



HAL
open science

ÉTALEMENT URBAIN, DYNAMIQUES AGRICOLES ET POLITIQUES PERIURBAINES UNE ANALYSE SPATIALE DU LANGUEDOC-ROUSSILLON ET DU PORTUGAL

Patricia Abrantes, Camille Clement, Christophe Soulard, Françoise Jarrige,
Lucette Laurens

► **To cite this version:**

Patricia Abrantes, Camille Clement, Christophe Soulard, Françoise Jarrige, Lucette Laurens. ÉTALEMENT URBAIN, DYNAMIQUES AGRICOLES ET POLITIQUES PERIURBAINES UNE ANALYSE SPATIALE DU LANGUEDOC-ROUSSILLON ET DU PORTUGAL. ISDA 2010, Jun 2010, Montpellier, France. 13 p. hal-00520129

HAL Id: hal-00520129

<https://hal.science/hal-00520129>

Submitted on 22 Sep 2010

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.



ÉTALEMENT URBAIN, DYNAMIQUES AGRICOLES ET POLITIQUES PERIURBAINES

UNE ANALYSE SPATIALE DU LANGUEDOC-ROUSSILLON ET DU PORTUGAL

Patricia ABRANTES*, Camille CLEMENT**, Christophe SOULARD**, Françoise JARRIGE**,
Lucette LAURENS**

*CEG – Centre of Geographic Studies of the University of Lisbon
Universidade de Lisboa
Alameda da Universidade, 1600-214 Lisboa. Portugal
patricia.abrantes@fl.ul.pt

**UMR Innovation, UMR 951 Supagro-Inra-Cirad Innovation
2 Place Viala. 34060 Montpellier cedex 01. France

Abstract — For almost 40 years cities' peripheries and the coastal areas of Languedoc-Roussillon in France and of Portugal have been known important urban dynamics that affect natural spaces, and most particularly the agricultural areas. These dynamics are due to periurbanization, i.e. the increase of urban sprawl and of spatial fragmentation, thus contributing to important decline of the agriculture land. These dynamics are nowadays considered in spatial policies and planning at different scales by developing, among others, the role of agriculture as a way to deal with urban sprawl. This paper is developed in three steps: a) the spatial analysis of the urban dynamics, specially the mutations of the agriculture lands of Languedoc-Roussillon and of Portugal; b) the analysis of spatial policies and planning at different scales, and of how they are dealing with urban dynamics; c) the analysis of two different local projects – one in Languedoc-Roussillon (Lunel) and the other one in Portugal (Guimarães) – that are trying to enhance the periurban agriculture as a way to combat urban sprawl, thus promoting a more urban and periurban sustainable development.

Key words : G.I.S., spatial analysis, sustainable development, spatial planning, local project

Résumé — Depuis presque 40 ans les périphéries des villes et le littoral du Languedoc-Roussillon en France et du Portugal sont soumis à des dynamiques d'urbanisation importantes qui affectent largement les espaces naturels, en particulier les espaces agricoles. Ces dynamiques sont dues à la périurbanisation, c'est-à-dire à l'étalement urbain et à la fragmentation spatiale qui contribuent à un déclin du sol agricole. Ces dynamiques sont de plus en plus prises en compte dans les politiques et outils d'aménagement du territoire à plusieurs échelles et le rôle de l'agriculture devient chaque fois plus important dans la promotion d'un développement urbain et périurbain durable. Cet article se développe en trois phases : a) l'analyse spatiale des dynamiques urbaines en Languedoc-Roussillon et au Portugal, particulièrement l'analyse des mutations d'occupation du sol agricole, b) l'analyse des politiques et outils d'aménagement du territoire dans les différentes échelles et, comment ceux-ci rendent compte des dynamiques urbaines, à travers, c) l'analyse de deux projets locaux construits selon des logiques très différentes – un en Languedoc-Roussillon (Lunel) et l'autre au Portugal (Guimarães) – et, qui visent à développer l'agriculture périurbaine, en promouvant ainsi un développement urbain durable.

Mots clés : S.I.G., analyse spatiale, développement durable, aménagement du territoire, projet local

INTRODUCTION

Le Languedoc-Roussillon en France et le Nord-Ouest du Portugal sont soumis, surtout le long du littoral, à de fortes dynamiques urbaines, faites à des rythmes très différents. Tandis que le Languedoc-Roussillon voit sa population et ses villes s'accroître depuis presque quatre décennies, le Portugal ne connaît cette croissance que depuis les années 1980. Pourtant elles ont un dénominateur spatial commun, l'étalement urbain sur les espaces naturels et agricoles.

L'étalement urbain est un phénomène spatial qui se développe en Europe depuis le milieu des années 1970, poussé surtout par le développement des transports et des télécommunications. La banalisation de l'usage de l'automobile augmente la capacité de mobilité des personnes ce qui leur permet de plus en plus loin des centres-villes. Cette nouvelle forme d'habiter est très consommatrice d'espace car privilégiant l'habitat pavillonnaire. À la dispersion de la population sur l'espace s'accompagne le développement de nouvelles centralités pour répondre aux besoins d'emplois et de services des nouveaux habitants. Ainsi se développe une nouvelle catégorie spatiale très complexe qui imbrique le rural et l'urbain – le périurbain - chargée de tensions et de diversité. L'espace périurbain est un espace où subsistent de larges étendues agricoles, avec des friches, des entreprises, des axes de communication, bref tout un ensemble spatialement hétérogène.

Cette ville étalée, consommatrice d'espace naturel remet en cause la durabilité des territoires et pose de nombreux enjeux pour l'aménagement du territoire. Ainsi, l'aménagement du territoire parle de plus en plus souvent de développement durable et réoriente la gestion de l'étalement urbain vers une densification des villes et une préservation des espaces agricoles et naturels périurbains. Nous proposons ici d'analyser, les dynamiques urbaines et d'occupation du sol au Languedoc-Roussillon (France) et au Portugal à travers des outils S.I.G. (I) pour ensuite regarder comment les dynamiques urbaines sont aujourd'hui maîtrisées par les outils d'aménagement du territoire (II). Pour cela on propose d'analyser deux exemples de projets locaux : un Schéma de Cohérence Territoriale au Languedoc-Roussillon et une Agenda 21 au Portugal (III).

1. LES DYNAMIQUES URBAINES ET LES MUTATIONS DANS L'OCCUPATION DU SOL

1.1. Les dynamiques urbaines au Portugal et en Languedoc-Roussillon entre 1990 et 2000

Pour connaître les dynamiques urbaines en cours, une méthodologie d'analyse exploratoire d'un ensemble d'indicateurs multidimensionnels et temporels en SIG a été proposée. Cette méthodologie a été développée d'abord pour le Portugal, pour connaître plus profondément le phénomène de métropolisation (Abrantes et al, 2005, 2007) puis testé pour le Languedoc Roussillon (Abrantes et al, 2008). Elle permet de caractériser les dynamiques urbaines en cours à l'échelle locale¹.

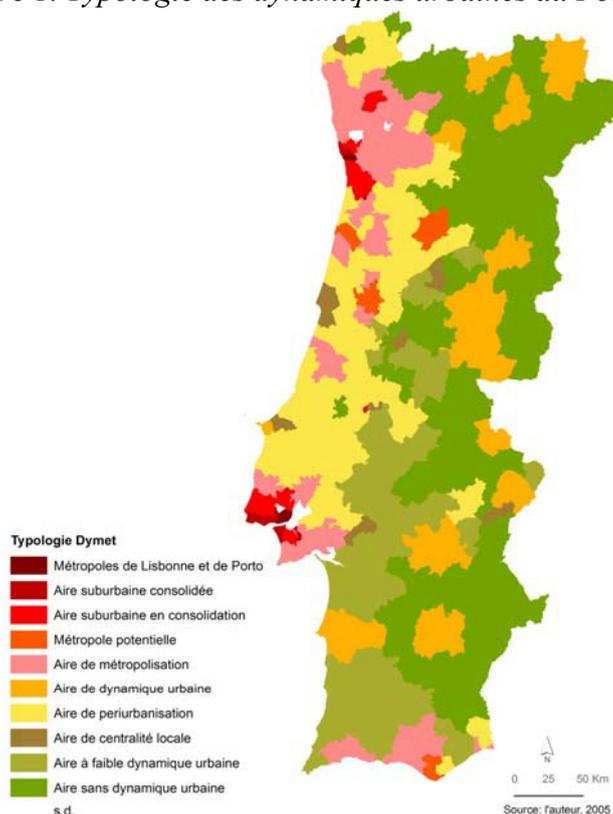
La construction de cette typologie s'appuie sur trois notions concomitantes aux processus de croissance et de développement urbain, (i) la **densité** car le développement urbain se traduit à la fois par des phénomènes de concentration et de dispersion d'hommes et

¹ Les données sont cartographiées à l'échelle de l'unité administrative locale : communes pour le Languedoc-Roussillon et concelhos pour le Portugal.

d'activités; (ii) les **flux** car la logique de mise en réseau, mesurée, par exemple, par les déplacements quotidiens et les accessibilités, est indissociable du phénomène urbain; et, (iii) la **dynamique**, car la croissance et le développement urbain ne peut se comprendre que dans le temps (Abrantes, 2007). A partir de ces trois notions, nous proposons la lecture et l'interprétation cartographique d'une série d'indicateurs sur la décennie 1991-2001. Ces indicateurs sont regroupés en cinq dimensions d'analyse du phénomène urbain considérés comme pertinents: les indicateurs de la population, les indicateurs du logement, les indicateurs de l'emploi, les indicateurs des migrations alternantes et ceux de l'occupation du sol (Abrantes, 2008)².

Cette modélisation spatiale a débouché sur une cartographie des dynamiques urbaines au Portugal et en Languedoc-Roussillon (figure 1 et 2). Dans ces deux espaces des dynamiques urbaines similaires peuvent être observées. Ainsi, les deux cartes mettent en évidence de forts contrastes entre les espaces littoraux urbains et l'arrière-pays plutôt rural. Sur le littoral, les dynamiques urbaines sont surtout liées à des phénomènes de périurbanisation et de métropolisation, phénomènes renforcés à proximité des plus grandes villes (ex. Montpellier, Lisbonne et Porto). Ce sont ces aires d'influence des plus grandes villes qui sont soumises à une plus forte croissance de la population, du logement (surtout de logement pavillonnaire) et des activités tertiaires marquant des changements importants dans l'occupation du sol: vers une artificialisation accrue.

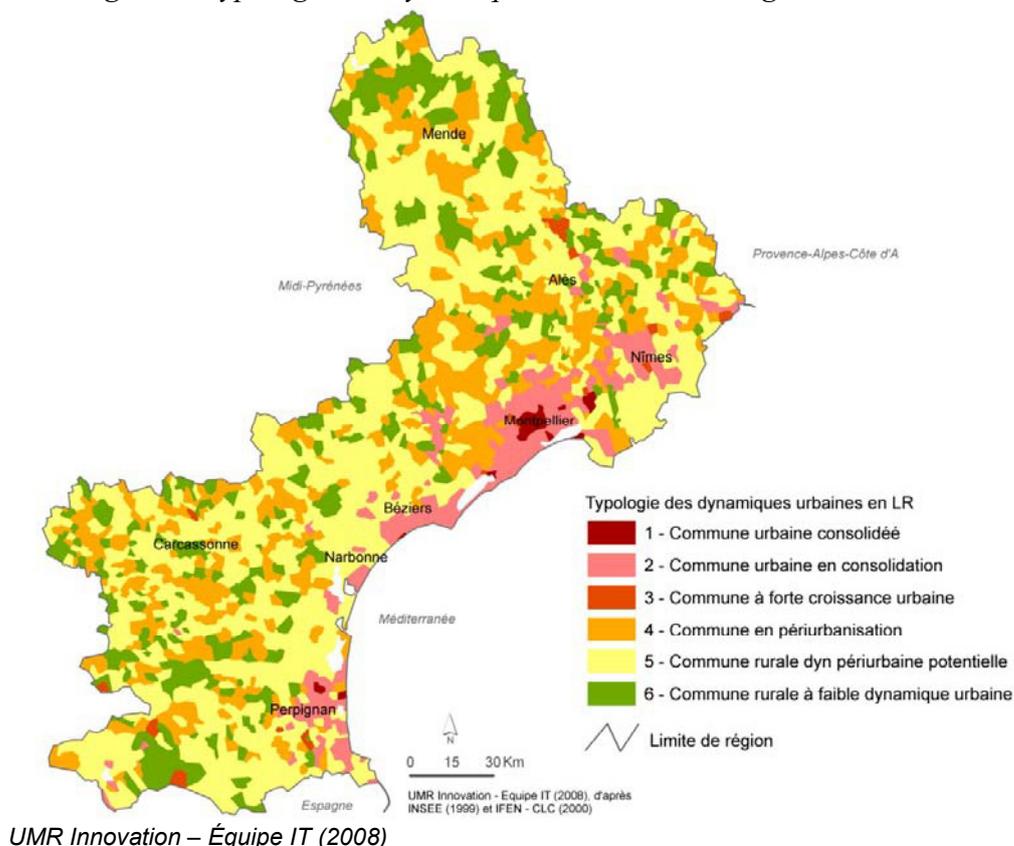
Figure 1. Typologie des dynamiques urbaines au Portugal



P. Abrantes, 2005

² Le développement de la méthodologie est au-delà du contexte de ce document. Pour plus de détail, consulter Abrantes et al. 2007, 2008.

Figure 2. Typologie des dynamiques urbaines en Languedoc-Roussillon



1.2. Une analyse de l'occupation du sol dans les aires de forte dynamique urbaine

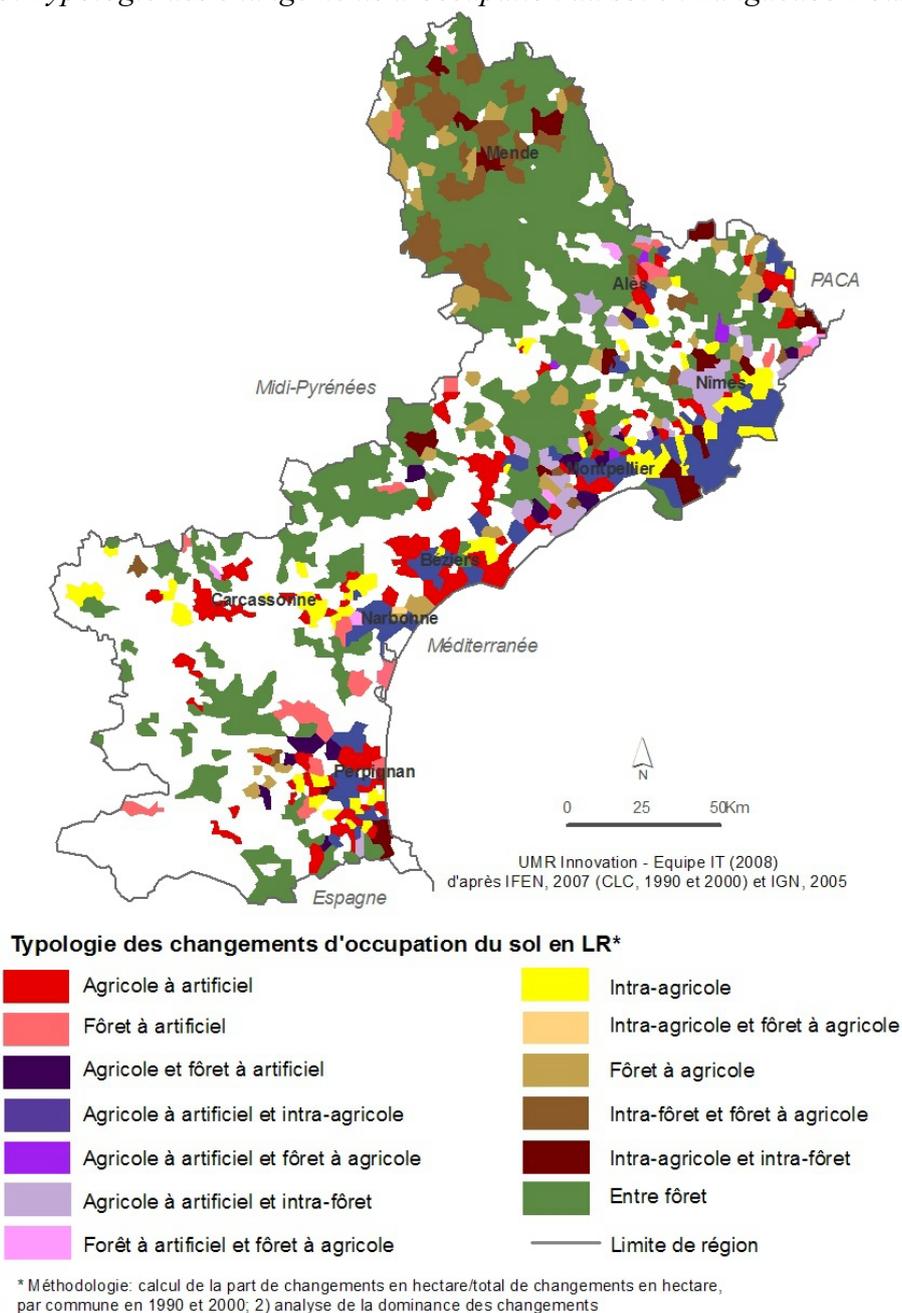
L'analyse spatiale des mutations agricoles en Languedoc-Roussillon et au Portugal se base sur des données de changement d'occupation du sol provenant du Corine Land Cover (IGP, IFEN), entre 1990 et 2000. Cette base de données constitue une des bases spatiales les plus importantes permettant des comparaisons à l'échelle européenne, cependant, pour des échelles plus locales, elle peut poser des problèmes liés à la généralisation des données. À partir de cette base de données on propose la construction d'une typologie des changements d'occupation du sol dans les classes *agricole* et *forêts et milieux semi-naturels* vers *artificiel* et au niveaux intra-classes (c'est-à-dire les changements au sein même des territoires agricoles, forêts et milieux semi-naturels).

En Languedoc-Roussillon, la représentation cartographique (figure 3) met en évidence des transformations très différentes entre le littoral, où domine les transformations vers l'artificiel, surtout de l'agricole à l'artificiel et l'arrière pays, où domine des transformations intra-forêt et, en moindre mesure, le passage de forêt à agricole. C'est surtout dans la plaine qu'on trouve les plus forts changements de l'occupation agricole vers l'occupation artificielle avec des formes combinées (surtout agricole à artificiel et intra-agricole), notamment dans les communes du littoral et aux périphéries des principales villes.

Au Portugal (figure 4), les changements d'occupation du sol, montrent une forte différence entre le littoral et l'arrière-pays. Sur le littoral, prédominent des transformations vers des occupations artificielles, surtout dans les périphéries des métropoles de Lisbonne et de Porto, donc dans les aires périurbaines. À proximité de Lisbonne, au Sud du Tage, se sont plutôt les grandes propriétés agricoles qui donnent naissance à des lotissements de maisons pavillonnaires (Palmela, Montijo, Benavente), tandis qu'au Nord de Lisbonne les occupations mixtes de forêt et agricole ont été transformées en artificiel (Sintra, Mafra). Vers le Nord du

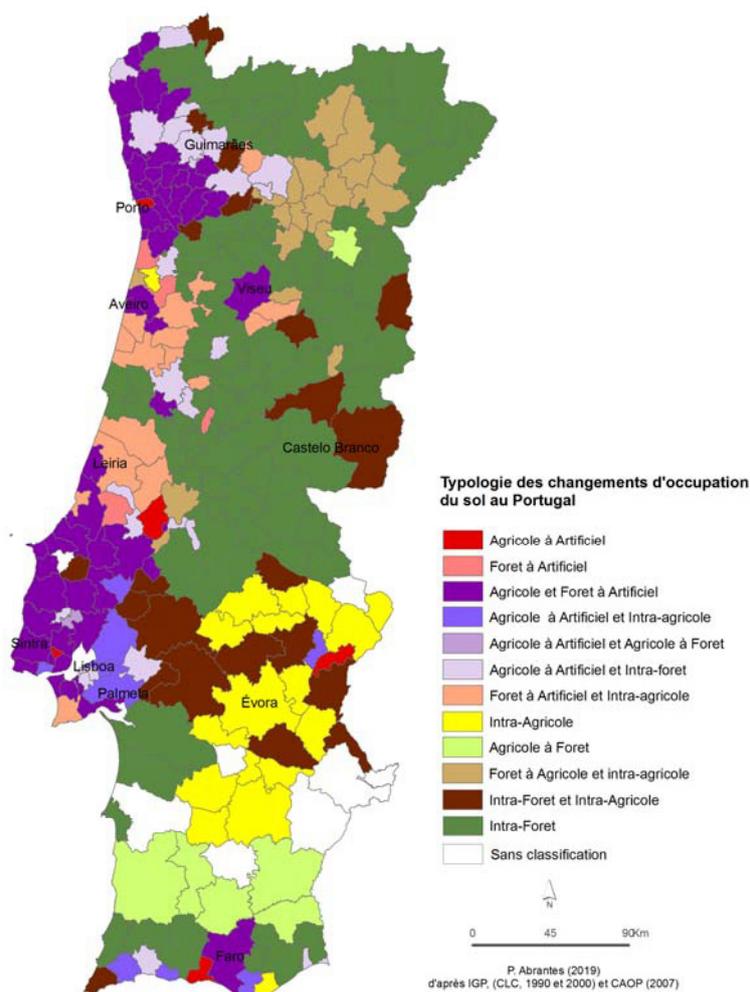
pays on constate la même situation de transformation de forêts/agricole en espaces artificielles, mais aussi des transformations importantes de l'espace agricole en artificiel (Guimarães, Barcelos). Dans l'arrière-pays, prédominent des transformations au sein des occupations elles-mêmes. Ainsi, la majorité de ces transformations, notamment au centre du pays, sont à l'intérieur de la classe forêt, dont des zones incendiées transformées en espaces de végétation arbustive et herbacée, et vice-versa. Au Sud, ce sont plutôt des changements intra-agricoles (i.e. au sein de la classe agricole) qui prévalent, dont des aires d'olivier se transformant en des terres arables et en des zones agricoles hétérogènes, aussi bien que des changements d'agricole vers la forêt. Ces situations rendent compte d'un certain abandon de l'espace agricole.

Figure 3. Typologie des changements d'occupation du sol en Languedoc-Roussillon



UMR Innovation – Équipe IT (2008)

Figure 4. Typologie des changements d'occupation du sol au Portugal



P. Abrantes (2010)

En comparant le Languedoc-Roussillon et le Portugal, on peut conclure que, dans les deux cas, il y a une forte pression sur les sols naturels littoraux. De plus, c'est à proximité des principales villes (Montpellier, Lisbonne, Porto) que l'espace agricole est soumis aux plus fortes pressions. Mais, tandis qu'en Languedoc-Roussillon ces pressions se font surtout sur l'espace agricole, au Portugal elles sont plus hétérogènes. Ces pressions mettent en cause le développement durable de ces espaces dans un contexte où le discours sur les problématiques de sécurité alimentaire et d'alimentation locale face aux changements climatiques est de plus en plus présent dans notre société. Dans ce cadre, ces villes sont soumises à des défis importants.

2. L'OPERATIONNALISATION DU CONCEPT DE DEVELOPPEMENT DURABLE DES ESPACES PERIURBAINS

2.1. Les apports des directives internationales et européennes

L'urbanisation contemporaine, très marquée par des processus de périurbanisation symbolisée, entre autres, par l'étalement urbain, est aujourd'hui un enjeu important pour l'aménagement du territoire. C'est dans la décennie de 1990 que la question de l'étalement urbain a rentré dans le débat politique, surtout à la suite du rapport Brundtland en 1987 et de la Conférence de Rio en 1992 portant sur le développement durable et plus particulièrement

sur le développement urbain durable qui promeut la concentration du bâti, le polycentrisme, les liens villes-campagnes, la limitation de l'étalement, entre autres.

Les *Agendas 21*, émanant de la conférence de Rio, ont été conçu comme un outil mondial pour mettre en place les présupposés du développement durable. Leur développement actuel, notamment en Europe, laisse supposer un intérêt croissant pour un développement tout autant économique, social qu'environnemental. La France et le Portugal illustrent bien ce nouvel intérêt. Depuis quelques années, leur mise en place par des collectivités publiques et par la société civile (écoles, associations, assemblée de citoyens etc.) se multiplie.

À l'échelle de l'Union Européenne, les questions se rapportant au développement urbain durable se concrétisent progressivement ces dernières années. C'est à partir du Schéma de Développement de l'Espace Européen (SDEC) en 1999 que ces questions sont traduites dans une politique d'aménagement du territoire. Le SDEC, vise à définir à l'échelle de l'Union européenne, des objectifs politiques et des principes généraux de développement spatial en vue d'assurer un développement durable, équilibré et respectueux de la diversité du territoire européen, à travers i) la mise en place d'un système urbain polycentrique et équilibré, dont l'équilibre des relations urbaines-rurales; ii) la promotion de schémas de transports et de communication intégrés favorisant un accès équivalent aux infrastructures et au savoir sur l'ensemble du territoire de l'Union; iii) et, le développement et la préservation de la nature et du patrimoine culturel (SDEC, 1999).

Les orientations internationales et européennes pour un développement urbain durable - qui passe notamment par la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'espace agricole et la nécessité de préserver les espaces agricoles urbains et périurbains - sont rendus opérationnelles dans les documents d'aménagement du territoire au niveau national, notamment dans leurs échelons régionaux et locaux (ici en France et au Portugal).

2.2. L'adoption des orientations internationales et les outils d'aménagement du territoire à l'échelle nationale

2.2.1. Le Portugal

À l'échelle nationale les questions de développement durable ont été prises en compte par les politiques publiques, dont les politiques d'aménagement du territoire, à partir de la fin des années 1990. D'une part, le Portugal a développé en 2007 son schéma national de développement durable (ENDS), promu par l'échelon européen, d'autre part, les politiques d'aménagement du territoire se sont développées dans le sillage de la Loi de Base de la Politique d'Aménagement du Territoire et Urbanisme (1998) qui a pour but le développement économique, social et culturel intégré, harmonieux et durable du pays, de ses régions et de ses villes. Les contenus des politiques d'aménagement du territoire se sont de plus en plus tournés vers une vision intégrée du territoire prônant le développement durable. Ce type de politique est concrétisé par des outils à trois échelles : l'échelle nationale avec le programme national de la politique d'aménagement du territoire (PNPOT), l'échelle régionale avec les plans régionaux (PROT) et l'échelle locale, avec les plans municipaux (PMOT).

Approuvé en 2007, le PNPOT, est le document de référence pour les plans régionaux et locaux (municipal). Les objectifs et mesures que les échelles régionale et locale sont obligées de suivre sont manifestement tournés vers le développement urbain durable tout en maintenant une articulation avec le ENDS. Ainsi, l'étalement urbain doit être combattu par la concentration urbaine et par le polycentrisme et, l'agriculture périurbaine peut jouer un rôle important dans cette lutte grâce à la cohérence spatiale qu'elle peut susciter dans des aires étalées (PNPOT, 2007).

Les plans régionaux suivent les objectifs du PNPOT, notamment le développement de mesures pour contrôler l'étalement urbain. D'abord ils proposent de délimiter les espaces où le bâti est étalé pour ensuite proposer des mesures de limitation de ces périmètres. Les plans régionaux prévoient aussi la diminution de la construction dans des espaces classés « rural », c'est à dire hors périmètres urbains et périmètres d'aires d'occupation étalée. Mais

les critères de délimitations varient selon les régions et au sein des régions elles-mêmes, pouvant générer des modèles d'étalement très contrastés face aux dynamiques existantes. Ces différences sont accentuées par la rapidité des changements et de l'évolution des dynamiques en espace périurbain.

Les Plans municipaux (PMOT) sont les instruments capables de rendre opérationnelle les orientations de développement durable des échelons supérieures. Pourtant le cadre actuel de ces documents pose beaucoup de questions à cause de la lenteur de leur mise en place : seulement 11% de ces plans ont été révisés, et restent à articuler avec le PNPT et son PROT respectif ; 72% des PDM sont en cours de révision; et, 17% n'ont pas encore commencé la procédure de révision. Il en découle que, dans les cinq ans à venir, sans encadrement et articulation avec l'échelle régionale et nationale, les PMOT vont continuer à privilégier l'expansion urbaine, notamment par des formes étalées et discontinues (n'oublions pas que les taux d'habitation sont une source de revenu très important dans le budget des municipalités). Cette situation généralisée pose de nombreux défis, importants d'un point de vue socio-économique et environnemental, défis concernant notamment la déprise des espaces agricoles et de la déstructuration du paysage.

2.2.2. La France

Comme le Portugal, la France a mis en place, en 2003 son Schéma National de Développement Durable (SNDD) dans le sillage du SDEC européen. Mais c'est par de grandes Lois cadre que la France adopte une politique de développement durable significative et applicable sur le territoire. Une première Loi d'aménagement du territoire voit le jour en France: la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement des Territoires (LOADT) votée en 1995, suivie, quelques années plus tard, en 1999, par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires (LOADDT). Plus récemment, en 2009, la Loi dites du Grenelle de l'environnement a réaffirmée les objectifs de développement durable des territoires. Enfin, en 2000, la Loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) a mis en place de nouveaux outils de planification au niveau interurbain et au niveau local permettant de gérer l'étalement urbain (SCoT et PLU, respectivement). D'une manière générale ces lois promeuvent le maintien des espaces agricoles et cela se matérialise notamment dans le code de l'urbanisme par la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

Au niveau régional, deuxième échelon de la mise en place du développement durable et de la gestion de l'étalement urbain, chaque région française doit mettre en place un Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT), schéma qui a pour objectif de fixer à moyen terme, les orientations fondamentales de développement durable des territoires régionaux. Ce schéma n'a pas de portée normative mais nourri les Contrats de Plans Etat-Région (CPER mis en place par la Loi de décentralisation de 1982) renouvelés tous les six ans et ayant pour but de fixer les stratégies de développement pour chaque région.

Enfin, la politique de développement durable est mis en place au niveau local à deux niveaux. Premièrement les communes ou leur « groupement compétent³ » sont poussées, depuis la Loi SRU à mettre en place un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT). Ce schéma est un document de planification stratégique qui définit, à une échelle territoriale

3 La Loi Chevènement de 1999 (Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale) pousse les communes françaises à se regrouper en communauté urbaine, agglomérations ou communauté de communes. Les Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) deviennent la plupart du temps le groupement compétent pour mettre en place un SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale).

choisis par les communes, les objectifs « 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. » (code de l'urbanisme, article L122-1). Le SCoT se matérialise notamment par un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) qui fixe la stratégie de développement du territoire. Deuxièmement, à l'échelle communale, un Plan Local d'Urbanisme (PLU), compatible avec le SCoT qui lui est supérieur, est élaboré afin de mettre en place les règles de construction et d'occupation des sols sur la commune (zonage). Le PLU, tout comme le SCoT, contient un Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD).

La France a aussi mis en place une politique sectorielle d'aménagement du territoire (zone rurale, zone littorale, zone de montagne etc.) qui peut, dans certains cas, financer une politique ou un projet de développement durable, notamment dans le secteur de la valorisation des zones rurales et périurbaines. Concernant plus spécifiquement la gestion de l'étalement urbain et la préservation des espaces agricoles périurbains, l'État français a mis en place deux outils spécifiques. Premièrement la Zone Agricole Protégée (ZAP) - mise en place par la Loi d'orientation agricole de 1999 - vise à délimiter une zone agricole à protéger de la pression foncière. Tous les changements d'occupation du sol dans cette zone seront soumis à l'avis de l'État, par le biais du préfet, et de la chambre d'agriculture. Deuxièmement les PAEN (Périmètre de protection et de mise en valeur des Espaces agricoles et Naturels périurbains) mis en place par la Loi du 23 février 2005 relative au développement des espaces ruraux est un périmètre de protection mis en place par le département. Ce dernier peut exercer son droit de préemption, mener et mettre en place des projets spécifiques sur le périmètre délimité avec l'avis des communes et des populations concernées.

Ces politiques et ces outils d'aménagement du territoire prônent souvent le maintien de l'agriculture périurbain comme moyen de lutter contre les dynamiques d'étalement urbain. Pourtant, elles sont toujours en cours depuis maintenant près de 40 ans et ce, autant en France qu'au Portugal. Les orientations internationales, et surtout européennes pour un développement urbain durable ont été essentielles pour la construction de stratégies communes, même si encadrées, au niveau national, par des systèmes juridiques et administratifs différents. Ici la France semble être en peu plus en avance, notamment en ce qui concerne le code d'urbanisme et la politique sectorielle. Mais chacune de ces politiques se concrétisent, au niveau local par des projets spécifiques.

3. ETUDE DE CAS : L'AGENDA 21 DE GUIMARÃES ET LE SCoT DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE LUNEL

L'incitation au développement durable par les politiques publiques à toutes les échelles - mondiale, européenne, nationale, régionale et locale - permet une gestion et un aménagement des espaces périurbains en lien avec leur vocation agricole. Les différents documents d'aménagement du territoire, les agendas 21, les projets naissant dans le cadre d'une politique contractuelle avec les états ou les régions débouchent sur autant de projets concrets, locaux qui traitent de cette problématique de gestion spatiale de l'agriculture en milieu périurbain. Dans cette partie, nous proposons d'illustrer les dynamiques et les politiques ou incitations politiques que nous venons de décrire, dans deux projets locaux. Premièrement, les incitations internationales au développement durable se matérialisent de plus en plus souvent par la mise en place d'Agenda 21 locaux comme dans le cas de la mise en place d'un agenda 21 local dans la communauté urbaine de Guimarães au Nord du Portugal. Deuxièmement, nous avons vu que la France incite de plus en plus les territoires à se doter d'un SCoT, document ayant pour but de fixer les objectifs de développement durable des territoires. Là encore nous verrons comment cela s'est concrétisé dans un territoire du Languedoc-Roussillon : la communauté de communes du Pays de Lunel.

3.1 L'agenda 21 de l'aire urbaine de Guimarães

Le *concelho* de Guimarães se situe dans le Nord-Ouest du Portugal. En 2003, il devient membre d'une grande région, comprenant des régions portugaises et espagnoles, créé pour mettre en place un agenda 21 appelé « l'axe atlantique ». Cette démarche est déclinée dans chaque grande ville de la région qui fait un agenda 21 local. L'aire urbaine de Guimarães fait le sien en 2004. Celui-ci prend la forme d'une grande démarche de participation de la population dans l'élaboration d'un diagnostic partagé de l'aire urbaine (croissance de la population, évolution de l'occupation du sol etc.) et de l'élaboration d'orientations futures de développement. Cette participation a pris la forme de trois *forums*. Le premier visait à mettre en place le diagnostic, le second un plan d'action et le troisième un plan de mise en place des actions pour faire une charte du développement durable de la ville.

Dans les problématiques abordées lors de ces forums, la place et l'avenir de l'agriculture dans l'aire urbaine a été classée en septième position. Plus globalement, deux grands thèmes ont été placés au cœur de cet agenda 21 local.

Premièrement, **la concentration**. L'une des caractéristiques du Nord-Ouest du Portugal est la diffusion de l'habitat. Cet état de fait est lié à l'histoire de cette région plutôt tournée vers l'industrie mais aussi à l'augmentation récente de la population qui a engendré un étalement des villes moyennes (Braga, Guimarães, Barcelos). La population a perçu la non durabilité de ce type d'habitat et a mis en place un indice de concentration. Par la suite, l'agenda 21 a défini des indicateurs⁴ de cette concentration avec les valeurs de l'aire urbaine en 2004 comparée aux valeurs moyennes de l'axe atlantique et un objectif d'augmentation ou de diminution de ces indicateurs sur 10 ans.

Deuxièmement, **la diversité**. Celle-ci est prise au sens très large du terme c'est à dire autant la diversité sociale que la diversité dans les activités économiques qui composent le territoire ou encore la biodiversité. Le principal objectif pour l'aire urbaine de Guimarães est de viser « l'autosuffisance » (en termes d'emploi et d'alimentation). De la même manière que pour la concentration, des indicateurs ont été mis en place, indicateurs calculés pour Guimarães, pour l'axe atlantique avec des objectifs d'augmentation ou de diminution. Ce thème de la diversité met principalement l'accent sur la préservation de la biodiversité. Celle-ci est assez forte dans cette région où zone cultivées, zones forestières et zones urbanisées se côtoient. Ainsi, le développement des parcs urbains est promu et l'activité agricole traditionnelle, c'est à dire une agriculture familiale avec beaucoup d'auto-consommation et des toutes petites structures, est reconnue comme favorisant la biodiversité contrairement à une agriculture intensive et/ou de monoculture. Enfin, dans cette partie l'accent est mis sur la gestion des risques naturels et, en premier lieu, les incendies de forêts qui touchent énormément cette partie du pays. Certaines mesures de prévention du risque incendie, de mise en place de coupures, de vigie de surveillance ou encore de réserve d'eau sont proposées.

L'agenda 21 local de l'aire urbaine de Guimarães illustre les problématiques de gestion de l'étalement urbain pour un développement durable des territoires. Au niveau local, la population s'est organisé pour établir un diagnostic du territoire, diagnostic qui a révélé un étalement de la ville posant problème pour la mise en place d'infrastructures afin de limiter les trajets en voitures mais aussi des problèmes de risques naturels avec les incendies de forêts. En lien avec les dynamiques identifiées à une échelle plus large de l'axe atlantique, des indicateurs et des objectifs d'évolution de ces indicateurs ont été mis en place. Il serait

⁴ Les indicateurs sont, par exemple, le nombre moyen de trajet par famille et par jour ou encore le taux d'occupation des véhicules etc.

intéressant de voir, 6 ans après, comment ce territoire à évoluer et si des résultats spatiaux sont observables à partir de ce projet participatif.

3.2. Le SCoT de la communauté de communes du Pays de Lunel en Languedoc-Roussillon

La communauté de communes du Pays de Lunel (CCPL) est constituée de 13 communes sur une bande Nord/Sud entre les agglomérations de Nîmes et Montpellier et subie donc l'influence de ces deux grandes villes.

La CCPL a engagé son travail de rédaction d'un SCoT en 2003 et l'a achevé en 2005. Trois orientations principales ont été retenues avec, pour chacune d'elles, des objectifs globaux, des prescriptions opposables (chiffrées et qualitatives) et des recommandations et pistes d'actions. Le SCoT de Lunel n'a pas spatialisé ses objectifs et a laissé le soin aux communes de délimiter les zones urbanisables ou non dans le respect d'un chiffre maximum prescrit par le SCoT.

Les trois orientations sont : « *Un habitat maîtrisé, diversifié, moins consommateur d'espace et plus respectueux du cadre de vie* » ; « *Des activités et des services pour accompagner l'habitat* » ; « *Un espace de respiration et d'équilibre conciliant urbanisation et identité rurale* ».

Ainsi, l'un des objectifs principaux de la communauté de communes est d'endiguer la croissance démographique énorme (moyenne de 2,51% entre 1975 et 2005) que son territoire connaît et ce pour différentes raisons. Premièrement cette augmentation démographique a utilisé beaucoup d'espace car elle s'est faite par étalement des villes et villages (lotissements), ce qui a réduit d'autant les surfaces agricoles. Deuxièmement, le pays de Lunel est sujet à de nombreuses inondations. Une surface considérable est donc classée zone inondable et est inconstructible. Enfin cet étalement de l'urbanisation a contribué au déclassement des paysages et de l'identité rurale et viticole de ce territoire,.

Afin de lutter contre cette augmentation effrénée de la population, le SCoT affirme plusieurs choses. Premièrement, le but de cette communauté de communes n'est pas de ne plus voir augmenter sa population mais simplement de freiner et de mieux contrôler cette augmentation. Pour cela, le SCoT privilégie le développement de l'habitat collectif et limite la construction de nouveaux logements en distinguant quatre zones dans la communauté de communes : la ville centre (Lunel), les villes relais, les bourgs relais et les villages.

Mais ce qui nous intéresse le plus dans l'élaboration de ce SCoT est de voir quelle place prend l'agriculture dans ce contexte périurbain. Ici, la vocation agricole du territoire est affirmée voire revendiquée comme constituante de l'espace et même proclamée comme le cœur de l'identité du lunellois. Ainsi, l'orientation 3 du SCoT relative à « *l'espace de respiration et d'équilibre conciliant urbanisation et identité rurale* » met en avant le caractère rural et agricole de ce territoire afin de maintenir son identité et ses paysages : « *La question de l'identité est fondamentale pour le Pays de Lunel. Le SCoT est un outil d'aménagement du territoire qui peut être le garant de cette identité lunelloise, forte de la diversité de son paysage, de son agriculture et de sa viticulture ainsi que des relations de proximité qui existent entre la ville-centre et les douze villages.* » p.73 du SCoT du Pays de Lunel.

Le SCoT, outil de planification de l'espace, a été l'occasion d'élaborer un diagnostic partagé du territoire, de mettre sur pieds les grandes orientations futures. A Lunel, l'agriculture a été mise au centre du projet de développement du territoire avec la problématique de l'habitat. Ce document a été élaboré avec la consultation de la population qui a notamment été appelé à répondre à un questionnaire sur l'avenir de l'agriculture et de l'espace agricole de leur territoire. Ce questionnaire a débouché sur une demande de circuits courts pour rapprocher producteurs et consommateurs et sur une demande de maintien de la vocation agricole de l'espace.

La participation de la population c'est aussi concrétisé par des groupes de travail autour de problématiques précises : groupe habitat, groupe agriculture, groupe tourisme etc. Enfin,

comme l'oblige le code de l'urbanisme, le document a été soumis à enquête publique avant d'être voté par l'assemblée de la CCPL.

Au final, cet exemple de la communauté de communes du Pays de Lunel, illustre, elle aussi un type de gestion des dynamiques d'étalement urbain et de la place de l'agriculture dans cet étalement urbain. Ici, le territoire a choisis de revendiquer sa vocation agricole afin de garder un cadre de vie plus agréable et cela est notamment passé par une volonté de développer durablement le territoire et de faire de la CCPL « *un espace de respiration entre les agglomérations de Nîmes et Montpellier* » (SCoT, p.72).

CONCLUSION

Dans la décennie de 1990, les dynamiques urbaines ont été très fortes tant au Portugal que dans la région du Languedoc-Roussillon en France. Ces dynamiques prennent des formes étalées et fragmentées et posent des enjeux pour l'aménagement et le développement durable des territoires. Ces enjeux sont traduits par des politiques, à toutes les échelles, de développement durable des villes et des espaces agricoles périurbains dont les objectifs principaux sont de limiter la consommation abusive de l'espace et de reconnaître la fonction des espaces agricoles dans le système urbain. Ces objectifs sont plus ou moins affichés et plus ou moins visibles au niveau opérationnel (celui de l'échelle locale). Ainsi, des projets locaux, soit initiés par les populations locales en partenariat avec leur représentants politiques (cas de l'agenda 21 de Guimarães) soit lors de la mise en place de documents de planification (cas du SCoT de Lunel), se mettent en place et valorise/protège les espaces agricoles périurbains tout en œuvrant pour une concentration du bâti. Mais la valorisation de l'agriculture au sein d'une politique de développement durable n'est pas toujours évidente. Les espaces forestiers ou naturels sont souvent au centre des politiques de développement durable et l'agriculture est soit oublié soit très peu abordée. Or, si l'on reprend les trois piliers du développement durable, à savoir l'économique, le social et l'environnemental, la préservation de la vocation agricole à proximité des villes œuvre pour les trois. D'un point de vue économique elle permet le maintien des agriculteurs, d'un point de vue social - grâce à des liens entre producteurs et consommateurs et au développement d'une agriculture d'autoconsommation - elle permet la rencontre entre des catégories sociales différentes voir un complément de revenu pour des familles pauvres et enfin d'un point de vue environnemental l'agriculture maintien des ceintures vertes autour des villes et une biodiversité.

REFERENCES

- Abrantes, P., 2007, *La métropolisation au Portugal: processus et politiques spatiales*, Thèse de doctorat, Paris, Paris-IV et FCSH (<http://e.geo.fcsh.unl.pt>).
- Abrantes P., Soulard C., Jarrige F., Laurens L., 2008, *Dynamiques urbaines et mutations spatiales agricoles en Languedoc-Roussillon: analyse et modélisation géographique*, Rapport INRA-SAD, Montpellier, UMR 951 Innovation.
- Abrantes P., Soulard C., Jarrige F., Laurens L., 2010, Dynamiques urbaines et mutations des espaces agricoles en Languedoc-Roussillon (France), *Cybergeo : European Journal of Geography : Espace, Société, Territoire*, n° 485 [mis en ligne le 13 janvier 2010] (<http://cybergeo.revues.org/index22869.html>)
- Abrantes, P. Pimentel, D., Tenedório, J.A., 2010, Metropolitan Dynamics typology of the Portuguese urban system, *The Open Urban Studies Journal*, n° 3, 68-77
- Arlaud, S., Jean, Y., Royoux, D., (Coord.), 2005, *Rural-urbain: Nouveaux liens, Nouvelles frontières*, Rennes, PUR, 506 p.
- CE (Commission Européenne), 1999, *SDEC: Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 94 p.
- IFEN, Corine Land Cover – France (<http://www.ifen.fr>)

Étalement urbain, dynamiques agricoles et politiques périurbaines
Abrantes, P., Clément, C., Soulard, C., Jarrige, F., Laurens, L.

- IGP, Corine Land Cover – Portugal (<http://www.igp.pt>)
- Jarrige F., 2004, Les mutations d'une agriculture méditerranéenne face à la croissance urbaine. Dynamiques et enjeux autour de Montpellier, *Cahiers Agricultures*, No.1, 64-74.
- Jean, Y., Baudelle, G., 2009, L'Europe, Aménager les territoires, Paris, Armand Colin, 424 p.
- LegiFrance, code de l'urbanisme, France (<http://www.legifrance.gouv.fr>)
- PORTUGAL, Direcção Geral de Ordenamento do Território e Urbanismo, *Programa nacional da política de ordenamento do território* (<http://www.territorioportugal.pt>)
- Rouzier J., (dir.), 2002, *Le Languedoc Roussillon – 1950-2001: histoire d'une mutation*, Toulouse, éditions Privat.
- SCoT du Pays de Lunel (http://www.cc-pays-lunel.fr/ccplunel/page.php?id_rubrique=364)
- Volle J.-P., 2002, Entre Montpellier et Marseille, aires urbaines et espaces métropolitains, *Revue de l'économie méridionale*, No.199, 275-287.