



HAL
open science

Mutations du foncier agricole en frange urbaine : élaboration et mise à l'épreuve d'une politique de régulation territoriale

Françoise Jarrige, Christophe Delay, Pierre Montfraix, Jean-Paul Gambier, Jennifer Buyck, Jean-Pierre Chery

► To cite this version:

Françoise Jarrige, Christophe Delay, Pierre Montfraix, Jean-Paul Gambier, Jennifer Buyck, et al.. Mutations du foncier agricole en frange urbaine : élaboration et mise à l'épreuve d'une politique de régulation territoriale. 46. Colloque ASRDLF : Entre projets locaux de développement et globalisation de l'économie : quels équilibres pour les espaces régionaux ?, Jul 2009, Clermont-Ferrand, France. <hal-02756605>

HAL Id: hal-02756605

<https://hal.inrae.fr/hal-02756605v1>

Submitted on 3 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Association de Science Régionale De Langue Française

2009 Les 6, 7 et 8 Juillet - Clermont-Ferrand, France
XLVI^e Colloque ASRDLF

Association
de Science Régionale
de Langue Française



Entre projets locaux de développement et globalisation de l'économie :
quels équilibres pour les espaces régionaux ?

MUTATION DU FONCIER AGRICOLE EN FRANGE URBAINE ELABORATION ET MISE A L'EPREUVE D'UNE POLITIQUE DE REGULATION TERRITORIALE.

JARRIGE Françoise
DELAY Christophe
MONTFRAIX Pierre
Montpellier Supagro
jarrige@supagagro.inra.fr
GAMBIER Jean-Paul
Montpellier Agglomération
BUYCK Jennifer
Alfred Peter Paysagiste
CHERY Jean Pierre
AgroParisTech Montpellier

Résumé :

Le pôle urbain de Montpellier s'est largement étalé lors des dernières décennies à la faveur de son dynamisme démographique et du retrait de la viticulture : la « maîtrise » communale de l'urbanisme s'est traduite par une urbanisation tous azimuts. Comment mettre fin à ces processus sans compromettre l'économie résidentielle ? C'est une priorité de la nouvelle intercommunalité dont la politique d'aménagement est analysée. La genèse de cette politique est retracée ainsi que sa traduction dans le schéma de cohérence territoriale, dont les objectifs d'économie d'espace et les outils - identification des limites, densification, maîtrise foncière - sont détaillés. Sa mise en œuvre au niveau communal révèle les forces et les faiblesses de cette politique. Cette étude empirique soutient une réflexion plus générale sur les dynamiques foncières périurbaines et les outils politiques de régulation, à la croisée des problématiques de gouvernance territoriale et de préservation des ressources.

Mots clés : urbanisation, foncier agricole, politique publique, planification spatiale, aménagement, gouvernance territoriale, intercommunalité, développement durable

Introduction

L'artificialisation des terres se poursuit en France, en particulier au détriment des espaces agricoles¹. Ce phénomène, connu au moins des spécialistes, peut être considéré comme alarmant car il y va de la consommation irréversible d'un bien « naturel » fini. Les outils de protection réglementaire et les nouvelles règles d'urbanisme - prônant l'économie d'espace, l'urbanisation en contiguïté - ne constituent pas une politique d'envergure à la hauteur des enjeux. Si le problème de l'étalement urbain est abordé dans le Grenelle de l'Environnement, les mesures préconisées concernent essentiellement l'habitat et les transports sous l'angle de l'économie d'énergie et de la diminution d'émission de gaz à effet de serre ; les trames vertes et bleues sont envisagées pour assurer les corridors écologiques². Mais il n'y a pas de mesure spécifique, pas de réforme prévue sur la gestion du foncier en lui-même (pas de réforme de la fiscalité, ni de la SAFER par exemples).

Est-ce parce que notre vaste pays conserve - malgré sa démographie dynamique - une densité de peuplement relative moindre que celle de ses principaux voisins européens, et nous le sentiment collectif - sinon l'accès à - de grands espaces encore préservés ? Est-ce parce que depuis la décentralisation, l'Etat a largement délégué aux collectivités territoriales les politiques d'aménagement et d'urbanisation³ ? Serait-ce enfin parce que les mécanismes de rente foncière générés par l'urbanisation renvoient au sujet toujours politiquement sensible de la propriété foncière et de l'appropriation de la rente ?

Il nous apparaît pourtant que dans une société où progressent le souci de protection de l'environnement et l'attention portée à la nature, avec la conscience de la finitude de ses ressources, la question de l'artificialisation croissante des terres mérite d'être posée et examinée avec soin, afin de revoir nos règles collectives qui s'y rapportent.

Le sujet sera traité ici à partir de l'analyse d'une situation empirique qui concerne la protection des terres agricoles dans la politique d'aménagement d'une communauté d'agglomération. La démarche du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Montpellier Agglomération a déjà été étudiée par ailleurs pour l'aspect novateur de la prise en compte de la dimension agricole dans un projet urbain (Jarrige et al. 2006, Jarrige et al. 2009). Nous voulons cette fois mettre en perspective une telle expérience locale pour ce qu'elle nous enseigne plus généralement sur la question foncière, en particulier sur la problématique de consommation du foncier agricole en frange urbaine : quels champs de forces s'exercent ? quelles stratégies développent les acteurs en présence ? quels sont les outils, les réponses politiques possibles ?

Contrairement à d'autres grandes métropoles françaises qui ont une expérience déjà ancienne de la planification urbaine intercommunale, la Communauté d'Agglomération de Montpellier instituée en 2001 combine à la fois un nouveau périmètre politique et de nouvelles compétences, suite à la réforme de la coopération intercommunale (loi Chevènement de 1999) et de l'urbanisme (loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000), en l'absence de toute planification intercommunale préalable. De plus, le périmètre du SCoT

¹ « Les espaces artificialisés continuent de s'étendre, aux dépens principalement de terres agricoles. L'Île-de-France, le Nord, l'Alsace, le couloir rhodanien et le littoral en général, régions à forte densité de population permanente ou saisonnière, sont plus artificialisés que le reste du territoire. La progression de l'artificialisation a lieu principalement aux alentours des grandes villes, le long des réseaux de transport et des vallées. Les espaces artificialisés présentent globalement un accroissement de plus de 820 km², soit + 3,0 % entre 2000 et 2006, aux dépens surtout de terres agricoles mais aussi d'espaces naturels. Le tissu urbain continu ne couvre que 1,6 % des sols artificialisés. Il est resté stable depuis 1990. Le tissu urbain discontinu est beaucoup plus consommateur d'espace que le tissu urbain continu, plus dense. Le tissu urbain discontinu occupe les trois quarts des espaces artificialisés (21 000 km²), son extension se poursuit (+ 56 km²/an) dans toutes les régions. Elle est particulièrement forte ... en Languedoc-Roussillon et près du littoral en général » (IFEN, 2009. p.2).

² <http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr/>

³ A l'exception de la région Ile de France, où l'Etat a conservé ses prérogatives d'aménageur via le SDRIF, qui s'impose aux documents d'urbanisme locaux, Scot et PLU.

correspond à l'unique EPCI (établissement public de coopération intercommunal) de Montpellier Agglomération. Jeux de pouvoir politiques et aménagement du territoire sont intimement liés autour de l'élaboration du SCoT. Cette démarche sert de révélateurs aux différents processus imbriqués : construction de la nouvelle entité politique, conception du projet territorial, sa traduction dans le document d'urbanisme intercommunal. A travers la question de la ruralité et l'enjeu du foncier agricole, c'est d'une part le rôle des élus ruraux qui est questionné dans la nouvelle gouvernance (Marcelpoil & Faure, 2001, Souchard 2000), et d'autre part l'instrumentalisation de l'agriculture dans le projet urbain (Martin et al. 2006).

Dans ce contexte d'une gouvernance territoriale émergente, la dimension procédurale de l'élaboration et de la mise à l'épreuve de la politique d'aménagement est la perspective privilégiée dans cette communication. La réflexion articule différents niveaux et objets d'analyse par étapes successives. Les observations ont été collectées par enquêtes et des travaux de recherche en partenariat avec les collectivités locales dans la durée (depuis 2001). L'analyse de l'étalement du pôle urbain de Montpellier lors des dernières décennies donne dans un premier temps une vision d'ensemble des paramètres et des processus en jeu dans la conversion des terres agricoles à l'urbanisation. Puis sont analysés les jeux politiques de mise en place de la nouvelle intercommunalité, pour laquelle l'agriculture devient un objet du projet territorial. L'étude du schéma de cohérence territoriale retrace ensuite l'élaboration d'une politique d'aménagement « vertueuse » au niveau territorial ; les éléments de son contenu dédiés à un usage économe de l'espace sont détaillés. Nos observations de la mise en œuvre du SCoT au niveau local mettent ensuite à jour la confrontation des objectifs et des outils politiques aux stratégies d'acteurs, et permettent d'évaluer les impacts et les limites de cette politique d'aménagement. En définitive l'analyse de cette expérience nous conduit à prolonger la réflexion sur des pistes d'action envisageables pour améliorer la gestion du foncier agricole périurbain, du point de vue des politiques publiques, de la gouvernance territoriale et de ses dispositifs.

I. Un étalement urbain insoutenable

1. Un aperçu de l'urbanisation du pôle montpelliérain

Le pôle urbain de Montpellier connaît une croissance démographique parmi les plus élevées de France⁴. Cette croissance associée au modèle prédominant du logement pavillonnaire a entraîné dans les dernières décennies une extension urbaine fortement consommatrice d'espace, le plus souvent des friches issues de l'arrachage viticole.

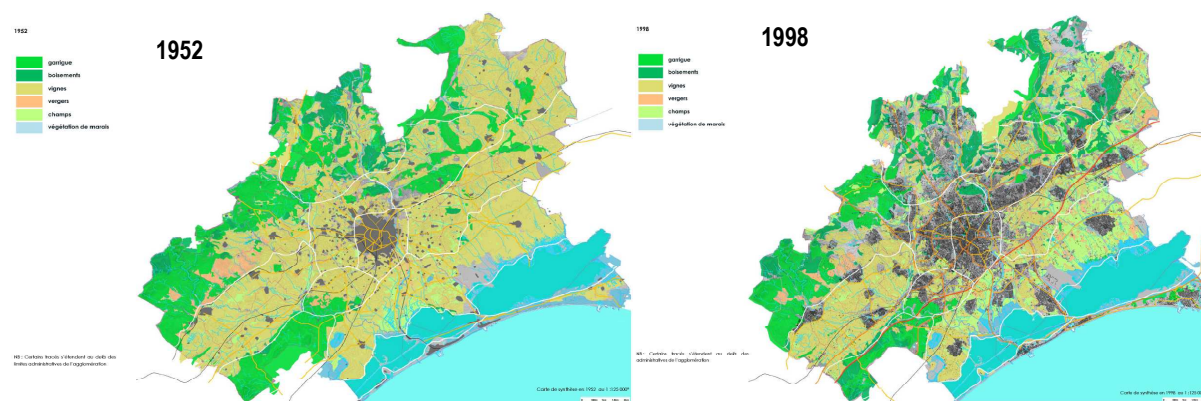
Tableau 1 : Croissance de la population, baisse de densité du bâti et consommation d'espace par l'urbanisation dans l'agglomération de Montpellier (source : Montpellier Agglomération, 2006)

1960	1980	2000	2004
145 000 habitants zone urbaine ~ 1 000 ha densité urbaine: 145 hab / ha	280 000 habitants zone urbaine ~ 4 000 ha densité urbaine: 70 hab /ha	375 000 habitants zone urbaine ~ 9 000 ha densité urbaine: 41 hab / ha	zone urbaine ~ 10 000 ha

1 000 ha consommés entre 2000 et 2004, autant en 4 ans que pendant toute l'histoire de l'occupation humaine jusqu'en 1960 : l'extrapolation du rythme de consommation d'espace des dernières années apparaît insoutenable, conduisant à l'urbanisation du territoire à l'horizon de quelques décennies ! Ce constat alarmant sera à la base de la réflexion du SCoT de Montpellier et de la communication sur la nécessité de densifier les formes d'habitat.

⁴ Au rythme moyen de 1,7 % / an entre 1975 et 1999 pour les 31 communes de Montpellier Agglomération.

Figure 1 : l'urbanisation de l'Agglomération de Montpellier entre 1952 et 1998



Ainsi, entre 1990 et 2005, 300 à 350 ha d'espaces agricoles et naturels ont été urbanisés par an dans le périmètre de Montpellier Agglomération. Depuis ces 30 dernières années, chaque nouvel habitant « consomme » en moyenne 800 m² (400 m² pour l'usage résidentiel, 400 m² pour les autres usages d'espaces construits ou aménagés) (Montpellier Agglomération, 2006). Au-delà de ce phénomène d'urbanisation poussé, le pôle urbain montpelliérain apparaît comme l'un des seuls de la région Languedoc Roussillon réellement engagé dans le processus de métropolisation, au regard des emplois supérieurs entre autres (Abrantes et al. 2009). L'extrapolation des tendances de mutations des espaces agricoles et naturels vers l'artificiel y laisserait même augurer une agriculture déjà « condamnée » (Abrantes et al. id).

2. Les ressorts de l'étalement urbain sous le soleil de Montpellier

L'étalement urbain du pôle montpelliérain s'inscrit dans le mouvement global d'urbanisation des dernières décennies ; il résulte d'un jeu de forces connues, s'exerçant avec certaines spécificités dans le contexte local. Nous proposons d'expliquer ce processus d'urbanisation dans ses grandes lignes par la combinaison de la dynamique de la demande de logement et du recul de l'agriculture, avec un impact plus ou moins intentionnel et un effet de régulation plus ou moins abouti de différentes politiques publiques.

Dynamisme de la demande de logement

L'attractivité géographique du pôle montpelliérain est commune à toutes les régions littorales ; s'y ajoute l'héliotropisme propre au littoral méditerranéen (avec un coût du logement moindre qu'en région PACA). Cette attractivité est cultivée, sinon renforcée, par la politique de communication de Montpellier Agglomération qui fait de régulières campagnes de promotion d'une image positive de son territoire.

Un dynamisme démographique soutenu découle de cette attractivité de Montpellier, avec un solde migratoire élevé, pour toutes les classes d'âge et de catégories de population. Cette croissance de la population génère mécaniquement une demande élevée de logement dans la région, demande accrue par les processus généraux tels que l'allongement de la durée de vie moyenne, la décohabitation.

Dans la large plaine littorale montpelliéraine, la relativement faible densité de peuplement a autorisé le développement d'une offre de logement susceptible de répondre, en termes de prix et de type d'habitat⁵, à la demande, et d'en alimenter ainsi le dynamisme durant ces dernières décennies. L'amélioration des infrastructures locales (desserte routière, transports

⁵ Accès au logement individuel sous forme pavillonnaire, rendu possible par ailleurs grâce à l'élévation du niveau de vie et la généralisation de l'automobilité.

en commun, capacités d'assainissement, etc..) a bien sûr accompagné et permis cet étalement urbain.

Recul de l'agriculture

La région montpelliéraine est historiquement marquée par la monoculture de la vigne, dédiée à une production vinicole de masse. Assurant une rémunération du travail satisfaisante, cette agriculture a longtemps apporté une prospérité relative qui a contenu l'exode rural (Touzard, 1994), et peut être considérée comme un des facteurs explicatifs ayant limité l'avènement de la révolution industrielle dans la région. Mais les crises successives sur le marché du vin ont entraîné un recul de l'activité et des surfaces viticoles. Les politiques sectorielles d'accompagnement du déclin de la viticulture se sont traduites par des primes à l'abandon définitif, signifiant une perte irréversible du vignoble par renoncement aux droits de plantation des viticulteurs⁶. Une partie du vignoble a néanmoins été replantée, avec ou sans prime de rénovation. Une autre partie des anciennes surfaces en vignes est restée agricole après arrachage, en étant reconvertie en cultures annuelles ou cultures à cycle court (blé dur, maraîchage) et surfaces fourragères ou prairies permanentes. Certains espaces agricoles ont fait l'objet de mitage par l'implantation de bâtiments à vocation prétendue agricole mais révélant vite leur finalité résidentielle. Les friches agricoles se sont aussi développées après l'arrachage de la vigne, en particulier à proximité des zones urbanisées. Ces espaces agricoles en déshérence, de même que certains espaces littoraux, ont parfois été gagnés par la cabanisation, via des constructions illégales, elles aussi à usage résidentiel, malgré leur caractère le plus souvent - mais pas toujours - précaire. Enfin, l'arrachage de la vigne a souvent laissé place à l'urbanisation des parcelles, le cumul de la prime d'abandon définitif de la vigne et la rente d'urbanisation créant un effet d'aubaine indéniable pour les viticulteurs propriétaires de terre en zone constructible.

Ainsi, la surface du vignoble a globalement reculé de 30% entre 1988 et 2000, bien que la surface en AOC viticole ait augmenté dans le même temps de 15%. La surface agricole utile a elle diminuée de 20% entre les recensements agricoles de 1979 et 2000.

Impact des politiques sectorielles, faible capacité de régulation des politiques locales d'urbanisme

Cette analyse des ressorts de l'étalement urbain du pôle montpelliérain serait incomplète sans revenir sur les dimensions politiques du processus.

La décentralisation a délégué aux conseils municipaux la maîtrise de l'urbanisme mais aucun SDAU (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) n'a été élaboré au préalable dans le territoire montpelliérain, qui n'a pas connu non plus la construction d'une intercommunalité puissante, susceptible de gérer les questions d'urbanisation (le district de Montpellier - rassemblant 15 communes en 1965 - n'ayant pas cette compétence). Ainsi la croissance démographique qui a touché - à un rythme soutenu à partir des années 1960 - Montpellier, puis sa périphérie par vagues centrifuges, a-t-elle été gérée à l'échelle communale. L'absence de coordination à l'échelle du pôle urbain a conduit à une urbanisation tous azimuts, sans planification spatiale d'ensemble. Un projet de SDAU (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) semble indiquer une tentative de reprise en main par l'Etat mais n'a finalement pas abouti. Si la ville de Montpellier a conduit une politique de maîtrise foncière publique lui assurant la base du pilotage de son projet d'urbanisme, il n'en est pas allé de même pour la plupart des communes périphériques.

Dans ce mouvement d'urbanisation généralisée, où domine quasi-exclusivement le modèle de l'habitat individuel pavillonnaire, on observe néanmoins une relative diversité de trajectoires d'évolution des communes du pôle montpelliérain : Pérols, village littoral, a

⁶ Le montant de cette prime a pu aller jusqu'à l'équivalent de près de 10 000 euro / ha à la fin des années 1990, créant par conséquent un prix plancher de référence déconnecté de la valeur productive des terres, sur un marché foncier viticole en outre perturbé par les perspectives de constructibilité en périurbain.

urbanisé la quasi-totalité de ses terres constructibles, seules les zones inondables et celles protégées par la loi Littoral ayant échappé à l'urbanisation (Delay, 2008) ; Fabrègues, village de la plaine viticole à l'ouest de Montpellier, s'est fortement étendu, avec un espace agricole encore important mais objet du mitage par l'habitat dispersé, et présentant beaucoup de friches (Delay. id.) ; Castries, village viticole du nord-est, a aussi connu une importante augmentation de population, sous une forme plus maîtrisée, avec en particulier une meilleure protection de son espace agricole (Montfraix, 2008). Au-delà de ces différences morphologiques, la différenciation sociale des communes du montpelliérais - plus populaires au sud, plus huppées au nord - illustre aussi le processus de ségrégation socio-spatiale analysé par Doussin (2003) en Provence : l'ouverture à l'urbanisation et les règles d'urbanisme conduisant à une sélection (auto-reproductrice) de la population communale.

Rappelons que l'important processus d'urbanisation du pôle montpelliérais ne relève pas que des politiques d'urbanisme locales consécutivement à la décentralisation, mais aussi d'autres politiques nationales et/ou sectorielles ayant plus ou moins impacté la région. Le décollage démographique est amorcé au début des années 1960 avec le retour des rapatriés d'Afrique du Nord suite à la décolonisation. Les grands travaux d'aménagement vont permettre la diversification agricole (développement de l'irrigation agricole avec la compagnie du Bas Rhône-Languedoc), initier l'économie du tourisme balnéaire (aménagement du littoral avec la mission Racine) et connecter le pôle montpelliérais aux grands réseaux de communication nationaux et européens (autoroute A9, ligne TGV, aéroport). Le crédit subventionné a favorisé l'accès à la propriété individuelle. La politique agricole commune impacte l'économie et les paysages agricoles locaux, à travers l'arrachage et la reconversion viticoles, ou la culture du blé dur maintenue grâce à la prime céréalière. Notons enfin que la croissance de Montpellier - désignée préfecture de la région Languedoc Roussillon - s'est appuyée sur le développement de l'économie tertiaire (sans passer par le stade industriel / secondaire) et présente aujourd'hui les caractéristiques d'une économie résidentielle et de redistribution (Davezies. Veltz. 2006).

En résumé, l'étalement du pôle montpelliérais atteint au début des années 2000 - après plus de quatre décennies - un niveau considéré comme insoutenable. Si la croissance démographique constitue le principal moteur de ce processus, de multiples paramètres ont joué en interactions. La non régulation du processus d'urbanisation est patente.

II. Genèse, doctrine et outils d'une politique d'aménagement territoriale « vertueuse »

D'importants changements vont intervenir en matière de gouvernance et d'aménagement du territoire avec l'avènement d'une nouvelle intercommunalité, porteuse d'un nouveau projet politique et dotée de compétence renforcées.

2.1. Recomposition territoriale

La constitution d'une nouvelle entité territoriale, au cœur des jeux politiques locaux

En 2001 la Communauté d'Agglomération de Montpellier (CAM) se dessine autour du noyau de départ : les 15 communes urbaines du District existant depuis 1965. Le maire de Montpellier, président du District, négocie avec le Préfet et les élus locaux pour intégrer les intercommunalités et communes périphériques afin de constituer le nouvel EPCI. Il agit de mettre en place une nouvelle gouvernance pour ce pôle urbain en forte croissance. La constitution de cette nouvelle entité territoriale ne résulte pas d'une simple agrégation d'intercommunalités mais s'explique par des jeux politiques locaux et nationaux.

La constitution d'un EPCI se fait par libre adhésion des communes, dans le respect de règles administratives (continuité territoriale, etc...). Le périmètre entériné par le préfet en décembre 2001 fixe les limites de la CAM à 38 communes, malgré l'opposition de certains élus locaux qui ne sont pas d'accord avec le leadership et les règles de gouvernance choisies. En effet les représentants de la ville-centre ont le plus fort pouvoir de vote autorisé

légalement au conseil communautaire (50%), car la règle de représentation qui s'exerce est la proportionnalité à la population, or plus de 50% des habitants de la CAM résident à Montpellier. La règle par défaut s'applique car, contrairement au cas d'autres agglomérations, les élus de la ville-centre n'ont pas voulu renoncer à leur pouvoir - lié à la représentation démographique - dans le système de démocratie indirecte de la nouvelle intercommunalité. Dans cette configuration, le besoin potentiel d'alliances entre la ville-centre et d'autres communes de la CAM est faible, et certains élus craignent alors une polarisation excessive, voire une confiscation des politiques communautaires au profit de Montpellier. Cette opposition se maintient malgré l'argumentation mettant en exergue les bénéfices partagés, la dimension de jeu à somme positive pour les communes adhérant à la communauté d'agglomération, en particulier grâce à la bonification des transferts étatiques.

En 2003, suite au changement de majorité présidentielle, un amendement sénatorial « ad hoc » de la loi Chevènement sur les EPCI, porté par le président de la région Languedoc Roussillon (élu UMP de Lozère), permet à 6 communes de sortir de la CAM (St Clément, St Gély, Teyran, La Grande Motte, St Aunès, Mauguio⁷). L'année suivante, pour des raisons similaires, Palavas quitte aussi la CAM, dont l'effectif se stabilise à 31 communes à partir de début 2005.

Ce démembrement de la CAM, dont le périmètre initial était déjà inférieur à celui de l'aire urbaine, véritable territoire fonctionnel de l'agglomération de Montpellier, ne constitue-t-il pas une sérieuse atteinte à la cohérence territoriale précisément recherchée via l'intercommunalité et le SCoT ? Cela est à craindre si l'on suit les analyses de Booth (2009), sur les faiblesses des périmètres politiques des intercommunalités françaises au regard des périmètres techniques « nécessaires ». Cependant les responsables (techniques et politiques) de la CAM considèrent avec pragmatisme les vertus d'opérationnalité politique d'une intercommunalité plus petite peut-être, mais plus efficace une fois débarrassée du frein exercé par l'opposition interne que portaient ces communes avant leur sortie volontaire. Ils comptent sur la réussite de la future politique d'aménagement pour induire à terme le retour de ces communes dans la CAM (NB : la même logique prévaut pour soutenir la constitution d'une communauté urbaine autour de Montpellier, de Nîmes / Lunel à Sète / Bassin de Thau). La cohérence territoriale du pôle montpelliérain devrait selon ces acteurs inmanquablement finir par s'imposer : « *c'est le sens de l'histoire* » ... et surtout celui de la géographie.

Quels que soient les avatars de sa constitution, la nouvelle Communauté d'Agglomération de Montpellier porte un enjeu majeur pour ce pôle urbain en forte croissance démographique : assurer la mise en cohérence du développement territorial dans une perspective de durabilité. Il s'agit de définir les orientations politiques et de les traduire en contenu des documents d'orientation du projet de territoire. Le nouvel établissement public de coopération intercommunale est doté pour ce faire de puissants leviers d'action territoriale. Il va en particulier assurer pour la première fois une planification spatiale du développement urbain à l'échelle intercommunale, via l'élaboration de son schéma de cohérence territoriale (Scot élaboré entre 2002 et 2005, approuvé à l'unanimité en 2006, pour une mise en œuvre jusqu'en 2020). La réalisation du Scot s'inscrit dans l'ensemble des politiques d'aménagement conduites en parallèle par la CAM : Plan de Déplacement Urbain en 2002, Programme Local de l'Habitat en 2004, Schéma Directeur d'Assainissement en 2004.

Au-delà du projet de territoire et du contenu technique et opérationnel, nous avons pu observer que le SCoT, réalisé dans la durée et de manière interactive avec les élus locaux a aussi servi à « constituer le politique de la CAM ». Si l'accord d'adhésion avait été acquis pour la constitution du nouvel EPCI, beaucoup restait à faire pour souder les hommes (élus

⁷ Commune où se trouve en particulier l'aéroport du pôle montpelliérain, et qui, au-delà de l'enjeu logistique stratégique, en perçoit une forte taxe professionnelle.

représentant les communes au conseil communautaire) et coordonner l'élaboration des politiques publiques locales (nouvelle configuration, nouveau territoire, nouveaux enjeux et nouveaux outils). Cette dimension politique, pas forcément explicite au départ, concernait les leaders politiques et les responsables techniques de la CAM. Il y avait un réel enjeu d'apprentissage de la part des élus locaux avec le passage de la gestion d'une commune rurale (600 habitants pour la plus petite) à celle d'une communauté d'agglomération de 400 000 habitants...

Figure 2 : Du District à la Communauté d'Agglomération de Montpellier, une proportion accrue d'espace agricole



Une nouvelle intercommunalité urbaine et rurale, l'agriculture prend place dans le projet politique

Parmi les 31 communes que rassemble la Communauté d'Agglomération, certaines ont un caractère rural marqué, avec une activité agricole encore bien présente. Les espaces agricoles représentent désormais près de 40% du nouveau territoire communautaire, contre 30% de la surface de l'ancien district, où dominaient les espaces urbains. Les élus des communes périphériques sont entrés dans la nouvelle intercommunalité comme alliés du président du conseil communautaire (ancien maire de Montpellier⁸), ce qui les place en position de force malgré leur faible représentativité démographique. Ces élus tiennent à faire valoir l'identité rurale de leurs communes (cf Souchard, 2000) et à en maintenir le cadre de vie attrayant face à une urbanisation perçue comme « menaçante ». Ils portent les enjeux agricoles dans le projet de territoire, en relation avec les représentants professionnels agricoles.

Cette perspective se démarque radicalement du précédent projet urbain de « Montpellier la surdouée », technopole fière de son héliotropisme, soucieuse de nouvelles technologies, de culture... mais en complète rupture avec son passé et son environnement viticoles. Ce lien historique, fort aux beaux jours de la production du vin de table (Montpellier, place de négoce) s'est distendu lors de la crise de surproduction sectorielle à partir des années 1970. La « technopole surdouée » en pleine croissance s'est alors entièrement tournée vers le tertiaire, délaissant ses racines viticoles, se construisant même au détriment du patrimoine viticole. L'extension urbaine s'est alors en grande partie réalisée sur d'anciennes vignes arrachées suite à la crise viticole. Avec la « révolution qualité » dans les années 1990, les nouveaux produits de la vigne sont désormais dignes d'être associés à la métropole régionale du Languedoc Roussillon qui soigne son image (production diversifiée, déclinée dans différents registres de qualité : vins d'AOC, vins de cépage, vins de Pays).

Par ailleurs, si la chasse fait partie de longue date des activités traditionnelles de la population rurale autochtone, les urbains de Montpellier ou des villages alentour fréquentent de plus en plus les espaces ouverts pour des activités récréatives (promenades pédestres

⁸ Sur le plan des jeux politiques locaux, le maire de Montpellier et plusieurs fois candidats malheureux à la présidence de la Région face à un élu lozérien « ruraliste », « courtise » les acteurs agricoles et les élus ruraux dans la perspective des élections régionales.

ou équestres, VTT, etc...), et sont attachés aux paysages, à la qualité de leur cadre de vie. Les habitants du pôle montpelliérain deviennent aussi des consommateurs plus attentifs aux produits locaux, vins bien sûr mais aussi huile d'olive, fruits et légumes. On peut ainsi observer récemment une certaine reconnexion entre la ville et l'agriculture locale, qui va se traduire dans le Scot.

Par ailleurs, l'équilibre urbain/rural est inscrit dans les nouveaux textes sur la ville et la planification spatiale (lois sur les EPCI et SRU). Les représentants des services de l'Etat (DDAF en particulier), attentifs au recul des espaces agricoles et aux difficultés de l'agriculture dans un département qui s'urbanise rapidement, se sont aussi impliqués pour porter la question agricole dans le Scot. Ils ont notamment activé les réseaux de compétences développés localement depuis quelques années autour de l'agriculture périurbaine à travers l'enseignement et la recherche agronomiques.

Un faisceau d'éléments convergents explique ainsi l'émergence de l'agriculture comme « objet de la politique locale » et va amener sa prise en compte spécifique dans le Scot de Montpellier Agglomération.

2.2. Une nouvelle manière de faire de l'aménagement urbain

Le SCoT de Montpellier Agglomération : dispositif, méthode d'élaboration, doctrine, choix d'urbanisme

Le projet politique de la nouvelle Communauté d'Agglomération ne remet pas en cause la dynamique de croissance du pôle montpelliérain. Toutefois, dans une perspective de développement durable, il s'agit de contenir la consommation d'espace tout en maintenant le rythme d'accueil de nouvelles populations, véritable richesse de l'économie résidentielle (Davezies et Veltz. 2006). Le Scot doit permettre d'inventer un projet de développement urbain assurant cette « croissance économe » à l'échelle intercommunale .

Alors que la création d'une agence d'urbanisme pouvait être attendue, les dirigeants de la nouvelle CAM décident de ne pas y avoir recours. La procédure apparaît trop longue, alors qu'il y a urgence à contenir l'étalement urbain. Les services d'urbanisme communautaires sont établis sur la base de ceux du district préexistant, renforcés par quelques urbanistes en provenance de grandes agglomérations françaises, où ils ont pu acquérir l'expérience de la planification intercommunale. Ces services compacts vont piloter l'ensemble de la démarche de SCoT, assurant le lien entre le projet politique et la réalisation du document d'urbanisme via le contact avec les élus et la rédaction des appels d'offre, la pré-sélection et la coordination des prestataires aux différentes étapes. Ces urbanistes aguerris effectuent aussi un important travail de « déminage politique » auprès des élus locaux, afin de construire progressivement un consensus autour du projet de SCoT, en identifiant et en déverrouillant systématiquement les points de blocage au fur et à mesure de la démarche. L'obligation légale de compatibilité entre documents communaux d'urbanisme et document communautaire est ainsi construite en amont sur le plan politique (NB : plusieurs équipes municipales de la Communauté d'Agglomération avaient pourtant procédé à une révision « de précaution » de POS ou PLU avant le lancement du Scot, ce qui n'empêchera pas la mise en compatibilité ultérieure des documents d'urbanisme communaux, au prix d'éventuels rétroclassements. Cf infra).

La procédure de réalisation du Scot de Montpellier Agglomération s'inscrit dans les dispositions classiques prévues par la loi et passe par les différentes étapes : rédaction des documents de diagnostic, PADD (projet d'aménagement et de développement durables) et DOG (document d'orientations générales), avant l'enquête publique, la validation juridique du Scot puis son approbation définitive par le conseil communautaire. Néanmoins ce Scot, le premier achevé en France, présente plusieurs caractères originaux, tant dans son contenu

définitif que dans la manière dont il a été élaboré, notamment un diagnostic agricole, des études de définition, et des réunions de concertation par secteurs (CERTU, SCoT témoins).

Sous la pression des élus ruraux et des représentants de la DDAF, un volet agricole a été réalisé en complément du diagnostic général de territoire, ce qui a permis d'intégrer précisément les enjeux agricoles dans le projet. En particulier, une carte des unités agrophysionomiques (UAP) du territoire a été élaborée par des chercheurs, en interaction avec un groupe de suivi associant des élus et des urbanistes de la CAM, des représentants du monde agricole (chambre d'agriculture, SAFER) et du Conseil Général. Cette cartographie des paysages agricoles et de leur dynamique a été construite à partir d'une connaissance experte de l'agriculture locale, complétée d'enquêtes, ainsi que d'observations in situ et sur photographies aériennes (Jarrige & al. 2006, Jarrige & al. 2009).

A la fin de la phase de diagnostic, trois équipes de prestataires ont été mises en concurrence pour réaliser une étude de définition préalable du projet urbain de Montpellier Agglomération. Cette procédure a permis de sélectionner l'équipe présentant le meilleur projet aux yeux des élus communautaires, tout en intégrant à son cahier des charges les apports jugés intéressants des autres équipes.

L'équipe retenue (Reichen et al.) a réalisé progressivement le SCoT en deux ans (2004-2005). Des journées de concertation thématique ont été organisées par secteurs géographiques présentant des enjeux de développement homogènes au sein de la Communauté d'Agglomération. Composés d'élus locaux, de représentants de différents secteurs professionnels selon les cas (architectes, promoteurs immobiliers, agriculteurs, etc...) et d'experts, ces groupes de travail ont fonctionné avec un pilotage des prestataires du SCoT et des urbanistes de Montpellier Agglomération, sous la direction du premier vice-président de la Communauté en charge de l'urbanisme. Ces séances de travail par secteurs ont permis le « déminage » politique et la construction de l'accord sur les grandes orientations du SCoT. Complétées par des réunions publiques d'information à la fin du processus, elles ont aussi servi à satisfaire l'exigence légale de concertation.

La prise en compte de l'agriculture a joué un rôle-clé pour changer les points de vue en matière d'aménagement urbain et de développement durable. Les urbanistes en charge du SCoT avaient rapidement identifié les paysages naturels et agricoles comme atouts de Montpellier. Avec la carte des UAP du diagnostic agricole, ils ont disposé d'une base de travail inédite pour aborder ces espaces qu'ils méconnaissent le plus souvent. Ce qui les a conduits à « inverser le regard » - par rapport aux conventions de planification urbaine - pour mettre en valeur le contenu des espaces non urbanisés (les « vides »), et construire le projet urbain à partir de la trame des espaces agricoles et naturels.

Par ailleurs, au cours de la démarche de SCoT (ateliers de concertation par secteurs en 2004-05 auxquels nous avons pu participer en tant qu'experts) nous avons pu constater que la carte des UAP servait systématiquement à introduire la réflexion et les débats. La préservation des zones agricoles a en effet émergé comme un argument consensuel pour promouvoir la densification de l'habitat, un des objectifs prioritaires du Scot.

L'élaboration de la première version du SCoT de Montpellier Agglomération s'est terminée fin 2005, avec une enquête d'utilité publique clôturée fin novembre. Après modification, la version définitive a été votée en conseil communautaire début 2006 et, après accord du préfet, le SCoT a été mis en œuvre pour quinze ans. Si de nouvelles reconfigurations territoriales n'amènent pas la nécessité d'une révision prématurée.

Le contenu du SCoT, l'armature des espaces naturels et agricoles

Au final, le SCoT de Montpellier Agglomération présente trois fondements : « i) Une géographie : l'armature des espaces naturels et agricoles, ii) une dynamique : l'armature des réseaux de déplacements, iii) une volonté : limites et intensités des développements urbains » (Montpellier Agglomération, 2006).

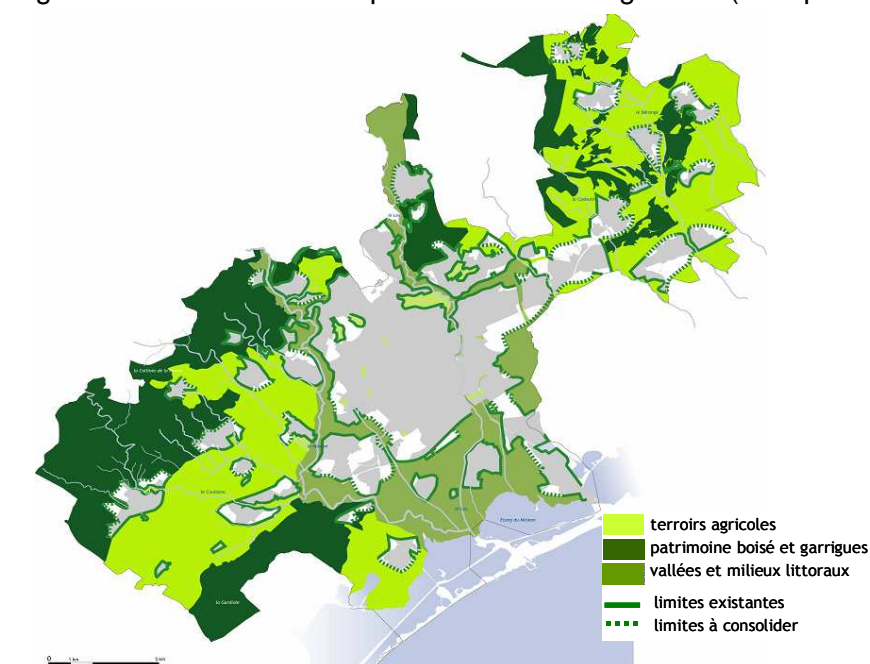
Ces fondements sont traduits en règlements d'urbanisme dans le document d'orientations générales. Ainsi les espaces agricoles sont délimités, les zones d'urbanisation future sont qualifiées avec trois niveaux de densité minimum prescrits⁹ (NB : ces zones d'extension urbaine potentielle ont pour la plupart été localisées sur les espaces identifiés en UAP 15 « zones agricoles de plaine en déprise », soient les friches agricoles périurbaines). L'accent est aussi mis sur la rénovation urbaine, en relation avec la desserte de transport en commun, en particulier le tramway.

Enfin, si au début de la démarche les besoins « d'espaces mutables » étaient évalués à plus de 6 000 ha, seulement 2 800 ha sont finalement potentiellement ouverts à l'urbanisation dans le SCoT pour les 15 ans à venir. 300 ha prévus à l'urbanisation dans les POS ou PLU préexistants ont même été « rétro-classés », redevenant zone agricole ou naturelle, n'ayant a priori pas vocation à être construits.

L'armature des espaces naturels et agricoles identifie les limites d'espaces considérés comme importants à préserver dans le territoire de Montpellier Agglomération. Ces espaces font l'objet d'un classement avec un règlement limitant strictement leur possibilité d'urbanisation. Leur délimitation résulte d'une traduction simplifiée de la carte des UAP en trois grands types d'entités : le patrimoine boisé et les garrigues, les terroirs agricoles, les vallées fluviales et milieux littoraux (plus les parcs urbains). Utilisé initialement pour désigner les vallées inondables où était envisagée une agriculture contractualisée (pour la prestation de services environnementaux : prévention / gestion du risque d'inondation), le terme d'agriparc a été repris par la suite pour désigner des espaces d'interface ville-campagne devant faire l'objet d'interventions publiques spécifiques, en raison de leur valeur stratégique exceptionnelle (Agenda 21 de Montpellier Agglomération, 2009).

Cette protection explicite des espaces naturels et agricoles soustraits à l'urbanisation s'accompagne de préconisations du Scot au profit du modèle de hameau agricole (zone dédiée aux constructions agricoles regroupées en proximité du bâti existant), afin d'assurer la protection paysagère tout en permettant aux agriculteurs de maintenir ou de développer leurs activités sur le territoire de l'Agglomération.

Figure 3 : l'armature des espaces naturels et agricoles (Montpellier Agglomération, 2006)



⁹ Trois valeurs guides sont définies en fonction du contexte du site et de la qualité des dessertes par les réseaux de transports publics. Plus l'accessibilité est bonne plus l'intensité d'urbanisation est élevée :

A : plus de 50 logements/hectare ou plus de 8 000 m² SHON/hectare.

B : plus de 30 logements/hectare ou plus de 4 000 m² SHON/hectare.

C : plus de 20 logements/hectare ou plus de 2 000 m² SHON/hectare

2.3. Les outils de gestion des franges urbaines

Intéressons-nous plus en détails à la gestion des franges urbaines, lieux stratégiques de mutation des espaces agricoles. Le SCoT de Montpellier Agglomération et le manuel d'accompagnement technique à sa mise en œuvre présentent plusieurs outils pour contenir l'étalement urbain, via les tracés d'urbanisme, la maîtrise de la propriété ou du statut fonciers. L'intercommunalité propose aussi aux communes un dispositif d'accompagnement dans leur démarche d'urbanisation.

Les limites tracées dans le SCoT

Figurées dans les plans de secteurs du SCoT, les limites des espaces naturels et agricoles déterminent « l'enveloppe intangible des espaces qui ne seront pas urbanisés » (Montpellier Agglomération, 2006) et, a contrario, délimitent l'ensemble des espaces soit déjà urbanisés soit potentiellement ouverts à l'urbanisation.

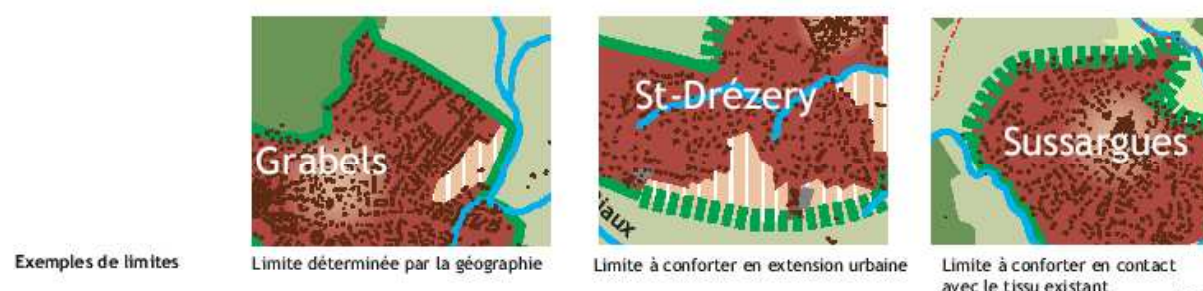
Deux types de limites sont reconnus par le schéma de cohérence territoriale :

- les limites «déterminées». Elles sont liées à des composantes préexistantes de la géographie physique ou humaine (ligne de crête, lit majeur d'un cours d'eau, infrastructures, zone d'AOC viticole, etc.),
- les limites «à conforter».

Aucune de ces limites n'est définie graphiquement à l'échelle de la parcelle.

Les limites «à conforter» ne se réduisent pas à un simple trait sur les plans de secteur du SCoT, mais correspondent à une ligne dont l'échelle au 1:25 000è permet de considérer qu'elles représentent une «épaisseur» de 100 à 150 mètres. Les surfaces correspondantes sont autant d'occasions de concevoir des projets d'aménagement permettant d'assurer la valorisation réciproque entre ville et nature ou agriculture. À cet égard, deux situations se présentent selon la localisation de ces limites. Si les limites «à conforter» sont contiguës à un espace urbain existant, elles autorisent une extension urbaine mesurée permettant de valoriser une nouvelle bande constructible en façade sur la nature. Si les limites «à conforter» sont contiguës à un espace d'extension urbaine potentielle, elles participent d'une démarche de projet d'aménagement d'ensemble pouvant être exprimé dans un «plan de référence».

Figure 4 : les limites dans le SCoT de Montpellier Agglomération (2006)



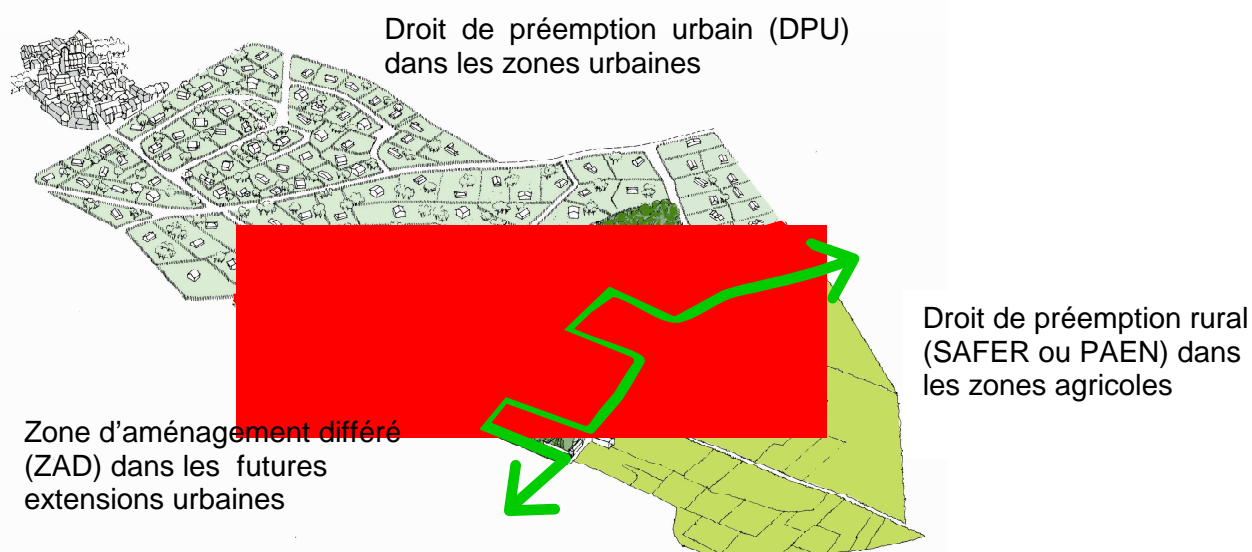
La construction des limites : les outils fonciers

Les extensions urbaines prévues au SCoT doivent être détaillées dans leur mise en œuvre au niveau du PLU. La réalisation préalable d'une étude urbaine est recommandée pour définir le plan de référence de la future urbanisation. La précision et la pérennité (15 ans) de la limite sont considérées comme suffisantes pour sécuriser l'horizon de la production agricole et donc assurer son maintien.

Enfin, les différents outils de droit foncier disponibles sont envisagés pour assurer une maîtrise ou du moins une régulation publique du devenir des franges urbaines, à l'échelle communale, intercommunale voire même départementale. Ce sont le droit de préemption urbain, la zone d'aménagement différée (qui offre la possibilité d'une acquisition publique

avec blocage relatif des prix sur 14 ans) et les droits de préemption ruraux (exercé par la SAFER pour la régulation du foncier agricole, ou du Conseil Général dans la perspective de mise en place d'un PAEN).

Figure 5 : les outils de gestion des franges urbaines (Montpellier Agglomération, 2006)



De plus Montpellier Agglomération propose de venir en appui aux communes membres dans la réalisation des études urbaines en vue de leurs futures extensions d'urbanisation, via l'aide technique des services d'urbanisme communautaires ainsi que par un soutien financier (co-financement à 50%). Mais, au-delà des outils fonciers recensés ci-dessus, il n'y a pas de dispositif préétabli par l'Agglomération pour assurer la gestion du versant agricole de la frange urbaine, dans le respect des compétences légales dévolues au Département.

L'intercommunalité s'est en outre dotée de son propre service foncier (direction du foncier et de l'aménagement opérationnel), outil important de suivi et d'intervention sur le marché foncier communautaire pour assurer la mise en œuvre des objectifs du Scot (plus de 1.600 ha en ZAD communautaires / communales en 2009) ; ce service communautaire intervient sur les questions foncières en délégation pour de nombreuses communes membres.

2.4. Enjeux et portée du zonage

La précision de la délimitation des futurs extensions d'urbanisation, et des zones à vocations agricole qui les jouxtent, est exceptionnelle dans le SCoT de Montpellier Agglomération. Des outils d'urbanisme et de droit foncier viennent soutenir la gestion de ces limites. L'objectif des concepteurs du SCoT est de donner un message clair et stable dans la durée sur le statut des sols, en cadrant et en renforçant la crédibilité du zonage communal.

A l'issue de la démarche, des débats ont néanmoins eu lieu sur l'absence de mesures spécifiques en faveur du développement agricole dans le SCoT, en dehors de la délimitation des espaces agricoles avec un règlement restrictif de constructibilité et les soutiens ponctuels à l'activité viticole¹⁰.

Selon les responsables, la Communauté d'Agglomération n'a pas de compétences spécifiques à faire valoir en matière de développement agricole. De plus, inscrire les limites d'urbanisation avec précision dans l'espace et durabilité dans le temps (pour une durée de 15 ans) au moyen du SCoT doit permettre une garantie du statut du sol susceptible de

¹⁰ Au-delà de ces outils de planification spatiale, le projet d'Agglomération inclut des volets de promotion des produits agricoles du territoire (Route de Vins et du Patrimoine, foire aux Vins) et un soutien ponctuel aux structures viticoles collectives (aide à la réalisation de caveau ou de cave coopérative).

mettre fin aux stratégies de spéculation foncière des propriétaires et des promoteurs immobiliers sur les franges urbaines, et de renforcer la position des maires face à ces stratégies grâce à la planification intercommunale. Les élus - et les urbanistes - de Montpellier Agglomération mettent ainsi en avant leur volonté de soutenir l'agriculture en préservant son espace et en favorisant les conditions de travail des agriculteurs via le SCoT. Les conditions semblent remplies aux yeux des responsables urbains pour assurer aux agriculteurs la stabilité de leur environnement qui doit leur permettre d'élaborer des projets de développement agricole. Pour ce qui concerne l'élaboration et le portage de ces projets de développement agricole, ils insistent néanmoins sur le fait de ne pas se substituer aux professionnels agricoles : ceux-ci sont donc appelés à saisir « la main tendue » et à occuper pleinement leur place dans le projet de territoire.

Assurer le statut du sol suffira-t-il à maintenir ou relancer les dynamiques agricoles en frange urbaine ? Les représentants et les experts du monde agricoles en doute, mais leurs préconisations pour des mesures de soutien plus actives à l'agriculture périurbaine n'ont pas été reprises dans le SCoT. L'analyse de situations en frange urbaine deux ans après l'approbation du SCoT va plutôt confirmer cette dernière posture.

III. La mise à l'épreuve au niveau local : une réalité inflexible

En 2008, trois communes de l'agglomération de Montpellier - Castries, Fabrègues et Pérols - ont mis en chantier des études urbaines afin de concevoir leurs futures extensions d'urbanisation. Nous avons conduit en parallèle des études sur les dynamiques agricoles des franges urbaines concernées, de l'autre côté de la limite d'urbanisation tracée dans le Scot et reportée dans les PLU (plans locaux d'urbanisme) (Delay, 2008. Montfraix, 2008). Ces études apportent des éléments détaillés sur les transformations de l'agriculture périurbaine et les stratégies foncières.

3.1. Décapitalisation et démembrement des structures agricoles périurbaines

Les trois villages étudiés illustrent la gamme des situations de l'agriculture autour Montpellier : les surfaces agricoles ont quasiment disparu face à l'urbanisation à Pérols (commune littorale) ; les cultures annuelles, les surfaces en herbe, les friches et le bâti ont remplacé le vignoble en frange urbaine à Fabrègues (plaine ouest de Montpellier) (Figures 6 à 8) ; la viticulture s'est maintenue à Castries (nord ouest de Montpellier) dans quelques unités de production.

Pourtant, il ressort des enquêtes auprès des agriculteurs de Castries - proches de la retraite - que leurs exploitations sont difficilement transmissibles car elles ne sont plus économiquement viables, pour cause de démembrement et de décapitalisation. Pendant leur cycle d'activité, ces viticulteurs - par ailleurs propriétaires fonciers - ont assuré leurs besoins de trésorerie par la vente ponctuelle de parcelles constructibles. A la fin de leur carrière, les exploitations ne sont plus viables car la surface en vigne est insuffisante et morcelée : la production viticole n'est plus assez rentable (Montfraix, 2008).

Figure 6 : Evolution des parcelles en vigne sur la frange ouest du village de Fabrègues entre 1971 et 2008 (réalisation C.Delay (2008), à partir de relevés photographiques de l'IFN et observations in situ)

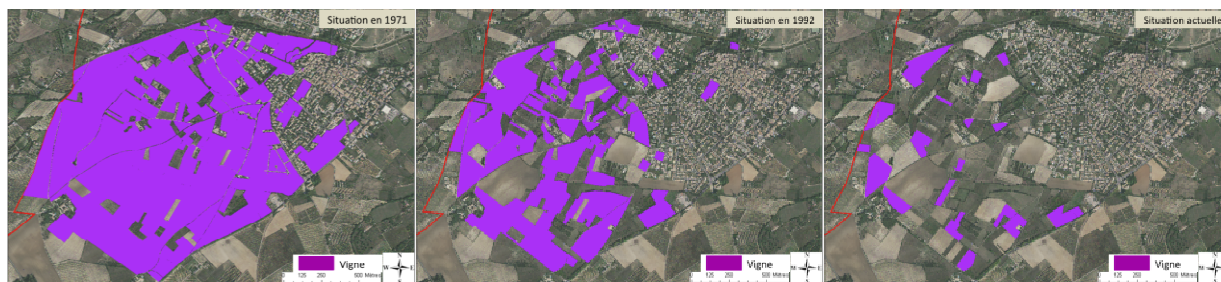
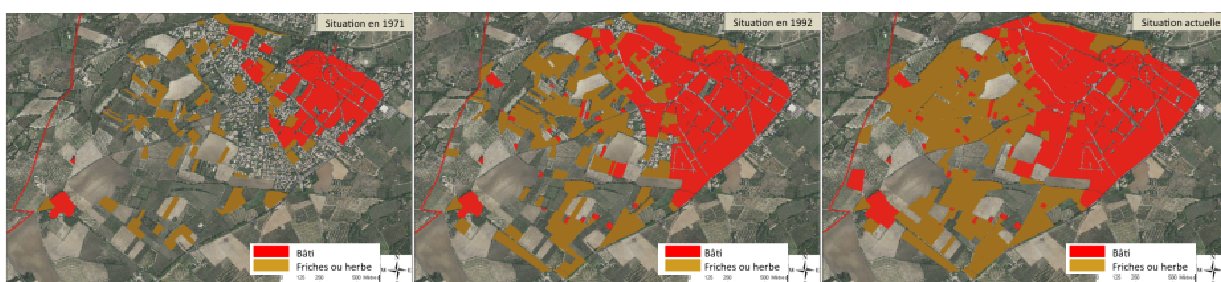


Figure 7 : Evolution des parcelles en cultures annuelles sur la frange ouest du village de Fabrègues entre 1971 et 2008 (réalisation C.Delay (2008), à partir de relevés photographiques de l'IFN et observations in situ)



Figure 8 : Evolution des parcelles en herbe, friches ou bâti sur la frange ouest du village de Fabrègues entre 1971 et 2008 (réalisation C.Delay (2008), à partir de relevés photographiques de l'IFN et observations in situ)



3.2. Stratégies foncières : les anticipations de constructibilité persistent

L'évolution des documents d'urbanisme a été analysée dans les trois communes et mise en relation avec les discours des élus locaux enquêtés en 2008. Si l'injonction de développement durable est bien reprise par tous, leurs pratiques diffèrent en matière d'urbanisme au cours des mandats municipaux selon les villages. Seuls les élus de Castries mentionnent la protection des espaces agricoles dans le cadre d'une gestion durable des espaces périurbains ; et les zonages d'urbanisme successifs confirment une protection relative des zones agricoles, par ailleurs exemptes de mitage (Montfraix, 2008). A Fabrègues, les préoccupations des élus actuels concernent les aménagements urbains, extensions du bâti et nouvelles infrastructures ; le secteur agricole, assez méconnu, n'est pas prioritaire, et, de fait, les zones agricoles sont en net recul et très mitées sur les franges urbaines (Figure 8). Enfin, à Pérols, le souci de durabilité concerne la qualité environnementale des nouveaux bâtiments, l'activité agricole n'est plus qu'un souvenir dans cette commune (Delay, 2008).

Les stratégies foncières concernant les parcelles agricoles en frange urbaine du village de Castries ont été testées en fonction des critères suivants (Montfraix 2008) :

- la proximité urbaine, la constructibilité, la surface et le statut juridique de la propriété des parcelles, ainsi que le type de production agricole en place (arrachage viticole ou non, avec prime d'arrachage ou non)
- le statut d'exploitant agricole du propriétaire, son âge, le fait qu'il soit ou non multipropriétaire
- l'indice de pression foncière produit par la Safer, traduisant les écarts de prix des parcelles agricoles aux moyennes départementales

Les résultats d'enquête auprès des propriétaires montrent l'influence déterminante des zonages d'urbanisme sur leur stratégie : la proximité des zones bâties conduit à anticiper un changement de statut des parcelles agricoles, dont l'usage est alors affecté (arrachage de la vigne par exemple). De manière générale dans les situations étudiées, le classement agricole ne suffit pas à dissuader les anticipations de constructibilité des parcelles en frange urbaine : un critère supplémentaire apparaît nécessaire, auquel les propriétaires reconnaissent un pouvoir réglementaire supérieur et surtout plus pérenne, comme par exemples la protection du cône de visibilité du château de Castries, monument historique classé, ou le classement en zone inondable.

Deux ans après son entrée en vigueur, la portée attendue du SCoT par ses auteurs sur la stabilisation foncière des franges urbaines n'est pas observée dans les trois villages étudiés : connu des élus locaux, le document d'urbanisme intercommunal n'est pas encore connu des citoyens « de base ». A fortiori, le SCoT n'est pas reconnu comme support de zonage plus crédible que les documents communaux d'urbanisme, dont les propriétaires fonciers ont pu durant les dernières décennies constater les remaniements successifs, quand ils ne les ont pas eux-mêmes sollicités. Le SCoT n'a donc pas d'incidence en matière d'inflexion des stratégies d'attente ni de relance des perspectives agricoles.

Bien que le recul soit encore insuffisant, cette expérience confirme que la délimitation des zones agricoles apparaît comme une condition nécessaire mais pas suffisante au maintien de l'agriculture périurbaine. La prise en compte de l'agriculture dans le SCoT a surtout été utile à la construction politique de la communauté d'agglomération, pour intégrer les élus ruraux. La protection des espaces agricoles a servi d'argument pour construire le consensus parmi tous les élus du conseil communautaire et mettre en œuvre la densification de l'habitat. L'agriculture a-t-elle ainsi été instrumentalisée dans le projet urbain ?

3.3. L'agriparc : une piste pour la maîtrise des franges urbaines ?

La planification spatiale ne constitue pas un levier suffisant pour enrayer la déprise agricole continue telle qu'elle apparaît au crible des analyses statistiques et spatiales à différentes échelles (cf Delay 2008 à l'échelle communale, Abrantes et al. 2009 à l'échelle régionale) dans les zones urbanisées telles que l'agglomération de Montpellier. Les difficultés de l'économie agricole conjuguées au dynamisme soutenue de l'économie résidentielle continuent à peser sur les stratégies foncières, même si l'ouverture à l'urbanisation des terres agricoles est diminuée et mieux encadrée.

Néanmoins, la reconnaissance de la contribution de l'agriculture au projet de développement territorial peut amener à des politiques plus volontaristes pour son maintien. C'est le cas dans la Communauté de Communes du Pays de l'Or (périurbain bipolarisé entre Nîmes et Montpellier). Le SCoT, réalisé là aussi à l'échelle d'un seul EPCI, a mis en avant les mêmes objectifs de densification de l'habitat et de diminution de la consommation d'espace agricole que pour Montpellier Agglomération, en n'utilisant cependant pas les mêmes outils d'urbanisme. La démarche de concertation réalisée à l'échelle de ce territoire (de 13 communes, moins peuplé) a mis en évidence l'attachement de la population à l'agriculture locale et son souci de développer l'alimentation de proximité. Ces constats ont servi de point de départ à l'élaboration d'une politique de développement des circuits courts agricoles et

d'aide à l'installation de nouveaux agriculteurs pouvant répondre à ces demandes urbaines (Longcoté, 2008). Les consommateurs ont joué un rôle actif via leur association (Croquelune) ainsi, que les producteurs agricoles (producteurs du Vidourle), soutenus par le CIVAM 34 qui a réalisé un important travail d'animation. Une collaboration de la collectivité avec la SAFER traduit aussi la volonté d'intervention politique sur le foncier agricole : observatoire des transactions, aide à la succession pour maintenir les exploitations agricoles. La maîtrise foncière publique est aussi à l'étude, tant pour du bâti que pour des terres agricoles, afin d'accompagner des installations agricoles en phase avec le projet territorial. Le détail des procédures n'est pas encore arrêté, plusieurs types de montage sont envisagés (réunion du 11 mai 2009 à Vérargues).

Pour ce qui concerne Montpellier Agglomération, suite au SCoT, la réflexion s'est poursuivie sur le devenir des espaces agricoles communautaires dans le cadre de la démarche d'Agenda 21 (2008-2009). Mais l'approche est désormais restreinte aux espaces d'interface ville-campagne considérés comme particulièrement « précieux et fragiles » : situés en première couronne urbaine, en bordure de vallées fluviales, ces espaces sont emblématiques de la « nature en ville », par leur valeur écologique et paysagère, ainsi qu'à titre de support d'usage récréatifs des populations avoisinantes. Ces espaces, qui avaient déjà été repérés dans le SCoT, sont pressentis pour devenir des « agriparcs » : étant donnée leur valeur patrimoniale communautaire, ils vont faire l'objet d'aménagements particuliers. Deux sites tests ont servi de support à la réflexion du bureau d'étude mandaté sur ce dossier par Montpellier Agglomération, le parc du château et la vallée de la Mosson à Lavérune (ouest de Montpellier) et la vallée du Lez vers le domaine de Lavalette (entre Montpellier et Clapiers, au nord ouest). Ces deux sites combinent des espaces agricoles encore en activité et d'autres en déprise (friches agricoles : exemple les vignes arrachées depuis 10 ans du parc du château à Lavérune), ainsi que des zones naturelles. Connus et appréciés des populations usagères, ces espaces font depuis longtemps l'objet d'une politique de protection attentive des équipes municipales, lesquelles ont résisté aux fortes pressions immobilières qui n'ont pas manqué sur de tels sites.

Après un diagnostic approfondi, en particulier de la propriété foncière, des scénari sont à l'étude pour des aménagements permettant de garantir la pérennité et la multifonctionnalité de ces espaces ouverts : maintien ou relance de la production agricole ou forestière, renforcement du lien de la population locale à l'agriculture (par le développement de circuits courts de commercialisation des produits agricoles, la mise en place d'une agriculture de loisir, de jardins collectifs, etc...), préservation des milieux naturels, aménagement des fréquentations de loisir.

Les dispositifs définitifs ne sont pas arrêtés, mais la volonté conjointe des collectivités (communes et communauté d'agglomération) d'intervention publique dans ces agriparcs est acquise. L'éventualité d'une ZAP (zone d'agriculture protégée) a été débattue, pour stabiliser la vocation agricole à long terme de ces espaces ; mais il en est de nouveau ressorti que cette procédure (déjà évoquée au moment du SCoT) présente le risque d'effet pervers de donner un signal implicite de laxisme potentiel quant à l'urbanisation future sur les autres espaces agricoles, non protégés. Le recours à la maîtrise foncière publique dans ces agriparcs est, quant à elle, sérieusement envisagée. Cela supposerait sans doute une coopération entre collectivités locales (communes, communauté, département), via peut-être, un périmètre de PAEN (périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains), ou un autre dispositif. L'identification et la légitimation des ressources financières à mobiliser¹¹ ainsi que la fixation du prix d'achat constituent de sérieux points d'achoppement de l'acquisition publique de foncier, non destiné à l'urbanisation dans ce cas.

¹¹ Suppose de mettre à plat et discuter les options pour une « ville durable » : l'agriculture y a-t-elle sa place ou pas ? Comment sont arbitrés les choix de dépenses publiques entre une serre amazonienne, une patinoire... et des espaces ouverts accessibles à tous, des terroirs et une alimentation de proximité ?

Les récents débats - en comité de pilotage sur les agriparcs, c'est-à-dire entre élus, urbanistes de la CAM, représentants agricoles et experts - ont mis en évidence la prédominance de la culture « du règlement » au détriment de la « culture de la négociation » dans la gestion de l'aménagement du territoire, plus d'ailleurs de la part des responsables techniques que des élus de la CAM.

IV. Discussion

Cette analyse de la genèse et de la mise à l'épreuve de la politique d'aménagement de la Communauté d'Agglomération de Montpellier apporte plusieurs enseignements susceptibles de nourrir les débats contemporains, à la fois sur l'évolution de la gouvernance territoriale en général, et sur la gestion d'une ressource en particulier, ici le foncier agricole en frange urbaine et son devenir.

4.1. Questions de gouvernance territoriale

Pouvoir et projet politiques

Dans le cas de Montpellier, les réformes récentes du cadre de l'administration territoriale (intercommunalité renforcée, nouvelle procédure de planification spatiale urbaine) apportent les conditions nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un projet de territoire susceptible de répondre aux défis de la construction de la « ville durable ». La mise en place d'un nouvel échelon territorial, matérialisé par la définition du périmètre et des statuts, le choix des compétences, suppose la construction d'une politique renouvelée au sein de la communauté émergente. Le projet de territoire résultant est marqué à la fois par les arbitrages autour du partage du pouvoir et par les confrontations entre les visions du développement territorial des élus urbains et ruraux. La position quantitativement faible des élus ruraux ne les a pas empêché de promouvoir la prise en compte de l'agriculture dans le SCoT de Montpellier Agglomération : non seulement leur soutien politique était nécessaire au président de la Communauté, mais leur défense de la ruralité dans le projet territorial a rencontré l'objectif de préservation du cadre de vie des urbains, condition nécessaire au maintien *dans la durée* du dynamisme de l'économie résidentielle, dessein de ce même président pour le territoire montpelliérain. Le contre exemple de la région niçoise en PACA a été pointé par les urbanistes en charge du SCoT : attention à ce que l'économie résidentielle ne tue pas ses propres ressorts à terme par la dégradation du cadre de vie, en achevant de consommer les espaces ouverts !

Au-delà de l'achèvement de l'accord politique fondateur de la nouvelle communauté d'agglomération, la réalisation du SCoT, procédure complexe, à la fois technique et politique, a constitué un support pour les apprentissages nécessaires à la montée en cohérence politique de la nouvelle intercommunalité. Le dialogue avec les urbanistes, les changements d'échelle et d'enjeux, de procédures et d'outils, ont largement contribué à faire évoluer les points de vue des élus. La configuration - plutôt rare - où un SCoT égale un seul EPCI, a sûrement facilité la progression commune et la cohésion politique autour du projet, même si le périmètre du SCoT à 31 communes apparaît forcément sous-dimensionné au regard de l'agglomération fonctionnelle. Ainsi dans le cas de Montpellier, plus qu'à la confrontation de différentes visions du développement territorial (comme à Grenoble, cf. Martin & al. 2006), c'est aux apprentissages de la « communauté d'agglomération », de ses enjeux, de ses rouages et de ses compétences que la procédure de SCoT sert de support.

In fine, le doute subsiste pourtant : le principal enjeu affiché du SCoT, celui de « faire du développement durable », n'en cache-t-il pas un autre, celui de renforcer le pouvoir politique « central » ? Compte tenu de l'histoire politique locale et du développement de la région, au décollage économique relativement tardif, on peut parler, avec le SCoT de Montpellier Agglomération, d'une étape logique, sinon nécessaire. La nouvelle intercommunalité, puissante par ses compétences, a permis, via la représentation indirecte, la mise à distance

des pressions foncières et facilité la construction du consensus sur l'intérêt général, en termes de structuration et d'intensification du développement urbain, et d'économie d'espace. En ce sens le SCoT apporte certes une réponse consistante aux problèmes de la croissance urbaine, mais au prix d'une procédure plutôt directive, « descendante », voire technocratique. Si la concertation a bien eu lieu parmi les élus, il y a eu peu de participation populaire, et l'appropriation citoyenne du SCoT et de ses enjeux se révèle encore très limitée.

Outils et dispositifs : quel impact ? quelle efficacité ?

Le faible recul dont nous disposons limite la portée de l'évaluation de l'impact du SCoT de Montpellier Agglomération. Néanmoins, les premières observations, en particulier sur l'avancée des études urbaines entreprises par les communes membres (en vue de la révision de leur PLU pour de futures extensions urbaines) et les réalisations communautaires d'infrastructures, augurent une certaine réussite pour contenir l'étalement urbain via la rénovation et la densification urbaines. Le SCoT apparaît ainsi relativement efficace, confirmant le paradoxe observé par Martin et al. (2006), en tant qu'outil juridiquement « faible » (car non opposable) mais impactant via la nécessaire compatibilité des PLU. Au-delà de sa portée réglementaire, le pouvoir de régulation du SCoT est accru ici car il a été approuvé à l'unanimité au conseil communautaire (signe la réussite du consensus politique obtenu).

Cependant, si l'étalement urbain apparaît désormais sous contrôle dans le périmètre de la CAM, le report de l'urbanisation incontrôlée se poursuit dans les territoires adjacents qui n'ont pas encore bouclé leur SCoT. La crise économique va peut-être ralentir le processus, mais ce phénomène nous rappelle qu'on ne peut se satisfaire d'une démarche de « développement durable » circonscrite à un périmètre.

Par ailleurs, la non stabilisation des franges urbaines demeure un point faible du SCoT. Malgré ses dimensions innovantes et prescriptives, la gestion des limites, conçue d'un point de vue urbanistique, s'avère insuffisante à maintenir les dynamiques agricoles attendues pour assurer la gestion de l'espace et procurer les paysages souhaités. La stabilisation juridique du statut des terres agricoles est peut-être une condition nécessaire mais pas suffisante pour contrer l'asymétrie de rentabilité entre constructibilité (espérée même si très hypothétique) et maintien de l'activité agricole traditionnelle.

4.2. Devenir du foncier agricole en frange urbaine

Ses potentialités multiples - « matière première » consommable de l'urbanisation ou « facteur de production » durable de l'agriculture (ainsi que support de milieux naturels et de biodiversité) - confèrent au foncier une nature économique particulière, reconnue par la réglementation qui régit ses usages et ses transactions. Face au principe de la propriété privée, l'état aménageur a longtemps conservé la prérogative de statuer sur la vocation des sols et a mis en place un système de régulation sectorielle original du marché foncier agricole via les SAFER (pour accompagner le développement agricole des années 1960). La décentralisation s'est accompagnée de la généralisation de la périurbanisation, dans un contexte d'accès élargi au logement individuel et à l'automobilité.

Au vu de l'expérience de Montpellier, le renouvellement du cadre de l'action territoriale demeure insuffisant à résoudre l'instabilité des franges urbaines. Le problème de la mutabilité du foncier agricole reste entier, du fait des difficultés de l'agriculture (crises sectorielles, démembrement des structures agricoles périurbaines) face au dynamisme soutenu de l'économie résidentielle, et donc de la faiblesse persistante (voire aggravée) de la rente agricole par rapport à la rente d'urbanisation.

En ce qui concerne les conceptions de l'agriculture périurbaine, on peut certes constater une tension entre l'agriculture productive, activité économique à part entière, selon la vision

dominante des professionnels agricoles « traditionnels » et des élus ruraux, et l'agriculture prestataire de services urbains, « instrumentalisée » par les urbanistes et les élus urbains (Martin et al. op. cit.). Il nous semble cependant que les solutions - dans la mesure où un consensus socio-politique peut s'établir sur la nécessité du maintien de l'agriculture en frange urbaine - passent par une combinaison de ces deux visions selon des formes agricoles innovantes valorisant de petites surfaces et la proximité urbaine. Cela appelle un renouvellement des structures et des métiers de l'agriculture. Si une réglementation protectrice des espaces agricoles apparaît nécessaire, la maîtrise foncière publique (à l'exemple de ce qui est envisagé pour les agriparcs à Montpellier) ou collective / associative (à l'exemple de l'action de l'association Terres de Liens¹²), signerait la reconnaissance du statut patrimonial des espaces agricoles périurbains.

En conclusion, cette étude invite à poursuivre les réflexions collectives, tant au niveau scientifique qu'au niveau politique, pour intégrer l'agriculture à la conception de la « ville durable », afin de concilier les réalités d'une activité professionnelle individuelle et les exigences des collectivités urbaines. La question agricole, à l'interface entre gestion privée et gestion publique, interroge ainsi la gouvernance territoriale en matière de protection et de maîtrise d'usage des espaces ouverts périurbains.

Eviter au foncier agricole périurbain la fin tragique annoncée des biens communs suppose un projet politique susceptible, au-delà du maniement des outils réglementaires, de renforcer et valoriser l'implication citoyenne. La genèse et le renforcement des dynamiques d'appropriation sociales (plus ou moins symbolique) des espaces agricoles périurbains - via la valorisation des paysages quotidiens, les activités récréatives, l'alimentation de proximité (Clément et al. 2009) - contribuent à leur conférer le statut de patrimoine collectif. Cette appropriation sociale constitue selon nous un fondement plus solide que la seule protection réglementaire face au poids des mécanismes de l'économie marchande assis sur l'intérêt individuel.

¹² « Terre de liens propose de changer le rapport à la terre, à l'agriculture, à l'alimentation et à la nature, en faisant évoluer le rapport à la propriété foncière. Valorisant les dimensions collectives et solidaires pour l'accès à la terre et sa gestion, les membres de Terre de Liens agissent, débattent et soutiennent les modes de vie et les pratiques agricoles soutenables pour l'humanité et sa planète » (<http://www.terredeliens.org/>).

Bibliographie

- Abrantes P. Soulard C. Jarrige F. Laurens L. 2009 (à paraître). Dynamiques urbaines et mutations des espaces agricoles en Languedoc Roussillon (France). *Cybergéo*. 15 p.
- Booth P. 2009. Planning and the culture of governance : local institutions and reform in France. *European planning studies*, 17:5, 677-695.
- Clément C. Jarrige F. Soulard C. Laurens L. 2009 (à paraître). Gouvernance territoriale, publicisation de l'espace et patrimonialisation de l'activité viticole en zone périurbaine : exemple du Pays de Lunel. Communication au XLVI^e Colloque ASRDLF, 16 p.
- Davezies L. Veltz P. 2006. *Les métamorphoses du territoire : nouvelles mobilités, nouvelles inégalités*. In « La Nouvelle Critique sociale ». La république des idées. Ed° Seuil-Le Monde. pp. 27-36.
- Delay C. 2008. *Le maintien de l'agriculture dans les franges urbaines : enjeux et outils pour Montpellier Agglomération. Exemples de Pérols et Fabrègues*. Montpellier Agglomération. Mémoire d'ingénieur Supagro Montpellier, TERPPA. 40 p. + ann.
- Doussin N. 2003. *Analyse sociospatiale, périurbanisation et politiques publiques communales dans les Bouches du Rhône*. Mémoire Mastère Spécialisé Conférence des Grandes Ecoles : Développement Rural et Projets. Montpellier CIHEAM-IAMM, 151 p.
- IFEN. 2009. La France vue par CORINE Land Cover, outil européen de suivi de l'occupation des sols. *Le Point Sur* n°10 - Avril 2009. 4 p.
- Jarrige F. Thinon P. Nougarede B. 2006. La prise en compte de l'agriculture dans les nouveaux projets de territoires urbains. *RERU* n°3. pp. 393-414.
- Jarrige F. Thinon P. Delay C. Montfraix P. 2009. *L'agriculture s'invite dans le projet urbain. Le schéma de cohérence territoriale de Montpellier Agglomération*. Communication aux Carrefours de l'Innovation agronomique de l'INRA « Agriculture péri-urbaine ». Actes de la journée du 5 Mai 2009 INRA, Versailles (2009) 5, 41-51.
http://www.inra.fr/ciag/revue_innovations_agronomiques/volume_5_mai_2009
- Longcoté J. 2008. *Comment une collectivité locale peut-elle soutenir l'agriculture périurbaine ? Exemple et méthode d'application sur le territoire de la Communauté de Communes du Pays de Lunel*. Master Gerald, UMIII. 87 p. + ann.
- Marcelpoil E. Faure A. (coord.). 2001. Espaces périurbains, environnement et inter-communalité en débats. *Cahiers de l'OIPRA* n°2. 55 p.
- Martin S. Bertrand N. Rousier N. 2006. Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? *Géographie Economie Société* 2006/3, vol.8, p. 329-350.
- Montfraix P. 2008. *Evaluation du devenir de l'agriculture dans les franges périurbaines de la Communauté d'Agglomération de Montpellier. Application au cas de Castries*. Montpellier Agglomération. Mémoire de CESA Supagro Montpellier. 110 p.
- Montpellier Agglomération, 2006. *Schéma de cohérence territoriale de l'Agglomération de Montpellier : Rapport de présentation. Projet d'aménagement et de développement durable. Document d'orientations générales. Plans de secteurs*. 211 p. + ann.
- Montpellier Agglomération, 2007. *Cahier de recommandations par secteur du schéma de cohérence territoriale de l'Agglomération de Montpellier*. 75 p.
- Souchard N. 2000. *L'agriculture dans la nouvelle structuration territoriale des agglomérations urbaines*. Rapport pour le ministère de l'Équipement, programme « ville émergente », Rennes, Cedag, 194 p.
- Touzard JM. 1994. *Crises sectorielles et dynamiques régionales : les recompositions de l'agriculture en Languedoc-Roussillon*. Thèse Agro-économie ENSAM Montpellier. 416 p.