

# Démarche de prospective territoriale

## *L'urbanisme des Pays-de-la-Loire en 2050*

### Table des matières

I. Le contexte régional .....	2
II. Les objectifs de la démarche.....	4
III. Les processus d'élaboration.....	5
a) Postures à impulser.....	5
b) Productions attendues .....	5
c) Valorisation recherchée.....	6
IV. L'organisation projetée.....	7
a) Le rôle central du groupe de travail.....	7
b) Le positionnement du prestataire.....	7
V. La latitude laissée aux candidats pour faire valoir leur propre approche.....	8
VI. Le calendrier.....	8
VII. Les outils attendus.....	9
VIII. Les études disponibles.....	9

## I. Le contexte régional

Depuis 1962, la région Pays de la Loire est une des plus dynamique de France, avec un gain d'environ 1 million d'habitants.

Elle s'inscrit dans les grandes tendances démographique et d'aménagement observées nationalement (attrait pour l'habitat permanent des régions disposant d'une façade littorale, phénomène de décohabitation, vieillissement de la population, expansion péri-urbaine au détriment des surfaces agricoles et des espaces naturels, accélération des mutations économiques, ...).

Elle s'en distingue par des caractéristiques propres qui pour l'une donne une acuité supplémentaire au phénomène de l'étalement urbain et qui pour les autres auraient dû le limiter.

L'ouest et le sillon ligérien sont en effet traditionnellement très attachés à la construction individuelle, au détriment de formes urbaines moins consommatrices de foncier.

La région se place comme cinquième région agricole française (et a contrario la place occupée par la forêt est très faible) et dispose d'un patrimoine naturel et paysager particulièrement riche (zones humides d'importance européenne, littoral, trame alluviale, zones bocagères,...). Du fait de sa situation d'exutoire du bassin de la Loire et de sa façade littorale, elle présente une forte exposition aux risques naturels (inondations fluviales et submersion marine). Elle est également soumise aux risques technologiques avec en particulier la concentration de sites Seveso dans l'estuaire de la Loire et son port de Saint-Nazaire, spécialisé dans les ressources énergétiques importées (raffinerie et terminal gazier de Donges ; charbon pour la centrale thermique de Cordemais qui ne couvre qu'environ 30 % de la consommation électrique de la région en 2006). Enfin, on peut relever l'importance de l'intercommunalité et la très bonne couverture en matière de planification urbaine (mais également en Sage<sup>1</sup>, d'autant plus nécessaires que l'ouest de la région est soumis à des étiages estivaux sévères).

Dans le détail, comme dans la majorité des régions françaises, la croissance de l'espace péri-urbain est marquée par un premier pic entre 1975 et 1982, puis un second entre 1999 et 2006. Sur la période 1999-2006, la croissance de la population ligérienne est ainsi supérieure à 1 % dans le rural et proche de 2 % dans le péri-urbain contre environ 0.5 % dans les villes-centres et les banlieues.

Le besoin de construction de logements est d'autant plus élevé que cette évolution de la population est accompagnée d'une augmentation du phénomène de décohabitation. Au cours de la dernière décennie, 247 500 logements nouveaux sont apparus dans la région, soit 16 % du parc existant en

---

<sup>1</sup> Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) sont des document de planification qui fixent des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau.

1999 ou encore une construction pour environ 12 habitants. Il s'agit d'une progression annuelle régionale de 1.4 % contre 1 % au niveau national qui est plus particulièrement marquée en Loire-Atlantique et Vendée. Cet éloignement a des impacts sur les déplacements. Traduisant le phénomène de périurbanisation, les déplacements domicile/travail ont ainsi progressé, passant en moyenne de 11 km et 15 minutes en 1994 à 13 km et 18 minutes en 2008. Pour effectuer ces trajets, la majorité des Ligériens utilisent leur voiture (79 %) ce qui explique le très fort taux de motorisation de la région (2<sup>ème</sup> place pour le taux de motorisation avec 86 % des ménages et 1<sup>ère</sup> place pour le taux de multi-motorisation avec près de 40 % des ménages).

Cette localisation à l'extérieur des pôles urbains est liée à l'attrait des Ligériens pour la propriété (64 % des ménages sont propriétaires de leur logement en 2009 contre 58 % en France métropolitaine et 60 % en province<sup>2</sup>) et surtout pour le logement individuel (72 % de logements individuels dans la région contre 54 % pour la France métropolitaine et 60 % en province<sup>1</sup>). Les coûts du terrain baissant fortement en s'éloignant des pôles urbains, de nombreux ménages parmi les plus modestes partent de plus en plus loin des villes pour accéder à leur souhait de devenir propriétaire d'une maison. Ceci n'est pas sans conséquence car la surface consommée pour la construction de logements individuels est 8 fois plus importante que pour le collectif (985 m<sup>2</sup> contre 126 m<sup>2</sup> en 2008 pour une moyenne de 716 m<sup>2</sup>).

Ce dynamisme de population engendre également des besoins de locaux nouveaux pour l'activité de la population (la région dispose du taux d'emploi le plus élevé de France) comme pour les loisirs, mais également d'infrastructures de transport. Sur les deux dernières décennies, la surface des locaux construits dans la région représente environ 10 % de la production nationale alors que le poids démographique de la région est de 5,6 %. Concernant les infrastructures de transport, la région possède un bon maillage routier avec une concentration supérieure à son poids démographique (6,8 % du réseau autoroutier et 7,1 % du réseau communal).

L'artificialisation est par conséquent forte dans la région (6 % de la région contre 5 % pour la France de province) ; mais c'est surtout son évolution qui est inquiétante : entre 2000 et 2006, sur 82 000 hectares consommés en France, 10 000 l'ont été en Pays de la Loire (source CLC<sup>3</sup>). Cette consommation se fait principalement aux dépens de l'espace agricole, alors que la région présente une part d'espaces boisés et naturels déjà très inférieure à la moyenne nationale (9 % contre 34 %, selon CLC ; 13 % contre 26 %, selon *Terruti*).

Cette dynamique s'accompagne d'une évolution de la structure urbaine de la région jusque là

---

<sup>2</sup> France métropolitaine, hors Ile de France

<sup>3</sup> Source *Corine Land Cover*, dite CLC. La source *Terruti* fournit des chiffres plus importants : 10 500 hectares consommés par an dans la région sur la période 2006-2008.

caractérisée par une répartition équilibrée entre la capitale régionale et les autres principaux pôles urbains (Angers et Le Mans et dans une moindre mesure La Roche-sur-Yon et Laval). L'agglomération nantaise se renforce nettement sur son axe ligérien (Ancenis – Saint-Nazaire) et jusqu'à la façade atlantique (côte urbanisée de part et d'autre de l'estuaire de la Loire). A l'inverse, l'agglomération du Mans régresse en poids relatif.

Plus récemment, l'espace marin est apparu comme une zone à enjeux multiples et potentiellement contradictoires. Dans une période d'identification et de préservation de son patrimoine naturel, il présente un intérêt économique majeur pour ses ressources halieutiques, ses voies de transports maritimes, mais également ses ressources minérales et sa capacité à produire des énergies renouvelables.

## **II. Les objectifs de la démarche<sup>4</sup>**

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) des Pays de la Loire, issue de la fusion en mars 2009 de la direction régionale de l'environnement (Diren), de la direction régionale de l'équipement (DRE) et du service environnement industriel de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (Drire), a décidé, en tant que service régional du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL), de conduire, en 2012, un exercice de prospective territoriale permettant à ses services et missions ainsi qu'aux trois directions départementales des territoires<sup>5</sup> (DDT) et des deux directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) de la région, d'imaginer collectivement, avec l'appui d'intervenants extérieurs (prestataires de la présente étude et personnalités qualifiées diversifiées), l'urbanisme des Pays-de-la-Loire dans 40 ans. En unifiant en son sein le discours sur l'urbanisme elle souhaite forger une vision transversale de la contribution qu'elle pourrait apporter dans les politiques inter-agissant en matière d'urbanisme et produire un guide stratégique de ses actions en matière d'urbanisme

Bien plus qu'une étude, cette démarche participative a pour finalité d'améliorer la cohésion de ses différentes interventions et d'identifier des pistes de mutation susceptibles d'influer sur les axes et modes d'intervention de la Dreal en prenant en compte les spécificités des Pays de la Loire et en intégrant les différents scénarios prospectifs qui auront pu émerger au niveau national en matière démographique, énergétique, institutionnel, sociologique, etc.

---

<sup>4</sup> <http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/urbanisme-2050-r910.html> (rubrique Internet de la Dreal consacrée à cette démarche)

<sup>5</sup> Les directions départementales des territoires (éventuellement des territoires et de la mer) sont les services départementaux du ministère.

### **III. Les processus d'élaboration**

#### **a) Postures à impulser**

- Une co-construction au sein du groupe de travail composé de personnes des DDT(M) et de la Dreal qui intègre les apports d'experts, mesure les ressentis de chacun et sa compréhension des enjeux officiels ;
- Une projection collective, suffisamment loin dans le temps, pour prendre du recul par rapport à nos préoccupations actuelles ;
- Une réflexion transversale (qui se nourrira des savoirs sectoriels de chaque participant, service ou mission) permettant de déboucher sur une vision large des mutations potentielles de l'urbanisme régional (avec laquelle chaque participant, service ou mission doit pouvoir enrichir la manière avec laquelle il aborde sa propre activité forcément sectorielle) ;

#### **b) Productions attendues**

- Imaginer les différentes évolutions que pourrait connaître l'urbanisme des Pays-de-la-Loire durant les quarante prochaines années ;
- S'accorder préalablement sur un diagnostic de la situation, en s'accordant à la fois sur une rétrospective et sur l'évolution des facteurs qui influenceront sur les particularités de cet urbanisme régional (les évolutions démographiques, les risques naturels, etc.) ;
- Formaliser des visions en partie complémentaires, alternatives, contrastées de l'urbanisme en 2050 que chacun puisse s'approprier (présentation synthétique, imagée et cartographiée) ;
- Développer en particulier le volet énergie et climat (adaptation en Pays de la Loire au changement climatique et au contexte énergétique) et bâtir des micro-scénarios sur le changement climatique et les évolutions de la nature, de la consommation et du prix de l'énergie. Ces résultats contribueront à la mise à jour du SRCAE<sup>6</sup> des Pays de la Loire ;
- Intégrer les capacités d'adaptation des individus et des organisations aux hypothèses élaborées, mesurer ainsi l'impact des comportements individuels et collectifs en Pays de la Loire et envisager des dispositifs capables d'infléchir ces comportements ;
- Repenser l'action quotidienne, en s'interrogeant sur la pertinence des processus organisationnels actuels et en l'adaptant aux spécificités des territoires infra-régionaux.

---

<sup>6</sup> schéma régional climat air énergie

### c) Valorisation recherchée

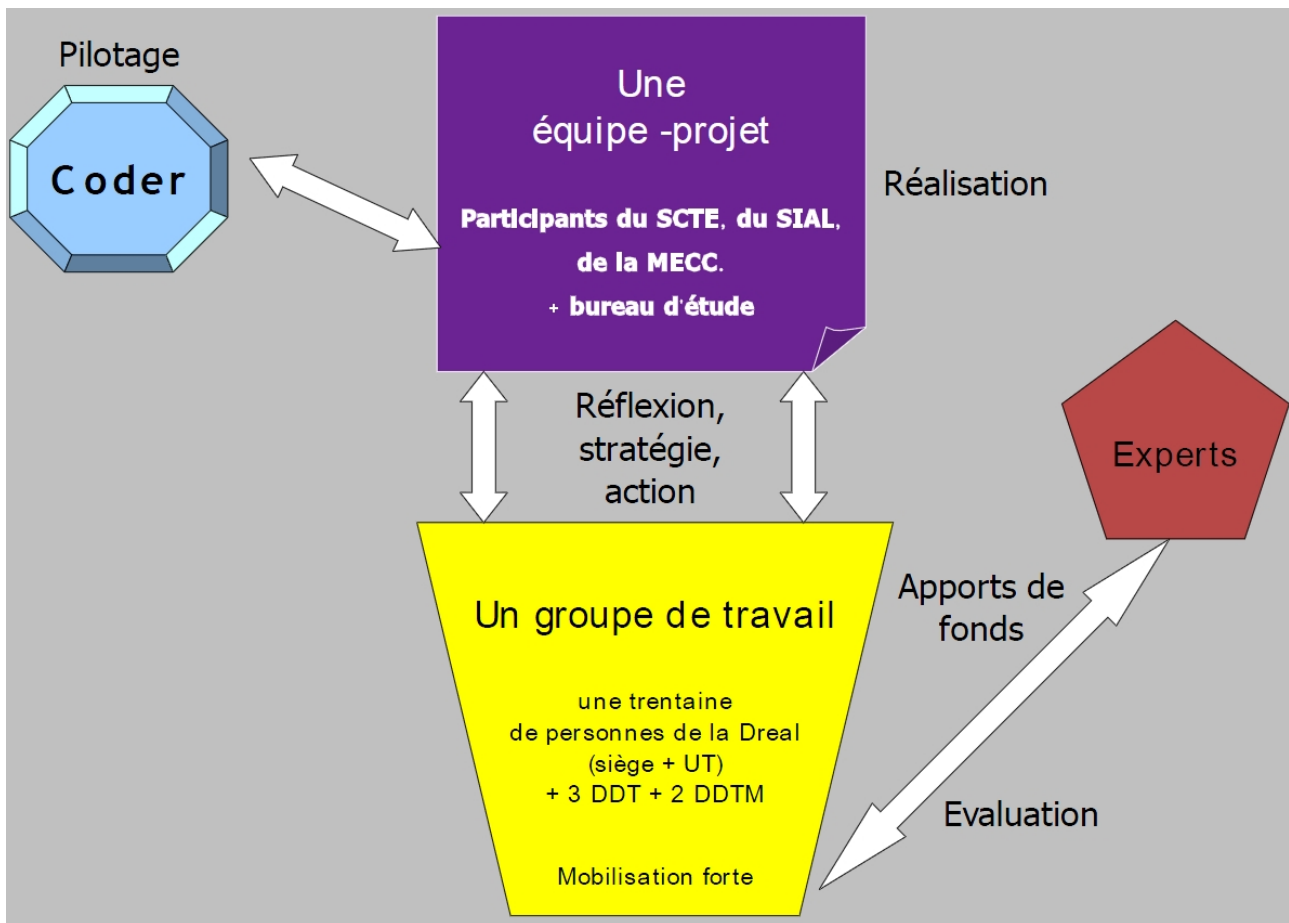
- Faire prendre conscience que chacun a un rôle à jouer au sein de la Dreal pour que l'avenir ne soit pas subi ;
- Donner envie d'agir aux services, en cherchant les moyens de passer du discours théorique à l'action ;
- Contribuer, en tant que service de l'État, aux connaissances régionales sur les évolutions possibles de l'urbanisme : un guide stratégique de nos actions politiques dans le domaine sera diffusé.
- Inscrire la démarche dans le temps, en veillant à conserver les éléments permettant à la fois de retracer la progression de la démarche et de connaître les paramètres pris en compte ou écartés lors des choix (mise en place d'une veille et d'un processus d'évaluation).

\*\*\*

La méthode de prospective territoriale s'appuiera sur des connaissances techniques dans les domaines de l'urbanisme, des coûts de l'énergie, des comportements individuels, des risques, des évolutions démographiques, etc. Elle permettra aux participants du groupe de travail de disposer d'un socle commun de connaissances, à partir des représentations de chacun. Elle rendra efficace le passage de la réflexion à la stratégie et à l'action. Elle interrogera de manière pertinente les processus organisationnels actuels. Les processus de travail collectifs prévus seront originaux à la fois par leur organisation et leur capacité à territorialiser la démarche. La méthode permettra également à un groupe de travail d'imaginer l'urbanisme des Pays de la Loire sur le long terme. Elle proposera des supports de communication pertinents et de qualité. Enfin, elle inscrira la démarche dans la durée.

## IV. L'organisation projetée

### a) Le rôle central du groupe de travail



Le groupe de travail est unique.

Il comprendra une trentaine de participants de la Dreal, à la fois issus des services et missions du siège et des unités territoriales (UT), ainsi que des acteurs en fonction dans les cinq DDT(M) de la région. Il s'ouvre à des personnalités qualifiées externes (dans le champ des activités de la Dreal mais également en dehors) à la fois pour des apports de fond et pour assurer une évaluation externe de la production des participants de la Dreal et du bureau d'études.

Le comité des directeurs en région (Coder) prend en charge le pilotage de la démarche, dont il a confié la réalisation à l'équipe-projet.

Au lancement de la démarche (printemps 2012), un coach, désigné par le ministère, pourrait intervenir pour conseiller l'équipe-projet durant deux demi-journées.

### b) Le positionnement du prestataire

Le prestataire intégrera une équipe-projet de taille restreinte d'une demi-douzaine de personnes issue du service de la connaissance des territoires et de l'évaluation (SCTE), du service

intermodalité, aménagement et logement (Sial) et de la mission énergie et changement climatique (Mecc). Elle a été constituée pour suivre et organiser cette démarche.

Pour limiter les déplacements du prestataire, il est envisagé d'organiser la majorité des réunions de l'équipe-projet soit en visio-conférence, soit juste avant ou peu après une réunion du groupe de travail.

Il animera le groupe de travail d'une trentaine de cadres de la Dreal et des DDT(M) qui s'ouvrira à des apports extérieurs de personnes qualifiées (sociologues, architectes, universitaires, représentants de la société civile, du monde professionnel, etc) proposées par l'équipe projet et validées par le Coder. Aucun élu ne participera au groupe de travail.

Au fur et à mesure de ces réunions, il rédigera les comptes-rendus, des articles pour alimenter la lettre d'actualité<sup>7</sup> en prospective de la Dreal qui permettra de suivre la progression de la démarche et des fiches de synthèses des travaux conduits, tous destinés à être valorisés.

Tout au long de ces réunions, il fera valoir ses qualités d'animateur, précisera les enjeux, formera à la prospective, aidera le groupe à trouver son rythme de travail, à s'organiser, à comprendre les attentes, encouragera la libre-expression, détectera les points de vue isolés, lui offrira les moyens de garder une trace de ses travaux, recueillera les attentes des participants, analysera les difficultés, proposera d'éventuelles réorientations des travaux, dressera des bilans (en particulier à la fin de la démarche), etc.

## **V. La latitude laissée aux candidats pour faire valoir leur propre approche**

Chacun détaillera sa méthode pour animer et construire des hypothèses d'évolution de l'urbanisme et les facteurs qui influent sur lui. Chacun expliquera également comment sa méthode permet d'atteindre les objectifs de la Dreal, tout en respectant l'esprit de sa démarche.

Dès lors, toute méthode, dont le choix est argumenté et dès lors qu'elle sert les objectifs, peut être proposée.

Des propositions de *variantes* dans le déroulement de la démarche pourront être faites en complément de la proposition de base. Elles seront toutefois argumentées.

## **VI. Le calendrier**

La durée envisagée de l'étude est d'un an, à lancer au printemps 2012.

Le prestataire prévoira :

- avant tout travaux d'animation, d'apprendre à connaître l'équipe-projet pour créer un climat

<sup>7</sup> <http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/recevoir-les-publications-de-la-r497.html>



de confiance et travailler avec elle dans les meilleures conditions,

- du temps pour établir avec l'équipe-projet la liste exacte des experts et les faire intervenir au moment opportun,
- une fois la démarche lancée, de laisser du temps aux participants pour se connaître et travailler ensemble sur (1) un diagnostic se nourrissant du passé (rétrospective) et envisageant des pistes pour l'avenir, (2) des hypothèses-clés pour l'avenir, (3) un croisement des hypothèses ou des scénarios d'évolution, (4) une stratégie possible, (5) une analyse du jeu d'acteurs, (6) l'organisation adaptée à sa mise en œuvre, (7) une évaluation et une veille,
- une étape de restitution des réflexions du groupe de travail aux experts qui les auront nourries, afin qu'ils en évaluent la pertinence.

## VII. Les outils attendus

La Dreal est bien moins attachée au contenu de la boîte à outils du prestataire, qu'à sa capacité à l'ouvrir au bon moment. Elle attend ainsi du prestataire qu'il sache proposer et utiliser au moment opportun des outils d'animation et de construction d'hypothèses, simples, efficaces, adaptables et crédibles.

Elle souhaite toutefois qu'une analyse du jeu des acteurs soit conduite afin notamment de faciliter le passage de la réflexion prospective à l'action.

## VIII. Les études disponibles

- SRCAE (en cours)  
<http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/schemas-regionaux-du-climat-de-l-r211.html>
- Étude prospective sur la démographie et les déplacements à 2025 (2007)  
[http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/article.php3?id\\_article=200](http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/article.php3?id_article=200)
- Profil environnemental régional (en cours)
- Étude "En Pays de la Loire, les maisons grignotent les champs" (2009)  
[http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/etudes79\\_cle52ab5b.pdf](http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/etudes79_cle52ab5b.pdf)
- Étude "Les transports et déplacements des habitants de Pays de la Loire"  
<http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/enquete-nationale-transports-et-a1003.html>
- Étude "En Pays de la Loire, la ville déborde de plus en plus sur la campagne" (2010)  
[http://www.insee.fr/fr/insee\\_regions/pays-de-la-loire/themes/dossiers/dossier38/dossier38.pdf](http://www.insee.fr/fr/insee_regions/pays-de-la-loire/themes/dossiers/dossier38/dossier38.pdf)
- Synthèse bibliographique des scénarios d'évolutions des coûts de l'énergie (en cours)

- Bibliographie de l'urbanisme des Pays de la Loire et de ses évolutions possibles
- Diagnostic synthétique des Pays de la Loire pour les besoins de la démarche
- Étude de suivi de l'emprise au sol du bâti (en cours)
- Prospective sur les besoins en logements en Pays de la Loire (2007, actualisation en cours)  
[http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/article.php3?id\\_article=1121](http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/article.php3?id_article=1121)