



**HAL**  
open science

# Lutter contre la disparition des terres agricoles, une difficulté pour les territoires français : cas du territoire Montpelliérain et Biterrois

Perline Gratacos

► **To cite this version:**

Perline Gratacos. Lutter contre la disparition des terres agricoles, une difficulté pour les territoires français : cas du territoire Montpelliérain et Biterrois. Sciences de l'Homme et Société. 2019. dumas-02389765

**HAL Id: dumas-02389765**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02389765v1>**

Submitted on 17 Dec 2019

**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.

# Lutter contre la disparition des terres agricoles, une difficulté pour les territoires français

Cas du territoire Montpellierain et Biterrois

-

**Perline Gratacos**

MEMOIRE DE MASTER 2

Sous la direction de Mme Aurélie Arnaud

**Année 2018-2019**

UNIVERSITÉ AIX-MARSEILLE - INSTITUT D'URBANISME ET D'AMÉNAGEMENT RÉGIONAL

MASTER 2 URBANISME ET AMÉNAGEMENT

SPÉCIALITÉ PLANIFICATION ET PROJET D'URBANISME DURABLE

## Remerciements

Je tiens à remercier ma directrice de mémoire Mme Aurélie ARNAUD pour sa disponibilité que ce soit par échanges de mails ou lors de nos rencontres. Ses nombreux conseils, son accompagnement et ses encouragements tout au long de la construction de mon mémoire qui m'ont été précieux.

Je remercie particulièrement toutes les personnes qui ont bien voulu se prêter à mon questionnaire pour leur temps et la connaissance du monde agricole qu'elles m'ont apporté.

Enfin, je souhaite remercier mes proches pour leur soutien tout au long de l'année et tout au long de ce mémoire.

# LA VILLE GRIGNOTE LA CAMPAGNE



## **Table des matières**

<i>Remerciements</i> .....	1
<b>Table des sigles</b> .....	5
INTRODUCTION : .....	7
Partie I. ....	11
Les espaces urbains et périurbains : les enjeux de développement et les conséquences sur les espaces agricoles.....	11
I.1. La disparition progressive des terres agricoles : des territoires prisés pour l'extension urbaine. ....	12
I.2. Les impacts environnementaux, paysagers, et sur l'agriculture. ....	16
Partie II. ....	19
Les mesures de régulation de la consommation de terres agricoles .....	19
II.1. L'évolution législative et l'intégration des enjeux agricoles dans les politiques d'aménagement.....	20
II.1.1 Des lois internationales aux lois Européennes : historique d'une évolution législative en faveur l'environnement et des espaces agricoles.....	20
II.1.2 L'accélération dans la législation pour l'agriculture : une avancée pour la préservation à partir des années 2000 .....	28
II.2. Les documents de planification comme outil de lutte contre l'étalement urbain.....	33
II.2.1. Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), nouvel outil de planification régionale .....	33
II.2.2. Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), un outil pour la cohérence intercommunale .....	34
II.2.3. Le Plan Local d'Urbanisme (PLU), un outil local.....	35
II.2.4. Les ZAP et les PAEN, outil pour protéger et mettre en valeur les espaces naturels et agricoles périurbains.....	37
II.3. Des actions complémentaires : entre patrimonialisation des terres agricoles et association des acteurs agricoles aux projets urbains par les collectivités.....	39
II.3.1 La patrimonialisation des terres pour une sanctuarisation du potentiel agricole. .	39
II.3.2. L'association des agriculteurs aux projets urbains pour un équilibre territorial....	41
Partie III. ....	47
La spécificité des territoires à l'étude : Montpellier et Béziers.....	47
III.1. Comment ces territoires se sont-ils développés et quels sont leurs caractéristiques paysagères et agricoles ?.....	48
III.1.1. Montpellier Méditerranée Métropole (MMM) un territoire avec un attachement fort à son environnement agricole .....	48
III.1.2. Béziers - SCoT Biterrois : un territoire marqué par sa viticulture. ....	54
III. 2. Les orientations et volontés des territoires : utopies ou réalités ? .....	60

III.2.1. Le ScoT du territoire Montpellierain, un schéma très centré sur la préservation des terres agricoles et naturelles .....	61
III.2.2. Le territoire Biterrois, un espace qui redevient attractif auprès des populations. 63	
III.3. Les territoires Français qui adoptent des nouveaux modes de faire : quels sont les résultats obtenus ? .....	65
III.3.1. Retour sur la patrimonialisation des terres agricoles dans l'agglomération tourangelle .....	65
III.3.2. L'association d'agriculteurs dans les projets urbains : un système difficilement réalisable sur certains territoires. ....	68
CONCLUSION .....	71
Bibliographie .....	77
Table des figures .....	79
Annexes .....	80

## **Table des sigles**

ALUR : Accès au Logement et un Urbanisme Rénové

AOC : Appellation d'Origine Contrôlée

COP : Conférence des Parties

DOO : Document d'Orientation et d'Objectifs

DRAAF : Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

DREAL : Direction Régionale Environnement Aménagement Logement

EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale

GES : Gaz à Effet de Serre

IGP : Indication Géographique Protégée

INRA : Institut National de la Recherche Agronomique

IRSTEA : Institut National de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture

LAAF : Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt

MAE : mesures agro-environnementales

MMM : Montpellier Métropole Méditerranée

3M : Montpellier Métropole Méditerranée

NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale pour la République

PAC : Politique Agricole Commune

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

PAEN : Périmètre de protection et de mise en valeur des espace agricoles et naturels périurbains

PLU : Plan Local d'Urbanisme

SAU : Surface Agricole Utile

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

SCOT 3M : Schéma de Cohérence Territoriale de Montpellier Méditerranée Métropole

SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain

ZAP : Zone Agricole Protégée



## INTRODUCTION :

Les années 70 ont marqué un tournant fondamental dans le développement urbain en France. La classe moyenne s'orientant peu à peu vers le pavillonnaire, celle-ci développe une nouvelle forme d'urbanisme. En effet, elle souhaite profiter des bienfaits d'une maison individuelle et jouir d'un bout de jardin, avec les avantages de la ville mais sans ses contraintes. C'est un phénomène d'étalement urbain qui n'a cessé de s'accroître. Cette manière d'urbaniser est source aujourd'hui encore d'une forte consommation d'espaces, et notamment d'espaces agricoles.

Nous avons omis l'impact pendant de nombreuses années sur les conséquences que cette urbanisation pouvait produire sur le territoire, et celles-ci sont incontestables : aujourd'hui c'est un département Français tous les sept ans de terres agricoles et naturelles qui est urbanisé (Petitet, Caubel, 2010). Autant d'hectares de terres agricoles qui ne seront plus source de production. De plus, ce sont d'autres problématiques qui rentrent en compte comme l'insécurité alimentaire, la dégradation du cadre de vie, la perte progressive du premier secteur économique Français qu'est l'agriculture...

La prise de conscience a pourtant eu lieu, bien que récente, elle fait émerger les enjeux agricoles dans la législation et les documents de planification en France. C'est notamment dans le cadre des SCoT et des PLU que ces problématiques s'intègrent.

Néanmoins, au vu du contexte actuel de mondialisation, de métropolisation et de mise en concurrence des grandes villes françaises pour devenir toujours plus attractive auprès des populations, il est légitime de se demander : **les mesures de lutte contre la réduction des terres agricoles sont-elles efficaces, compte tenu des enjeux actuels de développement en urbanisme ?**

L'hypothèse de cette étude est que les actions menées aujourd'hui au travers de la législation permettront à terme de réduire considérablement la consommation d'espace et d'éveiller les consciences. Les questions que suscite ce sujet sont les suivantes : Une des premières questions porte sur l'efficacité<sup>1</sup> des mesures établies en France. En découle ensuite d'autres questions :

---

<sup>1</sup> Critères d'efficacité : Sont efficaces les mesures respectant les caractéristiques de leur définition.

Au regard du nombre d'hectares toujours artificialisés aujourd'hui en France, comment expliquer que la planification spatiale ne soit pas encore parvenue à réguler les demandes foncières ? Quelles sont les difficultés rencontrées par les territoires pour assurer la préservation de leur territoire non urbain ? Les moyens techniques et financiers jouent-ils un rôle ? Enfin, quels sont les leviers et les freins pour améliorer les mesures déjà existantes, et existe-il un ou des territoires français exemplaires en la matière ?

Dans le cadre de ce mémoire, nous étudierons ces questions sur le territoire de la métropole Montpellieraine, ainsi que sur le territoire du SCoT Biterrois. Bien qu'ils s'agissent de territoires différents d'un point de vue démographique et hiérarchique, les comparer paraît intéressant pour évaluer les différences de stratégies et de volonté envers la préservation des terres agricoles. Le choix s'est porté sur ces deux espaces car ils représentent un territoire agricole historiquement fort, mais très marqué par ses difficultés (les nombreuses crises viticoles<sup>2</sup> notamment) qui peu à peu ont fragilisé le monde agricole sur le territoire. A cela s'est ajouté un important développement urbain sur le littoral Languedocien à partir des années 60, qui est toujours plus attractif aujourd'hui.

Pour arriver à l'étude de ce territoire, nous nous appuierons d'abord sur une étude de la littérature scientifique, ainsi que l'étude des lois et des documents de planification qui concernent l'agriculture. Enfin, pour l'étude des deux territoires Héraultais, nous nous appuierons sur une analyse spatiale des territoires comprenant l'étude du territoire dans son ensemble et ses spécificités agricoles, puis l'évolution au cours du temps de la disparition de terres agricoles, souvent au profit de l'urbanisation et enfin les enjeux qui s'y trouvent. Ensuite l'étude des SCoT de ces territoires permettra d'analyser comment ils envisagent le développement économique en besoin foncier notamment ainsi que leurs politiques de préservation des terres agricoles. Cela sera complété par des entretiens semi-directifs.

Nous procéderons dans un premier temps par l'étude des éléments qui ont conduit à une réduction de l'espace agricole et les impacts que celle-ci peut avoir sur un territoire. Cette partie vise à comprendre les enjeux de développement pour les territoire Français dans le contexte actuel, mais également à analyser ce que ce même développement peut impliquer au territoire.

---

<sup>2</sup> Les crises viticoles correspondaient à une surproduction du vin qui ont fait chuter le marché. Deux crises viticoles ont eu lieu récemment, la crise de 1992 et celle de 2005.

Dans une seconde partie, nous verrons les mesures qui ont été mises en place au cours du temps pour réguler et lutter contre la réduction de l'espace agricole, et comment ces problématiques se sont intégrées aux documents institutionnels. Une partie sera dédiée au développement de la législation et une autre aux outils opérationnels dont elles sont à l'origine.

Enfin, la troisième partie montrera comment deux territoires Héraultais ont utilisé les documents de planification, quelles sont les logiques d'acteurs respectivement dans les deux territoires, ainsi que finalement comment de manière opérationnelle se traduit sur le terrain les mesures mise en place.



Partie I.

Les espaces urbains et périurbains : les enjeux de développement et les conséquences sur les espaces agricoles

A ce jour, le processus d'étalement urbain précédemment exposé demeure. Différents éléments expliquent la difficulté à limiter cette consommation d'espace, tels que la concurrence entre les villes et les enjeux de développement économique par exemple, des pressions toujours plus fortes dues notamment au processus de métropolisation instauré sur le territoire Français.

### I.1. La disparition progressive des terres agricoles : des territoires prisés pour l'extension urbaine.

Il est indispensable dans un premier temps de revenir sur le terme d'étalement urbain<sup>3</sup>. Le phénomène de décentralisation des habitants aux abords des villes, accentué par le développement d'un bon niveau de desserte routière, a en effet engendré de nouveaux modes de vie. « *Les villes connaissent aujourd'hui une expansion spatiale dont la vitesse est sans précédent dans l'histoire urbaine : la macroforme que dessine la surface bâtie occupée par les territoires urbains croît de manière inexorable et uniforme, autorisant d'autant à assimiler l'étalement urbain à un processus tentaculaire, pour lequel les références au monde biologique (métaphore organiciste) sont de bonnes images* » (Monnet, 1997).

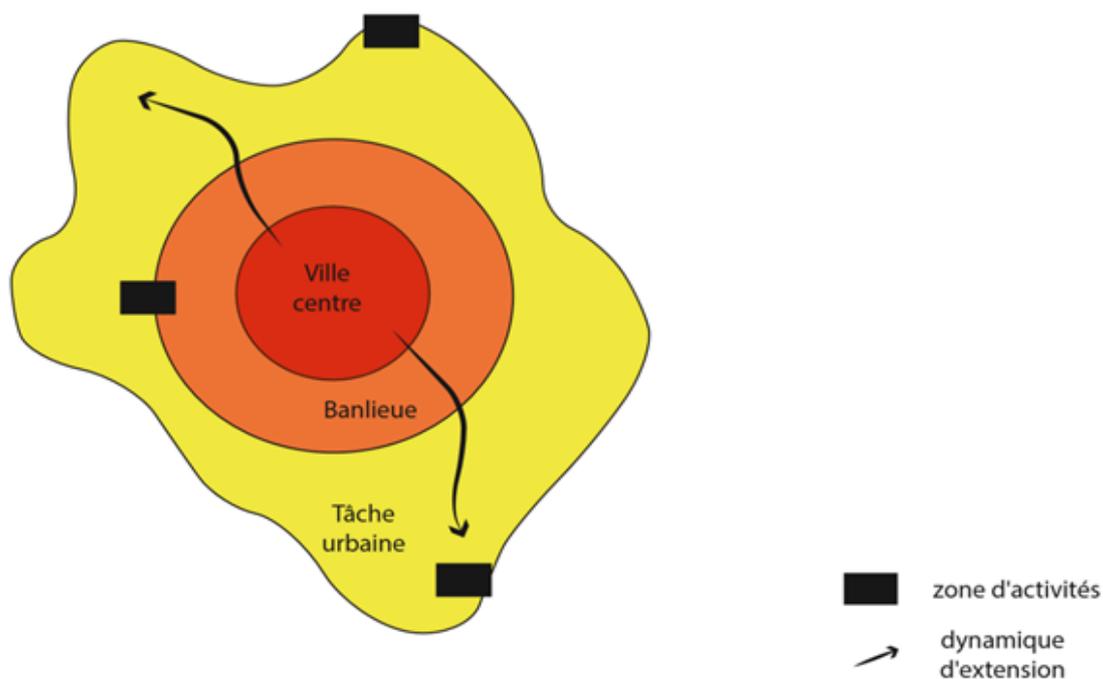


Figure 1. Schéma concept de l'étalement urbain

<sup>3</sup> L'étalement urbain est l'augmentation de la superficie d'une ville, et la diminution de sa densité de population. Il est l'une des manifestations spatiales de la périurbanisation. (géoconfluence, ENS Lyon, 2019).

En zone périphérique, c'est notamment les activités économiques qui sont décentralisées, ce qui constitue un fléau pour la consommation de l'espace. Les activités économiques ont en effet besoin de beaucoup de foncier pour se développer : les grandes surfaces, les espaces de stockage, ou encore les centres commerciaux.

De plus, dans le contexte actuel de développement, les grandes villes et les intercommunalités se retrouvent en concurrence permanente. Chaque commune ou intercommunalité veut être attractive et devenir la référence sur son territoire. Serrano et al. (2014) ont conclu sur l'étude de quatre métropoles françaises que les acteurs publics locaux ont du mal à se défaire des stratégies de développement pensées à l'échelle intercommunale (en lien avec les intérêts communaux). A l'intérieur des périmètres de planification stratégique, les EPCI sont en concurrence pour attirer des activités économiques et soutenir leur développement. Dans ce cadre, la limitation des consommations foncières n'est pas une priorité. « *Pour des raisons électorales, budgétaires et de proximité socio-spatiale entre les (inter)municipalités et certains acteurs locaux (propriétaires, promoteurs immobiliers), il est maintenant très difficile pour les élus de limiter l'artificialisation des sols cultivés (Serrano et Vianey, 2011), d'autant qu'une politique de développement de l'habitat et d'activités économiques dans des territoires ruraux soumis à la déprise agricole se justifie également.* » (Plant et al., 2018). « *La rente foncière est au centre des dynamiques territoriales et du clivage urbain/rural* » (Coulomb, 1999 ; Géniaux, Napoléone, 2007 ; Jouve, Vianey, 2012).

C'est aussi l'autonomie qu'à apporter la décentralisation aux élus, qui à ajouter une pression supplémentaire se devant alors de trouver des moyens financiers pour faire fonctionner leur collectivité. Ces sources de financements sont entre autres, généralement, les ressources fiscales avec la contribution économique des entreprises, ainsi que les taxes foncières du bâti. Rendre son territoire attractif est donc indispensable. Il est donc évident que « *de manière contradictoire, alors que les lois cherchent, en proposant des outils ou en incitant à une nouvelle gouvernance, à réguler la consommation de terres agricoles dans le but de freiner le processus d'étalement urbain, les conditions de leur mise en œuvre incitent à en consommer.* » (Serrano, Vianey, 2014)

« *Le phénomène de métropolisation accentue cette consommation persistante de l'espace. La métropolisation correspond à un mouvement important de concentration de la population dans les métropoles, dans les grandes villes qui organisent un territoire plus ou moins vaste. Elle*

*provoque la densification des activités, en même temps que des populations, autour des centres urbains qui procurent le maximum d'aménités spécifiques, évaluées tant sous l'angle des emplois, que des services et de plus en plus, sous celui de la diversité des possibilités de loisirs.* » (Antoni, Youssoufi, 2007). Finalement, l'étalement urbain se trouve dans une spirale où plusieurs processus entrent en compte, ce qui conduit à une consommation toujours plus importante d'espace. Trois éléments caractériseraient le processus d'étalement urbain : les activités économiques, la population et les surfaces bâties.

- La population qui s'installe en périurbain<sup>4</sup> pour la recherche d'un bon cadre de vie, tout en ayant un trajet domicile-travail convenable. Les réseaux viaires étant toujours plus efficaces, accessibles, faciles, cela rend possible les mobilités pendulaires aujourd'hui aux populations et donc l'installation dans ces secteurs toujours plus éloignés, pour un accès à la maison individuelle toujours au meilleur prix.
- Les activités économiques étant des éléments très importants pour les décideurs des territoires. Comme nous venons de le dire, celles-ci définissent en partie le poids de leur territoire. Avec une bonne offre économique, le territoire devient attractif et compétitif, même dans sa propre EPCI.
- Les surfaces bâties qui consomment de l'espace mais qui correspond à une rente financière importante pour les décideurs.

Enfin, le manque de foncier en centre urbain développe une pression foncière très forte, qui font monter les prix, et qui rend l'accès au foncier plus simple dans les zones périphériques. De plus, ces activités économiques ayant besoin d'espaces, le périurbain est à terme l'endroit le plus propice à leur installation. *L'accessibilité routière devient un critère primordial pour certaines activités économiques (commerces de gros, logistique...) qui tendent à s'extraire du tissu urbain, engendrant par là des consommations de foncier périurbain difficiles à réguler localement* (CERTU, 2011).

Ainsi, l'enjeu de densification des villes ajoute une pression supplémentaire sur les derniers terrains accessibles à l'urbanisation en centre urbain, cela induit que les promoteurs et investisseurs se tournent sur des territoires plus compétitifs, aux prix plus accessibles et à la liberté d'installation plus grande : les zones périphériques.

---

<sup>4</sup> Type d'espace caractérisé par sa situation d'entre-deux, entre l'espace rural et la « banlieue » (Fleury, Berroir, 2014)

Dans ce cadre-là, les terres agricoles ont pendant longtemps été considérées comme des “espaces-ressources”, des terres ayant un potentiel de développement pour la ville. Il n’était pas question du devenir de la production agricole en elle-même.

Néanmoins, même si l’urbanisation excessive est responsable de beaucoup de maux, il est important de prendre en considération tous les éléments qui contribuent à la déprise agricole en France. Les acteurs du secteur agricoles jouent aussi un rôle. En un siècle, l’attachement pour les agriculteurs et la relation à leurs terres a considérablement évolué. En effet, la PAC (1962) dès ses prémices a provoqué que *"la terre devienne un outil de travail utilisé - ou à utiliser - rationnellement et ne soit plus un patrimoine familial à protéger. Cette mutation bouleverse la relation des agriculteurs avec la terre. La notion de propriété tend à devenir abstraite et la terre est de plus en plus un bien marchand"* (Ibid).

Les agriculteurs voient en effet dans ce système quelques “avantages”. Dans un premier temps, les agriculteurs ayant leurs terres dans l’espace urbain et périurbain prévoient qu’à terme, ils seront obligés de vendre, ils cherchent alors à vendre au meilleur prix aux collectivités, ce qui n’est pas toujours facile. D’autres propriétaires de terres agricoles créent une forme de spéculation foncière<sup>5</sup>. L’objectif étant de garder leurs terres jusqu’au moment où la commune changera la nature de la terre en zone constructible (zone AU). A titre d’exemple, les terres classés en terre agricole dans l’Hérault valent environ 3€/m<sup>2</sup> quand un terrain constructible est vendu en moyenne 285€/m<sup>2</sup>. (Légifrance, 2018). On peut donc y voir un large intérêt pour les propriétaires à attendre la constructibilité de leur terrain, qui fait donc grimper considérablement la valeur du bien. Certains préfèrent, de ce fait, laisser les terres en friche plutôt que de les confier à un fermier<sup>6</sup>, qui leur louera les terres et profitera des gains, mais avec une rente mensuelle pour les propriétaires peu importante. Ils n’y voient pas d’intérêt, la mise en fermage rapporte peu, et le fait de laisser un terrain en friche ne coûte finalement rien. De plus, cela évite les problèmes avec le fermier (confiance, bon usage des terres, etc...).

A noter également que les chambres d’agriculture ont un rôle important dans la préservation des terres agricoles auprès des élus locaux. Leur conviction, plus ou moins fortes suivant les

---

<sup>5</sup> Opération financière, commerciale faite pour tirer profit des variations du marché.

<sup>6</sup> Personne qui, moyennant une redevance annuelle, a le droit de faire valoir une exploitation agricole (CNRTL). Un fermier loue au travers d’un bail les terres d’un propriétaire pour les exploiter.

territoires à une répercussion considérable sur le devenir du secteur. A titre d'exemple, la chambre d'agriculture de Tours, voyant l'abondance de terres disponibles sur l'agglomération, ne s'oppose pas au développement urbain, et se bat simplement pour une compensation financière honnête pour les agriculteurs obligés de vendre leurs terres. Néanmoins, sur des territoires ayant un marché de terres agricoles tendus, comme à Lille, la chambre d'agriculture est très combative et impliquée afin de pouvoir freiner la consommation d'espace.

Ces enjeux de concurrence et de développement économique pour rendre un territoire attractif, constituent des éléments qui justifient la persistance d'une consommation toujours très importante de terres agricoles et naturelles. Cependant, cette consommation à des impacts évidents et surtout définitif, qui si la situation persiste, pourraient avoir des conséquences terribles pour notre territoire et notre prospérité alimentaire.

## I.2. Les impacts environnementaux, paysagers, et sur l'agriculture.

*Entre 1992 et 2004, la France a connu une artificialisation des sols de 56 hectares par an (Braye et al., 2009). Depuis 2006, l'artificialisation serait de 86 000 ha/an, soit l'équivalent d'un département français tous les sept ans (Petitet, Caubel, 2010).*

Cela est donc le résultat d'une consommation excessive du territoire agricole en périphérie. La concurrence des territoires et le désir d'un pouvoir territorial important a donc de véritables conséquences, malheureusement irrémédiables.

Avec un territoire s'urbanisant de plus en plus ; les questions qui ne sont plus une priorité aujourd'hui sont susceptibles de le redevenir. La question de la sécurité alimentaire notamment qui n'était plus actuelle depuis le défi de la PAC sur l'autosuffisance alimentaire en Europe. Ainsi, il est permis de penser que les notions de « sécurité des sols » et de « sécurité alimentaire » sont intrinsèquement liées. « *Face à la menace grandissante de l'imperméabilisation des terres agricoles périurbaines et de leurs sols, leur protection devient un enjeu majeur pour des raisons socio-économiques et environnementales.* » (Plant et al, 2019).

Les villes étant de plus en plus peuplées, la ressource alimentaire se retrouve également importante à préserver en périphérie pour un apport quotidien des producteurs vers la ville. Cependant, celle-ci repousse toujours plus loin ses limites, et les populations ne cessent d'augmenter en son sein. Dans un monde où aujourd'hui l'insécurité alimentaire touche les

pays en voie de développement, serait-il possible qu'à terme, la consommation inconsidérée des territoires agricoles à des fins d'urbanisation induisent ce même problème aux pays développés ? Comment serait alors l'avenir pour ces populations ? En effet, l'augmentation des aliments de première nécessité deviendrait hors de prix et les inégalités face à l'accès à la nourriture entre les pays nous amènerait à une situation critique. Ces questions mériteraient donc d'être réellement prises en compte par les décideurs.

Par-delà le souci même d'approvisionner les populations en nourriture, l'agriculture est également un élément essentiel dans la préservation de l'environnement rural, et du maintien du paysage. Ce même paysage qui représente une qualité et un cadre de vie à l'origine de la volonté d'une installation pour les néo-ruraux (en quête de ces paysages agricoles et naturels), et donc de l'attraction d'un territoire. De plus, les exploitants contribuent à l'entretien de la ripisylve des cours d'eau à proximité de leurs terres, de l'entretien des sentiers de randonnée, etc... Les espaces agricoles remplissent aussi la mission de la réduction des îlots de chaleur urbain quand il se trouve à proximité de tissus urbains denses, et accomplissent également la mission de contribuer aux activités de loisirs et touristiques.

*“Si l'on dénonce souvent le rôle de l'agriculture dans la pollution des rivières et le colmatage des frayères, il est des cas, certes limités, où la disparition de l'élevage, et donc du pâturage, s'est traduite par un empiètement de la végétation qui a favorisé l'envasement et l'eutrophisation. On peut citer les marais du Cotentin et du Bessin en Normandie, où l'abandon de la fauche conduit à l'enfrichement. Certains services écosystémiques rendus par l'agriculture sont très directs : l'élevage et la viticulture peuvent jouer un rôle significatif dans la lutte contre les incendies dans le pourtour méditerranéen [Bazin et Roux, 1993]. Le pâturage prévient des avalanches. Le maintien d'une activité agricole participe également à l'entretien des infrastructures dans des zones peu peuplées et en garantit l'accès.”* (J.C Bureau, 2014).

Un autre aspect des impacts est à disparition progressive de ce secteur primaire. Les agriculteurs à la vue des différentes difficultés de survie dans leur métier et de la pression de l'urbanisation, se contraignent à vendre, ou à réduire leur exploitation. La survie des exploitations et la succession s'en voient alors relativement compromises. Il y a aujourd'hui une perte considérable d'agriculteurs, les difficultés sont grandes, le rendement n'est pas toujours bon, et beaucoup n'osent plus s'installer. En effet la part d'emploi agricole dans l'emploi total est passée entre 1960 et 2000 de 33% à 3%. (SCEES et Insee, recensements agricoles et séries d'emplois de la comptabilité nationale).

De plus, l'avenir de l'agriculture en zone périurbaine est fébrile due à cette consommation d'espace, et il se développe de ce fait une forme de "laisser faire" des agriculteurs qui savent qu'à terme leurs terres seront urbanisées.

Comme nous l'avons évoqué, la spéculation foncière des propriétaires agricoles a des conséquences. En effet, même si ces méthodes peuvent s'expliquer, il n'en n'est pas moins vrai qu'elles ne soutiennent pas le monde agricole. Celles-ci mettent notamment en difficulté les jeunes agriculteurs à l'installation, et le manque de terres disponibles, n'est qu'un frein supplémentaire à une difficulté déjà évidente d'avoir le financement nécessaire pour une installation.

Le peu de considération de l'agriculture dans la société aussi est une cause. Les lois que nous verrons par la suite mentionnent beaucoup de la préservation de la nature mais peu de l'agriculture en elle-même. Le changement ne s'est fait que très récemment.

Nous pouvons aussi noter que l'émergence de mouvements écologiques qui dénoncent beaucoup l'agriculture comme étant un facteur aggravant au réchauffement climatique, en partie pour les produits phytosanitaires utilisés dans les cultures, mais également concernant le méthane rejeté par les bêtes d'élevage. Cependant, ces "accusations" bien que fondées touchent néanmoins l'ensemble du monde agricole, quand il serait peut-être légitime de se questionner sur la place qu'adopte ou que souhaiterait adopter les agriculteurs, mais également quelles sont les formes d'exploitation qui devraient réduire leurs impacts, et celles qui sont finalement le plus touchées par ces mouvements.

Toutes ces choses contribuent donc à la disparition progressive des terres agricoles, mais au-delà, de l'agriculture. L'urbanisation n'est donc pas la seule responsable de cette déprise agricole, qui est accentuée par les acteurs les plus concernés.

Nous avons donc pu faire le constat des différents enjeux de développement qu'ont les villes pour s'installer toujours plus loin dans le périurbain et les impacts importants que cela engendre. En effet ceux-ci ont impacté à la fois le paysage, ou encore la manière de penser des agriculteurs et dans le futur pourraient impacter l'insécurité alimentaire. Cependant, aujourd'hui et depuis une trentaine d'années des mesures de régulation, notamment initiées par l'Europe, existent aujourd'hui et se multiplient afin de développer une manière durable et efficace de préserver les terres agricoles.

## Partie II.

# Les mesures de régulation de la consommation de terres agricoles

*“La prise de conscience en France et en UE en termes d’artificialisation des sols et la multiplication de mesures législatives par la suite s’est développée suite aux différentes crises sanitaires qu’il y a eu, qui ont ensuite posé des questions sur la sécurité alimentaire”* (Toth, 2012). En effet, après une volonté développée par la PAC notamment d’une autonomie alimentaire de l’UE, et des années de productions intensives qui ont amené à plusieurs crises de surproduction, dans les pensées collectives la sécurité alimentaire ne faisait pas de toutes, et à d’ailleurs influencés les décideurs quant à l’artificialisation ou non de terres agricoles pendant des années. Les mesures législatives ont également été poussées par le développement d’une nouvelle manière de consommer des Français, une prise de conscience des problématiques environnementales mais également *“une meilleure compréhension de la contribution des zones agricoles à la préservation des habitats naturels et de la biodiversité”* (Jason Prior, Pierre Maurel, 2018).

## II.1. L’évolution législative et l’intégration des enjeux agricoles dans les politiques d’aménagement

Les lois ont été en direction de la biodiversité, et implicitement d’une certaine manière ont absorbées la question des terres agricoles ; milieux ressources pour le cycle écologique. Cependant, cela a aussi conduit au fait que les terres agricoles soient aujourd’hui moins en lumière que la préservation des espaces naturels, pourtant celles-ci sont tout aussi importantes pour le territoire national.

### II.1.1 Des lois internationales aux lois Européennes : historique d’une évolution législative en faveur l’environnement et des espaces agricoles.

Initialement la Politique Agricole Commune (PAC), loi Européenne concernant l’agriculture, était tournée sur l’enjeu économique et alimentaire des territoires. Cependant, avec la multiplicité des sommets sur l’environnement, notamment à partir des années 90, la PAC prend peu à peu en considération les enjeux environnementaux des espaces agricoles dans sa politique.

### II.1.1.1 Les lois sur l'environnement, initiatrices du changement de regard sur les espaces agricoles et naturels

Les conventions du droit sur l'environnement ont tout d'abord été initiées à l'échelle internationale. Celle qui marqua un tournant dans l'évolution et la prise d'engagement pour l'environnement est la conférence des nations unies sur l'environnement et le développement, en 1992.

Cette conférence, plus connue sous le nom de "sommet de Rio" fut tout d'abord la première conférence sur l'environnement à rassembler autant de pays, pour débattre de l'avenir environnemental de la planète. Durant cette conférence, les pays adoptent le programme "Action 21" avec donc la mise en place des agendas 21, et des conventions cadre sur le climat et la biodiversité.

Les pays industrialisés comme les pays de l'Union Européenne, les Etats-Unis, l'Australie, etc s'engagent à stabiliser leurs émissions de gaz à effet de serre (GES).

D'autres conférences après Rio s'organisent pour le climat, comme l'accord de Marrakech en 1994 puis le protocole de Kyoto en 1997. Cette troisième COP (conférence des parties) sur le climat adopte notamment un protocole fixant les obligations quantitatives qui contraignent les pays industrialisés en émission de gaz à effet de serre, afin de réduire leur émission annuelle. Cette mesure quantitative représentait un objectif de baisse des émissions GES d'environ 5% par rapport à 1990, à échéance 2008-2012. Ce protocole instaure cependant une certaine flexibilité qui s'appuie sur les marchés de permis d'émission, et sur le droit d'échanges international de ces plafonds quantitatifs, ou encore le report temporel des droits inutilisés après la période allant de 1997 à 2012.

*« Faisant suite à la convention sur la biodiversité, le protocole de Carthagène sur la biosécurité a été adopté à Montréal en janvier 2000. Il porte sur les organismes vivants modifiés (OVM) ou organismes génétiquement modifiés (OGM) et préconise la prévention des risques biotechnologiques. Ce protocole régleme les transferts internationaux (exportations), le transit, la manipulation et l'utilisation des OVM (végétaux, animaux et microbes génétiquement modifiés) qui pourraient avoir des effets néfastes sur la conservation et l'utilisation de la diversité biologique et comporter des risques pour la santé humaine. Il exige que l'exportation et/ou l'importation des organismes vivants modifiés (maïs ou soja par exemple), destinés à l'alimentation humaine et animale, ou destinés à être transformés, soient accompagnée de documents d'expédition indiquant que ces produits « peuvent contenir » des*

*organismes génétiquement modifiés et qu'ils ne sont pas destinés à être introduits intentionnellement dans l'environnement* ». (Tsayem-Demaze, 2009).

S'en suivent plusieurs conférences, comme le plan énergie-climat de l'Union européenne instauré en 2008 qui prévoit le "3x20" : réduire de 20% les émissions de gaz à effet de serre, développer à 20% la part des énergies renouvelables dans la consommation, et économiser 20% de l'énergie. Plus récemment, la COP21 qui a eu lieu en 2015 à Paris a donné lieu à des accords contenant toujours une réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les pays présents. Ces lois sur l'environnement ont éveillé les consciences sur la biodiversité et sur l'urgence environnementale. Ce qui fera d'ailleurs émerger un certain nombre de lois concernant la préservation des espaces naturels. Au fil du temps, l'agriculture a aussi trouvé sa place, dans un premier temps pour le développement purement économique, notamment avec la Politique Agricole Commune de l'UE, mais également avec la préservation des espaces agricoles par la nécessité de préserver leur potentiel écologique.

#### II.1.1.2 La Politique Agricole Commune : le bouleversement du monde agricole Européen.

A la suite des réformes de la PAC, la production intensive s'est largement installée en France, ce qui a, rappelons-nous, considérablement modifié notre agriculture mais également les pensées envers les métiers. Les crises sanitaires se sont multipliées : crise de la vache folle, grippe aviaire, etc... Il semble important de revenir sur toute une période de cadrage de politiques européennes qui ont fortement impactés sur le monde agricole d'aujourd'hui.

La Politique Agricole Commune (PAC) est une des politiques fondamentales dans notre étude. Elle représente un moment charnière dans l'évolution du monde agricole en France, mais également dans l'élaboration de la législation française quant à l'agriculture. La Politique agricole commune (PAC) a longtemps été au centre de la construction européenne. [...] La PAC tirait aussi sa légitimité du fait qu'elle améliorerait le revenu des agriculteurs, catégorie qui ne bénéficiait pas autant que d'autres de la forte croissance économique des « trente glorieuses ».

Aujourd'hui, la PAC est souvent mise en accusation. « [...] *On reproche à la PAC d'engloutir plus d'un tiers du budget communautaire, à l'heure où celui-ci se révèle insuffisant pour financer des politiques comme la recherche, les nouvelles technologies ou les infrastructures dans une Union européenne (UE) en crise.* (Sapir, 2003) [...] *On reproche aussi à la PAC d'avoir encouragé une course aux rendements (qui s'est traduite par un emploi massif d'engrais*

*et de pesticides et par des remembrements destructeurs de la faune et de la flore) et de ne rien faire devant la chute dramatique de la biodiversité qui frappe les zones agricoles.” (J.C Bureau, 2014).*

Ces accusations ne sont pas infondées, cependant il est nécessaire de connaître l'ensemble des éléments qui ont été produits par la PAC afin de se faire un avis. Car en effet, si la PAC peut être controversée aujourd'hui, les premières ambitions de celle-ci correspondent à un besoin évident au moment de sa création. En effet, La Politique Agricole Commune (PAC) est une des politiques Européennes les plus importantes et elle se trouve être d'ailleurs la première politique commune de l'UE. A l'origine, la PAC c'est un objectif simple de l'Europe d'arriver à “l'autosuffisance alimentaire à l'échelle de notre continent”. D'ailleurs, assurer l'indépendance et la sécurité alimentaire de l'Europe, promouvoir le développement et l'équilibre des territoires ruraux ainsi que répondre aux enjeux climatiques et préserver les ressources naturelles, sont les trois enjeux qui structurent le fondement de la PAC.

De grands objectifs s'additionnent à ces enjeux. L'Europe à travers la PAC souhaitait accroître la productivité de l'agriculture, assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, garantir la sécurité des approvisionnements, et assurer un prix raisonnable aux consommateurs européens.

Enfin, plusieurs principes fondateurs constituent la PAC :

- Un accès à un marché agricole unique aux bénéficiaires des agriculteurs et des consommateurs européens
- La solidarité financière entre les Etats membres dans la réalisation des objectifs
- La préférence communautaire

La PAC est entrée en vigueur à partir de 1968, en s'appuyant sur l'ensemble de ces fondements.

### Les dates clés :

**1957** : Traité de Rome qui crée la PAC

**1962** : Entrée en vigueur de la PAC

**1984** : Instauration de quotas laitiers et d'une politique de réduction des prix de soutien pour faire face à la surproduction

**1992** : Réforme Mac Sharry; programme de la chute du soutien des prix agricole à production, compensé par les aides directes

**1999** : Agenda 2000, naissance du second pilier de la PAC, en cohérence avec la politique des marchés agricoles

**2003** : réforme avec découplage des aides directes à la production et des moyens supplémentaires au développement rural

**2008** : bilan de santé

**2013** : réforme de la PAC avec verdissement des aides directes

**2015** : entrée en vigueur de la réforme de la PAC et sortie des quotas laitiers

Pour arriver à tenir les enjeux et objectifs exposés dans sa politique, la PAC se sert des Fonds Européens d'orientation et de garanties agricoles (FEOGA). Une partie des financements appelés "garantie" couvre les dépenses correspondant au fonctionnement des marchés, ce qui consiste globalement à de l'achat public pour soutenir les cours des prix fixés, le stockage des aliments, et les subventions aux exportations. Et une partie "orientation" couvrant les dépenses correspondant à l'évolution des structures agricoles, ainsi que la mise en transformation et la promotion des produits. Cependant il s'avère que la partie "orientation" n'a jamais représenté que 10% du marché, les financements allant principalement dans la gestion des marchés : le stockage et les subventions à l'exportation.

Cette façon de gérer le marché étant indispensable pour garder le prix fixe du marché européen, elle a posé pendant un certain nombre de problématique. Que faire des aliments retirés du marché ? Comment faire pour stocker tous les invendus ? Comment gérer la croissance de productions qui ne cesse d'augmenter, notamment due à la valorisation de l'agriculture intensive pour arriver à des coûts toujours plus bas et des rendements toujours plus importants.

Ce système a fonctionné et a permis une croissance notable de la production jusqu'en 1984, où une crise de surproduction éclate, et décide l'Europe à instaurer des quotas, notamment sur le lait, et de commencer une réduction des prix de soutien. Néanmoins, l'évolution des stocks

jusqu'en 1991 à continuer d'augmenter. En effet, les stocks constituaient déjà 10 millions de tonnes de céréales, et atteignent les 25 millions en 1991, et les stocks de viandes bovines atteignent en ce même temps 900 000 tonnes, contre 380 000 en 1988, seulement trois ans auparavant.

Globalement, la PAC des années 60 aux années 90 a atteint un certain nombre d'objectifs. La croissance de la productivité, principal élément pour arriver à l'autosuffisance alimentaire, a été considérable. De plus, « *la stabilité des prix apportée par le mécanisme d'intervention a donné aux producteurs un horizon économique prévisible qui a favorisé l'investissement, l'innovation et le développement de la production. [...] En ce qui concerne les revenus agricoles, [...] la PAC n'a pas réussi à garantir un niveau de vie élevé à l'ensemble des actifs qui vivaient de l'agriculture en 1960.* » (J.C Bureau, 2014). En effet, l'Europe a perdu 20 000 agriculteurs en 40 ans, soit 500 agriculteurs par an.

Cela peut s'expliquer en partie cette politique qui a finalement incité une agriculture toujours plus intensive, où la mécanisation est omniprésente, et la main d'œuvre beaucoup moins nécessaire. Il s'agit finalement, d'après J.C Bureau, de « *la plus grande réussite de la PAC « historique ». [...] Avoir facilité la mutation d'une économie agraire en une économie industrielle et de services.* »

Le déclin progressif du monde agricole s'explique principalement par la non-reprise des exploitations par la génération qui a suivi, dû à ce nouveau modèle de fonctionnement.

C'est également ce qui constitue les limites de cette PAC : excédents de productions, pertes d'agriculteurs, modification des paysages agricoles, dérives budgétaires, etc... Ces problématiques étant présentes dès les années 70, les réformes ne sont cependant développées qu'à partir des années 90.

Les réformes, au vu de la crise développée et de la tension qu'a induit cette politique européenne, devenait indispensable. La réforme de 1992 incluait une forte baisse du prix garanti pour l'ensemble des productions agricoles, avec des aides directes instaurées et données directement aux producteurs, pour compenser le manque à gagner. Cette réforme a eu pour effet une baisse significative de dépenses de l'Europe, notamment sur le stockage et les subventions à l'exportation (*on est passé de 10 milliards d'euros en 1992 à 3,7 milliards en 2001* (J.C Bureau, 20014)). Cependant les aides directes ont fait augmenter le budget de la PAC.

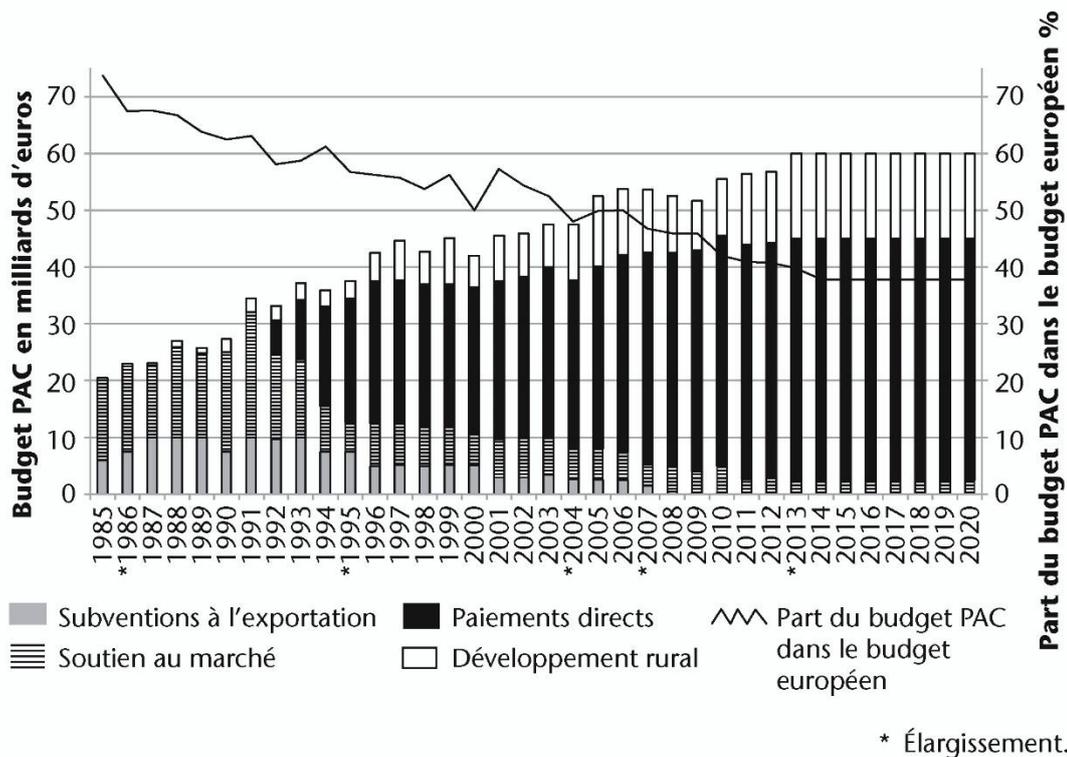


Figure 2. Evolution des budgets de la PAC

- Le second pilier de la PAC : la politique du développement rural

La réforme de 2003 dite “l’agenda 2000” constitue le second pilier de la PAC, avec pour principal objectif de promouvoir une politique de développement rural et de soutenir les zones rurales de l’Europe. Contrairement au premier pilier de la PAC qui était entièrement financé par l’Union, le second pilier de la PAC est cofinancé par les fonds européens agricoles pour le développement rural (FEADER), des fonds régionaux et nationaux.

« Dans le second pilier, les MAE [mesures agro-environnementales] sont un élément phare de l’évolution de la Pac en faveur de l’environnement. Mais les dépenses au titre des MAE sont restées faibles et leur portée environnementale limitée [Kleijn et Sutherland, 2003 ; Batary et al,2011]. Les MAE ne représentaient en moyenne qu’un tiers du budget du deuxième pilier sur la programmation 2007-2014. L’engagement des États membres en faveur des MAE est d’ailleurs très hétérogène ». (J.C Bureau, 2014). Ce modèle de développement local s’applique effectivement de façon différente selon les pays. Certains surtout orientés sur le tourisme massif (Finlande et Grèce), les pays orientés vers la préservation environnementale, culturelle (Allemagne, Danemark, Suède, UK), les pays orientés pour développer le monde rural car il

s'agit d'un territoire rural très pauvre (pays de l'Est et Portugal) et les pays hybrides (France, Irlande, Italie, Espagne) qui font du développement autour des équipements et des infrastructures.

- Le verdissement de la PAC.

*« La réforme de la PAC de 2013 souhaite accompagner la transition écologique des agriculteurs. On passe des Droits à Paiement Unique (DPU) à un paiement de base et au "paiement vert" qui est davantage soumis à des obligations de préserver l'environnement. Ceci se traduit par des exigences environnementales simplifiées. Dans certains pays, comme la France, le passage au système des paiements de base régionalisées et les aides couplées rebasculent néanmoins une partie des soutiens vers les systèmes herbagers, qui procurent souvent des bénéfices environnementaux. Le nouveau système d'aides pourrait aussi rendre plus attractifs les dispositifs agroenvironnementaux en région de grande culture » (Hodge, 2013).*

On se retrouve donc avec une politique qui a fortement marqué le monde agricole et rural durant de nombreuses années. Aujourd'hui, la PAC pour les agriculteurs, *"qui sont pourtant les principaux bénéficiaires de la Pac, y voient désormais une machine bureaucratique faisant d'eux des quasi-fonctionnaires tant leurs revenus dépendent de subventions, tant leurs journées sont absorbées par l'obligation de remplir des formulaires"* (J.C Bureau, 2014).

Une réflexion encore totalement d'actualité, un viticulteur de Montpellier nous fait d'ailleurs part de ces mêmes éléments : *"aujourd'hui, comme il pleut, j'étais d'ailleurs de remplir les formulaires de la PAC, c'est insupportable ces papiers à remplir pour rien"*.

La PAC a subi de nombreux changements depuis sa création, ce qui la rend difficile à comprendre et à juger. Cependant il est évident que les subventions mises en place ont pu apporter des résultats convaincants notamment pour l'autosuffisance alimentaire, mais ce système a eu un effet pervers : promotion de l'agriculture intensive, surproduction et difficulté des agriculteurs, dépendance aux aides, etc... Des éléments qui sont des problèmes majeurs aujourd'hui dans le monde agricole, et au niveau de l'environnement. Même si des modifications ont été jointes via les différentes réformes, cette politique est très controversée car elle renvoie toujours aujourd'hui l'image négative d'une évolution vers l'industrialisation, la surproduction et les crises répétitives (sanitaires et autres) qui ont touchés notre pays.

## II.1.2 L'accélération dans la législation pour l'agriculture : une avancée pour la préservation à partir des années 2000

A partir des années 2000, de nombreuses évolutions législatives concernant l'urbanisme se sont succédées. Des lois qui ont considérablement bouleversé le système qui était auparavant défini., en particulier la loi SRU.

### II.1.2.1 la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains - SRU (2000) : le nouveau des outils de planification

La loi SRU est une loi inévitable dans les évolutions marquantes de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme Français. Dans les articles L. 121-1 et L. 121-2 sont rédigés les éléments suivants concernant le monde agricole :

Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer *“L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable”*. Ainsi que d'autres éléments concernant l'utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux. En ce qui concerne les déplacements, la loi SRU souhaite une meilleure maîtrise de la circulation automobile, pour garantir également la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol.

La préservation des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, font également parties des nouvelles mesures adoptées par la loi SRU.

La loi SRU, afin de développer toutes ces préconisations, constitue de nouveaux outils de planification à échelle locale. Le Plan d'Occupation du Sol (POS), est remplacé par le Plan Local d'Urbanisme (PLU) qui a de nouvelles mesures beaucoup plus opérationnelles, et sont composées notamment de nouvelles directives en matière de développement durable et d'environnement. Les Schéma Directeur (SD) sont eux remplacés par les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) qui se trouvent être un outil de planification à moyen terme, qui permet de structurer les 10 prochaines années d'un territoire, avec une ligne directrice qui devra être prise en compte par les PLU. Ces deux nouveaux documents doivent inclure un Projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

Ainsi, après une longue période d'urbanisation diffuse, d'étalement urbain, et de consommation de terres en périurbain, cette loi vise à maîtriser l'urbanisation au travers d'outils capables d'avoir une approche beaucoup plus opérationnelle que ses prédécesseurs.

*« La transformation des outils de planification à l'échelle communale (passage du POS au PLU) par la loi SRU (2000) a modifié les catégories de zonage de l'occupation du sol en supprimant celle correspondant aux « zones d'habitat diffus » afin de limiter l'étalement et d'encourager le renouvellement et la densification urbaine. » (Plant et al., 2018).*

#### II.1.2.2. Les terres agricoles comme potentiel de biodiversité et l'obligation d'un bilan de consommation d'espace : le rôle des lois Grenelle

La loi dite "Grenelle I", loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (2009).

*D'après l'article 1 n°2009-967, la loi "Grenelle I" "avec la volonté et l'ambition de répondre au constat partagé et préoccupant d'une urgence écologique, fixe les objectifs et, à ce titre, définit le cadre d'action, organise la gouvernance à long terme et énonce les instruments de la politique mise en œuvre pour lutter contre le changement climatique et s'y adapter, préserver la biodiversité ainsi que les services qui y sont associés, contribuer à un environnement respectueux de la santé, préserver et mettre en valeur les paysages. Elle assure un nouveau modèle de développement durable qui respecte l'environnement et se combine avec une diminution des consommations en énergie, en eau et autres ressources naturelles. Elle assure une croissance durable sans compromettre les besoins des générations futures."*

La loi Grenelle II (2010), vient compléter la Grenelle I en apportant de nouveaux éléments à la planification urbaine, ainsi que des éléments importants concernant la préservation des terres agricoles. En effet, la loi Grenelle a voulu accentuer la mise en cohérence des territoires et a par ailleurs développé sur la base du volontariat la création d'un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUi). Elle développe également l'obligation dans les SCoT d'établir une étude sur la consommation de l'espace) les 10 dernières années.

Les lois Grenelle (2009 et 2010), ont mis à jour les problèmes d'artificialisation des terres agricoles, et naturelles en parlant de "préservation de la biodiversité". Les lois Grenelle visent alors à la préservation et à la restauration de la connectivité des habitats naturels (mise en place des trame verte et bleue) qui doit être définie à l'échelle régionale (le SRCE, qui est aujourd'hui intégré dans le SRADDET) mais également reconduite à l'échelle plus locale, dans les documents d'urbanisme tel que les SCoT et les PLU. Les terres agricoles périurbaines peuvent

ainsi être indirectement protégées du fait de leur contribution possible aux continuités écologiques.

*« La loi Grenelle II représente un véritable tournant sur les problématiques de terres agricoles. En effet, elle permet de faire évoluer les principales règles dans le code de l'urbanisme, afin que la lutte contre la réduction des terres agricoles, naturelles et forestières devienne une des priorités dans la planification. Ainsi, la place de l'agriculture doit être explicitement abordée dans les documents d'urbanisme, PLU et SCOT » (Dubois, 2017).*

II.1.2.3. Une multiplicité de lois impliquant une préservation plus importante des terres agricoles : la loi Alur, NOTRe, et LAAF (2014-2015).

- La loi ALUR (2014) comme levier pour un territoire plus cohérent et moins gourmand en espace.

La loi ALUR (2014) est la loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové. Cette loi vise initialement à améliorer les relations entre locataires et propriétaires. Concernant la planification, la loi ALUR a imposé à partir de mars 2017, et sous certaines conditions, le transfert des compétences légales des communes aux EPCI pour élaborer un PLUi. Cette élaboration de PLUi, d'abord facultative avec la loi Grenelle II, devient alors obligatoire.

Cette loi a aussi renforcé le pouvoir des SCOT en imposant des objectifs de densité et de consommation économe de l'espace et impose également dans le cadre des SCOT d'intégrer la dimension du potentiel agronomique des sols comme l'un des éléments à prendre en compte dans les projets de développement durable.

- La loi LAAF (2014), vers une gestion plus durable de l'agriculture.

La loi LAAF est la loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt de 2014. Cette politique vise à *“assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique”* (Art. L. 1.-I., loi n°2014-1170).

Cette loi a pour objectif, entre autres, d'améliorer la qualité de vie des agriculteurs, de protéger et de valoriser les terres agricoles, tout en renforçant la capacité exportatrice de la France. Ces nouvelles politiques souhaitent aussi *“promouvoir et pérenniser les systèmes de production agroécologiques<sup>7</sup>, dont le mode de production biologique”*. La loi vise aussi à une politique d'installation et de transmission en agriculture, en contribuant notamment *“au renouvellement des générations en agriculture”*, et en favorisant *“la création, l'adaptation et la transmission des exploitations agricoles dans un cadre familial et hors cadre familial”* (Art. L. 1.-IV., loi n°2014-1170).

Enfin, cette loi vise à encourager *“le développement des circuits courts, et de la proximité géographique entre producteurs agricoles, transformateurs et consommateurs.”*

Cette loi est donc très orientée sur les politiques agricoles en France. Elle souhaite d'ailleurs intervenir sur de nombreux éléments évoqués précédemment qui créent de gros problèmes dans le monde agricole (la difficulté à s'installer pour les jeunes, la difficulté de survie des exploitations, la perte des terres agricoles au profit de l'urbanisation, etc...).

Des mesures concrètes, notamment concernant l'installation des jeunes agriculteurs, émergent. La loi mettrait en place *“une nouvelle taxe créée à partir de la vente de terrains vacants reclassifiés dans le cadre de PLU en terrains constructibles. Le revenu de cette taxe est rattaché à un fonds pour l'installation de jeunes agriculteurs et le développement de projets agricoles périurbains innovants”* (Plant et al., 2018).

Cette loi récente ne permet pas un retour réel sur son apport, cependant, nous pouvons constater que certains territoires se sont déjà saisis de ces éléments, c'est le cas de la métropole de Montpellier, qui a intégré la promotion de l'agroécologie dans le SCOT qui vient d'être révisé en 2019.

- Loi NOTRe (2015) pour une région plus impliquée dans l'aménagement du territoire.

La loi NOTRe de 2015 a renforcé les compétences des régions en matière de planification spatiale en supprimant la compétence générale pour les régions, les départements et les EPCI, et en désignant clairement les régions comme chefs de file de l'aménagement du territoire aux

---

<sup>7</sup> L'agroécologie correspond à la manière de concevoir des systèmes de production qui s'appuie sur les fonctionnalités offertes par les écosystèmes. Elle amplifie tout en visant à diminuer les pressions sur l'environnement et à préserver les ressources naturelles.

échelles régionales et infrarégionales. Les régions doivent donc élaborer des SRADDET, qui est opposable aux autres documents d'urbanisme (PLU et SCoT).

L'élaboration de ces lois a donc permis la mise en place de nouveaux outils institutionnels tel que le SRADDET, le SCOT et le PLU. Contrairement aux outils précédents (POS, SRCE, SRADDT, etc...) ces outils ne sont plus essentiellement planificateurs (plan de zonage), mais bien opérationnels et stratégiques. Concernant l'enjeu des terres agricoles, le but de ces différents outils développés serait alors de trouver un équilibre entre le développement urbain, et la conservation des espaces.

*Tableau de synthèse*

Lois	Eléments des lois impactant les terres agricoles
PAC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crée l'autosuffisance alimentaire</li> <li>- Développe des quotas</li> <li>- Encourage une agriculture intensive</li> <li>- Développe des aides directes/subventions aux agricoles</li> </ul>
Loi SRU	Créatrice d'outils opérationnels (PLU, SCOT)
Lois Grenelle	Grenelle II : oblige les SCoT d'avoir un retour sur 10 ans de la consommation d'espace sur le territoire
Loi ALUR	Favorise d'un territoire plus cohérent, en favorisant la densification et moins gourmand en consommation d'espace.
Loi LAAF	Favorise une agriculture plus durable : circuits courts, agroécologie, production biologique, ...
Loi NOTRe	Redistribue les compétences en aménagement : plus de responsabilité pour les régions, et SRADDET.

## II.2. Les documents de planification comme outil de lutte contre l'étalement urbain

Avec l'élaboration de ces nombreuses lois, de véritables outils opérationnels ont été mis en place permettant la préservation des terres agricoles.

### II.2.1. Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), nouvel outil de planification régionale

Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires est le document le plus récent que nous aborderons. Il s'agit d'un outil de planification rédigé par la région, qui met donc en œuvre les politiques régionales. Celui-ci est devenu obligatoire pour les régions depuis l'ordonnance de 2016, et doit être applicable à partir de juillet 2019. C'est un document prescriptif, intégrateur, avec une portée réglementaire. Il réintègre les anciens documents de planification de la région : Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE), Schéma Régional Climat-Air-Energie (SRCAE), Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT), Schéma Régional de l'Intermodalité (SRI), Plan Régional de Prévention et de Gestion des déchets (PRPGD). Le côté transversal en regroupant plusieurs schémas sectoriels thématiques constitue la valeur ajoutée de ce nouveau document de planification.

Le SRADDET est composée d'un rapport de présentation, d'un fascicule de règles, des pièces graphiques, ainsi que des annexes. Le rapport de présentation aborde la philosophie et les objectifs de la politique régionale

Ce document doit intégrer des principes de consommation d'espace. La question de la consommation d'espace est donc abordée dès les politiques régionales, avec des objectifs stratégiques déjà à cette échelle.

## II.2.2. Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), un outil pour la cohérence intercommunale

Le Schéma de Cohérence Territoriale est un outil de conception et d'orientation pour la mise en place d'une planification stratégique. Il a pour vocation d'être "*le principal outil d'organisation et de mise en cohérence, à l'échelle du bassin de vie, du projet politique et urbain défini par les élus*". (Merlin, Choay, 2015) Le Schéma de Cohérence Territoriale, a été créé avec la loi SRU et remplace les Schémas Directeur (SD). L'évolution se trouve dans le développement d'objectifs plus généraux dans le SCoT, en effet il intègre "*dans le schéma d'aménagement de l'espace, les préoccupations sociales, économiques et environnementales*". (Merlin, Choay, 2015) De plus "*la notion de projet, apparue dans les années 1990, qui sous-tend la loi SRU, implique que le SCoT fixe les moyens de mettre en œuvre ce projet à l'échelle d'une agglomération, d'une aire urbaine, ou d'une région urbaine*" (Merlin, Choay, 2015).

Le SCoT est un document intégrateur, opposable au SRADDET. Il présente "*le projet d'aménagement et de développement durable retenu, qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile.*" (Article L122-1). Ces objectifs sont définis sur 6 ans, car tous les 6 ans il y a des processus d'évaluation. Cependant les SCoT sont en général en place sur une durée de 12 voire 18 ans.

Un SCoT est composé de plusieurs pièces : un rapport de présentation (comprenant un diagnostic, l'état initial de l'environnement, une évaluation environnementale), un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), un document d'orientation et d'objectifs (DOO), ainsi que des pièces graphiques.

Aujourd'hui, l'agriculture du territoire doit être obligatoirement étudiée dans les documents d'urbanisme et notamment dans le SCoT. Les enjeux agricoles doivent d'ailleurs être intégrés dans le PADD.

### II.2.3. Le Plan Local d'Urbanisme (PLU), un outil local.

Le Plan Local d'Urbanisme est donc né de la loi SRU (2000), remplaçant le Plan d'Occupation du Sol (POS). Le PLU est un document d'urbanisme et de planification stratégique à l'échelle locale (à échelle communale ou intercommunale dans le cadre d'un PLUi). Le PLU doit intégrer les objectifs du SCOT, lui-même régi par le SRADDET. Le PLU comprend un rapport de présentation, un PADD, un PLH, un règlement et des documents graphiques (zonage), des annexes.

Le zonage est défini comme suivant : espaces agricoles (zone A), espaces naturels (zone N), zone urbanisée (zone U), et zone à urbaniser (zone AU).

Dans le rapport de présentation, la loi ALUR de 2014 a imposé une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers sur les dix dernières années (Plant et al, 2018).

*“Selon l'expression curieusement formulée de la loi SRU, il “expose le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques” et précise les besoins en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.” (Merlin, Choay, 2015). “L'Etat à encourager les PLU à une échelle intercommunale, notamment par la loi “Grenelle II” du 12 juillet 2010 qui prévoit que le PLU doit avoir le même périmètre que l'EPCI si celui-ci à la compétence correspondante.” (Merlin, Choay, 2015)*

*« Comme les autres documents d'urbanisme prévus par la loi SRU, le schéma de cohérence territoriale [et le PLU doivent] déterminer les conditions permettant d'assurer :*

- l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces agricoles et forestiers et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;*
- la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et rural, en prévoyant des capacités suffisantes pour la satisfaction des besoins d'habitat, d'activités économiques et d'équipements ;*
- une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacements et de la circulation automobile, la préservation de l'environnement (eau, air, sol et sous-sol, écosystèmes, espaces*

*verts, milieux, sites et paysages, réduction des nuisances sonores, sauvegarde du patrimoine, etc...).* » (Merlin, Choay, 2015)

Le PLU et le SCoT, d'après la définition de Pierre Merlin et Françoise Choay, sont des éléments de planification essentiels à la préservation des terres agricoles. Le foncier agricole est d'ailleurs un élément fondamental car il est redondant dans les directives à suivre pour ces documents d'urbanisme. Ceux-ci doivent dorénavant avoir un diagnostic agricole intégré. En Savoie, la Chambre d'Agriculture et du conseil général a imposé une méthodologie commune sur son territoire, qui comprend un rapport écrit et un document graphique. Celui-ci doit permettre aux communes la prise de décisions pour améliorer et conforter les activités agricoles avec des mesures opérationnelles. Plusieurs critères permettent de définir des zonages de terres agricoles stratégiques pour le territoire : les périmètres AOC et IGP, les zones de production spécialisée, les parcelles bio ou MAE, les parcelles mécanisables, etc...

Ces documents, à échelle différente, sont les documents d'urbanisme qui planifient et définissent les modes d'occupation de l'espace. Le SRADDET, dans le cadre de sa planification régionale, à surtout en charge le développement économique, et a un pouvoir donc significatif sur le devenir des terres agricoles en périphérie. Le SCoT est quant à lui un des documents de planification les plus influents sur les agglomérations, il traduit cependant les objectifs présents dans le SRADDET. Le SCoT doit comprendre un diagnostic sur la consommation d'espace et des enjeux agricoles. Dans le cadre du PLU, le principe est le même. *“Ce diagnostic doit permettre une prise en compte des activités agricoles en place: potentialités et caractéristiques de l'activité agricole de la commune. il doit aussi intégrer les projets agricoles connus, en fonction de la qualité des terrains agricoles (potentiels agronomique, fonctionnalités), des projets de développement des agriculteurs et des candidats à l'installation.”* (Dubois, 2017). La thématique de l'agriculture doit donc maintenant être une partie intégrante d'un projet d'aménagement global. Des cartes de valeurs agronomiques des terres agricoles doivent également être intégrées dans ces deux documents.

## II.2.4. Les ZAP et les PAEN, outil pour protéger et mettre en valeur les espaces naturels et agricoles périurbains

- ZAP (Zone Agricole Protégée)

Les zones agricoles protégées sont des servitudes d'utilité publique. Selon la loi, les zones qui peuvent faire l'objet d'une ZAP sont *“des zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique, soit de leur qualité agronomique peuvent faire l'objet d'un classement en tant que zones agricoles protégées. Celles-ci sont délimitées par arrêté préfectoral pris sur proposition ou après accord du conseil municipal des communes intéressées”*.

Ainsi, *“Tout changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique d'une zone agricole protégée doit être soumis à l'avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture. En cas d'avis défavorable de l'une d'entre elles, le changement ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet.”* (Article L112-2). Cela permet donc aux collectivités de préserver leurs territoires agricoles, cependant ceci ne dépend que la sensibilisation des collectivités.

- PAEN (Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains)

La délimitation du périmètre doit être compatible avec le SCoT et ne peut inclure de parcelles situées en zone urbaine ou à urbaniser délimitée par le POS/PLU ou dans un périmètre de zone d'aménagement différé (ZAD). Toute réduction de ce périmètre se réalise par décret.

*“Le projet de création d'un périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains comprend un plan de délimitation et une notice qui analyse l'état initial de ces espaces et expose les motifs du choix du périmètre, notamment les bénéfices attendus de son institution sur l'agriculture, la forêt et l'environnement.*

*Le président du conseil général soumet le projet, pour accord, aux communes ou aux établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme concernés. Le projet est également adressé, pour avis, à la chambre départementale d'agriculture ainsi qu'à l'établissement public chargé du schéma de cohérence territoriale s'il existe ; les avis, s'ils ne sont pas exprimés dans le délai de deux mois à compter de la saisie, sont réputés favorables.”*

Les ZAP et les PAEN qui n'ont pas été bien sollicités dû à la loi LAAF. Peu de territoires ont réussi à développer des ZAP, tant les difficultés sont grandes. La ZAP du vignoble de Montlouis-sur-Loire qui a été instaurée en 2005 est une des rares ZAP, et se trouve être très souvent citée, car elle constitue un modèle.

Ces outils permettent donc de contraindre les territoires à mieux gérer et mieux planifier leur extension en termes de planification, ainsi que d'étudier plus en profondeur les enjeux environnementaux sur leur territoire. D'autres outils existent également, développer plus localement et qui constituent des solutions qui approfondissent et donne à préserver davantage les terres.

*Tableau de synthèse*

Outils de protection	Dispositifs mis en place pour la préservation des terres
SRADDET	Intègre des documents sur la consommation d'espaces
SCoT	Intègre des documents sur la consommation d'espaces (diagnostic sur la consommation des 10 dernières années)
PLU	Intègre un diagnostic agricole
ZAP	Définition d'une zone qui ne pourra plus être classée différemment que sous autorisation de la chambre agricole et de la commission départementale
PAEN	Définition d'un périmètre avec mise en valeur et diagnostic des potentiels agricole

## II.3. Des actions complémentaires : entre patrimonialisation des terres agricoles et association des acteurs agricoles aux projets urbains par les collectivités

Au-delà des obligations législatives, des collectivités sont allées plus loin dans leurs démarches de préserver leurs territoires agricoles. C'est le cas notamment de la métropole de Tours, qui a développé sur son territoire plusieurs outils pouvant s'additionner aux éléments obligatoires en France, et dont il y a un intérêt à les étudier dans le cadre de cette étude, afin d'offrir un panel intéressant des processus déjà mis en place aujourd'hui pour la sauvegarde du potentiel agricole.

### II.3.1 La patrimonialisation des terres pour une sanctuarisation du potentiel agricole.

La sauvegarde des terres agricoles peut en effet se faire à l'aide d'une patrimonialisation de celle-ci. Cela implique la mise "sous cloche", et une sanctuarisation de terres au même titre que certains bâtiments historiques considérés comme ayant une valeur particulière. Une patrimonialisation des terres viticoles s'est faite sur le territoire Tourangeau. Un exemple qu'il a été intéressant d'étudier, afin de voir ce que ce processus apporte et quels sont les accords et les divergences des acteurs locaux.

Ainsi, sur ce territoire, les tensions entre urbain et rural sont fortes. Bien qu'une ZAP est été constitué sur le vignoble de Montlouis-sur-Loire, les zones d'activités d'ampleur continuent de s'implanter sur le territoire, ce qui accentue la consommation d'espace, déjà très importante. Les élus locaux sont donc dans un étau, pris entre le choix d'une préservation de l'espace agricole ou d'une poursuite d'un étalement et développement urbain. Sur ce territoire il y a donc deux types d'acteurs : ceux qui consomment l'espace, et ceux qui au contraire, le préservent. Cependant il est important de noter que la stabilisation de la consommation d'espace n'est pas pour autant obtenue. En effet, cette agglomération se retrouve dans un système en total contradiction dû aux différents entre les acteurs communaux et intercommunaux, il est survenu durant l'étude que si le choix est fait d'urbaniser et faire de l'extension par les élus de l'intercommunalité, les élus communaux vont préférer préserver les terres, et inversement.

Cependant, l'obligation d'un SCoT intercommunal doit amener les acteurs dans la même direction. Dans le périmètre du SCoT de ce territoire, des mesures de protection fortes ont été

mise en place pour les vignobles, premièrement avec la ZAP qui englobe la majeure partie du vignoble de Montlouis-sur-Loire au nord-est de la ville-centre ; et la patrimonialisation du vignoble de Vouvray, dans le PLU. Celui-ci fait l’objet d’une préservation comparable à celle d’une ZAP dans le PLU. Cette préservation est dû notamment à la présence des vignerons de Vouvray dans le conseil municipal et leur volonté de préserver les secteurs concernés par l'appellation d’origine protégée (AOC). Du fait de ces éléments juridiques de préservation, l’activité agricole dans les politiques de développement et d’aménagement urbain est réellement prise en considération. Pour Vouvray par exemple, la communauté de communes “met en avant le poids économique de la filière viticole dans l’économie locale lors des réflexions sur le volet économique du SCoT.” (Serrano, Vianey, 2014).

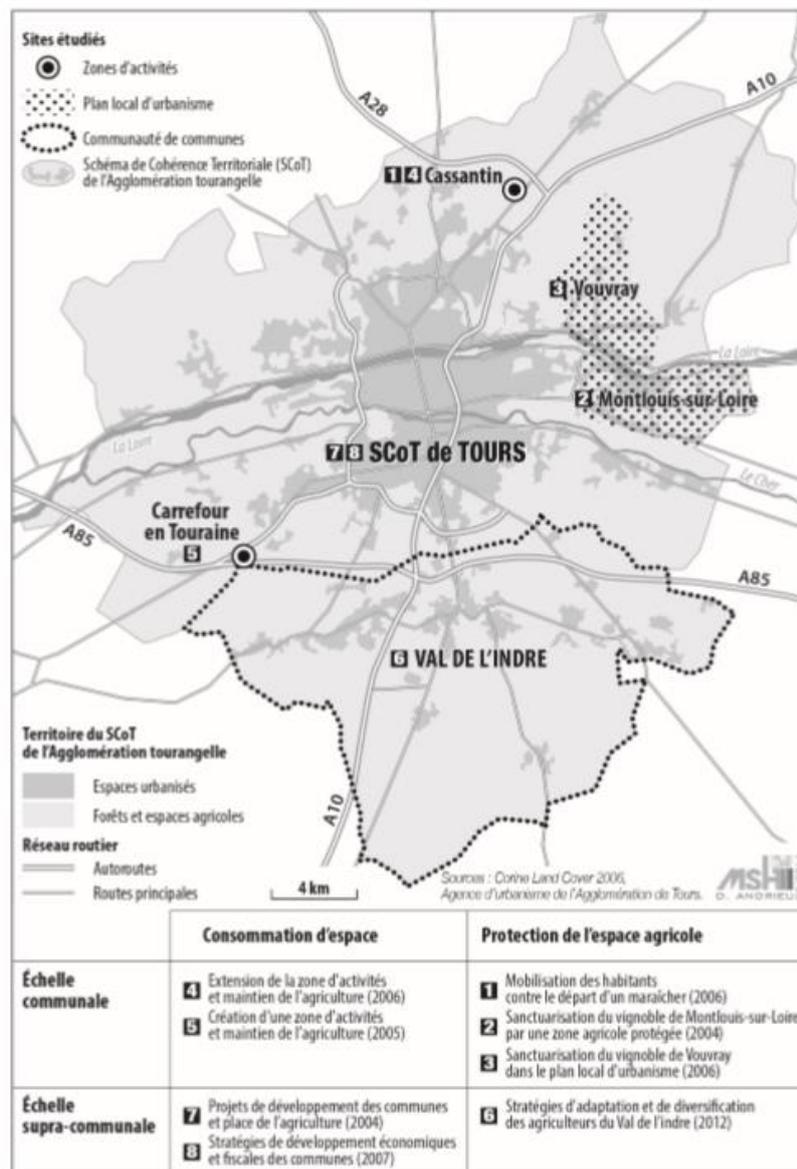


Figure 3. Localisation des secteurs patrimonialisés

Cette étude constitue donc un élément réflexion avec la patrimonialisation comme outil potentiel à développer sur d'autres territoires afin de préserver les terres agricoles. La sanctuarisation pourrait en effet permettre la préservation et surtout empêcher totalement l'utilisation de ces terres à des fins autres qu'agricole. De plus cela permettrait de reconnaître leur valeur, ce qui est rare. La mise en valeur de l'activité agricole comme une activité économique, si l'on reprend le cas du vignoble de Vouvray, est importante car elle contribue à aller dans le sens des volontés de tenir un objectif de développement économique pour les élus.

### II.3.2. L'association des agriculteurs aux projets urbains pour un équilibre territorial

L'association des agriculteurs par les élus locaux dans leur projet commence à émerger dans plusieurs territoires en France. Il est évident que pour trouver une stabilité et un bon terrain d'entente il est indispensable de considérer tous les acteurs du territoire. Une étude sur l'association des agriculteurs aux projets urbains a été menée sur deux territoires : l'agglomération de Tours, et celle de Lille. Les auteurs à travers cette étude souhaitent comprendre si l'agriculture a une fonction d'entretien de l'espace dans ce cadre-là. L'hypothèse porte sur la valeur du foncier, supposé être l'élément charnière joignant la logique sectorielle des agriculteurs à l'approche territoriale des élus. L'association des agriculteurs est étudiée dans le projet de création du parc de la Deûle, un parc périurbain au sud de Lille, et la réalisation du parc de la Gloriette dans le périurbain Tourangeau.

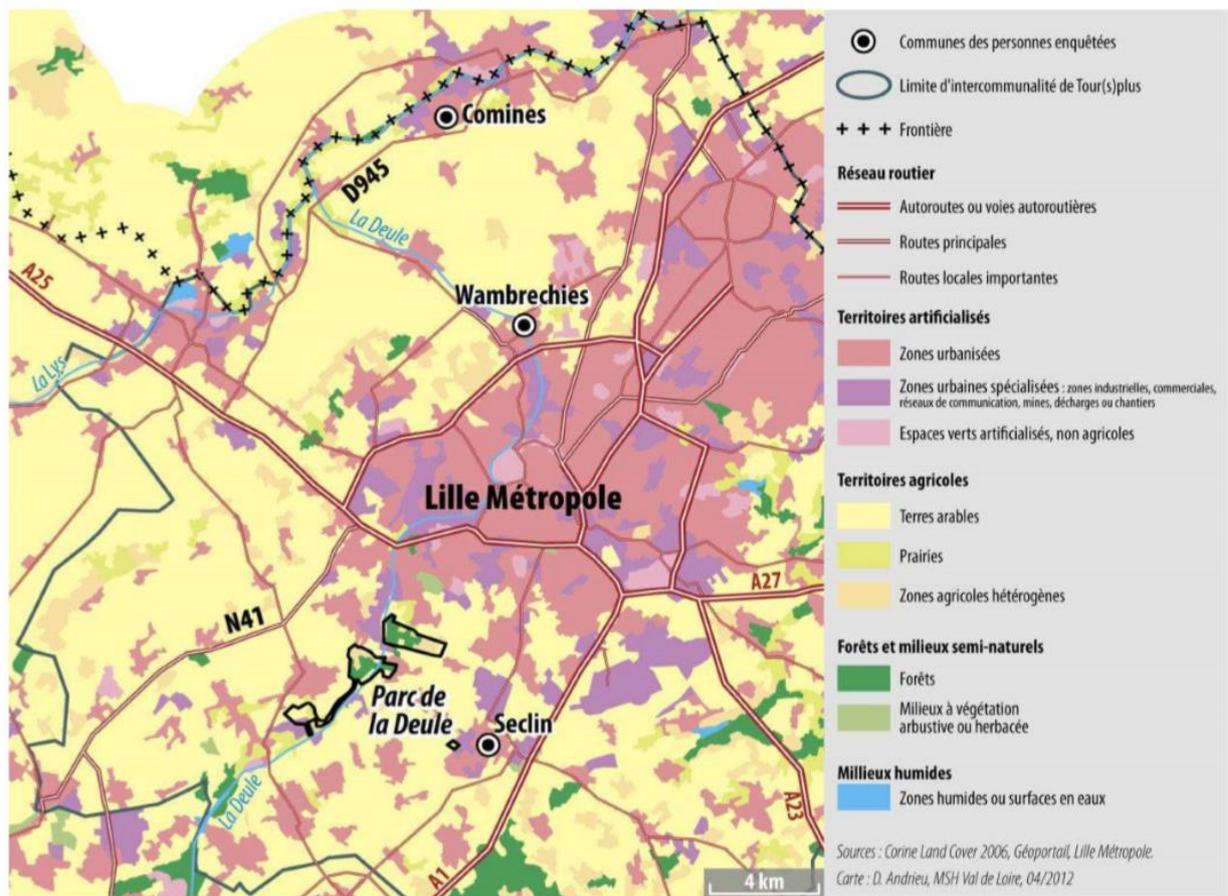


Figure . Localisation des projets urbains associés aux agriculteurs dans cette étude

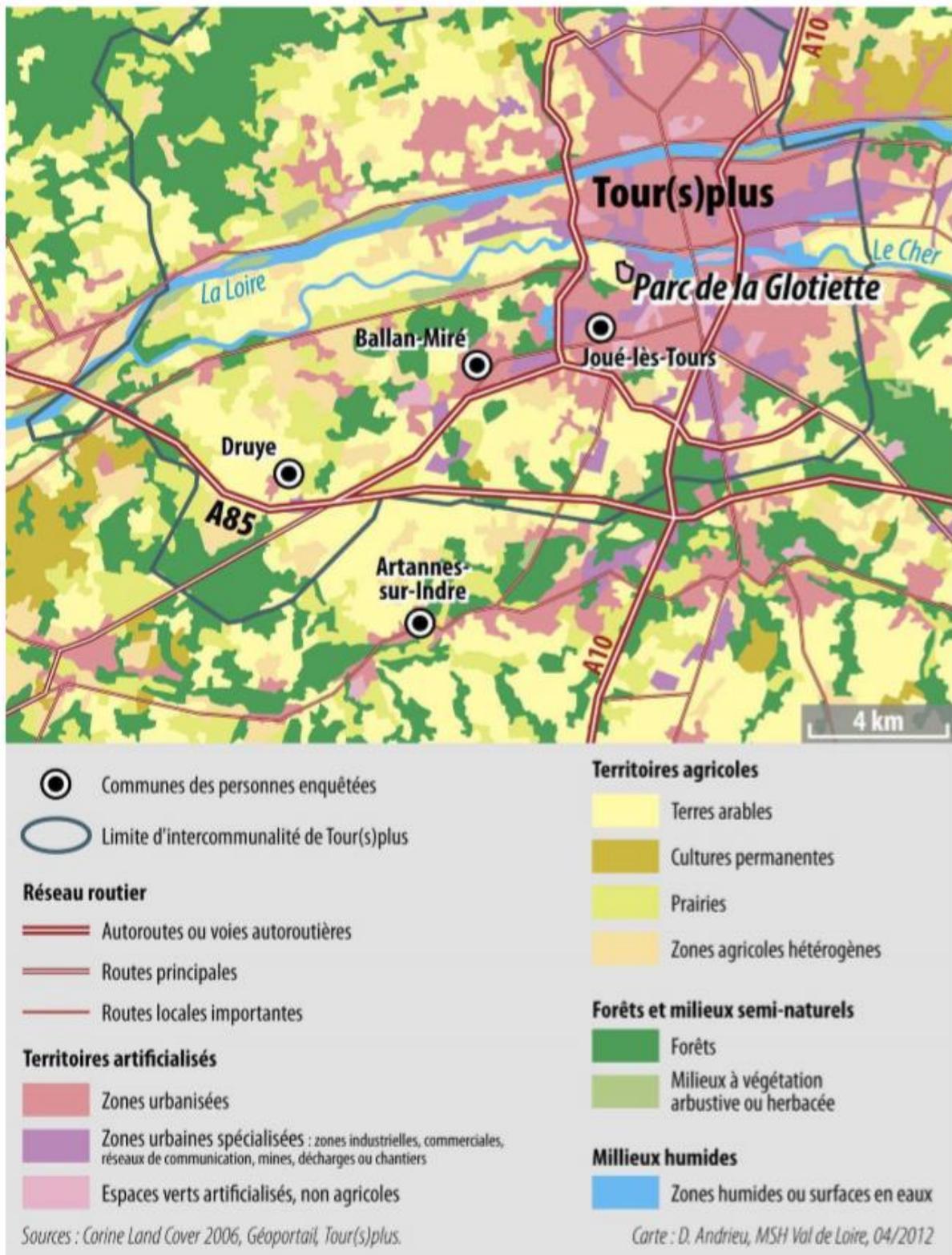


Figure 4bis. Localisation des projets urbains associés aux agriculteurs dans cette étude

Le territoire Tourangeau et Lillois n'ont pas les mêmes caractéristiques. L'agglomération Lilloise se compose d'un secteur agricole diversifié ; avec la spécificité d'avoir un processus de vente directe très implantée historiquement sur le territoire, et qui fonctionne très bien. De fait, le secteur agricole reste un secteur de poids sur l'agglomération, par son volume mais aussi par sa productivité. La répartition de la population sur le territoire est plutôt concentrée sur la ville centre, avec une population dense et nombreuse.

Concernant l'agglomération de Tours, la répartition spatiale est tout autre. Le tissu urbain est lâche, avec une population peu dense et particulièrement étalée. Le secteur de l'agriculture y est aussi diversifié (petites et grandes cultures) avec un bon potentiel de productivité. Cependant, la vente directe n'est historiquement pas implantée sur ce territoire, donc dans les consciences collectives l'image de l'agriculture y est différente.

La création de parcs dans le périurbain dans les deux agglomérations témoigne de la volonté d'intégrer et de s'appuyer sur l'agriculture par les élus locaux. Cependant l'image de l'agriculture entre les deux territoires, mais également entre les acteurs concernés, diffèrent.

Pour le parc de la Deûle, l'insertion des agriculteurs sur le projet est relativement bien faite, chacun y trouvant ces intérêts. *“Les agriculteurs sont d'emblée associés aux réflexions et au fonctionnement du parc. [...] Les agriculteurs sont associés à l'entretien des chemins, à la protection des habitats naturels en zone agricole »* (Serrano, Vianey, 2014). Les agriculteurs voient dans la création du parc le développement d'un nouveau secteur pour la vente directe et y sont donc favorables. Pour les élus, le parc représente un instrument de reconquête pour l'image de la ville basé sur l'image de “ville renouvelée” avec l'insertion de la nature en ville. La quête d'une nouvelle image et l'apport d'un nouveau rayonnement absorbent d'ailleurs les motivations premières de la création du parc (protéger la ressource en eau).

A Tours, le contexte est tout autre. Sur le parc de la Gloriette, les premiers aménagements n'ont pas eu de succès auprès des populations. Le potager du parc est géré par une association d'agriculture biologique, et les agriculteurs qui exploitaient les parcelles ont été peu associés au projet dès le début, et après quelques années les agriculteurs n'ont plus été associés. *“L'éviction finale des agriculteurs du parc témoigne de la séparation que font les élus en Touraine entre l'environnement, la patrimoine et l'agriculture”* (Serrano, 2012).

Du point de vue de l’outil que l’association des agriculteurs aux projets urbains propose, la question des parcs urbains trouve un intérêt pour la préservation des terres agricoles. Il se trouve être, comme la patrimonialisation, une façon de sécuriser le foncier agricole et de le valoriser. Cependant, s’il sécurise le foncier, il n’y a pas de sécurité financière pour les exploitations pour autant, toujours soumis à la même concurrence que s’ils n’étaient pas dans le parc.

Ces territoires montrent qu’il est donc possible d’aller au-delà des outils obligatoires. Toutes les législations méritent d’être étudiées sur un territoire propice à développer ces outils de planification... C’est le cas du territoire Montpelliérain, et Biterrois deux territoires situés sur le littoral Languedocien, très attractif et qui a malgré leur attractivité, eu la volonté de préserver son potentiel agricole.

*Tableau de synthèse*

Outils de protection	Dispositifs mis en place pour la préservation des terres
Patrimonialisation	Mise « sous cloche » de terres dans le PLU.
Association entre agriculteurs et élus dans les projets urbains	Accord entre les différents acteurs pour travailler sur un projet commun.



Partie III.

La spécificité des territoires à l'étude :  
Montpellier et Béziers.

Sur le littoral Méditerranéen, dans l'ex-région Languedoc-Roussillon l'urbanisation et l'étalement urbain s'est fait en consommant des terres agricoles, et plus précisément viticoles. Ce recul des terres est effectivement dû à l'urbanisation mais également dû à un mécanisme socio-économique du territoire : la demande de foncier pour urbaniser génère une spéculation foncière. La valeur des terres agricoles devenant constructibles est sans comparaison avec le prix d'une terre productive.

Nous traiterons ici deux territoires des deux grandes villes Héraultaises, structurantes avec la même histoire régionale, notamment en matière d'agriculture mais pourtant avec des disparités. Le choix d'un périmètre d'étude s'est arrêté au périmètre des SCoT des deux villes, périmètre où se trouve le plus de tensions entre urbanisme et agriculture.

### III.1. Comment ces territoires se sont-ils développés et quels sont leurs caractéristiques paysagères et agricoles ?

#### III.1.1. Montpellier Méditerranée Métropole (MMM) un territoire avec un attachement fort à son environnement agricole

Montpellier Méditerranée Métropole est composée de 31 communes, et accueillent sur son territoire 450 000 habitants. Montpellier et sa métropole jouit de sa situation privilégiée. La ville se situe entre mer et colline, ville de terre entre Marseille et Barcelone. A 15 km du littoral, elle se trouve sur l'ancienne voie Domitienne. Le grand territoire est structuré par quatre paysages caractéristiques : un paysage de relief au nord et de garrigues méditerranéennes. Et un paysage de littoral au sud avec une série d'étang précédant le lido. Entre les deux, une plaine accueille des cultures à l'est et l'ouest, est essentiellement un espace boisé.

Montpellier est une ville historiquement récente, qui ne se développe réellement qu'à partir du XVIIe siècle. La commune ne restera qu'une ville provinciale jusque dans les années 60, où l'urbanisation et l'attractivité de Montpellier prend un véritable tournant. Le développement de nombreux grands équipements, l'installation de l'entreprise IBM, l'accueil des rapatriés d'Afrique du Nord, et surtout le développement du littoral Méditerranéen, promis à un grand avenir touristique avec la mission Racine. La population double en 20 ans, passant sur le territoire métropolitain de 121 795 à 249 655 habitants. *“Cette explosion est survenue sans qu'aucune politique urbanistique n'ait été formalisée ou même réfléchi. En l'absence de*

*schéma directeur et de volonté régulatrice, la spéculation foncière et les aléas du parcellaire ont déterminé l'étalement de la ville en « tâche d'huile » sur les anciennes terres viticoles de l'ouest, du sud et dans une moindre mesure du nord de la cité.*” (SCoT 3M, 2018). A partir des années 70, l'arrivée au pouvoir communal de Georges Frêche, accompagnée par son adjoint à l'urbanisme Raymond Dugrand, change radicalement l'urbanisation de la ville dû notamment à leurs grandes ambitions pour celle-ci. Le développement d'équipements publics structurants, d'un développement urbain planifié et réfléchi transforme la commune, la plaçant comme une ville attractive à l'échelle régionale.

Désormais, l'agglomération montpelliéraine est au cœur d'une aire urbaine étendue de Sète jusqu'à Nîmes, peuplée de près de 580 000 habitants. “Le territoire de la Métropole de Montpellier bénéficie d'une attractivité résidentielle de premier rang à l'échelle nationale. Avec un gain démographique annuel moyen de 1,71 habitants entre 2009 et 2014, cette croissance démographique est un des moteurs de ces forces créatrices qui s'expriment surtout dans les activités de service à la personne et plus généralement, dans les activités de la sphère présentielle.” (SCoT 3M, 2018).

- La métropole et son approche urbaine et agricole

Le territoire Montpelliérain est historiquement un territoire agricole. Sa transformation s'est donc faite rapidement au cours des 60 dernières années, et se développe à l'encontre du monde agricole. “*L'essor de la métropole s'appuie sur une économie résidentielle et tertiaire, le renforcement des secteurs administratifs et universitaires, les nouvelles technologies, l'industrie et la recherche médicales et pharmaceutiques. Le slogan « Montpellier la surdouée » clame dans les années 1980 le renouveau et la modernité de cette ville qui tourne le dos à sa viticulture, surtout s'il s'agit de « gros rouge qui tâche »* (Volle et al., 2010). Parallèlement, la viticulture régionale subit une crise dans les années 1970. “Avec l'instauration des primes d'arrachage<sup>8</sup>, de nombreux viticulteurs arrachent leurs vignes, plus de 100 000 hectares de vignes disparaissent, soit un quart du vignoble. C'est sur ces terres, en priorité sur le littoral que Montpellier s'étend. Ensuite, l'étalement urbain avec le développement du modèle pavillonnaire continue sur les communes limitrophes. Le développement urbain rapide de

---

<sup>8</sup> Prime financée par l'Europe : la prime d'arrachage pour restructuration (300€/ha environ, avec engagement de replantation). Dans le cadre des crises viticoles de 1992 et 2005, l'Etat avait mis en place une dérogation pour une prime d'arrachage correspond à l'équivalent du prix du cours du marché.

l'agglomération est donc lié à deux phénomènes : le nouveau dynamisme de Montpellier comme pôle d'innovation (scientifique notamment) avec en parallèle la crise viticole cédant des terres "au bon moment". A partir des années 2000, la commune de Montpellier renoue cependant avec son agriculture. Le renforcement des compétences de l'intercommunalité avec la loi SRU impose à la ville-centre de considérer les communes périphériques sous un nouvel angle. Celles-ci étant beaucoup moins urbanisées, cela oblige à reconsidérer l'importance des espaces agricoles. Le monde agricole se redéfinit également dans le même temps, avec des vignobles de coteaux permettant de produire des vins de qualité, correspondant souvent à des vins d'appellation. L'arrachage de nombreux hectares de vignes a aussi permis une diversification des activités agricoles : élevage, maraichages, céréaliculture, etc...

*"Avec l'institution de la Communauté d'agglomération de Montpellier, l'agriculture commence à être prise en compte dans le projet urbain grâce aux élus des communes les plus périphériques, porteurs d'une identité rurale. Du côté des politiques publiques, la viticulture, longtemps considérée comme la seule « vraie activité agricole », est mise en patrimoine et intégrée dans le marketing territorial." (Perrin, Jarrige, Soulard, 2013).*

En effet, dans le monde de l'urbanisme, Montpellier est souvent une référence dans l'intégration et la considération des terres agricoles dans les projets urbains globaux à moyen et long terme. *"Lors de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT, entre 2002 et 2006), la protection des terres agricoles émerge comme un enjeu majeur, un argument décisif pour éviter la poursuite de l'étalement urbain dans un contexte de croissance démographique soutenue. Suivant un processus d'inversion du regard, une « armature d'espaces naturels et agricoles » sert de base à l'élaboration du SCoT. Les zones d'urbanisation futures sont précisément délimités et les zones agricoles soumises à des conditions de constructibilité très restrictives. (Jarrige et al., 2009).*

Géographiquement, l'espace de la métropole Montpelliéraine s'étend du Pic St Loup à la mer Méditerranée, avec 3 espaces distincts. En effet, au nord se trouve un grand amphithéâtre de garrigue, traversé par de nombreux cours d'eau qui ont sculpté le paysage vallonné. Les garrigues et les bois ont reconquis progressivement la plaine abandonnée par l'élevage mais touchées tout de même par l'étalement urbain. Au centre de l'agglomération la plaine urbaine et agricole, est composée principalement par la zone urbaine de Montpellier, mais structurée par le massif de la Gardiole à l'ouest. Cette plaine reste structurée par les vallons et les cours d'eau déjà présents au nord, venant traverser la ville jusqu'à la mer. La particularité de cette plaine est le mitage agricole qui se trouve sur celle-ci, qui constitue des espaces de respiration

dans la centralité urbanisée. Enfin, au sud, le littoral est façonné par son paysage de lido, d'étangs, de canaux et de digues.

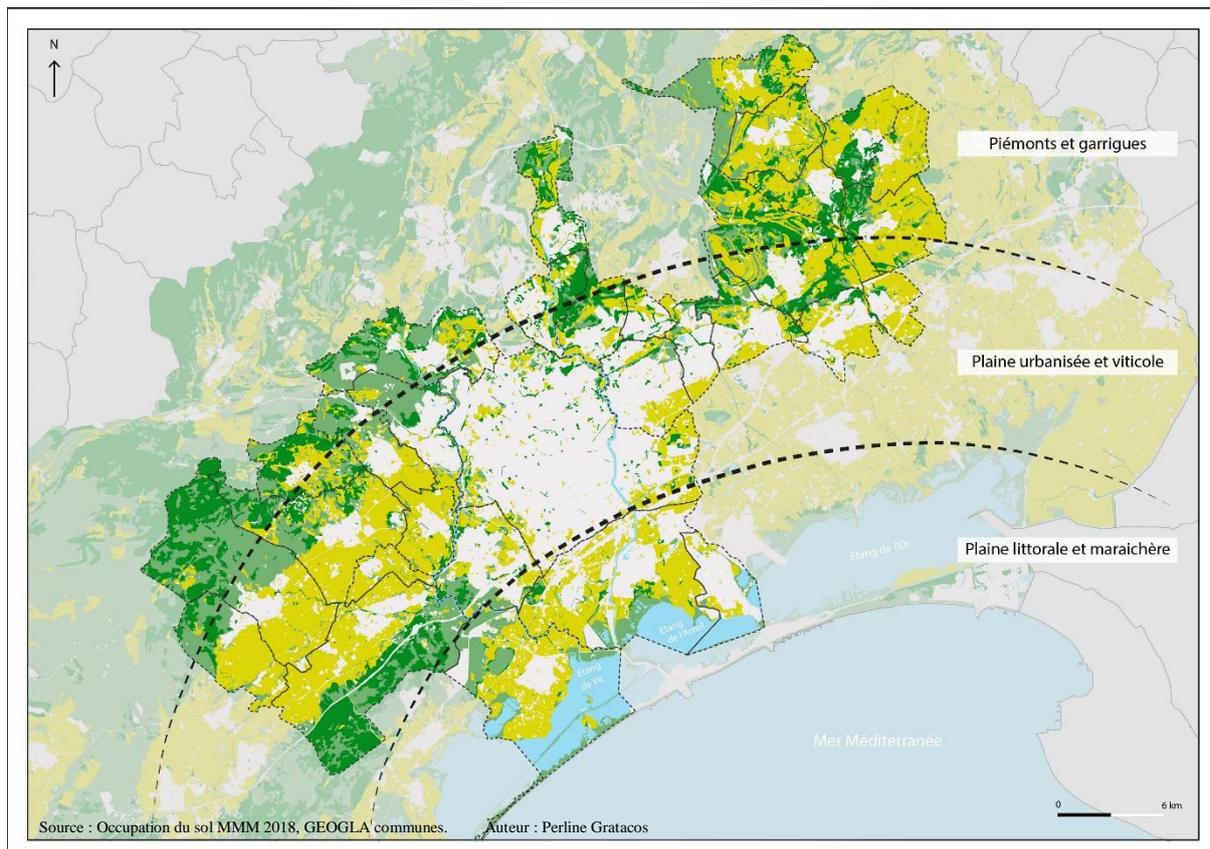
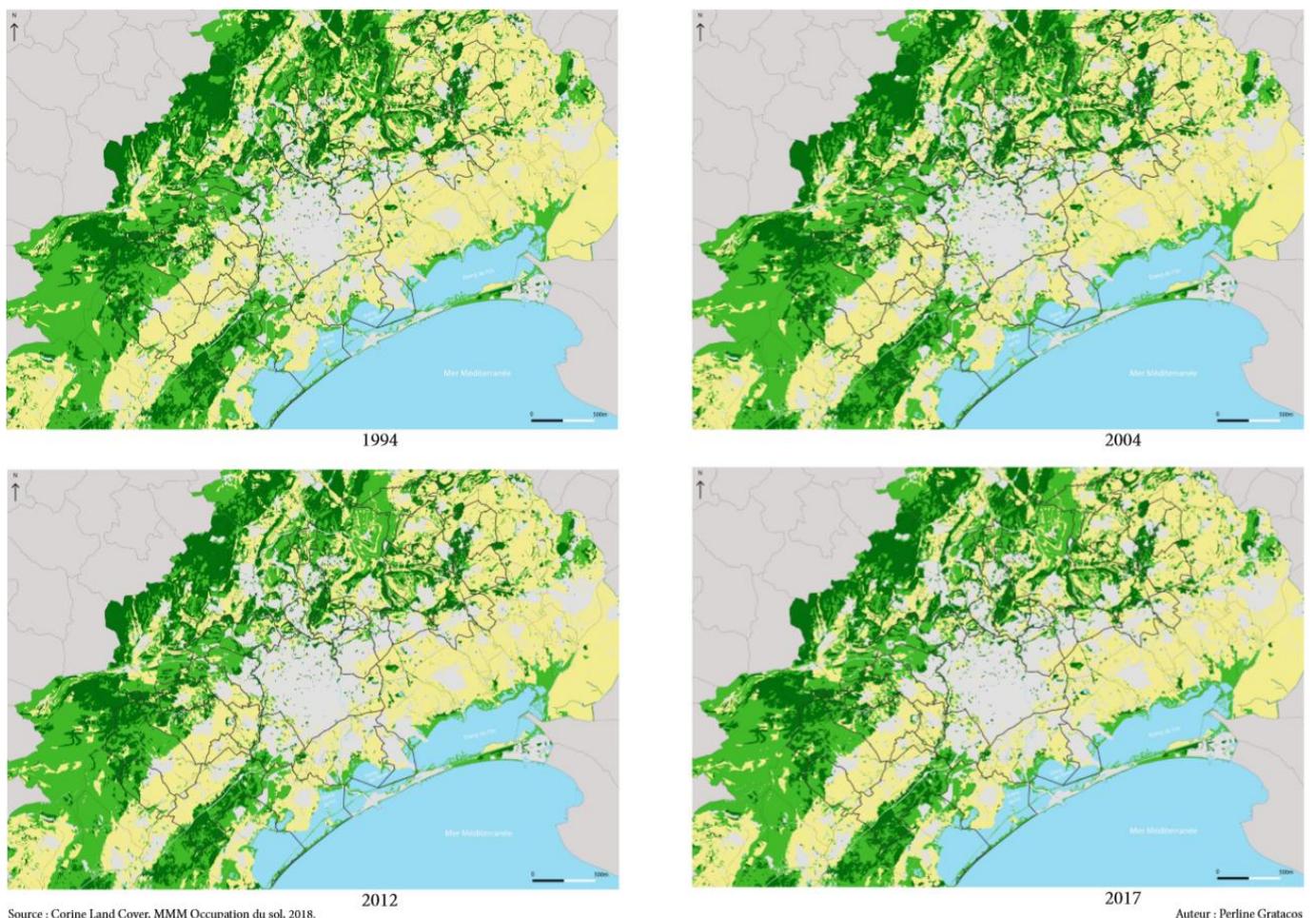


Figure 5. Secteur géographique du territoire Montpelliérain

La métropole Montpelliéraine est composée de quatre secteurs agricoles différents. A l'Ouest, les communes sont majoritairement structurées par la viticulture, avec des vignobles à fort potentiel en AOC notamment, mais il existe également quelques activités d'élevage. Les piémonts et les garrigues gouvernant la majeure partie du territoire au Nord, peu d'espaces est laissé à l'agriculture, cependant c'est une viticulture restructurée qui domine. Le sud se trouve être le territoire le plus concerné par la reconversion agricole. En effet, à l'origine viticole, le littoral est aujourd'hui à dominante maraîchère.

Donc nous avons un territoire avec des spécificités selon les secteurs. La métropole est comme nous l'avons défini précédemment, partagé entre l'espace littoral, la plaine urbanisée et agricole, et les piémonts et garrigues vers l'intérieur des terres. Nous voyons que l'espace le plus agricole est en effet la plaine agricole, qui se trouve être la plaine qu'a choisi l'urbain pour s'installer et y développer son territoire. Ce territoire se compose donc d'agriculture mitée,

dominée par la viticulture mais qui à présent partage son espace avec les cultures annuelles et quelques prairies, et se retrouve également à partager son territoire avec l'urbanisation, que l'on retrouve en pointillé sur cette plaine.



- Evolution du territoire Montpelliérain entre 1994 et 2017.

*Figure 6. Diachronie de l'évolution territoire entre 1994 et 2017*

Montpellier Méditerranée Métropole a vu l'extension de son espace urbain considérablement augmenter durant ces 25 dernières années. On remarque notamment l'urbanisation qui s'est faite sur la plaine agricole et particulièrement sur l'est Montpelliérain, dont on peut constater une quasi continuité des espaces bâtis aujourd'hui.

De manière générale, le territoire de la métropole Montpelliéraine se compose au  $\frac{2}{3}$  d'espaces agricoles et naturels et d' $\frac{1}{3}$  d'espace urbanisé. C'est d'ailleurs le ratio que la métropole souhaite conserver. Plus précisément, on compte en 2015, 13 825 ha de terres agricoles (soit 30% du

territoire), 16 365 ha de terres naturelles (environ 40% du territoire) et 13 710 ha d'espace artificialisé, ce qui représente 30% du territoire.

L'étude établie dans le "SCoT 3M" sur l'évolution de l'artificialisation entre 2004 et 2018 montre une régression de celle-ci plutôt encourageante. En effet, entre 2004 et 2008, on note une artificialisation qui s'évalue à 145 ha/an. Pour la période 2008-2015, l'artificialisation a eu tendance à baisser car on compte 135 ha/an de terres urbanisées. Cependant si nous nous concentrons uniquement sur les terres agricoles alors il y a plus d'espace urbanisé que dans la période précédente. (+81 ha). La diminution d'urbanisation reste tout de même notable (on passe de 145 ha/an à 135 ha/an, ce qui correspond à une baisse de 6%). Une diminution qui s'avère même être plus importante. En effet avec une analyse plus précise, l'étude a permis de constater que les nombreux chantiers pour la construction des grandes infrastructures de transport de la métropole avait considérablement fait augmenter le nombre d'espaces artificialisés (45 ha des 135 ha/an sont des espaces de chantiers contre 11% pour la période 2004-2008). Or ces chantiers une fois terminés vont pouvoir pour certains rendre aux terres leur vocation initiale. De ce fait en supprimant ces artificialisations "temporaires", on note env 90-100 ha/ an d'artificialisation, correspondant à une baisse de 30% par rapport à 2004-2008. Cependant ces éléments sont à prendre avec précaution car cela dépend évidemment du type de chantier, ainsi que de la nature du projet, qui en fonction aura tout de même détruit le potentiel agricole ou naturelle d'une terre.

Figure 7. Schéma de l'espace consommé - Montpellier Méditerranée Métropole  
Principales mutations des milieux entre 2004 et 2015



Source : Base de donnée occupation du sol, Spot Thema 1994-2004, MMM 2015

De plus, la part d'artificialisation sur des terres agro-naturelles aurait tendance à diminuer, l'artificialisation se faisant d'après le SCoT ? de plus en plus sur les sites d'«*extensions urbaines potentielles*» et l'enveloppe urbaine. A titre informatif, il serait cependant légitime de se demander ce que représente les sites d'extensions potentielles, et quelles sont leurs caractéristiques. S'il s'agit de réserves foncières il est probable qu'il s'agisse également de terres agricoles en friche ou d'espaces naturels.

Les enjeux de ce territoire se trouvent dans la recherche d'équilibre entre l'attractivité toujours plus importante des populations et la volonté de développer d'une métropole toujours plus compétitive, et la préservation de son cadre et de son potentiel agricole et naturel, qui sont aussi des éléments qui servent à l'attractivité et à la visibilité du territoire.

### III.1.2. Béziers - SCoT Biterrois : un territoire marqué par sa viticulture.

*Positionné sur l'arc Méditerranéen et point de jonction entre les agglomérations Montpelliéraines, Toulousaines, et l'espace Catalan, le territoire du Biterrois offre des richesses nombreuses et variées. La diversité des paysages naturels (arpentés par les fleuves Libron, Orb et Hérault) depuis le littoral jusqu'aux avant-monts en passant par les plaines, les espaces viticoles de qualité, les richesses patrimoniales et historiques de ses communes, la douceur du climat et la variété de ses offres touristiques sont autant d'atouts qui constituent les facteurs de l'attractivité démographique, économique, touristique et résidentielle du territoire du Biterrois. (SCoT Biterrois, 2017).*

Ville de choix sur le parcours de la voie Domitienne, composante du territoire de la Narbonnaise pendant l'occupation romaine, Béziers et son agglomération se trouve être un territoire d'histoire. Un territoire où une identité viticole forte s'est d'ailleurs consolidée durant cette période. Historiquement implantée sur les coteaux, les cultures viticoles viennent s'implanter sur la plaine à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle. L'agriculture viticole devient alors une caractéristique paysagère forte et une véritable source de prospérité pendant près d'un siècle. Néanmoins, les crises viticoles répétitives au cours des dernières décennies ont largement contribué au changement, et à la transformation des paysages. Au même moment, le développement du littoral dans les années 70, qui a marqué le territoire Montpelliérain a

également transformé le dynamisme Biterrois. L'économie touristique et le littoral sont progressivement devenus des éléments fondamentaux pour l'évolution du territoire.

Aujourd'hui le littoral fait toujours l'objet de toute l'attention, et la viticulture de masse a fait place à une viticulture plus qualitative.

Le territoire n'a en effet pas toujours connu le même niveau d'attractivité. Pendant 20 ans, jusque dans les années 80, l'évolution annuelle n'est que de 0.14%. A partir des années 80, le processus d'étalement urbain vide progressivement la ville-centre de ses habitants qui partent s'installer dans les communes périphériques. Dans le même temps, l'attraction pour le littoral auprès des populations qui a commencé dès les années 70 continue. Entre 1982 et 1999, la désertification de la ville au profit des communes périphériques s'intensifie, les populations mutent dans les communes toujours plus éloignées de Béziers, et le littoral ne cesse d'attirer les populations. *“Depuis 1999, le territoire du Biterrois a gagné environ 34 500 habitants et enregistre un taux de croissance de 1,66% par an.”* (SCoT Biterrois, 2017) La ville de Béziers est de nouveau attractive car elle augmente sa population de 4000 habitants entre 1999 et 2007. Géographiquement, le territoire Biterrois ressemble sensiblement aux caractéristiques du territoire Montpellierain. On retrouve une plaine littorale, la plaine et les collines viticoles, et ainsi que les contreforts et les montagnes.

Ne s'agissant pas d'une métropole, le SCoT Biterrois s'étant sur un territoire plus large, englobant 5 EPCI ; la communauté d'Agglomération Béziers Méditerranée, la Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée, la Communauté de Communes La Domitienne, la Communauté de Communes Les Avant-Monts, et la Communauté de Communes Sud-Hérault. Le choix d'un territoire à plus grande échelle permet de mieux prendre en compte tous les enjeux qui se trouvent sur celui-ci.

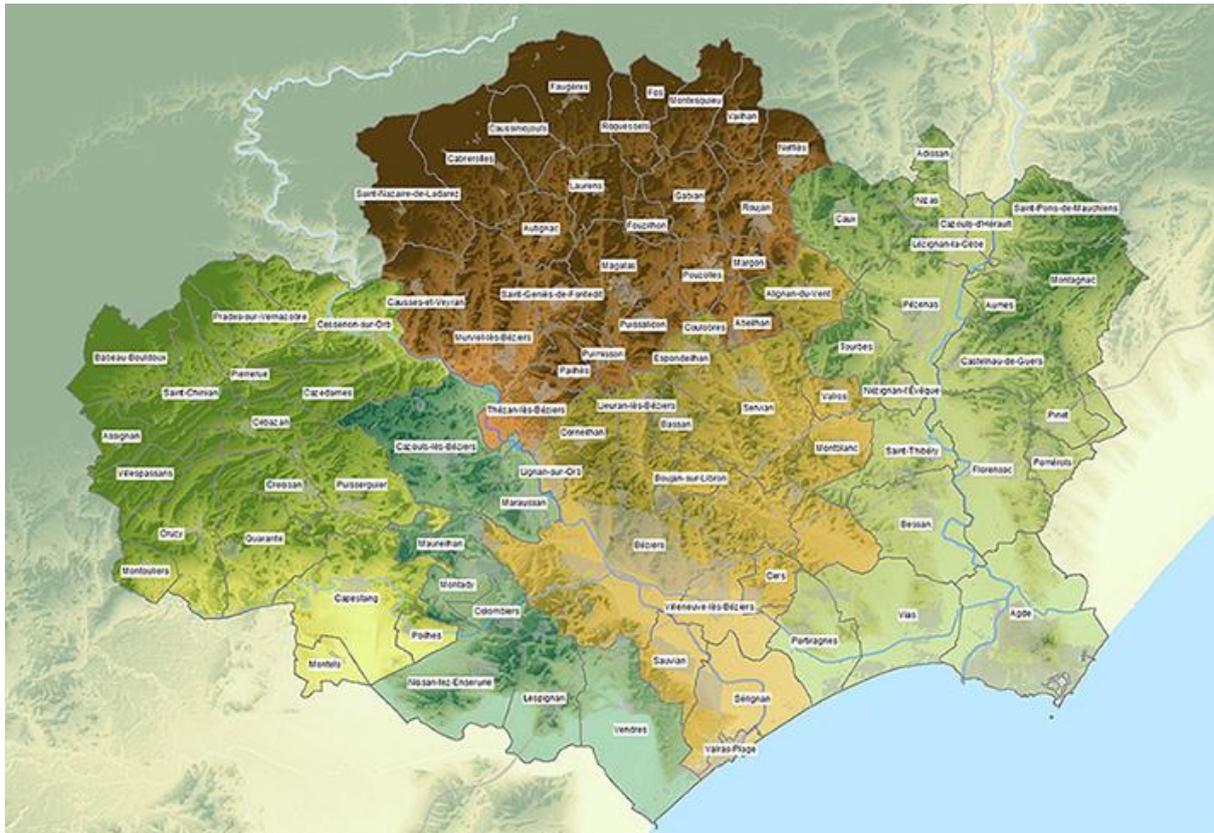


Figure 8. Les 5 EPCI qui composent le territoire Biterrois

### L'urbanisation et l'agriculture sur le territoire Biterrois

L'agglomération a vu son territoire muter considérablement à partir des années 70. Bien qu'historiquement, la viticulture domine le Biterrois et qu'il s'agit toujours aujourd'hui du territoire le plus pourvu en viticulture de l'Hérault, les vignobles ont connu de grandes crises viticoles. Le Biterrois a vu son paysage agricole bouleversé considérablement. L'arrachage des vignes a laissé place à de nombreuses friches, qui aujourd'hui sont réinvesties en fonction de leur capacité d'irrigation, par des cultures annuelles. La viticulture de masse est réfutée et la volonté d'une viticulture de qualité prend place. Afin d'améliorer la qualité de production et de réduire la surproduction viticole, des primes à l'arrachage ont été développées entre 1970 et 2005. Celles-ci ont eu pour effet un remaniement des terres viticoles, et une valorisation des terres viticoles, faisant monter les gammes, notamment en AOC. *Plus précisément sur le Biterrois, le bilan de l'arrachage primé a ramené le vignoble de 58 663 ha à 49 233 ha entre 2000 et 2009 soit une réduction de 9 400 ha. Les intentions d'arrachages restent encore sur un rythme annuel soutenu d'environ 1 000 ha pour la campagne 2010-2011.* (SCoT Biterrois, 2017).

On a donc progressivement cherché à se “séparer” du caractère viticole du territoire en encourageant notamment l’arrachage et la diminution des hectares de vignes, et la diminution du nombre d’exploitation.

La politique de développement s’est, à partir des années 70, beaucoup plus orientée sur le potentiel touristique et attractif de son littoral qui donnait une nouvelle dynamique économique. Ainsi, ce littoral riche du point de vue de l’écologie et du paysage s’urbanise considérablement. Très peu occupé avant les années 70, le littoral est devenu un espace privilégié du développement des activités humaines, qui se développe encore actuellement et ce, malgré la loi Littoral. Aujourd’hui c’est 62% du linéaire du littoral qui est urbanisé. Entre 2010 et 2017, 511 ha ont été artificialisés dans les communes littorales, ce qui, à titre de comparaison, représente Béziers et sa première couronne.

### Légende

Les zones de même aspect végétal

-  Les Forêts et Garrigues
-  Les Plages/Dunes et Zones Humides
-  Les Cultures Permanentes et les Vignes
-  Les Cultures et les Vignes des Plaines

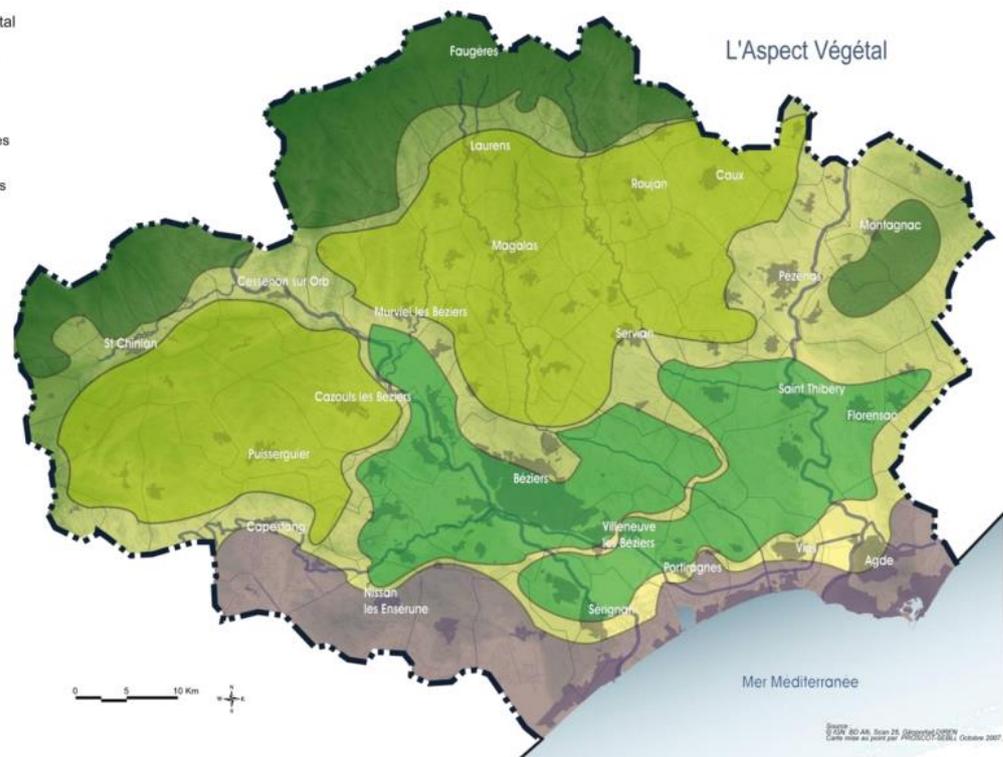
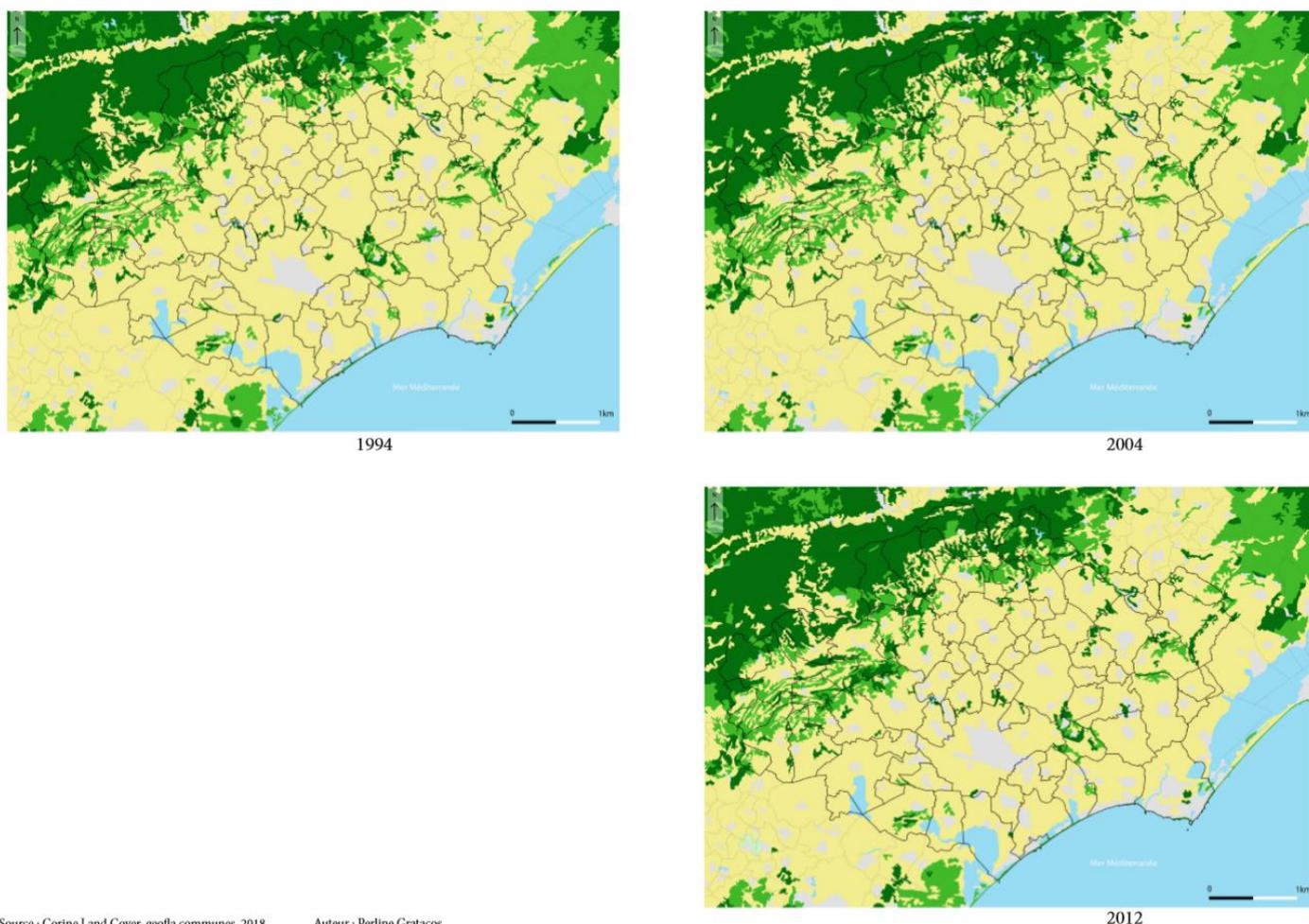


Figure 9. Paysage agricole du territoire Biterrois - SCoT Biterrois

## Evolution de l'urbanisation entre 1990 et 2012



Source : Corine Land Cover, geoila communes, 2018.

Auteur : Perline Gratacos

*Figure 10. Diachronie de l'évolution du territoire Biterrois entre 1990 et 2012*

Béziers s'est considérablement étendue ces dernières années, entre 1994 et 2012, notamment au nord. Aujourd'hui, le dynamisme économique et ses qualités culturelles et naturelles attire de plus en plus de population. La ville investit par ailleurs pour dynamiser son territoire et se dote de nombreux équipements (nouvelles médiathèques, piscines, centres commerciaux, zones d'activités, etc...) mais met aussi en œuvre de grandes opérations de renouvellement urbain.

De manière générale, le territoire Biterrois n'est que très peu urbanisé. Composé de villes moyennes et de villages, l'artificialisation est beaucoup moins développée que sur la métropole Montpellieraine. On compte alors 87% du territoire du SCoT correspondant aux espaces agricoles et naturelles, et seulement 13% d'espaces artificialisés.

Le territoire, étant cependant soumis à une pression démographique importante, répond par une extension rapide des espaces urbanisés. Dans la période 1990-2000, c'est 1500 ha qui ont été artificialisés, soit une augmentation de la tâche urbaine de 1,9% par an. Les communes littorales, la ville de Béziers et les villes situées au nord-ouest de Béziers ont urbanisées chacune entre 40 et 410 ha sur la période de 2000 à 2008. Ce qui correspond à en moyenne 29 ha/an urbanisée sur chacune des communes. *Entre 2000 et 2008, cette consommation du territoire s'est dramatiquement accrue pour atteindre 3244 ha artificialisés en 8 ans, soit une progression annuelle de la tâche urbaine de 4,07% pour atteindre 38% en 8 ans.*" (SCoT Biterrois, 2017). Néanmoins, à l'inverse des communes au nord de Béziers, elles ont été un peu moins gourmandes en espace. En effet, les communes du nord de Béziers ont un taux d'évolution de la tâche urbaine, entre 2000 et 2008 allant de 95 à 270% ce qui est considérable.

Sur l'ensemble du territoire, la surface agricole utilisée (SAU) est d'environ 75 000 ha. Les communes centrales ont les plus forts taux de SAU (plus de 55%). A l'inverse, les communes littorales et surtout les communes du nord-ouest ont les plus faibles taux (moins de 25%). La viticulture domine largement les terres cultivées en représentant encore, malgré les nombreux remembrements, les trois quarts de la SAU.

Les deux territoires, celui de Montpellier et celui de Béziers s'accordent sur des enjeux similaires : attractivité du littoral, pression foncière due à l'attractivité et territoire agricole historique. Cependant on peut faire le constat d'une différence : les territoires n'ont pas évolués de la même manière. Montpellier, capitale régionale qui s'est largement développée à partir des années 60-70 est entrée dans un processus de consommation foncière et d'étalement urbain important dès cette période, et a su contrer les crises viticoles qui ont touché le Languedoc-Roussillon en s'appuyant sur d'autres économies. Le territoire Biterrois à cette même période vit une période compliquée avec le déclin de la viticulture, les arrachages en masse, et compte sur son littoral pour développer l'économie touristique. Béziers connaît le développement urbain Montpelliérain presque 30 ans après sur son territoire. L'étalement se fait beaucoup plus récemment, dans ces 20 dernières années. Néanmoins, avec les connaissances et les préventions en main des décideurs aujourd'hui, comment est-il possible que l'urbanisation soit aussi diffuse encore aujourd'hui ? les transitions se font-elles plus tard pour les villes moyennes ?

### III. 2. Les orientations et volontés des territoires : utopies ou réalités ?

Nos deux territoires à l'étude se trouvent dans une région très impliquée pour la préservation des terres naturelles et agricoles. La DRAAF Occitanie avec l'IRSTEA et l'INRA travaillent depuis 2006 sur l'élaboration de cartes et de données qui pourront être généralisées sur l'ensemble de la France, afin de savoir "précisément l'atteinte aux sols agricoles à partir d'une maille communale agrégée à différents niveaux d'analyse (supra-communal, départemental, régional...) non seulement en superficie, mais également en termes de potentiel agronomique". (Plant et al, 2018).

Ce serait l'opportunité d'avoir de véritables données techniques à mettre entre les mains des décideurs, mais aussi de donner des outils notamment cartographiques aux services départementaux afin de pouvoir prendre toutes les décisions d'aménagement en toute connaissance de causes.

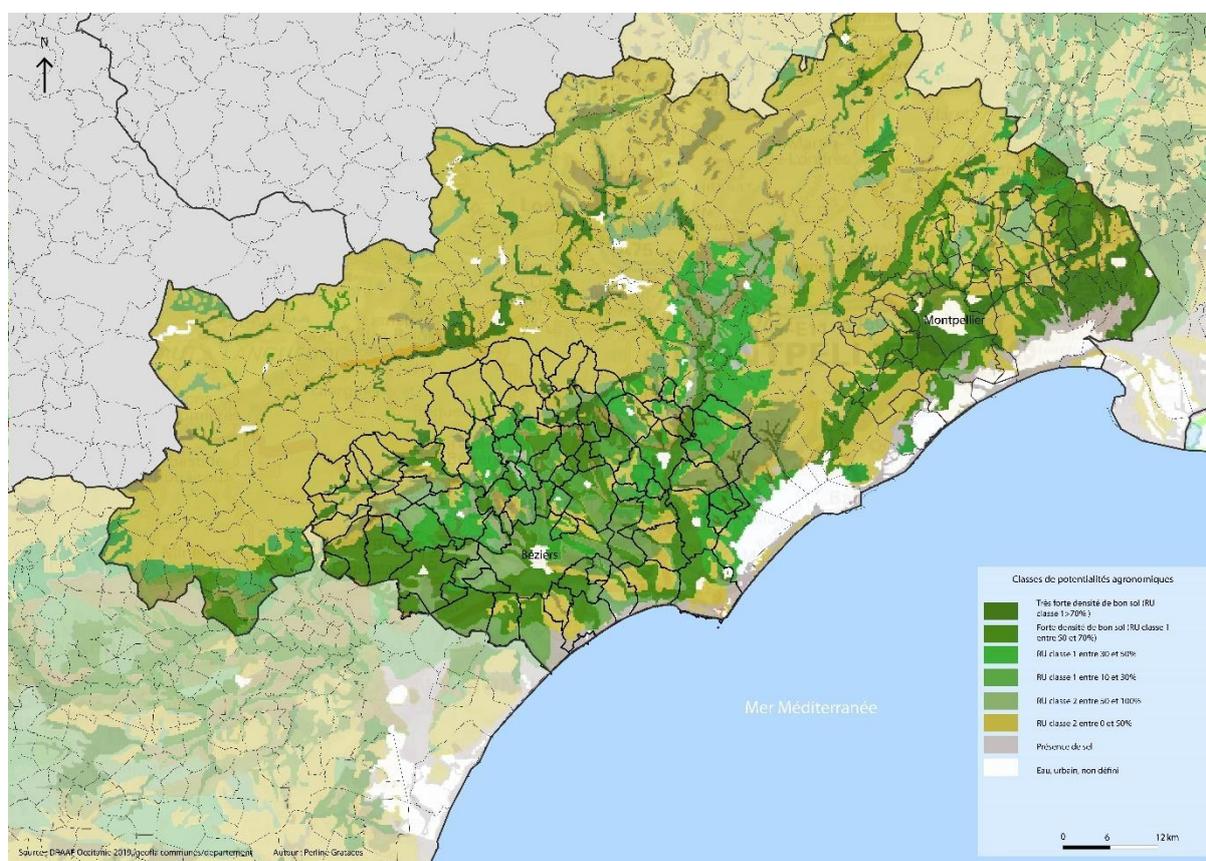


Figure 11. Potentiel agronomique du territoire Héraultais.

Sur le territoire Héraultais, le potentiel agronomique se trouve sur les plaines agricoles, qui se retrouve finalement être les plaines accueillant l'urbanisation. Finalement le constat est clair : les meilleures terres du point de vue de leur qualité agronomique se trouvent aux abords des territoires urbanisés.

### III.2.1. Le SCoT du territoire Montpellierain, un schéma très centré sur la préservation des terres agricoles et naturelles

Dans son SCoT, Montpellier Méditerranée Métropole s'est depuis 2006 montré exemplaire concernant la préservation de son patrimoine agro-naturel.

Lors de l'évaluation du SCoT en 2015, les résultats ont montré que l'objectif fondamental de la préservation des espaces agro-naturels a été largement atteint. Les objectifs de développement urbain ont été en grande partie inscrits dans le réinvestissement des espaces urbains existants, ce qui a pu sensiblement réduire la consommation d'espace naturels et agricoles.

La démarche a été accentuée par l'utilisation de données cartographiques agro-physionomiques dans l'élaboration du SCoT, ce qui "a permis de "faire exister" les différents espaces agricoles au sein du projet de territoire de l'agglomération" (J.P. Deffontaines, P.Thinon, 2008) et qui montre l'intérêt de la métropole pour ses terres agricoles et naturelles. Le SCoT 2018 compte aussi dans ces documents graphiques deux plans de synthèse comportant respectivement les enjeux environnementaux, et les enjeux agricoles du territoire.

Les élus communaux, membres de la métropole sont également très attachés à leur patrimoine et leur identité agricole et souhaitent vivement la protéger. Dans certains secteurs de la métropole, comme sur le secteur de Cadoule et Bérange (Nord de la métropole) les élus ont développé des zonages A-p (zone agricole à valeur paysagère) afin d'interdire toute construction, même agricole, sur l'espace défini.

Dans le cadre de l'élaboration du PLUi en cours, une analyse agro-paysagère poussée est faite concernant les terres agricoles et naturelles, les occupations du sol de celle-ci, la définition des terres en fonction et celles qui sont en friches. Cette analyse sera couplée avec un diagnostic agricole, une étude sur le potentiel agronomique des terres, etc... Ce qui permettra de dégager les enjeux du territoire de manière très précise.

L'analyse a déjà apporté quelques éléments, comme notamment la présence importante de friches sur le territoire, et le réinvestissement de ces friches par de l'habitat illégal, ou encore de la cabanisation sur le secteur littoral.

Avec le SCoT révisé de 2018, de nouveaux éléments prennent place. La métropole se base sur le développement de sept piliers stratégiques :

- l'agroécologie et l'alimentation
- la santé
- le numérique
- la mobilité et le transport
- le développement de l'économie, du tourisme et de l'industrie
- la culture, le patrimoine et l'université
- le commerce et l'artisanat

Dans le cadre de la préservation agricole et naturelle, l'objectif principal est la préservation de l'équilibre des  $\frac{2}{3}$  d'espaces agricoles et naturelles sur le territoire et  $\frac{1}{3}$  d'espaces urbanisées. Pour cela, la métropole veut notamment *“préserver les espaces naturels et agricoles à fort enjeux dans le respect de l'ensemble du SCoT”* et *“dimensionner les espaces de projet correspondant aux besoins réels de développement de la métropole”*. (PADD, SCoT 3M 2018). Avec le renforcement des lois ces dernières années, (loi Grenelle, loi ALUR, etc...) les objectifs de 2006 sont renforcés dans le nouveau SCOT avec notamment la volonté de *“préserver et valoriser l'exceptionnelle richesse environnementale”*. *“L'objectif général est de mieux qualifier les différentes fonctionnalités de l'armature des espaces naturels et agricoles afin que ces espaces soient tour à tour des supports de projets pour la mise en œuvre de la politique agro-écologiques et alimentaire, des réservoirs de biodiversité à préserver, des corridors écologiques à restaurer... L'ensemble de ces espaces ayant par ailleurs une vocation paysagère et identitaire forte, facteur d'attractivité et de qualité du cadre de vie.”* (PADD 3M, 2019). Ces espaces seront alors valorisés à travers le potentiel paysager des espaces situées en frange des villes et des villages. Ainsi, la valorisation passerait aussi la multifonctionnalité et la diversification des espaces agricoles notamment, avec la définition de ces *“lisières urbaines”* qui correspondraient aux espaces situés autour de la tâche urbaine et permettrait une interaction ville-campagne et permettrait également de lutter contre *“l'étalement urbain par “grignotage progressif de la campagne”*.

Concrètement, la métropole souhaite promouvoir l'agro-écologie, et développer une alimentation locale pour la métropole. Certains domaines ont été rachetés par la métropole dans ce cadre-là, mais également à des fins d'agri-parcs pour promouvoir une multifonctionnalité de ces espaces (production, récréation, services environnementaux, etc...). En effet *“plusieurs projets d'agriparks témoignent d'une vision plus citadine des liens ville-agriculture. [...] Même si les surfaces en vigne restent majoritaires, ces agriparks intègrent des oliveraies, des ruches, du maraîchage biologique et une pépinière d'entreprises agricoles. [...] Elles constituent aussi pour les collectivités des réserves foncières à long terme entretenues par l'agriculture. Ainsi, les politiques de la ville et de l'agglomération intègrent peu à peu l'agriculture comme une composante de la ville durable.”* (Perrin, Jarrigue, Soulard, 2013)

Néanmoins, même si la volonté sur le territoire est incontestable, la métropole reste aussi un territoire attractif et un territoire en concurrence. Des projets d'ampleurs voient donc le jour tous les ans, et ils continuent tout de même à consommer de l'espace. Même si l'objectif est à la réduction drastique et à la mise en valeur, la consommation, bien que réduite certes, continue d'avoir lieu. *“Au final, la densification urbaine apparaît comme une réussite, mais le SCoT ne permet pas de mettre fin à la spéculation sur les terres agricoles ni au démantèlement des structures viticoles”* (Jarrigue et al., 2009).

### III.2.2. Le territoire Biterrois, un espace qui redevient attractif auprès des populations

A la lecture du SCoT Biterrois, une préoccupation beaucoup moins importante pour la préservation des terres agricoles se fait ressentir. En effet, le littoral est beaucoup plus présent dans ce SCoT, ce qui peut s'expliquer en partie par les tensions qui s'y trouvent (urbanisation/espace naturel) et la fragilisation et la dégradation du littoral du secteur Biterrois. A cela s'ajoute sa vulnérabilité, dû à la forte présence humaine et à la présence de risques naturels.

Les principaux objectifs inscrits dans le PADD sont d'affirmer la vocation économique et pas seulement résidentielle du territoire (diversification de l'économie et tourisme), de mieux s'appuyer sur le dynamisme démographique (valorisation et préservation des atouts territoriaux et développement de nouvelles centralités) et de mieux aménager le territoire (notamment sur le littoral et concernant la qualité de l'environnement).

Pour la valorisation de son agriculture, le territoire encourage, comme beaucoup aujourd'hui sur le territoire Français et comme Montpellier, à la diversité de l'agriculture sur son territoire et au développement de l'agro-tourisme. Le SCoT définit comme objectif de maintenir une activité agricole sur le territoire, de protéger les terres agricoles, et de mettre en relation l'agriculture et le paysage. L'objectif est également de renforcer la viabilité des exploitations existantes du territoire. Ainsi, le SCoT définit le vignoble comme une valeur identitaire forte, souhaite éviter l'apparition de friches, et compte faire des friches existantes ou des vignes amenés à disparaître des terres réaffecter à des fins agricoles ou forestières.

La prise de conscience d'une surconsommation des terres et les motivations pour préserver les terres agricoles sont évidentes. Le Biterrois s'est doté d'un observatoire de la consommation d'espace qui définit très clairement la part des différents espaces (naturels, agricoles, urbanisés), et l'évolution des composantes notamment (passage d'agricole à naturel, ou de naturel à urbanisé par exemple).

Pour préserver concrètement les territoires agricoles, le SCoT prévoit de prescrire pour les PLU la définition de périmètre ou la mise à l'étude de dispositifs de protection tel que la mise en place de ZAP ou de PAEN.

La ville-centre de ce territoire Biterrois étant une ville moyenne plus récemment attractive que Montpellier déjà bien ancrée dans son dynamisme, elle se dote par conséquent de nombreux nouveaux équipements qui finalement continue également de consommer l'espace. Cependant la ville développe beaucoup de projets en renouvellement urbain, ce qui est un élément positif pour la limitation de cette consommation.

On se rend compte que finalement le territoire régional est très investi dans cette problématique de consommation de terres agricoles. Les deux communes montrent tout autant d'intérêt dans la préservation, soit par conviction ou par obligation avec la loi Grenelle II, mais elles ont tout de même aujourd'hui des clés pour préserver les terres agricoles les plus importantes. Cependant les deux se tournent vers des alternatives à l'agriculture traditionnelle, la viticulture par exemple devient un élément touristique et de valorisation du territoire, ce qui semblerait finalement dépasser l'origine du métier et mettre de côté le caractère économique alimentaire pur de l'agriculture.

Dans le cas de Montpellier, le développement des agri-parcs, domaines souvent viticoles, absorbés dans l'urbanisation de la ville, pose question. Globalement, ces actions peuvent être considérées comme de bonnes actions faites en faveur des espaces agricoles afin de les préserver. Cependant, la réalité des choses est plutôt mitigée. En effet, dans le cadre de ces agri-parcs, prenons le cas du Mas Nougier par exemple, ancien mas devenu propriété de la ville et agri-parc dans le sud-ouest Montpelliérain. Après quelques années nous pouvons voir les conséquences de cette acquisition communale. La ville ne gère pas correctement l'entretien de ces espaces agricoles. D'après le propriétaire d'un domaine voisin, le domaine est "graffé", les vignes et l'entretien des arbres lui ont même été demandé par les autorités qui ne savent pas comment faire. *"ils ne savent pas gérer et s'en occuper convenablement. Puis la collectivité n'a pas de sous aussi. Aujourd'hui au Mas Nougier c'est la CAT de Maguelone [domaine de Maguelone] qui entretient les vignes, qui le fait en entreprise, et c'est la mairie qui reste propriétaire. Ils vinifient à la coopérative d'Assas, là aussi ils auraient au moins pu le faire vinifier sur une coopérative de la métropole, mais finalement en fait ils ne savent pas comment gérer."*

### III.3. Les territoires Français qui adoptent des nouveaux modes de faire : quels sont les résultats obtenus ?

#### III.3.1. Retour sur la patrimonialisation des terres agricoles dans l'agglomération tourangelle

La patrimonialisation a été un des outils que nous avons présentés comme étant potentiellement bénéfique et qui pourrait se développer sur d'autres territoires Français. En effet, en patrimonialisant deux vignobles sur le territoire Tourangeau, cela permettait la prise en compte de l'économie agricole sur le territoire.

Cependant, cette économie devient parfois secondaire pour les élus des communes, priorisant par ailleurs la fonction identitaire ou encore paysagère de l'espace agricole. "Les espaces agricoles sont ainsi instrumentalisés pour organiser des coupures vertes avec l'agglomération et pour éviter une jonction des tissus urbanisés". (Serrano, Vianey, 2014). Dans le Vouvrillon, la patrimonialisation du vignoble contribue donc à la promotion une identité rurale.

Lors de l'étude portée sur ce territoire tiraillée, ce sont les résultats suivants qui ont émanés :

- L'existence d'une concurrence et la pression que ça implique, sur ce territoire comme ailleurs, mène au constat que la préservation des terres agricoles pour certaines communes sont des choix plus par défaut, dû à des manques de moyens pour se développer.
- La divergence de choix politique en fonction des acteurs rend difficile la cohérence sur le territoire. "dans l'aire étudiée, seuls les syndicats agricoles se mobilisent pour fixer une limite à la consommation d'espace et sanctuariser une partie de l'espace agricole" (Serrano, Vianey, 2010). Cependant, pour la chambre d'agriculture, la mobilisation semble tout autre, puisqu' "elle ne s'oppose pas au développement économique et résidentiel [...] elle se concentre sur des mesures de remédiation foncière et entérine de fait la délocalisation des exploitations". Pourtant, les potentiels agronomiques des terres sont connus de la chambre d'agriculture du territoire étudié, ce qui ne suffit pourtant pas à la mobiliser, malgré le fait que les futurs projets du SCoT sont localisés sur des terres à fort potentiel agronomique.
- la patrimonialisation se fait surtout sur les vignobles car ce sont des cultures non déplaçables, avec une connotation identitaire et paysagère forte. Mais cette patrimonialisation se fait accepter auprès des élus si et seulement si la patrimonialisation laisse une place aux projets d'aménagement urbain prévus par l'intercommunalité. "Les espaces vus par les élus comme sans valeur patrimoniale (consacrés aux grandes cultures) sont considérés comme une ressource générique par la profession agricole : ils sont consommés sans limite car personne ne défend leur valeur. [...] L'espace agricole étant majoritairement occupé par des grandes cultures (Bonneviale et al., 1998), c'est la majorité de l'espace qui est perçue comme un espace sans valeur." (Serrano, Vianey, 2014).

L'étude a donné comme conclusion que les élus cherchent à maintenir l'agriculture, car cela correspond à la gestion de l'espace et au développement que les élus souhaitent sur leur territoire. Cependant, il est indéniable qu'ils se concentrent sur les espaces patrimonialisés, ce qui rend une forme de gestion ségrégative. Celle-ci "engendre une conception générique de la terre et une a-territorialisation de l'agriculture" (Serrano, Vianey, 2014).

Les auteurs posent ici l'hypothèse que finalement, les seuls outils capables d'avoir un développement multifonctionnel dans un équilibre entre développement et préservation, seraient les parcs naturels régionaux.

Si nous nous concentrons maintenant sur les bienfaits déjà évoqués de cette patrimonialisation, ils demeurent dans la prise de conscience de la valeur économique que peut représenter l'agriculture sur un territoire. En effet, mettre en avant le pouvoir économique que représente l'agriculture, rappelant qu'elle ne se résume pas à un simple zonage Agricole (A) dans le PLU mais qu'il s'agit bien d'un secteur important de l'économie française est non négligeable.

En ce sens, cette image d'innombrables zones agricoles sur un plan de planification fausse l'idéologie des pouvoirs locaux. Il est pourtant important de garder à l'esprit que pour certaines cultures, comme la viticulture, "les sols sont des ressources spécifiques non délocalisables. Tout hectare de vignoble consommé par l'urbanisation ne peut être compensé par d'autres surfaces à l'extérieur de l'aire d'appellation" (Serrano, Vianey, 2014). Il est donc indispensable de prendre connaissance du potentiel agronomique et de préserver au maximum les terres agricoles comme elles sont, puisque faire déplacer les exploitations sur d'autres terres ne constituent pas une solution en soit.

Cependant, la patrimonialisation comporte des incidences importantes sur le monde agricole qui implique que l'on doit se servir de cet outil avec précaution. Que doit-on patrimonialiser ? Est-ce que toute terres agricoles doit être patrimonialiser mais dans ce cas quel est la réelle valeur de cette patrimonialisation ? Sur cette étude, la patrimonialisation s'est faite sur une certaine catégorie de terres agricoles avec une valeur agronomique forte, et touchant le secteur viticole, néanmoins cela questionne cette fois sur l'équitabilité de cet outil. N'implique-t-il pas une forme de sélection ségrégative des terres, et accentue de ce fait la consommation des terres avec "moins de valeurs" ? Cela reviendrait donc finalement à ne préserver de certains secteurs de l'agriculture comme la viticulture, au dépend du secteur de la culture non pérenne par exemple. Certaines filières pourraient-elle alors se trouver en véritable carence de terres agricoles de qualité dans quelques années ?

### III.3.2. L'association d'agriculteurs dans les projets urbains : un système difficilement réalisable sur certains territoires.

Les associations élus-agriculteurs sont des éléments intéressants dans l'évolution d'une cohérence dans nos territoires. Cependant il s'agit d'un défi compliqué, compte tenu des différences de point de vue, et des différents intérêts de chaque acteur.

De manière générale, *“l'idée d'une agriculture comme instrument pour gérer l'espace s'impose progressivement auprès des élus urbains”* (Martin et al., 2006). L'agriculture est donc reconsidérée par les élus pour sa capacité d'entretien de l'espace, faisant passer la fonction de production au second plan. *“Cela veut dire que l'activité agricole ne sert plus de référentiel pour structurer la vision du territoire et l'aménagement de celui-ci. C'est l'activité agricole qui doit être compatible avec le projet urbain et non l'inverse. Les élus ont une vision sélective de l'agriculture”*. (Serrano, 2012).

Sur cette base, les élus ont tout de même une vision différente en fonction des territoires. A Lille, le territoire est dense, avec une agriculture ayant un poids économique important et une vente directe ancrée dans les habitudes locales, associé à la rareté du foncier agricole disponible, donnent une vision du monde agricole pour les élus positive, ils cherchent donc à le valoriser. Notamment à travers l'agritourisme, ils encouragent les agriculteurs à se diversifier et à développer une économie annexe à l'exploitation, comme des gîtes.

A Tours, le territoire urbain est lâche et l'agriculture intensive est dominante surtout aux abords des villes. La perception de l'agriculture est donc différente. A cela s'ajoute la disponibilité du foncier, ce qui rend la perception du monde agricole sur le territoire Tourangeau comme une ressource “illimitée”, et une ressource foncière pour le développement urbain.

L'image pas très positive de l'agriculture intensive fait passer l'agriculture comme un espace anodin. C'est l'espace naturel et le patrimoine architectural qui est valorisé. *“L'agriculture n'est pas valorisée en tant qu'activité de production mais comme facteur qui est à l'origine de paysages ouverts qui permettent de contempler les châteaux de la Loire”*. (Serrano, 2012). Les élus locaux assimilent donc l'agriculture locale à une image d'agriculture industrielle, polluante, et empêche donc de considérer les agriculteurs comme des personnes à associer véritablement lors de projets urbains.

Lors de cette étude, le constat est qu'une divergence de visions entre les élus et les acteurs du monde agricole ne constituent pas de bons rapports, et empêchent donc l'intégration dans les projets urbains des agriculteurs. De plus, *“quel que soit la considération portée à l'agriculture, la place de celle-ci est pensée au service d'un projet de développement urbain. [...] Dans tous les cas, les élus ont une vision orientée et sélective des formes d'agriculture désirables.”* (Serrano, 2012). Pour le cas Lillois, l'auteur trouve que les élus montrent un véritable intérêt à l'agriculture. Les élus considèrent effectivement l'agriculture comme un élément important du cadre de vie et un atout pour l'attractivité. Cependant, encourager la diversification économique des exploitations par l'ouverture de gîtes notamment revient-elle réellement à considérer l'agriculture à juste titre, c'est-à-dire comme un secteur économique à part entière ? Ou est-il l'élément “bucolique” d'une attraction touristique, minimisant de ce fait la valeur et la difficulté du travail d'un agriculteur ?



## CONCLUSION

Nous avons pu comprendre au cours de cette étude les éléments fondamentaux qui nous permettent de répondre à nos questionnements. Dans un premier temps, la métropolisation, qui met en concurrence les territoires et la volonté des territoires de devenir toujours plus attractifs et compétitifs nous informe sur les raisons qui poussent les élus à étendre leur territoire sur des terres à l'origine fertile. Nous avons également pu mesurer quels sont les impacts que cette dynamique implique : modification du paysage, impacts néfastes sur la biodiversité, perte d'agriculteurs et pertes de terres agricoles nourricières, qui à terme, pourrait conduire à une carence alimentaire en France.

C'est pourtant d'une volonté d'autosuffisance alimentaire européenne que la PAC est née dans les années 60. Les lois concernant la biodiversité et l'environnement ont lancé, par ailleurs, une véritable machine de lois pour la préservation de l'environnement mais également pour la préservation des terres agricoles, correspondant à des milieux à potentiel écologique. Ensuite, de nombreuses lois ont fait évoluer la planification en urbanisme en partant de la loi SRU qui a produit des outils beaucoup plus opérationnels que les précédents. Les lois Grenelle et ALUR, ont considérablement cadré les éléments de préservation des terres agricoles et ont conduit les territoires à se développer autrement, en considérant leurs environnements. Avec des dispositifs concrets comme le diagnostic agricole, ou encore l'étude décennale sur la consommation d'espace imposée au SCoT. Enfin, la loi LAAF voit un nouvel avenir pour l'agriculture, plus tourné vers les modèles alternatifs (circuits courts, agroécologie, production biologique, etc...) et souhaitant une durabilité des exploitations, de générations en générations.

Par leur caractère obligatoire, certains dispositifs entrent donc bien en compte dans les documents d'urbanisme tel que le PLU et le SCoT. D'autres, basés sur le volontariat comme les ZAP et les PAEN, ont eu beaucoup moins d'effets sur les territoires. Enfin, des dispositifs complémentaires, tenus par des territoires volontaires viennent rajouter des solutions possibles pour la préservation des terres agricoles. La patrimonialisation notamment, bien que discutable, en est une, comme l'initiative des élus d'associer les agriculteurs dans leur projet urbain, bien que difficile et parfois inefficace.

Les territoires de Montpellier et de Béziers montrent cependant une bonne mise en application de tous ces dispositifs. Montpellier met particulièrement en avant son patrimoine agricole et naturel et construit réellement son projet d'aménagement et de développement durable à partir de celui-ci. L'investissement des élus pour préserver les terres est évident. D'une manière différente car il ne s'agit pas de la problématique la plus préoccupante, le territoire Biterrois tient aussi à son patrimoine agricole et souhaite le préserver. La prise de conscience d'une surconsommation d'espace ces dernières années est visible dans les documents d'urbanisme. Les orientations du SCoT et les projets actuels sur le territoire avec notamment de nombreux projets de renouvellement urbain prouvent la volonté de réduire la consommation et travailler sur une ville plus dense.

Néanmoins dans les deux cas, et de façon générale nous pouvons constater que, bien souvent pour les territoires, la préservation présente un intérêt qui va au-delà de la simple préservation des terres pour leur potentiel agronomique. L'encouragement d'une diversification des fonctions des exploitations avec, par exemple, de l'agro-tourisme, ou encore des propositions de gîtes, a un intérêt économique pour les élus. Le fait de préserver ces terres et d'en faire une identité forte de la ville, est encore une possibilité pour attirer les populations, et créer une dynamique touristique. On le voit par exemple avec le rachat des domaines viticoles dans la ville de Montpellier : ses actions pour former des agriparcs restent une bonne solution car elles permettent de créer des espaces de respiration dans une urbanisation toujours plus dense. Cependant l'agriculture fait défaut dans ces espaces, manque d'un savoir et d'une gestion adaptée. A ce sujet-là, le viticulteur Montpelliérain que nous avons rencontré a un avis très tranché. Il pense qu'à moyen terme, les agriculteurs urbains deviendront "fonctionnaires de la collectivité", associés à leurs projets urbains, et donc dans le cadre de sa fonction, viticulteur pour la commune. Un avis qui fait réfléchir car ce sont des idées qui ressortent beaucoup dans les études traitant de ces problématiques d'agriculture et de projets urbains. A ce titre, on peut se questionner à propos du véritable avenir de ces exploitations qui pour l'instant ont une structure bancaire, et également se poser la question de l'avenir du métier d'agriculteur dans ce contexte urbain.

Notre problématique, qui concerne l'efficacité des mesures mises en place, trouve donc plusieurs réponses. De manière concrète, les mesures obligatoires développées et structurées par les lois et les outils de planification sont efficaces d'un point de vue théorique. Sur les plans de zonage de PLU par exemple, il y a effectivement de plus en plus de réduction de zones AU

en zone A, et donc une préservation des terres agricoles plus importantes. Cependant, dans la pratique, nous remarquons que beaucoup de terres agricoles sont finalement des terres en friches. Si les terres existent toujours, l'agriculture, elle, est, dans les faits, moins présente. Cela dépend donc de l'angle où l'on se place. Si l'on ne considère que les terres agricoles et leur préservation, alors effectivement, malgré le développement des villes, les terres agricoles sont beaucoup mieux prises en considération. Néanmoins, si l'on considère les terres agricoles et l'agriculture comme un ensemble, alors le constat est mitigé, et le contrat n'est pas rempli.

C'est ce que cette étude nous a amené à reconsidérer. Car finalement, que deviennent vraiment les terres si elles ne sont plus exploitées par un agriculteur ? Ne nous sommes-nous pas focalisés sur le foncier uniquement dans la législation en oubliant l'agriculteur ?

En effet, un agriculteur pourrait ne pas souhaiter se retrouver dans la peau d'un gestionnaire d'entretien de parcs qui n'a plus d'objectifs agricoles propres, et qui dénature donc ses fonctions. Aujourd'hui de plus en plus d'agriculteurs cèdent leurs terres en zone urbaine et s'excentrent pour reconstruire une exploitation toujours plus en retrait des villes.

L'avenir des friches, et des agriparcs en secteur urbain et périurbain semble incertain.

Dans le cadre des agriparcs, il est même légitime de se poser la question de la véritable finalité de ces acquisitions communales. Si ces parcs ne fonctionnent pas, ces acquisitions ne seraient-elles pas aussi l'occasion de se créer une énième réserve foncière ?

Les friches sont des problématiques plus complexes, englobant plusieurs types d'acteurs (agriculteur qui spéculé sur son terrain, élus, etc...). Afin de contrer cette tendance à l'enfrichement et à l'attente d'un passage de zone agricole à zone à urbaniser, des solutions sont proposées. Il serait par exemple envisageable de taxer les friches. Cette taxation permettrait en effet de remettre sur le marché du fermage les terres. Cela contribuerait à aider à l'installation de jeunes agriculteurs, mais également mettrait fin à cette tendance de mise en attente des terrains.

## Synthèse des mesures à l'échelle globale

Mesures	Règles générales	Efficacité annoncée	Efficacité obtenue	
Outil de planification (PLU, SCoT)	<p>PLU : production d'un diagnostic agricole</p> <p>SCoT: intégration obligatoire d'une étude sur la consommation d'espace sur les 10 dernières années.</p>	Permettre une prise en compte des activités en place, les potentialités, les fonctions, et autres projets agricoles présents sur le territoire.	L'obligation permet aux territoires de considérer à nouveau ces territoires. De plus, être trop consommateur d'espace ce serait mal vu donc effort des collectivités par pression également.	++
Outil spécifique (ZAP/PAEN)	<p>ZAP :</p> <p>PAEN :</p>	Préserver les terres agricoles qui se trouvent dans la zone	Dispositif facultatif qui ne permet pas d'avoir une efficacité sur la préservation à l'échelle nationale.	-
Patrimonialisation des terres	Consiste à la "mise sous cloche" de terres agricoles spécifiques.	La préservation et la valorisation des terres	Préservation et valorisation des terres. Effet néfaste de dévaloriser celles qui ne sont pas patrimonialiser.	+
Association agriculteurs/élus dans les projets urbains	Associer les agriculteurs dans des projets tel que des parcs	Avoir une cohérence sur le territoire / Créer du lien / avoir des gestionnaires pour l'entretien	L'accord entre les différents acteurs est difficile compte tenu des intérêts de chacun.	-

## Synthèse des mesures à l'échelle des territoires d'étude

Mesures	Montpellier			Béziers		
	Efficacité annoncée	Efficacité obtenue		Efficacité annoncée	Efficacité obtenue	
Outil de planification (PLU, SCoT)	Réduction de la consommation, mise en valeur du patrimoine agricole	Mise en valeur évidente et réduction de la consommation très forte. Objectifs du SCoT 2006 atteint.	++	Réduction de la consommation, mise en valeur du patrimoine agricole	Réduction et valorisation pas encore lisible mais volonté apparente	+
Document concernant le potentiel agronomique	Étude plus précise des enjeux agricoles territoriaux	Pas encore d'efficacité lisible mais création de données qui aideront à la prise de décision.		Étude plus précise des enjeux agricoles territoriaux	Pas encore d'efficacité lisible mais création de données qui aideront à la prise de décision.	



# Bibliographie

## OUVRAGE

Plant R., Maurel P., Barbe E, Brennan J, 2018. *Les terres agricoles face à l'urbanisation. De la donnée à l'action, quels rôles pour l'information ?* Editions Quae, 328 p.

## ARTICLE

NOM, prénom de(s) auteur(s), année de publication « titre de l'article » *nom de la revue*.  
Volume, numéro, pages. DOI si l'article est en ligne.

Antony J.P., Youssoufi S., 2007, « *Etalement urbain et consommation d'espace. Etude comparée de Besançon, Belfort et Montbéliard* », *Revue géographique de l'Est*, Vol. 47, 16 p.

Cavailhes J., Normandin D., 1993, « *Déprise agricole et boisement : état des lieux, enjeux et perspectives dans le cadre de la réforme de la PAC* », p 465-481.

Cavailhes J., 2015, « *la localisation des activités économiques et la consommation de terres agricoles* », *Observation foncière*, n°4.

Dubois J., 2017, « *Quand la question agricole s'invite dans les politiques d'aménagement des intercommunalités françaises. Entre prise en compte minimale des enjeux et invention d'une nouvelle compétence* », 17 p.

Jarrige F., 2004, « *Les mutations d'une agriculture méditerranéenne face à la croissance urbaine : dynamiques et enjeux autour de Montpellier* », *Cahiers Agricultures*, n°13, p 64-74.

Perrin C., Jarrige F., Soulard C.T., 2004, « *L'espace et le temps des liens ville-agriculture : une présentation systématique du cas de Montpellier et sa région* », *Cahiers Agriculture*, Vol. 22, n°6, p 552-558.

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, environnement, société*, Vol.8, p329-350.

Pointereau P., Coulon F., 2009 « *Abandon et artificialisation des terres agricoles* », *Courrier de l'environnement de l'INRA* n°57.

Serrano J., Vianey G., 2014, « *Patrimonialiser des activités agricoles pour banaliser la consommation d'espaces agricoles périurbains : réflexions à partir du cas de l'agglomération de Tours* », *Géographie, économie, société*, Vol. 16, p. 297-314. DOI 10.3166/ges.16.297-314.

Serrano J., 2012 « *L'insertion de l'agriculture dans les projets d'aménagement des élus urbains* », Environnement Urbain / Urban Environment, Vol. 6.

Tsayem Demaze M., 2009, « *Les conventions internationales sur l'environnement : état des ratifications et des engagements des pays développés et des pays en développement* », L'Information géographique, Vol. 73, p 84-99.

## DOCUMENTS STRATÉGIQUES

ScoT de Montpellier Méditerranée Métropole

ScoT Biterrois

PLUi (en cours) de Montpellier Méditerranée Métropole

PLU de Montpellier

## SITES WEB

Legifrance :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075>

## FILMOGRAPHIE

Depardon R., « *Profils paysans, l'approche* », 2001.

Depardon R., « *Profils paysans, le quotidien* », 2005.

Depardon R., « *Profils paysans, la vie moderne* », 2008.

## Table des figures

*Figure 1. Schéma concept de l'étalement urbain*

*Figure 2. Evolution des budgets de la PAC*

*Figure 3. Localisation des secteurs patrimonialisés*

*Figure 4. Localisation des projets urbains associés aux agriculteurs dans cette étude*

*Figure 5. Secteur géographique du territoire Montpelliérain*

*Figure 6. Diachronie de l'évolution du territoire Montpelliérain entre 1994 et 2017*

*Figure 7. Schéma de l'espace consommé - Montpellier Méditerranée Métropole*

*Figure 8. les 5 EPCI qui composent le territoire Biterrois*

*Figure 9. Paysage agricole du territoire Biterrois - SCoT Biterrois*

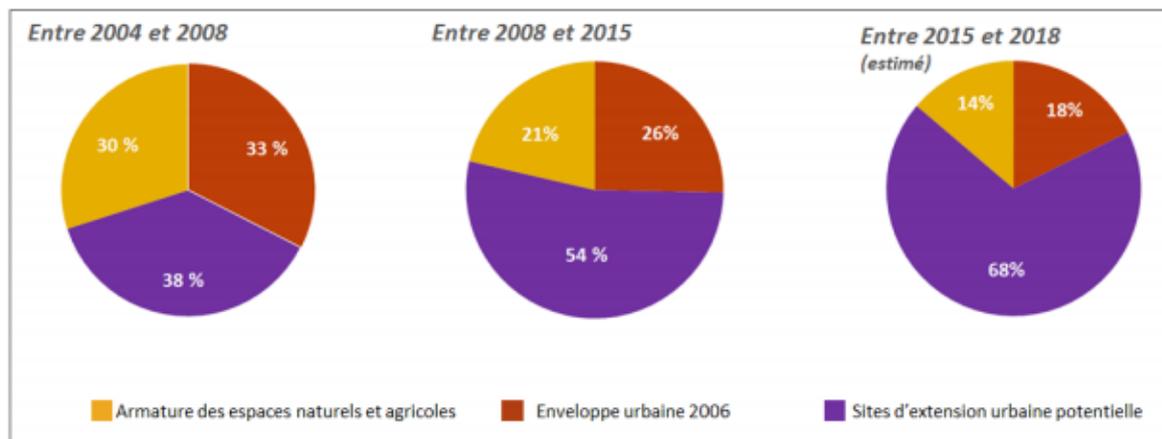
*Figure 10. Diachronie de l'évolution du territoire Biterrois entre 1990 et 2012*

*Figure 11. Potentiel agronomique du territoire Héraultais.*

# Annexes

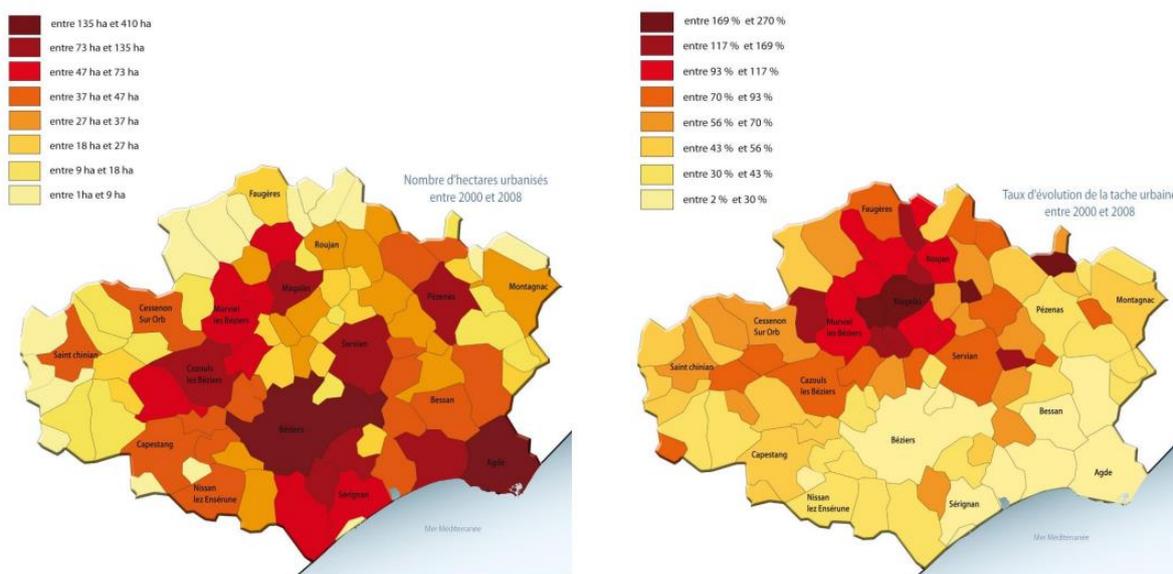
## Annexes 1. Répartition de l'artificialisation des sols – ScoT Montpellier Méditerranée Métropole (MMM)

Répartition de l'artificialisation nouvelle dans les différents espaces du SCOT



Source : Base de donnée occupation du sol, Spot Thema 1994-2004, MMM 2015 / DUH

## Annexe 2. Evolution du nombre d'hectares urbanisés selon les communes et du taux d'évolution de la tâche urbaine – ScoT Biterrois



### Annexe 3. Les différents secteurs de la métropole de Montpellier

Les six secteurs qui composent le territoire du SCoT de 2006



Source : MMM

#### *Annexe 4. Entretien semi-directif – Questions*

- Comment exercez-vous son métier ? vous produisez tout au domaine, rien en cave coopérative ? Votre domaine est en AOC/IGP ?
- Etes-vous souvent sollicité par les élus locaux ?
- Avez-vous des normes à respecter en tant que viticulteur sur la commune, d'autant plus car vous êtes en zone quand même très urbanisé ? Sur les produits phytosanitaires notamment, etc ??
- Avez-vous connaissance de la politique de l'agglomération concernant l'agriculture ?
- Pensez-vous être protégé par le fait que votre domaine se trouve sur le parcours d'un cours d'eau, qui constitue donc un axe d'espace naturel que la métropole veut préserver ?
- Avez-vous des repreneurs, des enfants qui souhaite perpétuer la viticulture du domaine ?
- Pensez-vous qu'en général il est facile pour les jeunes agriculteurs de s'installer, et de reprendre une exploitation ?
- A titre personnel, pensez-vous que si l'on mettait un terrain en constructible vous seriez pour la vente vu le prix du foncier ?
- Connaissez-vous des agriculteurs dans les villes et villages aux alentours de Montpellier qui rencontre plus de difficulté ? Ou dans d'autres endroits en France ?
- Pour finir, ma problématique est comme je vous l'ai dit est "Les mesures de lutte contre la réduction des terres agricoles sont-elles efficaces compte tenu des enjeux actuels de développement en urbanisme ?"  
→ vous, qu'en pensez-vous ? Est-ce que vous pensez qu'il y a assez d'effort du côté des acteurs du territoire, de la législation aussi pour préserver nos terres agricoles ?

Résumé : Le phénomène de périurbanisation et l'accroissement de l'étalement urbain à considérablement contribué à la disparition des terres agricoles. A cela s'ajoute la non-reprise des exploitations par les générations suivantes, et la difficulté de survie de celle-ci. Dans ce contexte de déprise agricole, la législation et la planification en urbanisme ces dernières années ont développé de multiples outils afin de lutter contre ce phénomène et de préserver le patrimoine agricole et naturel des territoires. Qu'en est-il aujourd'hui ? Ces outils constituent-ils des éléments efficaces de réponse à cette consommation excessive ? C'est ce que cette étude souhaite définir.

Mots-clés : Déprise agricole, Étalement urbain, Agriculture, Planification