRISME DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE PROPOSÉE PAR L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SANTÉ PUBLIQUE (EHESP), ADAPTÉE DU CADRE D'ANALYSE PROPOSÉ PAR BARTON ET GRANT (2006)]

Ainsi l'individu, sa santé et son bien-être, sont replacés au cœur de son quotidien, de son lieu de vie, de travail, de son environnement.

#### 1.5.4. Qu'est-ce qu'un urbanisme favorable à la santé ?

Le concept d'urbanisme favorable à la santé a été initié par le programme des Villes-Santé en 1987. Les grandes lignes de ce concept ont été proposées dans les travaux de l'OMS par Barton et Tsourou (2000).

Selon ces auteurs, « un type d'urbanisme favorable à la santé implique des aménagements qui tendent à promouvoir la santé et le bien-être des populations tout en respectant les trois piliers du développement durable. Il porte également les valeurs d'égalité, de coopération intersectorielle et de participation, valeurs clés de la politique de l'OMS « la santé pour tous ».

Ainsi, en 1986, la charte d'Ottawa définit la promotion de la santé selon 5 axes :

- Élaborer des politiques publiques favorables à la santé ;
- Créer des environnements favorables ;
- Renforcer l'action communautaire ;
- Acquérir des aptitudes individuelles ;
- Élargir le mandat des services de santé au-delà de l'offre de services cliniques et curatifs, dans le sens de la promotion de la santé.

C'est également en 1987 qu'est lancé le mouvement des Villes-santé de l'OMS, programme international élaboré pour concrétiser la stratégie de la santé pour tous et décliné à un niveau local via le réseau des villes-santé en Europe et dans le monde.

Grande-Synthe est membre du Réseau français des Villes-Santé de l'OMS depuis 1991, Dunkerque depuis 2004, la Communauté Urbaine de Dunkerque depuis 2009 et Loon-Plage depuis octobre 2013.

#### 1.5.5. Pourquoi développer un urbanisme favorable à la santé sur le dunkerquois ?

**La communauté urbaine de Dunkerque, à travers la voix de ses élus, souhaite promouvoir un urbanisme favorable à la santé.**

L'état de santé des habitants de la Communauté urbaine de Dunkerque est préoccupant. Même si celui-ci tend à s'améliorer avec un recul de la mortalité prématurée liée aux cancers, les chiffres restent cependant très hauts. Ainsi, la mortalité prématurée (avant 65 ans) toutes causes confondues, entre 2008 et 2011, est de 44% supérieure à celle observée à l'échelle nationale. Ce chiffre est encore plus élevé lorsque l'on regarde la mortalité prématurée évitable<sup>5</sup> par des actions sur les facteurs de risques individuels (alcoolisme, obésité, tabagisme etc.).

A noter que sur le dunkerquois la question du recours tardif aux soins est également un enjeu majeur. Il semblerait qu'il soit lié à l'organisation hospitalière spécifique centrée sur Dunkerque, avec une population qui se déplace peu pour se soigner. Parallèlement, la démographie médicale qui, si elle n'apparaît pas comme prioritaire à l'échelle régionale, tant à diminuer du fait des départs à la retraite et du manque d'attractivité du territoire pour les professionnels de santé.

Le contexte social et économique est également fragile : territoire industriel, 30 % de population active du Dunkerquois est ouvrière contre 23 % pour la France. Parallèlement, le revenu médian disponible par unité de consommation en 2012 est de 1 453 € par mois dans la CUD, soit près de 200 euros de moins que la moyenne nationale et le taux de chômage (au sens du recensement de la population de

<sup>5</sup> **Mortalité prématurée évitable** : Certaines causes de décès à l'origine de la mortalité prématurée peuvent être considérées comme "évitables", c'est-à-dire qu'en l'état actuel des connaissances médicales et compte-tenu des capacités de prise en charge du système de soins français, elles ne devraient pas entraîner de décès avant 65 ans.



l'Insee) s'élève à 18,7 % au sein de la CUD en 2013, alors qu'il est de 16,5% dans la région et de 13,1% en France.

Comme nous l'avons vu précédemment, si les facteurs individuels et socio-économiques participent à notre santé, c'est aussi le cas de notre environnement et des politiques urbaines et environnementales.

Jusque-là, l'action publique a mis en place des mesures en faveur des facteurs individuels :

- Au travers d'actions de promotion de la santé (comportements de vie sains, alimentation, activités physiques, mise en place d'une maison de promotion de la santé, création de l'espace santé du littoral (ESL), etc.),
- Au travers de dispositifs d'accompagnement socio-économiques (développement de l'emploi, accès à la formation, etc.), alors que le champ de la santé-environnement restait jusque-là peu identifiable.

Or, la Communauté urbaine de Dunkerque œuvre de longue date pour améliorer le cadre de vie des habitants, on peut citer :

- la préservation des dunes de Flandre dans les années 1970,
- la plantation et la préservation des espaces constituant le croissant vert (les fortifications boisées de Bergues, le Bois des Forts, les forts Vallières et Louis etc.) l'objectif étant, entre autre, de compenser le développement du port.

Mais ces actions n'étaient pas identifiées comme participant à la santé des habitants, alors qu'elles y contribuent pleinement.

Prendre la santé environnementale comme fil rouge du PLUi HD est une nouvelle étape pour le territoire. Ainsi, les élus ont décidé, non pas de considérer la santé comme un thème parmi d'autres dans l'élaboration du document d'urbanisme, mais que chaque composante du projet soit regardé sous l'angle de la santé et du bien-être.

## 2. LA COMMUNAUTE URBAINE DE DUNKERQUE

Créée par décret le 21 Octobre 1968, la Communauté urbaine de Dunkerque est la première communauté urbaine volontaire de France.

A l'époque composé de 12 communes, c'est le 1er Janvier 1969 que le nouvel Etablissement Public de Coopération intercommunale (EPCI) est opérationnel.

Depuis sa création, son périmètre a connu plusieurs évolutions.

Au cours des années 2010, plusieurs communes limitrophes rejoignent la structure.

Ainsi, en 2012, la CUD accueille la commune de Spycker.

En 2014, la commune de Ghyvelde entre à son tour dans la CU de Dunkerque.

En 2018, l'agglomération est composée de 17 communes et communes associées, qui couvrent une partie de la Flandre maritime et toute la façade littorale du département du Nord.

Depuis cette date la Communauté urbaine de Dunkerque agit pour le développement de l'agglomération et le bien-être de ses habitants.

### TROIS MISSIONS ESSENTIELLES AU TRAVERS DE SES COMPETENCES

L'organisation des grands services publics tels que les politiques relatives à l'urbanisme, aux risques, aux déchets, à l'assainissement, aux transports et à l'accessibilité, à la voirie...

Elles relèvent de ses compétences juridiques et la CUD les développe soit directement, soit par voie de fonds de concours aux communes.

L'animation du territoire, à travers des politiques de développement partenarial, qui ne procèdent pas directement de ses compétences historiques mais qui sont essentielles au développement de l'agglomération

On pense notamment au développement économique, à la santé, au tourisme, au sport, à la culture, à l'éducation, au développement durable.

La CUD est ainsi le lieu où s'élabore une vision d'ensemble avec les communes et partenaires. Le projet communautaire exprime cette vision. Des stratégies sectorielles la précisent, comme le Plan Air Climat Energie Territorial (PACET), ou la charte déchets.

### LA COMMUNAUTE URBAINE ET SES PARTENAIRES

Les élus de la Communauté urbaine représentent le territoire au sein de diverses instances (Pôle Métropolitain, SCOT, GECT...). Ils travaillent pour l'avenir de l'agglomération en liaison avec nos voisins de la Côte d'opale, de la Flandre et de la Belgique.

La CUD représente aussi l'agglomération dans les négociations avec l'État, la Région, le Département.

## 2.1. LE DEVELOPPEMENT HISTORIQUE DU TERRITOIRE

### MORPHOLOGIE DU TERRITOIRE

« La Communauté urbaine de Dunkerque appartient au territoire de la plaine maritime, qui trouve ses limites dans l'ancien delta de l'Aa (qui s'étend sur le Calaisis).

La plaine maritime canalisée est caractérisée par des particularités physiques affirmées :

- Un relief peu marqué qui crée un paysage très horizontal de plaine ouvert aux vents avec une côte moyenne de +2.00m au-dessus de la mer
- Une trame hydrologique structurée par l'Aa et la Haute-Colme

Le Blootland (pays nu) offre au spectateur un paysage très ouvert où le vent fort, le relief et la qualité agronomique des terres laissent peu de place au développement de boisements.

Cette nudité n'est pas un élément déqualifiant du paysage mais bien un élément identitaire lié aux contraintes du site (relief, vent) et à la prédisposition du site à l'agriculture (qualité agronomique des Terres.

## L'ARMATURE URBAINE, HERITAGE DE L'HISTOIRE

Le territoire de la Communauté Urbaine de Dunkerque connu un grand nombre de mutations au cours de son histoire : poldérisation, conflits mondiaux qui ont engendré des destructions colossales, construction de l'industrie de l'eau ...

### Avant 1900

« A partir du XII ème siècle, débute l'assèchement du territoire à travers la mise en place du réseau de wateringues. Cette « poldérisation » du territoire génère une structure foncière très marquée par l'hydrologie ainsi qu'une tradition de dispersion de l'habitat pour faire vivre le réseau.

Cette transformation du territoire génère une structure foncière très marquée par l'hydrologie ainsi qu'une tradition de dispersion de l'habitat destinée à faire vivre le réseau mis en place.

De la période où le territoire n'était que mer, le paysage garde des caractéristiques fortes : les horizons, le vent, la présence de l'eau, qui en font un paysage en transition, entre terre et mer.

A la fin du XVIIIème siècle, le territoire se structure de manière à créer un équilibre entre enjeux militaires et intérêts marchands et portuaires.

Au XIXème, les premières industries liées aux activités locales s'implantent, favorisées par la mise en service du chemin de fer reliant Paris/Lille et Dunkerque à partir de 1848.

Entre 1870 et 1880, de nouvelles manufactures et usines plus grandes s'implantent dans les quartiers périphériques. Jusqu'alors, la ville était organisée à l'intérieur des fortifications. Avec l'arrivée du chemin de fer, elle commence à sortir de ses fortifications pour se développer sur des terrains à bon marché particulièrement sur Dunkerque (quartier du jeu de Mail et de la Basse ville), Petite Synthe et Coudekerque- Branche alors dominés par l'agriculture le long des voies de circulation et des canaux. Apparaissent alors 2 types de configurations urbaines :

- A l'intérieur des fortifications : la vieille ville où domine la présence d'activités traditionnelles.
- A l'extérieur Petite Synthe, Coudekerque-Branche et Saint Pol sur Mer accueillent les grandes
- Unités de production (aciéries, raffinerie, huilerie)

Cette période est marquée par de fortes dualités induisant une segmentation socio-spatiale :

- Vieille « ville emmurée » / espaces agricoles
- Bourgeoisie maritime / dockers
- Patrons / ouvriers
- Petites usines traditionnelles / grandes unités »

### 1900 et 1940

« Avant 1914, de grandes unités de production arrivent comme l'huilerie Lesieur en 1909, l'usine des Dunes des Etablissements Firminy à Leffrinckoucke en 1912 et les chantiers navals sur le Port de Dunkerque en 1898.

Cette période est marquée par le recul du capitalisme familial et le début de la stratégie des grands groupes avec l'arrivée de capitaux étrangers. Cette industrialisation importante est marquée par une explosion démographique à proximité des implantations industrielles. Dunkerque, de son côté, reste bloquée dans ses fortifications alors que les communes périphériques connaissent un accroissement important (7000 habitants en 1870 et 41000 en 1914).

En 1920, le projet Agache met en place une politique d'aménagement commun aux villes de Dunkerque, Coudekerque-Branche, Malo, Cappelle-La-Grande et Leffrinckoucke. La liaison entre les communes se réalise essentiellement par remplissage des zones non *aeficandi* du domaine militaire. L'espace est alors divisé en zones distinctes : industrie / commerce / habitation / agriculture. »



Plan d'extension de Dunkerque en 1922 (Plan Agache)

Les destructions engendrées par les deux guerres mondiales initient la Reconstruction à Dunkerque et plus largement le développement du complexe industrialo-portuaire.

### 1940 - 1955

« Pendant la guerre, Dunkerque est rasée à 80% ainsi que la plupart des communes périphériques. Cette période est principalement vouée à la remise en état des industries sinistrées.

On distingue :

- 2 zones de construction : habitat collectif et construction en ordre discontinu
- 2 zones industrielles : industries et entrepôts (remise en état d'industries préexistantes) et les industries du domaine portuaire et maritime. »

Dunkerque sort de ses fortifications et les activités sont évacuées de la ville-centre.

### 1955 - 1980

« En 1963, implantation d'Usinor qui devient une pièce essentielle de l'économie locale. A partir de 1960, Usinor demande le lancement d'une ZUP à Grande-Synthe pour loger son personnel (6000 logements).

Jusqu'en 1974, c'est l'essor économique d'Usinor qui domine mais cette position dominante est mal vécue par les autres entreprises qui lancent alors des politiques d'attraction de la main d'oeuvre (mise en place de réseaux de ramassage, politique de logement avec l'aide à l'accession sociale le long des axes de ramassage). Ces politiques incohérentes et disparates induisent l'éclosion de lotissements désordonnés le long des axes de ramassage et sur le secteur rural.

Jusqu'en 1970, les zones d'activités se localisent dans l'aire urbaine et la zone portuaire. A partir de 1980, elles commencent à se développer dans la couronne périurbaine. »

### 1980 - 2015

« A la fin des années 1980, le territoire subit le choc de la reconversion industrielle.

L'industrialisation importante et le contexte urbain ont favorisé des pertes en terres agricoles sur les 30 dernières années et le développement de l'étalement urbain.

L'aménagement de l'A16 en 1990 a induit un nouveau développement des zones d'activités : celles-ci s'implantent de façon préférentielle le long de l'autoroute, pour des raisons de dessertes et d'accessibilité.

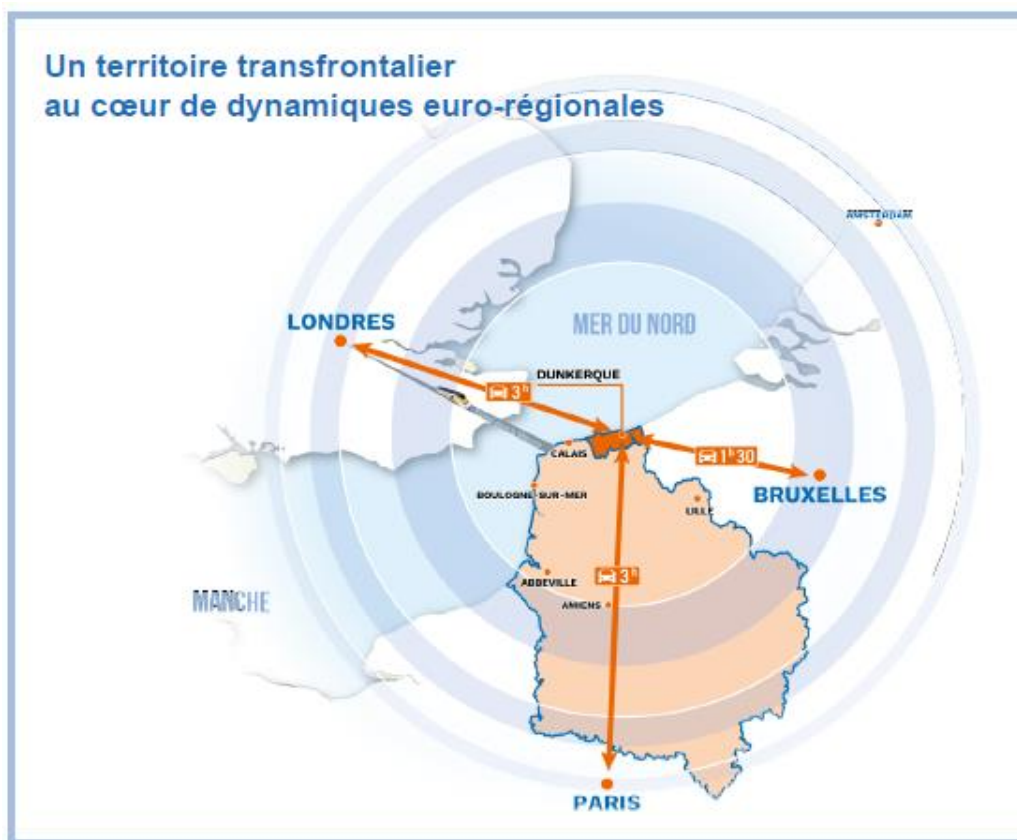
Dans les années 2000 et 2010, le renouvellement urbain d'ampleur est mis en œuvre, notamment sur la ville-centre de Dunkerque, via le Grand Large et les opérations de l'ANRU.»

## 2.2. LE POSITIONNEMENT GEOGRAPHIQUE DU TERRITOIRE

Située au cœur de l'Europe du Nord Ouest, région la plus compétitive d'Europe, au carrefour des arcs Atlantique et Manche - Mer du Nord, l'agglomération est caractérisée par sa façade littorale qui s'étend sur 40 km.

Forte d'une base industrielle solide (1<sup>ère</sup> plate-forme énergétique d'Europe), mais aussi maritime et portuaire (6<sup>ème</sup> port d'Europe), le territoire a à cœur de s'appuyer sur ces autres atouts naturels, balnéaires, culturels, touristiques etc... pour renforcer d'autres économies et ainsi accélérer son changement d'image.





Les dynamiques d'intégration transfrontalière, par son GECT<sup>6</sup>, euro-régionale et littorale lui permettent d'acquérir une taille critique pour être compétitive à l'échelle européenne.

Ce positionnement stratégique lui confère d'importants atouts, au regard des principales menaces qui pèsent sur l'Europe du Nord-Ouest : un risque d'affaiblissement de la zone économique européenne, dans un contexte de mondialisation, une vulnérabilité aux effets du changement climatique et une exposition aux risques naturels (submersions marine et continentale, érosion côtière), au vieillissement démographique, aux nouveaux temps de vie.

<sup>6</sup> GECT : Groupement Européen de Coopération Territoriale <http://gect.fr/fr/home>