

# L'AGRICULTURE PÉRIURBAINE À LA CROISÉE DES TERRITOIRES. SITUATION ET ENJEUX AUTOUR DE MONTPELLIER.

## *THE SUSTAINABILITY OF AGRICULTURE IN URBAN FRINGES. SITUATION AND STAKES AROUND MONTPELLIER (SOUTH FRANCE).*

par Françoise **Jarrige**<sup>1</sup>

### RÉSUMÉ

La nécessaire *cohérence territoriale* des nouvelles agglomérations impose d'intégrer les espaces agricoles au projet urbain et la durabilité de l'agriculture périurbaine tend à devenir un enjeu de société dépassant les frontières du monde agricole. Pour l'étudier nous combinons les facteurs d'analyse sectoriels et territoriaux, les niveaux individuels et collectifs de décision. Cette démarche est appliquée au cas montpelliérain où les investigations, menées à l'échelle d'entités intercommunales, révèlent une grande diversité de situations. La viticulture, spécialisation historique, demeure la principale production tout en connaissant d'importantes différenciations. L'antagonisme entre la stratégie patrimoniale des anciens agriculteurs en situation de rente foncière et le projet de production des candidats à l'installation peut expliquer les difficultés des organisations professionnelles agricoles à émettre des orientations politiques fortes pour le maintien de l'agriculture périurbaine. En matière de gouvernance territoriale, la position des élus locaux diverge notamment sur la part de "ruralité" revendiquée. L'agriculture est néanmoins globalement appréciée dans les territoires périurbains pour ses impacts directs -vente de produits, prestations de services- ou indirects - externalités paysagères. Dans le but de promouvoir des formes d'agriculture durable autour de Montpellier, plusieurs préconisations ont été faites : action foncière, aide à la vente directe des produits, prise en compte des activités innovantes, amélioration des pratiques pour une meilleure protection de l'environnement... Dans une perspective de durabilité de l'agriculture périurbaine, la concertation territoriale ne doit pas porter que sur le zonage des documents d'urbanisme et le partage de la rente foncière, mais sur de réels projets de territoire dans lesquels les agriculteurs ont un rôle à jouer.

**Mots-clés** : agriculture périurbaine, rente foncière, stratégie, patrimoine, système productif, gouvernance territoriale, intercommunalité, viticulture.

### SUMMARY

*The necessity of territorial coherence in new urban districts implies the integration of agricultural areas in urban planning. The sustainability of agriculture in urban fringes becomes a stake beyond the agricultural world. It is studied through sectorial and territorial approaches, combining individual and collective levels of decision-making. Applied to the Montpellier area, it shows a wide range of situations. Viticulture, the historical agriculture specialization, remains the main production, while incorporating great differentiations. The antagonism between the patrimonial strategy of old farmholders, in a position of ground rent, and the professional project of would-be (young) farmers may explain the difficulties faced by professional agricultural organizations to make strong political propositions to protect*

---

<sup>1</sup> UMR Innovation. ENSAM. 2 Place Viala. 34 060 Montpellier cédex 01. jarrige@ensam.inra.fr

*agriculture in urban fringes. Concerning territorial governance, local representatives differ on many issues. Though agriculture is generally considered as a positive territorial component in urban fringes, both for its direct contributions -sale of products, services- as for its indirect contributions -landscape. In order to promote forms of sustainable agriculture, several recommendations were made: land management, support of direct sale and innovative activities, improvement of agriculture practices for a better environment protection... Aimed at the sustainability of agriculture in urban fringes, territorial concertation should not be reduced to zoning and land ground sharing, but should focus on real collective projects in which farmers have a role to play.*

**Key words :** *agriculture, urban fringe, ground rent, strategy, patrimony, production system, territorial governance, viticulture.*

## **Introduction**

Les zones périurbaines peuvent être considérées comme des laboratoires d'expérimentation du devenir des espaces ruraux, par leur caractère "de frontière", en première ligne de la rencontre entre ville et campagne (1,2,3). Que deviennent les activités agricoles en situation périurbaine ? Quels y sont les enjeux sur le foncier ? Comment sont élaborées les politiques d'aménagement des espaces périurbains ? Nous nous proposons d'exposer ici les bases d'un nouveau cadre d'analyse pour aborder ces questions et de l'illustrer à partir de premiers résultats autour de Montpellier (voir aussi 7 et 6).

Le recul des terres agricoles face à l'urbanisation en Ile de France est un processus ancien et intégré dans la stratégie des agriculteurs. La prise en compte de l'agriculture y est aussi plus fréquente dans les politiques locales (4,5). Plus récentes dans le Midi, les orientations d'aménagement concerté à l'échelle intercommunale se développent face aux incitations légales et sous la pression de la croissance démographique, entraînant une urbanisation rapide. La création de la communauté d'agglomération de Montpellier (fin 2001) a été l'occasion d'engager une réflexion de "projet de territoire" dans plusieurs collectivités autour de l'ancien district.

Dans ce contexte, nous avons pu établir en 2001 un protocole d'étude dans le cadre d'un partenariat inter-institutionnel. Les objectifs consistaient à établir un diagnostic "agri-urbain", faisant le point de la situation, des enjeux et des projets agricoles, et à dégager des propositions pour favoriser la durabilité de l'agriculture périurbaine grâce à son intégration dans la dynamique territoriale. Une synthèse des principaux résultats de ces premières investigations, complétées de diverses analyses est proposée ici, après la présentation de notre cadre d'analyse.

### **I. Comment appréhender la durabilité de l'agriculture périurbaine ? Un cadre d'analyse combinant dimensions territoriales et sectorielles**

En cohérence avec le principe de "développement durable" mis en avant dans la dernière loi d'aménagement du territoire, nous avons choisi de poser la question en terme de durabilité de l'agriculture périurbaine et de l'aborder par une approche pluri-disciplinaire. Nous avons travaillé en interaction avec les décideurs locaux et les représentants professionnels. Les zones d'étude correspondent à des unités de gouvernance territoriale. Ces trois collectivités en périphérie du district de Montpellier étaient concernées par la perspective d'intégration à la future communauté d'agglomération, un des principaux enjeux des élections municipales de 2001.

Une condition nécessaire à la durabilité de l'agriculture réside dans la viabilité économique des activités agricoles. Celle-ci s'analyse à différents niveaux, par l'articulation des données sectorielles et des stratégies individuelles d'exploitants. La dynamique des filières agricoles à prendre en compte intègre les tendances de marché et le rôle des organisations professionnelles ainsi que les politiques publiques de régulation sectorielle portant sur les structures de production ou sur le fonctionnement des marchés agricoles.

Au niveau du devenir des exploitations agricoles individuelles, le principal facteur déterminant réside dans l'analyse de la rente foncière (8), avec l'alternative entre différentes valorisations agricoles ou para-agricoles (en faire-valoir direct ou en location) et la vente en terrain à bâtir pour le propriétaire. Ce calcul économique est à situer en fonction du cycle de vie et des composantes productives et patrimoniales de la stratégie de l'exploitant agricole.

La stratégie professionnelle des exploitants agricoles face aux mutations du contexte périurbain est appréhendée dans une optique prospective : routine, adaptation, pro-action. La question de l'innovation est centrale et peut concerner tant les secteurs d'activités agricoles "traditionnelles" que des dimensions multifonctionnelles spécifiques à l'agriculture périurbaine.

La démarche pour étudier la durabilité de l'agriculture autour de Montpellier a combiné plusieurs outils et thèmes d'investigation, de manière adaptée à chacune des zones : zonage des territoires ; analyse des structures et des marchés fonciers ; étude de la pression d'urbanisation ; identification des enjeux de développement urbain, des demandes sociales à l'agriculture ; précision de la situation et des dynamiques agricoles par des entretiens auprès d'experts, des enquêtes sur échantillons d'exploitants (typologies d'exploitations, caractérisation des principaux projets agricoles individuels ou collectifs). Les études menées sur les trois territoires intercommunaux ont été conduites en parallèle et les résultats restitués et discutés avec les partenaires.

## **II. Aperçu des dynamiques territoriales autour de Montpellier**

La région Languedoc Roussillon, dans sa partie littorale, est marquée par une dynamique démographique soutenue -due à un solde migratoire élevé- qui, associée au tourisme balnéaire, engendre une forte pression d'urbanisation. Le développement d'infrastructures de communication et d'équipements d'envergure européenne vient renforcer cette emprise croissante sur l'espace (6). Notons aussi la présence d'espaces naturels remarquables (garrigues, littoral). En fonction du degré d'urbanisation (décroissant) et de la présence d'infrastructures d'équipement, on peut procéder à la présentation rapide de la problématique territoriale des trois zones étudiées.

Le Pays de l'Or rassemble cinq communes au Sud-Est de Montpellier, autour de Mauguio. Ce territoire est marqué par la présence de nombreuses infrastructures et autres contraintes spatiales. L'histoire agraire montre une succession de cycles qui ont conduit à une agriculture très diversifiée, fortement différenciée des tendances départementales ces 20 dernières années. La viticulture a régressé, elle est devenue minoritaire par rapport aux autres productions : maraîchage, céréale, élevage (13). Le projet territorial paraît peu avancé en Pays de l'Or où l'opposition à l'adhésion à l'Agglo de Montpellier semble avoir monopolisé la réflexion. La multiplicité des enjeux de développement local (gestion de la croissance démographique, développement des infrastructures de transport et des zones d'activités, protection des milieux naturels...) ne favorise pas la prise en considération de l'agriculture, dont les représentants sont dispersés, voire en concurrence. La cohérence territoriale du Pays de l'Or se voit finalement décomposée fin 2001 avec sa partition lors de la constitution de l'Agglo de Montpellier (dont font partie deux communes sur cinq).

Le SIVOM "entre Vène et Mosson" regroupe huit communes à l'Ouest de Montpellier. Son territoire s'étend sur une plaine viticole entre deux collines. La forte croissance démographique est répartie sur les différents villages mais l'activité reste très polarisée par Montpellier. On observe une urbanisation de la plaine où la SAU régresse alors que s'opère une légère reconquête viticole sur les collines (zone d'Appellation d'Origine Contrôlée). L'agriculture à dominante viticole se caractérise par des structures traditionnelles (petites, familiales, en faire-valoir direct) en cave coopérative ; il existe aussi des domaines viticoles (caves particulières).

La réflexion collective est bien engagée depuis quelques années sur un projet de développement territorial, selon des axes qui entérinent la croissance démographique et l'intégration au pôle montpelliérain. S'il existe une hétérogénéité des politiques communales d'urbanisation, la préservation de la qualité de vie ainsi que des espaces naturels et agricoles apparaît comme priorité partagée des élus du SIVOM. Cette vocation de "poumon vert périurbain" s'associe à la volonté de conserver "*l'identité rurale*", définie ici par une composante sociale avec la "*présence d'une population résidente ayant une activité professionnelle sur son lieu de résidence*" et par une dimension paysagère "*maintien de l'habitat groupé, la présence de champs cultivés et d'espaces naturels entre les villages*" (12). Ce territoire de l'ouest montpelliérain présente une zone d'enjeux emblématiques liés à la proximité du pôle urbain. La menace d'implantation de la décharge de l'Agglo de Montpellier a suscité une réaction locale unanime de rejet, et l'idée d'un contre-projet d'aménagement agricole, visant à valoriser à cet espace de garrigue... et à lui conférer une vocation écartant définitivement le retour de la menace de décharge. Ce consensus local s'est vu mis à mal par deux nouveaux types d'opposition : un premier conflit ouvert opposant deux projets de parc de loisir, le "grand" parc tropical porté par un élu, le "petit" jardin méditerranéen porté par une association ; un deuxième conflit plus latent, concerne les priorités territoriales du SIVOM, entre la mise en valeur des coteaux "incultes" ou la consolidation de l'agriculture de plaine, fortement menacée par l'urbanisation... Malgré les conflits soulevés, le projet territorial du SIVOM traduit une politique volontariste et innovante. Il apparaît cependant encore largement porté par les élus, avec un écho limité dans la population et une faible implication des représentants socio-professionnels, notamment agricoles.

La communauté de communes "Vignes et Pierres" recouvre une aire territoriale discontinue de six communes, en troisième couronne au Nord-Est de Montpellier. On y assiste à un début de boom démographique. Sur le plan agricole, ce territoire encore très rural est dominé par une viticulture "modernisée", autour de deux caves coopératives dynamiques. D'autres zones sont au contraire gagnées par la friche. Des espaces remarquables - anciennes carrières et garrigues - sont encore peu mis en valeur.

Au sein de la communauté de communes Vignes et Pierres, on observe une bonne collaboration entre les élus et les représentants agricoles, selon un mode de gouvernance locale encore très rural (10). Le projet territorial émergent porté est marqué par le poids des acteurs viticoles, avec la volonté de conserver "*la ruralité du territoire*". Celle-ci est définie par le président de la communauté de communes par "*le dynamisme des activités économiques traditionnelles (viticulture et exploitation de la pierre de taille), un environnement paysager traditionnel (des villages de taille limitée et un paysage viticole non mité par l'urbanisation et les friches), un esprit et une vie de village basés sur la convivialité et les traditions (fêtes votives...)*" (11). L'habitat groupé est privilégié. Sur la commune de StGeniès, les zones agricoles sont strictement inconstructibles mais un "lotissement agricole" a été réservé à proximité de la cave coopérative pour la construction des bâtiments d'exploitation. La mairie est en outre associée au projet de caveau de vente directe.

En résumé, l'enjeu pour ce territoire encore marqué par sa ruralité réside dans la maîtrise de la croissance démographique à venir - et des infrastructures associées - du fait de son attractivité résidentielle. La préservation d'une activité viticole dynamique apparaît importante à divers titres : économique, socio-culturel (identitaire) et paysager. L'harmonisation des enjeux

territoriaux, entre fonctions résidentielle et agriculture, est donc au cœur de l'intégration de la communautés de communes Vignes et Pierres dans l'Agglo de Montpellier.

En conclusion, il apparaît des dynamiques contrastées autour de Montpellier. En matière de gouvernance territoriale, il existe des différences entre les trois collectivités locales (et en leur sein) sur la conception de l'intercommunalité (en particulier l'intégration à l'Agglo de Montpellier), les priorités de développement, la place respective de l'urbanisation et de l'agriculture -la part de "ruralité" revendiquée- ainsi que sur les processus de concertation en matière d'aménagement de l'espace. La diversité est grande aussi en matière agricole. Le maraîchage intensif, les surfaces fourragères et céréalières ont gagné le Pays de l'Or au détriment de la vigne, avec notamment quelques grandes entreprises. La viticulture demeure la principale production ailleurs, avec des exploitations restructurées et des zones de recul viticole en "Vignes et Pierres" ; une situation hétérogène aussi dans le territoire du SIVOM "Entre Vène et Mosson", où les structures restent globalement plus traditionnelles et où coexistent une viticulture de qualité relativement dynamique autour de l'AOC St Georges d'Orques et une viticulture de plaine en difficulté.

### **III. Synthèse des dynamiques de l'agriculture périurbaine**

Ces constats amènent à rejeter l'idée d'une tendance uniforme d'évolution de l'agriculture sous l'influence du pôle montpelliérain. Précisons à partir des investigations de terrain et des statistiques les caractéristiques de ces agricultures périurbaines, en distinguant les résultats spécifiques et les constantes que l'on peut malgré tout relever.

#### ***III.1. Une hétérogénéité selon les zones et les filières***

##### **Evolution diversifiée des structures agricoles**

Si la surface agricole utile régresse dans L'Hérault, on n'observe pas forcément un recul des terres agricoles dans les zones périurbaines ; seul l'ouest montpelliérain montre une régression globale de SAU entre 1988 et 2000. Le nombre et la taille des exploitations agricoles traduisent un phénomène de concentration en périurbain comme ailleurs, avec une proportion d'exploitations "professionnelles" dominante en Pays de l'Or, encore beaucoup de petites exploitations "entre Vène et Mosson" ; de grandes structures viticoles sont présentes dans la communautés de communes Vignes et Pierres.

Les modes de tenure montrent une progression légère de la part du fermage, le FVD restant majoritaire (comme dans l'Hérault en moyenne), sauf en Pays de l'Or, où le fermage et les tenures précaires représentent une superficie supérieure.

Le travail agricole présente une grande hétérogénéité de répartition entre main d'oeuvre salariée, largement dominante en Pays de l'Or, et main d'oeuvre familiale, dominante entre Vène et Mosson (le plus proche de la structure traditionnelle majoritaire dans le département de l'Hérault) ; la répartition est équilibrée entre main d'oeuvre familiale et salariée dans les exploitations agricoles de "Vignes et Pierre". Face aux mutations structurelles de l'agriculture, on observe sur l'ensemble de la zone étudiée, un relatif maintien du travail agricole, en nombre d'unités de travail annuelles (moyenne constante entre 1988 et 2000 de 7 hectares cultivés / UTA en Pays de l'Or avec beaucoup de maraîchage). Pour les zones viticoles, on observe un ratio équivalent d'environ 13 ha cultivés / UTA en moyenne en 2000.

Concernant le statut professionnel des exploitants agricoles : c'est en Pays de l'Or qu'il y a le plus de chefs d'exploitation à temps complet, entre Vène et Mosson qu'il y a le plus de doubles actifs, avec une situation intermédiaire en Vignes et Pierres. Le nombre d'exploitants diminue mais la proportion des plus jeunes classes d'âge diminue en général moins que celle des plus vieux... En terme de succession et de reprise des terres agricoles : les exploitants de

plus de 50 ans, pour la majorité d'entre eux, n'ont pas de successeurs ou ne savent pas s'ils en auront un. La proportion est moins défavorable quand on considère les surfaces concernées : il y en a à peu près 50% qui ont un repreneur connu (résultat homogène sur les trois zones).

### **Cultures pérennes**

La viticulture, spécialisation régionale historique, demeure la principale production agricole y compris sous l'influence directe de Montpellier, à l'exception de la zone sud, où elle est devenue minoritaire face aux diversifications maraîchères et aux surfaces fourragères. Il existe aussi des zones de recul et de déprise viticoles, que ce soit en plaine ou en zone à potentiel d'AOC. La crise du secteur des vins de table joue alors en corrélation avec la pression d'urbanisation au détriment de l'activité viticole et au profit de l'urbanisation (cas de la plaine de l'ouest montpelliérain).

Des caves coopératives performantes peuvent entraîner une bonne rentabilité des exploitations viticoles, et donc une bonne résistance du foncier viticole face à l'urbanisation, voire "une faim de terre". On note un certain dynamisme des caves particulières qui subsistent autour de Montpellier mais le fonctionnement isolé de ces entreprises peut n'avoir qu'un effet d'entraînement limité dans le territoire.

On n'observe pas une nette supériorité de résistance de la viticulture d'appellation autour de Montpellier (alors que la viticulture d'AOC progresse dans l'Hérault tandis que la viticulture générique régresse). Ces résultats sont toutefois à confirmer par des études approfondies et des comparaisons élargies. Ces premiers résultats ne révèlent pas non plus de "spécificités viticoles périurbaines" et l'on retrouve ici en matière d'innovation des expériences qui existent ailleurs dans la région (caveaux de vente directe, accueil de festivités, démarches pédagogiques).

L'arboriculture, autre type de culture pérenne, présente un intérêt paysager et identitaire fort apprécié par les résidents en zone périurbaine. C'est cependant une filière en crise. De nombreux vergers ont été arrachés suite aux problèmes sectoriels et seuls subsistent à l'échelle commerciale quelques vergers de pommiers (Pays de l'Or).

L'oléiculture apparaît comme une culture traditionnelle en regain, mais rarement à titre d'activité principale. Elle se localise essentiellement dans l'ouest montpelliérain (coopérative oléicole à Pignan). La culture de l'olivier peut apporter un complément de revenu à certains viticulteurs coopérateurs ou retraités. C'est aussi une activité de loisir pour des urbains. La production oléicole présente un intérêt paysager et identitaire, avec le charme de la consommation personnelle et l'intérêt de la vente directe d'huile d'olive... Ce qui justifie des programmes publics de soutien à la relance oléicole, "culture méditerranéenne d'image". La concurrence des "oléiculteurs du dimanche" peut occasionner le renchérissement du prix des parcelles d'oliviers pour les agriculteurs qui en attendent un revenu complémentaire

### **Cultures annuelles**

La céréaliculture en zone périurbaine méditerranéenne constitue une activité de valorisation des espaces en attente, en particulier sur les grandes surfaces mécanisables, grâce aux primes incitatives. Les céréales permettent aussi d'occuper des terres en rotation avec le maraîchage. On trouve des parcelles de blé dur dans quasiment toutes les communes autour de Montpellier. Dans le paysage, les céréales signent donc une occupation agricole précaire du foncier, avec un fonctionnement fréquent d'entreprise de travaux agricoles.

Le maraîchage, souvent caractéristique de l'agriculture périurbaine, est essentiellement présent au sud de Montpellier, et dans une moindre mesure à l'ouest (systèmes maraîchers irrigués de haute technicité combinant les productions de melon, salade, asperge...). Sur le plan économique, c'est une activité qui peut être porteuse commercialement mais difficile pour les petites et moyennes entreprises, au niveau foncier (concurrence entre agriculteurs et

avec les promoteurs pour l'accès aux terres). On assiste à un mouvement de concentration des exploitations maraîchères, pas en propriété mais en ferme, voire en occupation précaire du foncier. Le maraîchage est localisé en zone littorale, propice du point de vue agronomique mais très menacée par l'urbanisation : des délocalisations sont peut-être à prévoir sur d'autres secteurs périphériques de Montpellier. Sur le plan commercial, la valorisation des circuits de vente de proximité n'est pas optimale et le fonctionnement du Marché d'Intérêt National apparaît défavorable aux petits opérateurs : une réflexion est à engager pour développer de nouvelles structures de commercialisation collectives. L'appui des pouvoirs publics semble indispensable.

Les cultures de semences à forte valeur ajoutée sont présentes (essentiellement dans l'ouest montpelliérain) avec une localisation interstitielle. Les quelques producteurs bénéficient de la spécialisation viticole de la plaine qui permet l'isolement nécessaire aux parcelles de semences.

### **Elevage et cultures fourragères**

L'élevage ovin joue un rôle intéressant de débroussaillage contre le risque d'incendie dans les zones traditionnelles de collines couvertes de garrigue. L'élevage bovin de loisir et de tourisme se développe dans les villages de l'est montpelliérain et en zone littorale (manades). Les équins de loisirs, typiques des zones périurbaines, sont de plus en plus présents tout autour de Montpellier, s'accompagnant d'un regain des surfaces fourragères. Outre la présence même d'animaux en plein air, ces élevages périurbains, rarement intensifs, entraînent un impact paysager positif par le maintien ou le développement des espaces de pâture et de fourrage. La viabilité économique de ces nouvelles activités d'élevage est plus liée à la demande urbaine et touristique de services qu'à la valorisation économique traditionnelle par la vente de produits animaux de consommation.

### ***III.2. Des constantes structurelles de l'agriculture périurbaine***

Au-delà des problématiques de filières qui concernent plus ou moins les exploitations agricoles autour de Montpellier, selon leur localisation et leur spécialisation productive, on peut retenir quelques données structurelles constantes qui affectent à des degrés divers tous les producteurs agricoles des territoires périurbains.

#### **Un marché foncier en transition entre le rural (agricole) et l'urbain.**

De premiers résultats d'analyse sur l'ouest montpelliérain -où la SAU régresse globalement- révèlent la segmentation suivante du marché foncier (12, données SAFER sur 4 années pour 8 communes) :

- toutes les parcelles nues de moins de 1 ha ont un prix déconnecté de leur valeur agricole, les prix supérieurs aux "prix agricoles" traduisent l'attente d'urbanisation sur ces petites parcelles ;
- toutes les parcelles de plus de 1 ha en vigne ont une valeur connectée au marché foncier viticole, ce qui montre la bonne résistance de la vocation viticole sur des parcelles assez grandes, rentables à exploiter en viticulture.

Au-delà des résultats identiques pour ces deux catégories de parcelles, les communes de l'ouest montpelliérain ont un caractère encore plus ou moins rural selon que les parcelles intermédiaires (de moins de 1 ha en vigne ou de plus de 1 ha nues) s'échangent à un prix "agricole" ou à un prix supérieur ("urbain"). Les communes les plus accessibles de Montpellier présentent ainsi un marché foncier marqué par la perspective d'urbanisation pour toutes les catégories de terres agricoles, à l'exception des grandes parcelles de vignes.

Ces résultats donnent une première clé d'interprétation du marché foncier en zone périurbaine où la vigne est encore fortement présente, avec un parcellaire assez morcelé et beaucoup de

petites exploitations en FVD. Des études restent à conduire dans ce domaine, en spécifiant les hypothèses selon le contexte.

### **Impact de la rente foncière sur le patrimoine agricole périurbain**

La forte pression d'urbanisation peut, selon les documents d'urbanisme communaux, entraîner la conversion de terres agricoles en terrains à bâtir, ce qui a pour effet de multiplier la valeur vénale du terrain<sup>2</sup>. Une réalisation partielle de la rente foncière peut servir à consolider les exploitations périurbaines (cas observé à Combaillaux, nord-ouest de Montpellier). L'attente d'urbanisation, fondée ou non à court terme, constitue pourtant le plus souvent un frein pour la mise en exploitation agricole. Une incidence paysagère forte est la présence possible de friches en limite des zones urbanisées, a priori les plus propices à l'extension future du bâti. Cette dynamique foncière entraîne un ensemble de conséquences que l'on peut détailler comme suit pour l'agriculture des territoires périurbains.

Corrélativement à la pression foncière accrue, à la stratégie de rétention des propriétaires et au renchérissement des terres agricoles, il devient de plus en plus difficile aux candidats à l'installation en agriculture d'accéder à la "surface minimum d'installation" requise selon la norme des procédures officielles, ouvrant droit aux aides publiques. L'accès à la propriété hors cadre familial devient rédhibitoire compte tenu des niveaux d'investissement élevés nécessaires et de la faiblesse des disponibilités financières ainsi que des revenus agricoles escomptés des candidats.

La difficulté est accrue car l'accès aux terres par le fermage devient lui aussi quasiment impossible quand les propriétaires, dans un contexte d'incertitude, attendent des opportunités de valorisation alternative et refusent d'engager leur terre en location pour une exploitation agricole à moyen ou long terme. La tenure précaire, la seule qu'ils soient alors prêts à accorder, favorise elle aussi les agriculteurs en place, car ils inspirent plus confiance que les candidats à l'installation.

Le renchérissement du coût du foncier, les obstacles au fermage et de manière générale l'élévation du montant des investissements d'installation ou de reprise d'entreprises agricoles accentuent en zone périurbaine le phénomène général de concentration des exploitations qui affecte la production agricole dans l'Hérault comme en tendance nationale. La réussite de certaines exploitations, en viticulture mais surtout en maraîchage, s'accompagne d'économies d'échelle et de disponibilités en trésorerie - ainsi que, souvent, d'un accès privilégié à l'information - qui confèrent aux installés une position dominante cumulative pour l'accès au foncier, mais aussi aux débouchés commerciaux, etc... Si l'installation agricole devient partout de plus en plus difficile, elle est désormais quasiment impossible en zone périurbaine sans disposer d'un patrimoine familial ou d'une ressource financière extra-agricole.

### **Les types d'innovations de l'agriculture périurbaine**

En matière d'innovation agricole, on peut proposer une première segmentation croisant des stratégies-types de producteurs et les données du contexte périurbain.

Des "innovations contraintes" valorisent un foncier souvent restreint et toujours précaire en zone périurbaine : élevages de chevaux, d'escargots, de chiens... Ces nouvelles formes d'élevage peuvent être développées par des acteurs non issus du milieu agricole qui créent leur propre activité en zone périurbaine. On peut aussi classer dans la catégorie des innovations contraintes les cultures de "céréales d'attente", sur grandes parcelles mécanisables et éligibles aux primes européennes.

---

<sup>2</sup> L'influence des propriétaires sur les décisions municipales pour le zonage d'urbanisme via l'élaboration du PLU, en fait une donnée non pas exogène mais endogène au processus lui-même.



Des "innovations opportunistes" valorisent les marchés de proximité et les nouvelles demandes sociales : maraîchage biologique, arboriculture, oléiculture... en vente directe ; petits fruits en "auto-cueillette" ; fermes pédagogiques ; pépinières, etc... Les centres équestres peuvent être classés dans cette catégorie.

On observe aussi des "innovations sectorielles" pas forcément spécifiques au contexte périurbain. On retrouve ainsi dans les communes étudiées un éventail de stratégies innovantes de caves coopératives qui ne se distinguent pas fondamentalement d'autres expériences dans le département : promotion de la vente directe via un caveau, développement de l'oenotourisme.

Si les enquêtes auprès des agriculteurs autour de Montpellier ont révélé une sensibilité croissante de certains d'entre eux au sujet du paysage ou de l'environnement, nous n'avons pas encore repéré la traduction de ces préoccupations comme orientations prioritaires de systèmes agricoles. La multifonctionnalité de l'agriculture périurbaine reste à construire par l'interaction entre les agriculteurs et les autres acteurs de ces territoires, élus et résidents.

En résumé, la durabilité des activités agricoles autour de Montpellier apparaît bien conditionnée par la dynamique générale des filières et les stratégies individuelles, combinant les dimensions productives et patrimoniales. Les pistes d'innovation agricoles s'avèrent plus ou moins liées à la proximité urbaine. Ces premières observations révèlent en outre le poids de l'histoire agraire locale et une "dépendance au sentier" territorialisée des situations agricoles, loin d'un modèle de différenciation concentrique simple à la **Von Thünen**. Les trois territoires d'étude présentent des caractéristiques agricoles contrastées, de même qu'une forte hétérogénéité interne, entre communes. Ceci peut être dû au biais statistique (niveau d'agrégation des données utilisées). Les premières cartographies (usage du sol...) montrent des échelles de cohérence territoriale variées (communales, intra- ou intercommunales, comme par exemple avec les périmètres de collecte des caves coopératives).

#### **IV. Enjeux de gouvernance territoriale**

Ainsi, au-delà des éléments propres aux dynamiques agricoles, quelles sont les procédures et les jeux sociaux locaux qui concourent à la construction des territoires périurbains et à la place qu'y prend l'agriculture ? Comment s'exerce la représentation des "intérêts agricoles" face aux "intérêts urbains" dans les instances de décision ?

##### ***III.1. Les incitations au regroupement intercommunal et à la multifonctionnalité de l'agriculture : un nouveau cadre pour des processus en construction***

Les récentes lois sur le renforcement de la coopération intercommunale (1999) et la ville (Solidarité et Renouvellement Urbains, 2000) visent notamment à promouvoir une harmonisation à l'échelle intercommunale des politiques de gestion et d'aménagement. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (1999) inscrit le développement durable comme principe des politiques d'aménagement. La représentation du monde agricole est dévolue à la chambre d'agriculture sauf exceptions. Son rôle est consultatif dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

Les textes de la dernière loi d'orientation agricole (1999) permettent d'assurer une plus grande diversité de représentation du monde agricole (syndicats minoritaires représentatifs) dans l'optique d'une promotion de la multifonctionnalité de l'agriculture. Cette orientation peut concerner l'agriculture périurbaine, notamment pour la création de "zones agricoles protégées" (ZAP).

A ce jour, l'articulation entre ces différents textes de lois constitue un cadre légal de l'action politique locale qui n'a pas encore été éprouvé concrètement par les acteurs, encore fortement ancrés dans la logique communale (avec le pouvoir d'urbanisme depuis la décentralisation).

En matière d'élaboration des politiques territoriales intercommunales, on est en quelque sorte dans une phase expérimentale, où les recompositions sont en cours entre les différents acteurs. Les systèmes de décision pour l'élaboration des projets de territoire sont en train de se mettre en place.

### ***III.2. Un projet de territoire émergent***

Ces réflexions s'appliquent tout à fait au cas montpelliérain, suite au processus de constitution de la communauté d'agglomération en 2001. Quelles perspectives ouvre la création de cette structure rassemblant 38 communes du pôle montpelliérain ? Les différents schémas directeurs de L'Agglo auront à intégrer les données nécessaires pour gérer la croissance démographique prévue dans les années à venir : logements, transports, autres infrastructures... En matière d'aménagement du territoire, la préservation des espaces et des activités agricoles représente de nouveaux enjeux, absents jusqu'alors des préoccupations très urbaines des politiques gestionnaires de la "technopole surdouée" en croissance (district de 15 communes urbaines). Les questions viticoles, le besoin d'espaces récréatifs des Montpelliérains... étaient précédemment largement externalisés auprès des instances politiques "rurales" : conseil général, communes périphériques de l'ancien district ou plus rurales du département, conseil régional.

L'extension de l'aire intercommunale et la "cohérence territoriale" préconisée par la loi SRU impliquent désormais d'intégrer les questions agricoles au développement du pôle urbain, sur le plan spatial et donc nécessairement aussi sur le plan socio-économique. La demande portée par les responsables techniques de la communauté d'agglomération, plus rodés aux questions urbaines que rurales ou agricoles, comporte un grand besoin d'information. L'accent est aussi mis sur le traitement intégré des enjeux agricoles et urbains, avec le souci pragmatique de repérer où il est souhaitable de maintenir ou protéger les activités agricoles... Sans qu'il y ait de critères déterminants définis a priori pour ce choix des "zones agricoles durables" dans L'Agglo, si ce n'est l'existence de projets porteurs. Les professionnels agricoles sont donc appelés à se manifester dans ce sens. Une première rencontre a déjà eu lieu par exemple entre le maire de Montpellier et les viticulteurs d'une cave coopérative avant les municipales de 2001.

Il ne nous est pas toujours apparu aisé de trouver les critères discriminants pour répondre à cette orientation : faut-il maintenir l'agriculture dynamique "telle quelle" dans les zones où elle existe ? promouvoir des projets innovants ? de nouvelles implantations agricoles périurbaines (exemple de l'aménagement des collines du Mas Dieu face au déclin de la viticulture de plaine à l'ouest de Montpellier) ? Faut-il favoriser le mouvement de concentration au profit des exploitations exclusivement "professionnelles" ou maintenir une population agricole la plus importante possible et présentant une certaine diversité socio-professionnelle ? Comment concilier au mieux les attentes des résidents urbains avec les projets et contraintes professionnels des agriculteurs en zone périurbaine ?...

Quoi qu'il en soit, il apparaît bien que si les politiques territoriales, et en particulier la politique d'aménagement, pèsent sur le devenir de l'agriculture périurbaine via les documents d'urbanisme et leurs conséquences sur la question foncière, les dynamiques intrinsèques du monde agricole peuvent aussi agir en retour sur l'élaboration des politiques locales. Ce qui nécessite un important travail d'animation au sein du monde agricole et en interface avec les gestionnaires des politiques de la ville

### **Conclusion**

L'agriculture présente de multiples facettes autour de Montpellier : l'analyse confirme les profondes mutations en Pays de l'Or, la modernisation de la viticulture en Vignes et Pierres et le maintien d'une agriculture méridionale traditionnelle entre Vène et Mosson, avec une

hétérogénéité de situations par territoire. La spécialisation viticole historique se différencie mais demeure la principale production en superficie. Les diverses productions agricoles assurent une occupation à plus ou moins long terme de l'espace. Les cultures pérennes, ici essentiellement la vigne, ou celles présentant d'importants investissements fonciers (maraîchage sous serre) constituent a priori un usage agricole de l'espace plus durable que la céréaliculture ou l'élevage extensif. La durabilité de l'activité agricole en elle-même n'en découle pas immédiatement : un verger ou une vigne peuvent être arrachés du jour au lendemain ; à l'opposé, une exploitation céréalière peut se maintenir plusieurs années avec un volant foncier précaire mais tournant sur plusieurs communes périurbaines.

La présence des activités agricoles est considérée comme positive pour les territoires périurbains, d'après les élus rencontrés lors de cette étude en 2001 autour de Montpellier (confirmant 9). Les différentes activités agricoles sont appréciées par les résidents pour leurs impacts directs -vente de produits, prestations de services- ou indirects -externalités paysagères... Peu de productions génèrent des nuisances immédiatement perceptibles (pas d'élevage intensif) même si certaines, comme la viticulture ou le maraîchage, sont aussi susceptibles d'avoir un impact négatif sur l'environnement. Dans le but de promouvoir des formes d'agriculture durable autour de Montpellier, plusieurs préconisations ont été faites auprès des élus locaux :

- l'action foncière pour le maintien des exploitations et des surfaces agricoles ; le foncier constituant le facteur clé de la durabilité de l'agriculture périurbaine, il importe de gérer le devenir des zones agricoles en respectant les intérêts individuels, certes, mais en intégrant aussi les grandes lignes de l'intérêt collectif territorial à terme.
- l'aide à la commercialisation des produits en vente directe, pour valoriser le pôle de consommation de proximité.
- la prise en compte des activités agricoles innovantes, pour soutenir les projets qui apportent des solutions originales aux difficultés d'exercice de l'agriculture sous pression d'urbanisation.
- la reconnaissance de la vocation paysagère de l'agriculture, en proposant une gestion des paysages agricoles privilégiée dans les zones de contact avec les espaces urbanisés et le long des axes de circulation pour répondre aux attentes des résidents ; ces actions en faveur des paysages agricoles peuvent s'intégrer dans la valorisation du patrimoine historique et naturel de ces territoires en mutation, afin de conforter leur identité et le sentiment d'appartenance de la population périurbaine, issue de nombreux brassages.
- l'amélioration des pratiques agricoles pour une meilleure protection de l'environnement, avec par exemple la gestion des déchets agricoles ; notons que les agriculteurs mettent déjà en œuvre spontanément des adaptations de leurs pratiques par égard pour les autres résidents.

La durabilité de l'agriculture, en zone périurbaine encore plus qu'ailleurs, constitue un enjeu de société qui dépasse les frontières du monde socio-professionnel agricole. Nos observations révèlent en outre dans ces territoires une certaine "désorganisation" des modes d'action collective des professionnels agricoles. Il existe au sein du monde agricole un antagonisme radical entre les anciens agriculteurs (transmission d'exploitation ou liquidation du foncier) et les (jeunes) candidats à l'installation. Cela peut expliquer certaines difficultés des organisations professionnelles agricoles à émettre des orientations politiques fortes pour le devenir de l'agriculture autour de Montpellier.

De manière générale, il apparaît nécessaire de favoriser la concertation locale et d'améliorer l'implication des agriculteurs dans le projet territorial, étant donné qu'ils occupent et gèrent une grande partie de l'espace, avec un impact paysager conséquent. Réciproquement, l'information de la population résidente sur les activités agricoles peut être un ressort de l'identité territoriale des villages périurbains, voire du pôle urbain dans son ensemble. Dans une perspective de durabilité, la concertation ne devrait pas porter que sur le zonage des documents d'urbanisme et le partage de la rente foncière, mais sur de réels projets de territoire dans lesquels l'agriculture a un rôle à jouer.

## Bibliographie

1. ADEF. 2001. L'état de la question foncière. Etudes foncières, **90**, 32-41.
2. BRYANT C.R. 1997. L'agriculture périurbaine : l'économie politique d'un espace innovateur. Cahiers Agriculture, 1997, **6**, 125-130.
3. CADENE P. 1997. Les couronnes périurbaines : des périphéries au cœur des dynamiques urbaines. Bergerie nationale de Rambouillet. Nov 97. pp. 16-24.
4. DONADIEU P. 1996. L'espace agricole et les limites de la ville. in « Paysages et agriculture. Orientations de la recherche et préoccupations de la société ». C.R. Acad. Agric. Fr., 1996, **82**, n° 4, 133.146.
5. FLEURY A. 1996. La ville et l'agriculture. in « Paysages et agriculture. Orientations de la recherche et préoccupations de la société ». C.R. Acad. Agric. Fr., 1996, **82**, n° 4, 27.44.
6. GAUTIER D. TOUZARD JM. TRIBOULET P. 1999. Relations entre les dynamiques démographiques et agraires sur les départements du Gard et de l'Hérault. Rapport Achéomédes II. UE. DG XII.19 p.
7. JARRIGE F. 1999. La place de la viticulture dans la construction des territoires périurbains de Montpellier : enjeux et émergence de processus de concertation. Communication à l'Ecole-Chercheur "Economie spatiale et régionale". INRA-ESR, Le Croisic. 11 p.
8. JOUVE AM. NAPOLEONE C. 2002. Stratégies d'acteurs et réorganisations foncières sous contrainte de la périurbanité. Etude du pays d'Aix en Provence. Communication au séminaire "dynamiques des espaces ruraux et réorganisation foncière". Montpellier, IAM. avril 2002. 12 p.
9. LARCHER G., 1998. Les terroirs urbains et paysagers : pour un nouvel équilibre des espaces périurbains. Les rapports du Sénat **415**. 1997-1998. 60 p.
10. MARCELPOIL E. FAURE A (coord.). 2001. Espaces périurbains, environnement et intercommunalité en débats. Cahiers de l'OIPRA, **2**. Grenoble. 50 p.
11. MOREAU S. 2001. Diagnostic d'une agriculture en mutation. Contribution au projet de territoire de la communauté de communes Vignes et Pierres. Mémoire de DAA Agro-Environnement, GERE. ENSA Montpellier. direction F.Jarrige. 40 p.
12. NOGUE G. 2001. Participation au projet de territoire. Diagnostic agricole et pistes d'action. Territoire du SIVOM "Entre Vène et Mosson". Mémoire de DAA Agro-Environnement, GERE. ENSA Montpellier. direction F.Jarrige. 50 p.
13. NOVEL M. 2001. Quelle agriculture au sud-est de Montpellier ? Diagnostic territorial pour la communauté de communes du Pays de l'Or. Mémoire de DAA Agro-Environnement. GERE, ENSA Montpellier. direction F.Jarrige. 45 p.