FICHE TERRITOIRE

Outils de planification urbaine et politiques alimentaires

MONTPELLIER MEDITERRANÉE MÉTROPOLE

CARTE D'IDENTITÉ

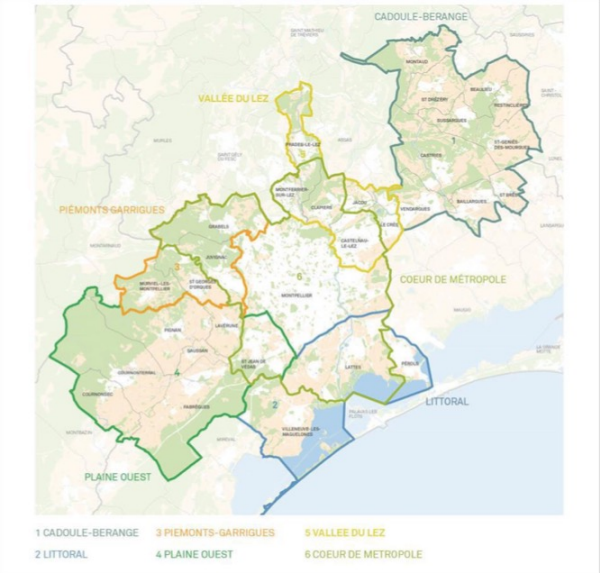
Montpellier Agglomération devient Montpellier Méditerranée Métropole en 2015. Elle regroupe 31 communes, avec une population de 472 000 habitants sur une superficie de 422 km² (INSEE, 2017).
L'économie agricole de la Métropole et son paysage sont marqués par la place de la viticulture, qui occupe 32 % des zones agricoles, le reste des espaces étant occupés par des cultures annuelles, prairies et pâtures. Entre 2000 et 2010, le nombre d' exploitations agricoles a chuté de 40 % et la Surface Agricole Utile a diminué de 20%.

La métropole se dote d'une Politique Alimentaire et Agroécologique (P2A) dès sa création en 2015 et est signataire du Pacte de Milan en 2015. Avec l'implantation d'Agropolis international, une structure de coordination regroupant des établissements de recherche et de formation autour du développement rural, de l'agro écologie et de l'environnement, la métropole a un rapport privilégié avec le monde de la recherche, en devenant le support privilégié de recherche-action sur les systèmes alimentaires territoriaux.

LE SCOT DE MONTPELLIER MÉDITERRANÉE MÉTROPOLE

Historique // Le SCoT de la Métropole de Montpellier est un SCoT mono-EPCI construit à l'échelle de la Métropole, celle-ci étant dotée de la compétence SCoT. Il a été approuvé le 18 novembre 2019 et divise le territoire, composé de 31 communes, en 6 secteurs distincts.

Gouvernance // Le SCoT est élaboré majoritairement en régie, par les services internes de la Métropole. Le projet de territoire développé dans le SCoT a été construit en partenariat avec les acteurs du territoire, institutionnels et associatifs, tout au long du processus. La majorité des documents a été rédigée par l'équipe de planification urbaine de la Métropole, qui s'est appuyée d'une part sur les services métiers de la Métropole, d'autre part sur des bureaux d'études d'urbanistes, juristes et prestataires spécialisés dans l'environnement.



PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL

Historique // Le PLUi de la Métropole a été prescrit en 2015. Le PADD a été soumis à débat des 31 conseils municipaux et du Conseil de Métropole en 2018. Le document est aujourd'hui au stade d'étude et de concertation.

DES CONVERGENCES ENTRE POLITIQUE ALIMENTAIRE ET PLANIFICATION ?

Le SCoT et la construction de la Politique Alimentaire et Agro écologique

En devenant métropole en 2015, Montpellier prescrit la révision de son SCoT de 2006. A partir de cette date, documents d'urbanisme et axes de politique du territoire se construisent en parallèle. La construction de la Politique Alimentaire et Agroécologique (P2A), l'un des sept piliers stratégiques de développement de la métropole, a infusé dans le document tout au long de son élaboration, ainsi que des démarches de projets auxquels le document d'urbanisme fait écho. La Métropole, à la fois en charge du document d'urbanisme et de la politique alimentaire permet une meilleure perméabilité entre les objectifs du SCoT et les objectifs de la P2A, facilité également par une communication privilégiée entre les différents services de la métropole.

Le SCoT dernièrement approuvé est également le résultat d'un travail étroit avec la Chambre d'agriculture de l'Hérault, autour de la qualification de la valeur des terres agricoles, dans le cadre d'une analyse multicritères visant à identifier le positionnement des futures extensions urbaines ayant le moins d'impacts sur les milieux naturels et agricoles. Déjà en 2015 la Chambre d'agriculture avait contribué au diagnostic agricole dans le cadre de la révision du SCoT et de l'élaboration du PLUi, suivi de conven-

tions cadres signées entre la chambre consulaire et la métropole autour d'axes de travail dont l'intégration de l'agriculture dans les projets d'aménagement. La Chambre d'agriculture a également été mobilisée en amont de la rédaction du document pour aller à la rencontre des organismes professionnels agricoles afin de mieux appréhender les dynamiques et les secteurs stratégiques. Les échanges avec les acteurs du monde agricole ont permis de faire évoluer le projet afin de réduire les impacts des secteurs de développement urbain projetés sur les terres irrigables, définir les actions à mettre en œuvre pour reconquérir le foncier délaissé et identifier des outils d'évaluation à construire, dans le cadre d'une gouvernance partenariale.

COMPRÉHENSION DU TERRITOIRE : DIAGNOSTIC ET CONCERTATION

Le diagnostic agricole du SCoT de la métropole de Montpellier, qui constitue le socle pour le diagnostic du futur PLUi, compte des données relatives au potentiel agronomique des sols qui ont permis d'identifier des zones « à fort potentiel agronomique » sur lesquelles s'appliquent des prescriptions particulières. Parmi ces données, on retrouve l'approche de Gestion Dynamique des Potentialités Agricole, développé par L'Association Climatique de l'Hérault, en lien avec l'INRA et la Chambre d'agriculture.
Dans le cadre de l'élaboration de son PLUi, Montpellier Méditerranée Métropole a souhaité affiner son diagnostic agricole de territoire et notamment recueillir les besoins agricoles en tenant compte des spécificités des sept secteurs territoriaux identifiés. A cet effet, chaque secteur a été étudié au regard des éléments qui composent son identité agricole : l'occupation des sols, les sensibilités agri-environnementales (risques, biodiversité, captages prioritaires, paysages, trame verte et bleue), les données relatives aux activités agricoles (cultures, exploitations et terroirs), ainsi que le potentiel agronomique des sols et la desserte en réseau d'irrigation. Le diagnostic a également été alimenté d'apports de partenariats entre la métropole et la recherche, à l'instar du projet Abeille (Inra) financé par la fondation de France, portant sur l'identification des freins et leviers au redéploiement du pastoralisme périurbain. Par ailleurs, Montpellier Méditerranée Métropole a souhaité compléter ces « fiches d'identité » des secteurs par un recensement des besoins et projets, en invitant des acteurs professionnels et représentants des enjeux agro naturels du territoire à participer à des ateliers, organisés sur chacun des 7 secteurs. Ces ateliers ont permis de préciser et partager les besoins en termes de surface, de développement et diversification agricole, dans la perspective d'une agriculture durable à horizon 2030.

LES OBJECTIFS-CLÉS DE LA P2A

5 objectifs fondamentaux :
- Offrir une alimentation saine et locale au plus grand nombre
- Soutenir l'économie, l'emploi agricole et agroalimentaire
- Préserver le patrimoine paysager et les ressources naturelles
- Limiter les émissions de gaz à effet de serre et s'adapter au changement climatique
- Favoriser la cohésion sociale en soignant le lien avec la nature et les liens entre ville et campagne

QUELLE INTÉGRATION DE L'ALIMENTATION DANS LE SCHÉMA DE COHÉRENCE TERRITORIALE ?

Une spatialisation de la politique alimentaire et agro écologique dans le document d'urbanisme par de nouveaux concepts ?
Dans son DOO, le SCoT de Montpellier Métropole identifie des « espaces agro naturels », considérés comme les « espaces de déploiement de la politique agroécologique ». Ces zones constituent un support pour la consolidation du tissu agricole existant et le déploiement de l'agriculture « dans une perspective nourricière ». Sur ces espaces s'imposent des prescriptions socles valables pour tous les espaces, avec des prescriptions plus spécifiques, notamment en termes de limitation des impacts de nouvelles constructions sur les terres, pour des terres identifiées comme à « forte valeur agricole » ou à « forte sensibilité agro environnementale ». Ces prescriptions sont des orientations qui visent à conforter la vocation agricole des espaces identifiés, soutenir le déploiement de projets de fermes nourricières et préserver la valeur paysagère de ces espaces. Le SCoT recommande également l'accompagnement vers des pratiques agroécologiques, notamment pour la ressource en eau ainsi que l'identification et l'activation du foncier agricole public pour impulser les projets.

« Les espaces agro-naturels, dans leur diversité, jouent un rôle structurant dans l'organisation du territoire en matière d'économie agricole, d'environnement, d'aménagement, de qualité paysagère et de développement de nouveaux usages. Ils constituent le socle du développement d'un système alimentaire durable, pour permettre l'accès du plus grand nombre à une alimentation saine et locale. »

« Un archipel de relais locaux est à constituer pour développer la promotion et la commercialisation des circuits courts des productions locales au plus près de la population ; parmi ces lieux, les Connexions Métropolitaines sont appelées à jouer un rôle clef dans la constitution de ce réseau de promotion et commercialisation »
DOO du SCoT de Montpellier Méditerranée Métropole

En termes de commercialisation d'alimentation locale, le SCoT esquisse une organisation spatiale de mise en place des circuits-courts en mentionnant l'importance d'un « archipel de relais locaux », localisés dans les « connexions métropolitaines », qui sont des espaces d'interface entre ville-centre et territoires voisins.
Pour développer la multifonctionnalité des espaces agro-naturels, le SCoT indique la création et la mise en réseau d'un archipel de « fermes ressources multifonctionnelles », des domaines d'origine agricole amenés à accueillir différents types d'activités liées à l'alimentation (recherche agronomique, production agro écologique, fonctions pédagogiques et d'accueil, services mutualisés expérimentaux de logistique et de compostage...). Afin de rendre possible leur plurifonctionnalité, le document prescrit la possibilité de la diversification des fonctions et du changement de destination des espaces et du bâti, sous réserve du respect de la mise en valeur patrimoniale des lieux.

L'intégration de l'agriculture et de l'alimentation dans le SCoT de Montpellier Méditerranée Métropole (PADD et DOO), version approuvée de 2019 selon les 6 champs de l'alimentation tels que définis par le Réseau National des PAT : Urbanisme et aménagement, économie alimentaire, environnement, patrimoine et gastronomie, santé et nutrition, accessibilité sociale

Urbanisme et amménagement

Reduction de la consommation de terres agricoles et naturelles

• Préserver durablement 2/3 d'espaces naturels et agricoles et limiter durablement l'urbanisation au 1/3 du territoire, soit une enveloppe de 1500 ha pour les extensions urbaines pour la période 2019-2040 et une réduction de 24% du rythme de consommation foncière par rapport à l'ancien SCoT.

Prise en compte des activités liées à l'agriculture dans l'aménagement

• Prescrit : «Les politiques d'urbanisme et d'aménagement doivent contribuer à assurer les conditions de viabilité et de développement des activités agricoles dans leur multiplicité, dans une perspective agroécologique et alimentaire.
Elles doivent veiller à la prise en compte du fonctionnement des exploitations agricoles dans l'organisation du territoire (déplacement, stockage, distribution), afin de conforter l'appareil de production de l'amont à l'aval»

« Prescriptions socles communes à tous les espaces agro-naturels »

• Préserver et conforter les outils de production liés à l'activité agricole en permettant au sein des espaces agro-naturels : les constructions et extensions des constructions nécessaires à l'installation, l'exploitation ou au stockage agricole ou forestier ; les coopératives d'utilisation du Matériel Agricole (CUMA) ; les outils et aménagements nécessaires à l'activité agricole, pastorale ou forestière; les nouveaux aménagements liés à l'activité agricole, pastorale ou forestière
• Positionner ces constructions nouvelles pour l'activité agricole de manière préférentielle dans les lisières agro-naturelles, c'est à dire à proximité de l'urbanisation existante et engagée ou des extensions urbaines.

Bati agricole

• Prescrit : Les constructions et installations qui ne sont pas nécessaires à l'exploitation agricole mais qui participent à la chaine de production agroalimentaire seront localisées prioritairement dans les différentes polarités économiques et pourront être admises de manière exceptionnelle dans les espaces agro-naturels sous réserve d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone.

Agriculture urbaine

• Permettre des pratiques adaptées (lorsqu'elles sont compatibles avec les objectifs de protection) au sein des espaces de nature en ville
• Identifier et préserver les espaces de «jardinage urbains» (reliquat cultivé, champs urbain, alignements d'arbres...)
• Encourager le développement de plantations «nourricières» comme les plantations de végétaux nourriciers et arbres fruitiers.

Économie Alimentaire

Industries agro-alimentaires et filières locales

• Mentionne : «Développer des filières agricoles et agro-alimentaires écologiquement et économiquement pérennes, performantes, innovantes et respectueuses de l'environnement»

Logistique

• Le MIN doit être conforté et requalifié dans son rôle clé pour les débouchés qu'il offre aux productions locales et être un des piliers constitutifs d'un «pôle de l'Alimentation Méditerranéenne Durable» qui participe à la transition agro-écologique et à la souveraineté alimentaire du territoire
• «Il doit être support d'une chaine de distribution raisonnée et mutualisée, ouverte sur le marché local (dont la restauration et les distributeurs montpelliérains), régional et national, suivant des moyens logistiques de plus en plus vertueux du point de vue environnemental, notamment pour la logistique du dernier kilomètre»

Circuits-courts

• Mentionne : Un archipel de relais locaux est à constituer pour développer la promotion et la commercialisation des circuits courts des productions locales au plus près de la population ; parmi ces lieux, les Connexions Métropolitaines sont appelées à jouer un rôle clef dans la constitution de ce réseau de promotion et commercialisation.

Urbanisme commercial

• En dehors des centralités urbaines, la grande surface alimentaire doit, sous réserve du contexte, développer une surface inférieure à 1 500 m² de surface de vente pour favoriser les pratiques de proximité et veiller à une complémentarité avec les centralités urbaines

Environnement

Agroécologie

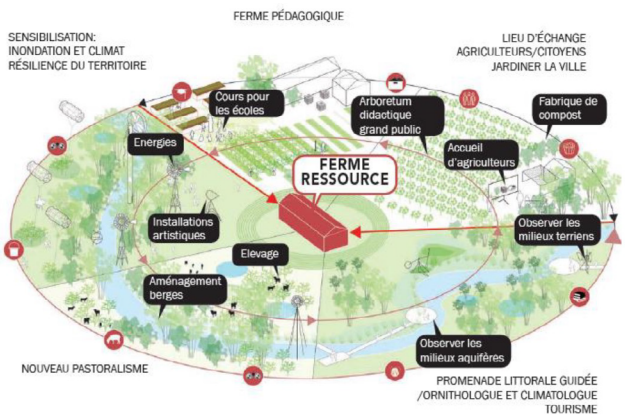
«La politique de déploiement de l'agroécologie, couplée à celle en matière d'alimentation locale, ont ainsi pour double effet de favoriser le stockage du carbone dans les sols et de diminuer les émissions de gaz à effet de serre en limitant les distances liées au transport de marchandises.»

Changement climatique

«Le projet agroécologique et alimentaire entend affirmer son rôle dans le contexte de changement climatique, avec pour ambition d'explorer ses ressources potentielles mais aussi les capacités de résilience qui lui sont liées : développer le potentiel de production d'énergie renouvelable à partir de l'agriculture , accompagner l'adaptation des filières de production , contribuer à limiter le phénomène d'îlot de chaleur et à réduire les émissions de gaz à effet de serre... liés aux modes de production et de distribution (circuits courts).»

Patrimoine

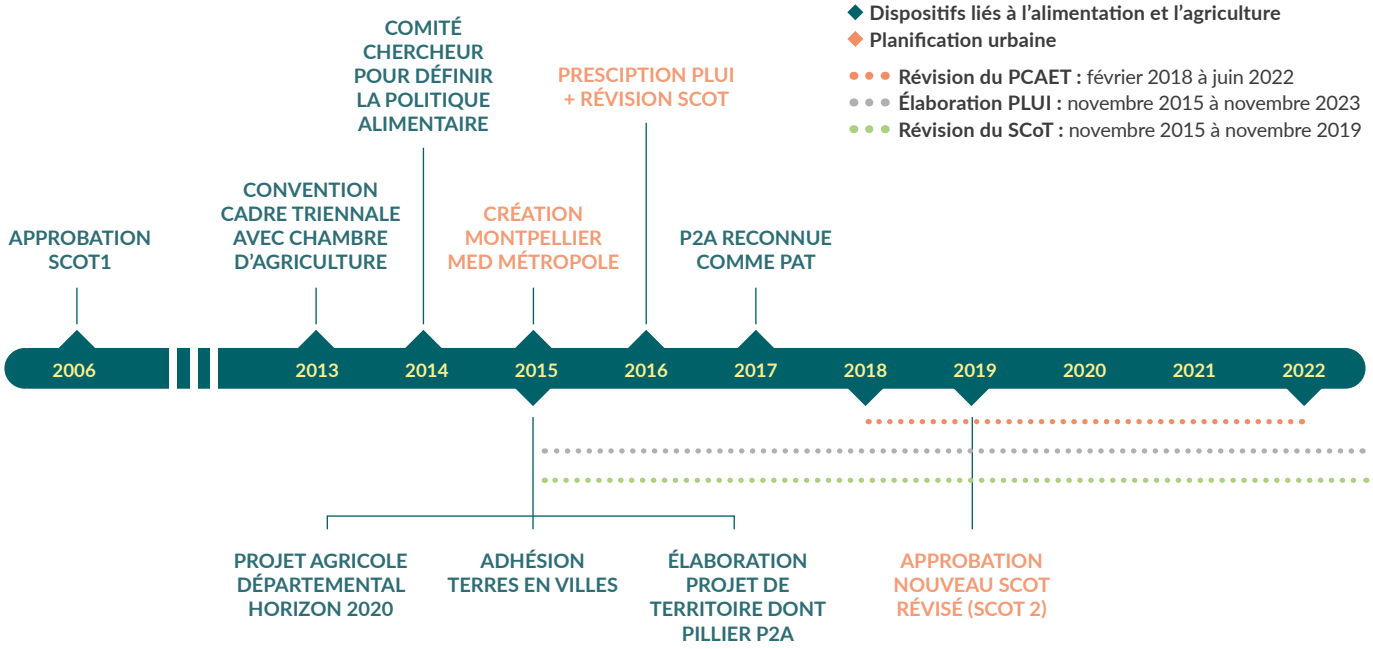
• Les espaces agro naturels «contribuent aussi à l'identité métropolitaine, notamment caractérisée par la viticulture et l'oléiculture dans la plaine et les coteaux, l'élevage (taureaux et chevaux principalement) dans la zone littorale, le pastoralisme dans les garrigues.»



Concept de la ferme ressource, DOO
du SCoT de Montpellier Méditerranée Métropole
Agence François Lecercq

Une intégration transversale de l'alimentation dans le document d'urbanisme ?

La problématique alimentaire, portée par la Politique Agroécologique et Alimentaire de la Métropole est présente tout au long du document de planification, avec une insistance particulière sur la multifonctionnalité des espaces agricoles et l'importance de l'agroécologie pour le développement économique et la durabilité du territoire. En termes d'urbanisme commercial, le document s'engage dans une moindre mesure au contrôle du développement de surfaces commerciales, mais il met en avant cependant l'importance du MIN en termes de logistique alimentaire. Le diagnostic agricole peut compter sur une relation privilégiée avec la Chambre d'agriculture, l'accès à des données de qualité sur les sols, et surtout la présence particulière de la recherche, en contact direct avec la métropole, qui participe à l'élaboration de nouveaux outils de lecture du territoire. Le SCoT et la politique alimentaire étant administré par la même institution semble être, dans ce cas précis, un facteur positif d'une meilleure imbrication entre dispositif politique et dispositif de planification.



Cette fiche territoire est issue d'une étude développée par le réseau Terres en villes (Lisa Gerbal assistée de Marc Nielsen) sur les documents d'urbanisme et les politiques alimentaires, en particulier sur la prise en compte de l'agriculture et de l'alimentation dans les SCoT et PLUi. Il s'agit d'une étude exploratoire qui vise à construire des ponts entre planification urbaine et politiques alimentaire de territoire. Ce travail se base sur des entretiens menés en juillet 2020, auprès des acteurs concernés, ainsi que sur la lecture de documents :

- SCoT de Montpellier Méditerranée Métropole : https://www.montpellier3m.fr/scot
- Fiche Banque des PAT de l'Observatoire national des PAT (RnPAT) : https://rnpat.fr/pat/pat-de-montepllier/
- Fiche Patnorama de l'Observatoire national des PAT (RnPAT) : https://rnpat.fr/wp-content/uploads/2020/09/fiche-patnorama-montpellier-1.pdf

Pour en savoir plus, veuillez contacter : lisa.gerbal@terresenvilles.org

Carasso Daniel & Nina — Fondation sous l'égide de la Fondation de France
Réseau Rural Français 2014 - 2020
l'Europe s'engage en France — Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
Liberté • Égalité • Fraternité — République Française
l'Europe s'engage en France — avec le FEADER