Au final, le Scot présente trois fondements : «1) Une géographie : l'armature des espaces naturels et agricoles, 2) une dynamique : l'armature des réseaux de déplacements, 3) 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. Les espaces agricoles sont bien identifiés et la construction y est fortement limitée, au profit du modèle de hameau agricole (zone dédiée aux constructions agricoles regroupées en proximité du bâti existant). Les zones d'extension future de l'urbanisation sont délimitées dans le Scot, avec trois niveaux de densité minimum prescrits (NB : ces zones AU ont pour la plupart été localisées sur les espaces identifiés en UAP « zones agricoles de plaine en déprise », soient les friches agricoles périurbaines). L'accent est aussi mis sur la rénovation urbaine et si au début de la démarche les besoins « d'espaces mutables » étaient évalués à plus de 6 000 ha, « seuls » 2 800 ha sont finalement ouverts à l'urbanisation dans le Scot.

Des processus d'apprentissage à l'interface ville-campagne

L'élaboration du Scot a généré des apprentissages croisés entre « experts de la ville » et « experts de l'agriculture » au cours du processus d'intégration de l'agriculture dans le Scot. Des partages de compétences professionnelles ont eu lieu et des liens inter-personnels se sont tissés, bases d'un partenariat qui se poursuit dans la durée.
Ont également été observés des processus d'apprentissage notables de la part des élus au cours de la démarche de Scot. Les élus des petites communes rurales périphériques, en particulier, ont dû réviser leurs points de vue en appréhendant les problématiques du développement territorial à l'échelle d'une communauté d'agglomération de 400 000 habitants, d'une complexité incomparable à celle de communes de quelques centaines d'habitants.

Ceci dit, si ce diagnostic a permis de progresser, il n'en reste pas moins qu'il est demeuré une affaire d'experts et d'élus et qu'il a peu impliqué les acteurs, les usagers et les habitants du territoire, ce qui n'est pas sans effet sur les difficultés d'une appropriation plus large de la démarche.

Connaître les enjeux ne signifie pas forcément y répondre

Un impact limité sur les stratégies foncières

Dans cette région, novice en matière de planification intercommunale, la mission de freiner l'étalement urbain a largement été confiée aux dispositifs règlementaires (notamment du SCoT) en survalorisant probablement la portée de ces derniers et particulièrement leur influence sur les stratégies locales ou individuelles. Ainsi, l'annonce et la mise en œuvre d'une protection à 15 ans des espaces agricoles et naturels n'a pas enrayé les stratégies de spéculation foncière, comme ont pu le montrer les études urbaines réalisées sur trois communes (Castries, Fabrègues et Pérols) dans le cadre du programme européen « Plurel ».
En effet, le manque de connaissance des citoyens, voire des élus locaux « de base », des dispositions du SCoT n'entraine que peu de soutien et peu d'impact sur les stratégies des acteurs privés qui doutent encore de la capacité d'imposer une norme supérieure plus rigoureuse, à des documents de planification locaux dont ils ont pu mesurer (voire susciter) la volatilité par le passé.

Peu d'effet d'entrainement sur l'activité agricole

Au-delà de la protection des espaces, les chercheurs n'ont pas réussi à convaincre les élus de la nécessité d'accompagner économiquement le développement agricole. Ici aussi, les études menées dans le cadre du programme « Plurel » tendent à montrer les limites de la planification à influencer les stratégies individuelles et que les dispositions du SCoT n'ont en rien empêché le démembrement des structures agricoles périurbaines.

FICHE TECHNIQUE

ATELIER 2 : Analyse comparative des diagnostics agricoles de la planification stratégique

Le diagnostic agricole du SCoT de Montpellier

Une intercommunalité récente pour une première expérience de planification stratégique intercommunale

Une prise de conscience tardive...

Avec 1,7 % / an entre 1975 et 1999 pour les 31 communes de Montpellier Agglomération, le pôle urbain de Montpellier connaît une croissance démographique parmi les plus élevées de France. Cette croissance associée au modèle 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. Le constat que 1 000 ha ont été consommés entre 2000 et 2004, autant en 4 ans que pendant 2000 ans d'occupation humaine, a amené une prise de conscience, certes tardive, qui est à la base de la réflexion du Scot de Montpellier et de la communication sur la nécessité de densifier les formes d'habitat.

... mais une nouvelle intercommunalité périurbaine ...

En succédant (fin 2001) au district qui unissait 15 communes urbaines, la Communauté d'Agglomération de Montpellier rassemble 38 communes, puis 31 à partir de 2005 suite à plusieurs sorties. Certaines de ces communes 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.

... pour une nouvelle donne politique ...

Les élus des communes périphériques entrent dans la nouvelle intercommunalité comme alliés du président du conseil communautaire (ancien maire de Montpellier), 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 et portent les enjeux agricoles dans le projet de territoire, en relation avec les représentants professionnels agricoles. Cette perspective est en rupture totale avec le 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.

... traduite dans un nouveau projet de territoire

Cette nouvelle intercommunalité est dotée de puissants leviers d'action territoriale et va en particulier pouvoir assurer pour la première fois une planification spatiale du développement urbain à l'échelle intercommunale, via l'élaboration de son schéma de cohérence territoriale (élaboré entre 2002 et 2005, approuvé en 2006, pour une mise en œuvre jusqu'en 2020).
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 et donc d'inventer un projet de développement urbain qui assure cette «croissance économe » à l'échelle intercommunale. Dans cet objectif, mais aussi pour répondre aux exigences de reconnaissance des territoires périphériques, la prise en compte de l'agriculture va jouer un rôle-clé dans ce projet.

Poser un nouveau diagnostic dans une nouvelle gouvernance

Une commande négociée

Sous la pression des élus ruraux et des représentants de la DDAF, un volet agricole est adjoint au diagnostic général de territoire, étape préliminaire du Scot. Pour la communauté d'agglomération il s'agit, dès lors, de définir les limites pertinentes des espaces agricoles à protéger pour une durée de 15-20 ans et par voie de conséquence, de repérer les espaces agricoles « susceptibles de muter ». Pour les urbanistes et élus de la Communauté d'agglomération, ce diagnostic doit apporter les éléments permettant de préserver les terres agricoles de valeur, qu'ils ont du mal à identifier, dans leur quête des « indispensables » zones à urbaniser.

Ce diagnostic agricole est confié à une équipe de la recherche agronomique du campus montpelliérain : Equipe MAP (mutations et modèles de l'agriculture périurbaine), de l'UMR Innovation, INRA-Supagro, qui dès le départ, va incliner le sens de la commande. En effet, d'une demande « basique » visant à discriminer espaces à protéger / espaces à urbaniser, ils vont proposer aux décideurs politiques de leur fournir les éléments d'évaluation leur permettant d'intégrer l'agriculture dans le projet de développement du territoire et la planification spatiale de l'agglomération.

L'expertise au cœur du dispositif de réalisation et de suivi

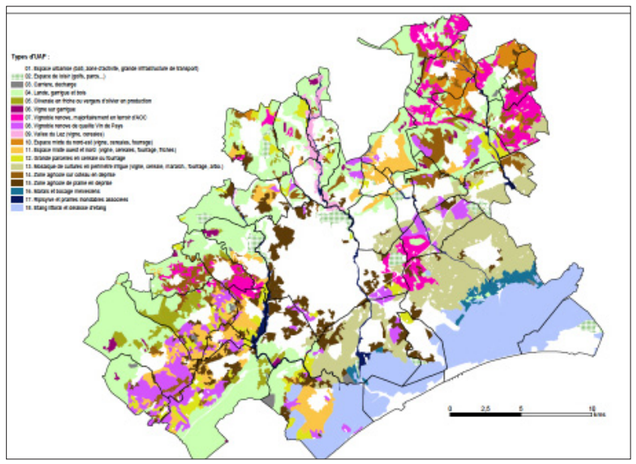
L'étude est réalisée de septembre à décembre 2003 dans le cadre d'une « recherche-action » associant 4 scientifiques(F. Jarrige, B. Nougarèdes, G. Pariset, P. Thinon) recouvrant des compétences en agronomie, géographie, économie-connaissance des problématiques locales (agriculture, gouvernance…).
Cette étude est suivie par un groupe de pilotage réunissant élus et urbanistes de Montpellier agglomération, des experts ayant réalisé le diagnostic général du SCoT, des représentants de la DDAF et des chercheurs de Supagro-INRA. Si la profession et les organismes professionnels agricoles ne sont pas associés à cet échelon politique, ils sont cependant impliqués au niveau technique car un groupe de travail composé du groupe de pilotage augmenté de représentants des Chambres Régionale et Départementale d'Agriculture, de la SAFER et du Conseil Général a également contribué à la réalisation du diagnostic.

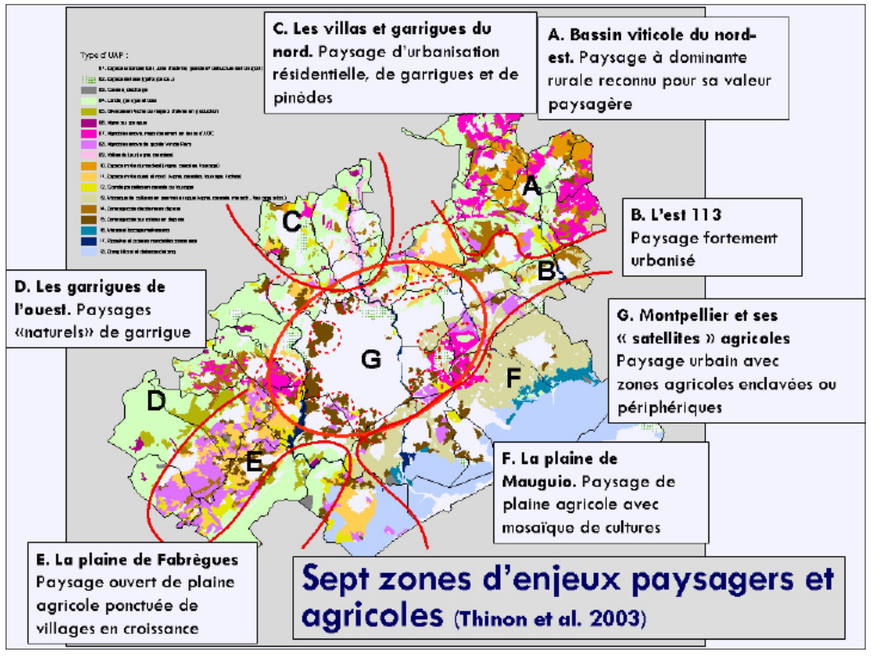
Une méthode pour favoriser un projet d'aménagement et de développement durable

Réalisé dans un territoire ne disposant d'aucune antériorité de planification intercommunale, il a tout d'abord fallu réunir les données essentielles qui ont été réunies dans une base commune (recensement de la population et recensement agricole, données du milieu, photographies aériennes, cadastre, zonages réglementaires…). Ensuite, les habituelles enquêtes, rencontres d'experts et d'acteurs, sorties de terrain, lectures de paysage ont été réalisées.
Tout cela a permis de dégager :

- Des éléments d'histoire agraire et notamment l'évolution de la viticulture.
- La définition de sous-ensembles géographiques pertinents du point de vue des dynamiques agricoles
- L'identification des atouts/contraintes de l'activité agricole (restructuration de la viticulture vers une production de qualité, diversification agricole, dynamique d'installation malgré un problème foncier, impacts de la proximité urbaine et stratégies des agriculteurs…)

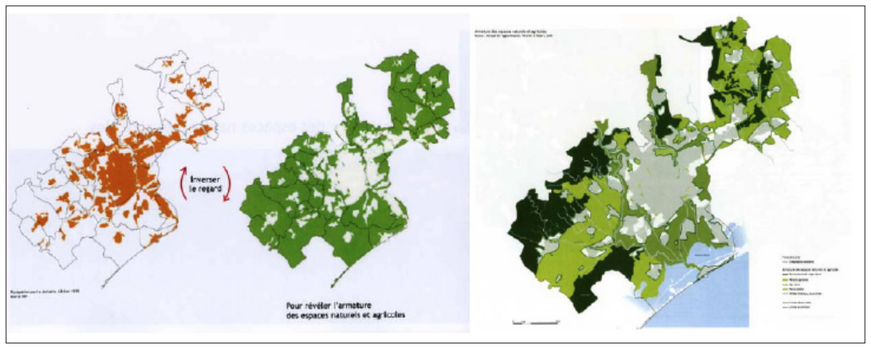
Ces éléments ont été synthétisés dans une « cartographie des unités agro-physionomiques » du territoire qui caractérise les paysages et les dynamiques agricoles de la Communauté d'Agglomération de Montpellier et constitue le cœur du diagnostic. 18 UAP ont été définies à partir des champs géographiques qui structurent les usages agricoles de l'espace, et d'observations réalisées sur le terrain et sur photos aériennes.





Par ailleurs, pour aller au-delà des unités paysagères agricoles et naturelles, les responsables de l'agglomération demandent de spécifier des enjeux pour l'agriculture par grandes zones du territoire. Sept zones sont ainsi identifiées et les enjeux qui les caractérisent sont mis au débat.

Un diagnostic pour une approche différente du territoire

Un diagnostic à l'origine d'une « inversion du regard » sur le territoire

Les urbanistes en charge du Scot ont rapidement identifié les paysages naturels et agricoles comme atouts de Montpellier. Avec la carte des UAP, ils disposent d'une base de travail inédite pour aborder ces espaces qu'ils méconnaissent le plus souvent. Ce sera pour eux « l'inversion du regard » qui révèle le contenu des espaces non urbanisés, et les conduit à construire le projet urbain à partir de la trame des espaces agricoles et naturels et non plus à partir de l'expansion des espaces urbains, comme il était traditionnel de le faire. Cette vision des choses a depuis fait école dans d'autres SCoT de France.