

Agriculture(s) et projet urbain durable : issues incertaines, destinées imprévisibles

Le SCoT du Grand Clermont (Auvergne, France)

Salma Loudiyi, Caroline Maury et Sylvie Lardon

Volume 11, numéro 2, septembre 2011

Acteurs et projets au cœur des agricultures urbaines et périurbaines

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1009358ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Loudiyi, S., Maury, C. & Lardon, S. (2011). Agriculture(s) et projet urbain durable : issues incertaines, destinées imprévisibles : le SCoT du Grand Clermont (Auvergne, France). *VertigO*, 11(2).

Résumé de l'article

À travers l'exemple de l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale du Pays du Grand Clermont, dispositif de planification territoriale, l'article montre comment l'agriculture est intégrée à un projet urbain de développement. La prise en compte de l'agriculture dépend des acteurs présents durant le processus et de l'interaction entre ces acteurs durant la durée d'élaboration du projet. Une participation plus ou moins importante d'une diversité d'acteurs au dispositif, leur poids respectif dans celui-ci, leurs stratégies et leurs intérêts, sont autant de variables qui ont une incidence sur la prise en compte de l'agriculture dans la planification territoriale.



Salma Loudiyi, Caroline Maury et Sylvie Lardon

Agriculture(s) et projet urbain durable : issues incertaines, destinées imprévisibles

Le SCoT du Grand Clermont (Auvergne, France)

Introduction

- 1 Dans un contexte de développement des concurrences entre métropoles tant au niveau international que sub-national (Harvey 1989, 2010), induit par les nouveaux régimes d'accumulation du capital¹, les agglomérations urbaines doivent tout à la fois armer leur économie, se garantir un certain degré de compétitivité et offrir un cadre de vie optimal. L'accroissement d'une compétition territoriale pour la captation des ressources est porté aujourd'hui par des stratégies urbaines qui doivent allier compétitivité et attractivité, tout en garantissant les bases d'un développement urbain durable. Dans cette équation à trois variables, l'impératif économique reste souvent prépondérant. En effet, le débat sur la mondialisation de l'économie et ses effets territoriaux met bien souvent la compétitivité au sommet des préoccupations politiques (Ingallina, 2007). Dans ce contexte, la tendance à la polarisation des activités et des populations, interpelle directement la gestion de la consommation des espaces ouverts (Bertrand et al, 2006) et par conséquent, celui de la transformation des liens ville-campagne.
- 2 La périurbanisation en France, largement décrite par nombre d'auteurs (p.ex. Dezert et al, 1995 ; Vanier et Roux, 2008 ; Vanier, 2010) renouvelle les relations ville-campagne (Mathieu, 1998) et les représentations associées aux différents espaces. Les espaces ouverts ont longtemps eu une fonction de réserve foncière pour les besoins de la croissance urbaine. L'étalement urbain a généralement contribué à la reconfiguration des structures foncières de ces espaces ouverts, le plus souvent agricoles (Jarrige, 2004 ; Serrano, 2005). Il n'a pas été sans effet non plus, sur la requalification des divers types de productions agricoles et leur localisation (Jarrige et al, 2003 ; Jouve et Napoléone, 2003). L'artificialisation des terres agricoles n'est pas un fait nouveau. C'est un processus initié dans les années 60, en France (et plus généralement en Europe), mais qui a tendance à s'accélérer sur les dernières décennies². Il interroge aujourd'hui, de manière frontale la consommation des ressources non renouvelables (les espaces, mais aussi les énergies fossiles p.ex.), les modalités de régulation des usages et plus largement la durabilité des systèmes territoriaux.
- 3 En France, le renouvellement de l'action publique induit par la transformation du rôle de l'État dans les territoires et la décentralisation des pouvoirs a contribué à la reconfiguration des modalités de planification territoriale. La loi Solidarité et renouvellement urbain a institué de nouveaux outils de planification à l'exemple du Schéma de cohérence territoriale (SCoT). Ainsi, le SCoT est un instrument d'action publique qui a renouvelé la conception de la planification autrefois ancrée dans une dimension purement technique (où les enjeux spatiaux dominaient), en y introduisant des visions plus stratégiques et prospectives propres aux démarches de projet (Loudiyi, 2008). Le SCoT vise à mettre en cohérence un ensemble de politiques publiques de nature sectorielle et sa conception repose sur une démarche de concertation imposée par le code de l'urbanisme. La diffusion de principes d'action relatifs à l'intégration d'un ensemble de secteurs d'activité (habitat, urbanisme, transport, agriculture, environnement, etc.) et d'un ensemble d'acteurs d'horizons différents (élus, État, représentants professionnels, associations, etc.) interroge les modalités de gouvernance autour de la construction d'un projet urbain (Loudiyi, 2008) et particulièrement, l'intégration de l'agriculture (espaces, acteurs et activités) dans ces processus. Cet article envisage de saisir l'évolution de la prise en compte de l'agriculture dans un projet urbain en suivant les différentes phases de construction du projet et les temps dédiés à la participation qui y sont associés. Il examine le cas du SCoT du Grand Clermont en illustrant la manière dont les

processus de gouvernance se construisent au fur et à mesure, élargissant ainsi les conceptions et les visions portées par une variété d'acteurs partie prenante de ce dispositif d'action publique.

4 Nous présenterons d'abord, notre cadre conceptuel et notre itinéraire méthodologique, en précisant nos hypothèses de travail pour exposer par la suite, les principales phases de construction du projet du SCoT du Grand Clermont, en déclinant les formes de participation. La troisième partie replacera ensuite l'agriculture dans ce processus en analysant la transformation graduelle de la place qu'elle occupe dans le projet urbain. Avec l'élargissement du processus de participation, les représentations de l'agriculture se diversifient. Enfin, dans une dernière partie, nous proposons une lecture des modalités de traitement de l'agriculture dans le SCoT du Grand Clermont, laissant voir les diverses stratégies d'aménagement et développement associées à son intégration dans le projet.

Cadre conceptuel et itinéraire méthodologique :

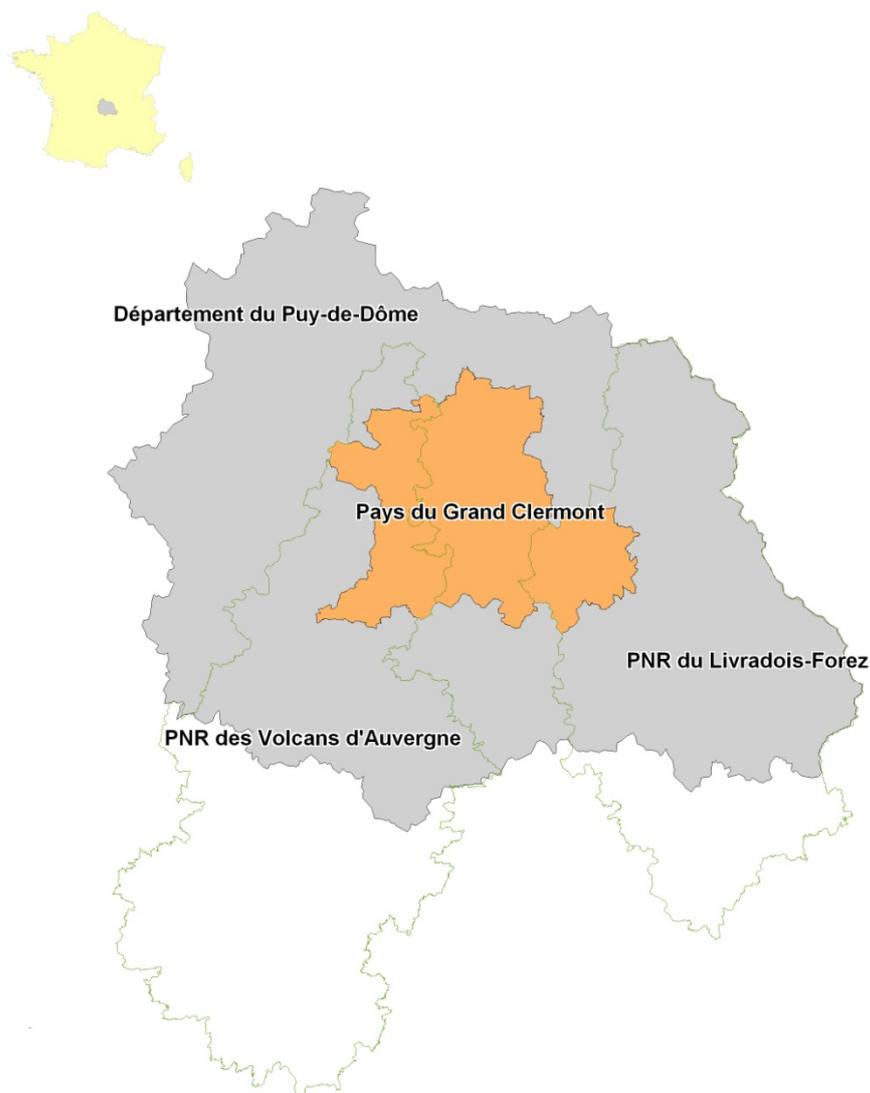
Le cadre conceptuel

5 Les dynamiques territoriales associant villes et périphéries interpellent les politiques publiques, qui en matière d'aménagement du territoire, ont initié un virage important à l'orée de la décennie 2000³, notamment autour des dispositifs de planification territoriale. Le paradigme du développement durable s'insère ainsi dans les conceptions de l'action publique territoriale en France. La prise en compte des différentes dimensions du développement, la transversalité des enjeux et la participation d'une palette plus large d'acteurs sont, aujourd'hui, les ingrédients incontournables pour conduire les projets d'aménagement du territoire. Les nouveaux référentiels de l'action publique donnent au projet, une place centrale dans la conduite des politiques publiques (Pinson, 2009). La planification territoriale n'est pas en reste. Concernant la prise en compte de l'agriculture dans les projets urbains, le renouvellement des outils de la planification a favorisé la participation des agriculteurs aux politiques d'aménagement à l'échelle locale (Germain et al, 2006 ; Bertrand et al., 2006 ; Duvernoy, 2002, Bacconnier-Baylet, 2007 ; Poulot, 2008) et supra-locale (Duvernoy et al, 2005 ; Jarrige et al., 2009). Cependant, les travaux publiés sur la question soulignent tous d'une manière ou d'une autre, la fragile position de l'agriculture dans le champ urbain. La question agricole peut être occultée dans la politique locale comme faire l'objet de négociations autour de sa gestion (Thareau, 2006). Si la profession agricole reste légitime pour représenter ses intérêts dans les projets urbains, des acteurs émergent pour porter d'autres visions et d'autres intérêts autour de l'agriculture. Ils constituent un groupe très hétérogène notamment en ce qui concerne les intérêts et les enjeux qui les portent : ce sont des élus, des techniciens, des militants associatifs, des agriculteurs, les uns préoccupés par la préservation de certaines caractéristiques de leur environnement, les autres ayant des préoccupations liées à leurs activités économiques et la pérennité et celles-ci. Cette situation caractérisée par la pluralité des représentations et des intérêts relatifs à l'agriculture, la complexité institutionnelle (il n'existe pas un lieu unique de pouvoir et de décision), une frontière public/privé de plus en plus floue et un rapport particulier à l'autorité illustré par des politiques publiques plus horizontales, plus souples et moins contraignantes est caractéristique de la gouvernance territoriale (Pasquier et al. 2007). La question agricole n'échappe pas aux transformations de l'action publique locale. En outre, la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture et son intégration dans les projets urbains change de fait, les modalités de sa gouvernance (Duvernoy et al, 2003). En effet, à partir du moment où l'agriculture revêt d'autres fonctions que celle relative à la production de biens alimentaires, à savoir la préservation de biens communs (paysage, biodiversité, bien-être social, etc), elle devient bien public autour duquel interagissent un ensemble d'acteurs concernés. Ainsi, même si les outils de planification territoriale instituent la participation large comme principe, la reconnaissance de l'agriculture dans sa diversité voire sa complexité n'est toutefois jamais fixée ni garantie. Cela dépend des acteurs en présence, des enjeux à traiter, des cultures de l'urbanisme, du système politique local entre autres (CERTU, 2008), mais aussi des modalités de la participation des acteurs (processus ouverts ou fermés).

- 6 Avec la notion de forum, B. Jobert (1998) souligne l'importance des acteurs sociaux dans la définition des problèmes publics. Au sein de ces forums, définis comme des lieux où prédominent les débats et les controverses autour du sens de l'action publique (Jobert, 1998), des référentiels se construisent avant de s'imposer dans le champ du pouvoir via la constitution de communautés reliant entre eux certains acteurs des arènes⁴ et des forums (Desage et Godard, 2005). La gouvernance territoriale autour d'un projet urbain peut être ainsi envisagée comme une alternance d'arènes et de forums alliant des acteurs, suivant une logique processuelle. En ce sens, elle peut être lue comme un processus d'augmentation des capacités d'acteurs à partir de l'articulation de leurs ressources, savoirs, compétences et objectifs (Goodwin, 1998).
- 7 Dans le cadre de cet article, l'analyse du SCoT du Grand Clermont nous permettra d'illustrer un processus de construction d'un projet urbain et les modalités de prise en compte de l'agriculture dans le projet collectif. Il permettra d'approcher la question de l'imbrication des processus d'action publique dans le social (Callon et al. 2001), et plus spécifiquement celle du rôle des acteurs sociaux dans la définition des problèmes publics (Hassenteufel, 2008). Les différentes étapes de l'élaboration alternent phases d'ouverture et de fermeture du processus de gouvernance territoriale. Les expériences participatives menées dans le cadre du SCoT du Grand Clermont peuvent être assimilées à une alternance de forums et d'arènes, au sein de laquelle différents types d'acteurs sont sollicités pour participer à la construction collective du projet urbain. Les rythmes de la participation et leur nature, concourent au sens donné par les acteurs présents à l'agriculture et surtout à la place de celle-ci dans le futur dispositif de SCoT. Dans le cas présenté, les visions de l'agriculture varient. L'intérêt d'une telle analyse réside dans la comparaison avec la place réservée à l'agriculture durant les différentes étapes du processus de construction du SCoT (diagnostic, vision stratégique, orientations, ateliers de mise en œuvre du SCoT). L'hypothèse est que la place de l'agriculture, mais aussi la conception de cette dernière, est beaucoup plus large et moins traditionnelle que celle des élus présents dans les arènes. Les ouvertures du processus participatif permettent l'intégration d'acteurs nouveaux dans des forums où de nouvelles visions ou conceptions alternatives renouvelleraient la place de l'agriculture dans le SCoT.

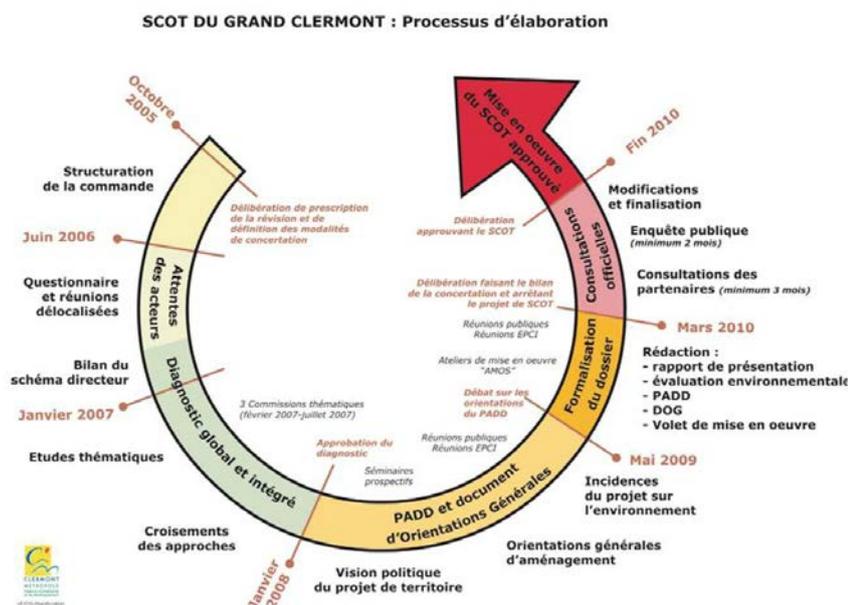
Matériel et méthode :

- 8 Le SCoT du Grand Clermont (figure 1) est un projet qui réunit dix intercommunalités et trois communes isolées⁵. Le territoire organisé autour de l'agglomération de Clermont-Ferrand, métropole de 350.000 habitants, située dans la région Auvergne (France). Le périmètre du SCoT correspond à celui du Pays⁶ du Grand Clermont et englobe une grande partie de l'aire urbaine clermontoise (90 % de la population). Fort de quelque 400 000 habitants, un des enjeux majeurs du territoire est d'augmenter son attractivité résidentielle (attendre 500 000 habitants en 2030) et économique, en consolidant son appareil productif et en le spécialisant dans les filières d'excellence (alimentaire-nutrition-santé, p.ex.). Le Pays du Grand Clermont a la particularité de contenir des espaces naturels et agricoles emblématiques : la chaîne des Puy à l'Est (qui a engagé une démarche de labellisation UNESCO) ou encore les Limagnes, parmi les terres les plus fertiles en France (plaines de grandes cultures intensives). Le périmètre du pays est par ailleurs, sécant avec deux territoires de projets, à l'Ouest, le Parc Naturel Régional des Volcans d'Auvergne, à l'Est, le PNR du Livradois-Forez. La gestion du pays du Grand Clermont est justifiée par des discours similaires aux autres agglomérations et s'inscrit ainsi dans des enjeux globaux (européens, nationaux, voire mondiaux). La durabilité des systèmes territoriaux trouve sa place pour orienter enjeux économiques, sociaux et environnementaux. La densification, le renouvellement urbain, le polycentrisme, les trames d'espaces naturels et agricoles forment le vocabulaire du projet du Pays et de la démarche de planification en cours (le SCoT). Les discours relatifs à la gestion du Grand Clermont, et les notions qui l'émaillent s'inscrivent toutefois, dans un espace original où le poids des enjeux habituels du développement durable se trouve modifié. La démarche SCoT, engagée en 2006 a pour objectifs à la fois de hisser l'agglomération clermontoise au panthéon des métropoles qui comptent au niveau national et européen et de préserver un cadre environnemental exceptionnel.

Figure 1. Situation géographique du périmètre du SCoT du Grand Clermont.

- 9 Comme le code de l'urbanisme le stipule, le SCoT prévoit une phase de diagnostic qui fixe les enjeux et les principes d'action, une phase de réalisation du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et un document d'orientation générale (DOG) qui contient l'essentiel des prescriptions règlementaires du SCoT. Dans le cas clermontois, les acteurs locaux ont rajouté une étape supplémentaire, des ateliers dits de mise en œuvre du SCoT (dit AMOS) où il s'agissait de réfléchir à la mise en œuvre concrète des prescriptions du dispositif. Le processus qui a duré près de cinq années a été une occasion particulière pour traiter la question agricole et l'intégrer de manière inattendue dans le projet urbain.
- 10 La démarche qui a présidé au recueil des matériaux empiriques de la recherche est une démarche collective. Au sein de l'équipe, une partie des chercheurs (équipe A) a adopté une démarche de recherche-action tandis que d'autres chercheurs (équipe B) ont élaboré un protocole d'enquête fondé sur l'observation directe, l'analyse de documents et l'entretien semi-directif qui a permis d'analyser la place de l'agriculture dans le SCoT, son évolution durant le processus de construction du SCoT, de même que l'impact des procédures participatives sur cette dernière⁷.

Figure 2. Itinéraire méthodologique de la recherche

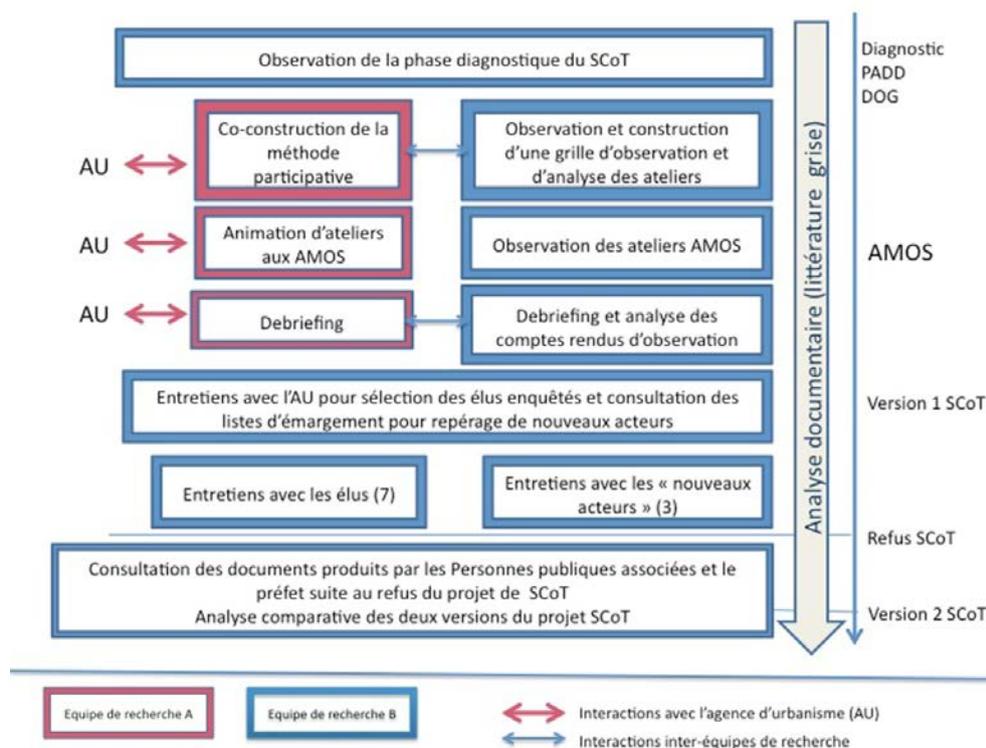


- 11 La figure 2 restitue les principales étapes de la recherche. La première étape a consisté à analyser les documents produits lors des différentes phases du SCoT pour y rechercher des éléments sur les modalités de traitement de l'agriculture. Les résultats de l'observation directe réalisée lors de la phase du diagnostic (Loudiyi, 2008) et la consultation des comptes-rendus d'atelier produits à l'issue de cette première étape ont été repris au prisme de la question agricole. Les étapes suivantes comprennent l'observation directe des AMOS, des enquêtes auprès des acteurs participant à la réalisation du SCoT et l'analyse de productions documentaires issues du dispositif.
- 12 L'observation : L'Agence d'urbanisme (AU) ayant sollicité un appui méthodologique pour l'organisation des AMOS, une partie de l'équipe y a participé (équipe A). L'autre partie de l'équipe s'est consacrée à l'observation de la construction du processus (équipe B). Ce « dédoublement » de l'équipe nous a semblé un avantage, car il permettait d'avoir accès de façon proche à l'élaboration du dispositif sur lequel nous souhaitons mener la recherche, tout en maintenant la distanciation nécessaire à ce même objet de recherche. L'équipe dédiée à l'observation n'a ainsi jamais été impliquée dans la construction du processus. La possibilité d'observer le dispositif en train de se faire a d'ailleurs été posée comme une condition à la collaboration avec l'AU. Lors de la réalisation des ateliers des AMOS, cette dichotomie de l'équipe a été maintenue puisque si certains membres (A) ont animé des ateliers, d'autres (B) ont gardé un statut d'observateur, du début à la fin du processus. Ce statut a permis d'observer au plus près le dispositif. Ce temps constitue la deuxième étape de la recherche.
- 13 Les enquêtes : Après les AMOS et le retour avec l'AU, les membres de l'équipe (B) ont poursuivi la recherche en réalisant des entretiens semi-directifs avec les techniciens de l'agence d'urbanisme, pour identifier les élus à enquêter⁸. Le repérage des acteurs « nouveaux entrants » dans le dispositif a été effectué suite à un travail sur les listes d'émargement fournies par l'agence d'urbanisme. Une dizaine d'entretiens a été réalisée par la suite, pour comprendre les effets de la participation sur l'action publique et en tirer des éléments de compréhension des modalités de prise en compte de l'agriculture dans le projet urbain clermontois.
- 14 L'analyse documentaire : Tout au long de la recherche, une analyse documentaire des productions autour du SCoT a été poursuivie pour décrypter les enjeux, les principes d'action et les positionnements politiques des acteurs et leurs évolutions. Plus particulièrement, il s'agissait de resituer chaque production de document réglementaire dans le contexte de sa production : première version du projet, avis des personnes publiques associées, avis de l'État (Préfet), seconde version du projet. La démarche consiste à reconstruire la logique processuelle de la prise en compte de l'agriculture par le dispositif SCoT.

La démarche d'élaboration du SCoT du Grand Clermont : acteurs et processus de construction du projet urbain

- 15 L'histoire de l'élaboration du SCoT s'inscrit dans la continuité de la charte et du contrat de Pays du Grand Clermont. La réflexion sur la mise en place du pays du Grand Clermont a en effet été amorcée dès 2001 par la communauté d'agglomération de Clermont Communauté, la communauté de communes de Riom Communauté et le Conseil Général du Puy-de-Dôme. Le projet a été animé par un syndicat mixte⁹, le SEPAC (syndicat d'élaboration et de programmation de l'agglomération clermontoise). Il est une "réincarnation" du précédent syndicat mixte chargé de l'élaboration du schéma directeur (SD) de l'agglomération. Le SEPAC est saisi en 2002 pour l'élaboration du projet de Pays, dont le contrat sera signé en 2004. En 2006, il se mobilise pour la révision du SD de 1995, qui prendra la forme de l'élaboration d'un SCoT sur le périmètre du Pays. Les acteurs locaux visent ainsi « l'efficacité en évitant la multiplication des démarches, des échelles et des structures »¹⁰. Ces objectifs rejoignent le principe de la continuité de l'action publique et de l'organisme qui tient à jour les documents de planification, en somme la « mémoire » du processus de planification.
- 16 Les communes et les EPCI (établissement public de coopération intercommunale) situés sur le périmètre du SD de 1995 sont invités dès l'origine à participer à la conception du futur Pays avec une possibilité d'adhésion au cours du processus des territoires limitrophes. À ce stade, le projet est conçu comme une démarche collective fondée sur l'adhésion des territoires à une vision partagée¹¹. L'élargissement du périmètre du SD a pour vocation de tenir compte de l'évolution du territoire. Avec l'élargissement Le SEPAC représente l'instance qui assure le portage politique du SCoT : qui permet aux élus de se mettre d'accord sur les grandes orientations politiques et qui assure un engagement pérenne des élus dans la fabrication du SCoT. Le syndicat mixte valide les grandes étapes de la démarche et la méthodologie utilisée. Il se présente aussi comme « l'outil de réflexion prospective et d'organisation du Grand Clermont » et se définit comme « une instance de gouvernance, un espace de réflexion et de dialogue »¹². Les délégués des intercommunalités siégeant au sein du Comité Syndical du SEPAC décident des orientations du SCoT par délibération. Les décisions sont préparées par trois commissions d'élus¹³, par le bureau du SEPAC et par le comité de pilotage du SCoT. La gouvernance du SEPAC se décline ainsi à travers une communauté d'intérêts (le comité syndical représentant la population du Pays) et une communauté d'action (un bureau, des commissions, un comité de pilotage). La planification stratégique, à travers le SCoT, s'énonce ainsi comme un projet essentiellement politique, piloté en conséquence par les élus locaux qui en ont l'initiative et qui en gardent la maîtrise jusqu'à son aboutissement. L'agence d'urbanisme assure la maîtrise d'œuvre et l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Les travaux des commissions d'élus sont étayés par des études et diagnostics réalisés par des « groupes thématiques techniques » qui réunissent une diversité d'acteurs : agence d'urbanisme, techniciens des intercommunalités, bureaux d'étude spécialisés, services de l'État, organismes gestionnaires, acteurs socio-économiques, etc. L'attente du SEPAC envers son maître d'œuvre se manifeste à travers trois points : « une écoute et une concertation avec les élus dans un esprit de solidarité », « une méthode et une qualité du travail », « le respect du calendrier et du coût du projet »¹⁴. Ainsi, le déroulement de la première phase d'élaboration du SCoT, « le diagnostic partagé », va être structuré et contraint par ce cadre.
- 17 L'élaboration du SCoT a été formellement engagée en 2005¹⁵. Elle consiste à réaliser (i) un diagnostic partagé par les acteurs locaux, qui stabilise les enjeux à traiter et les problèmes à résoudre par la communauté, (ii) un Plan d'aménagement et de développement durable (PADD) qui livre le projet politique et la vision stratégique des acteurs, puis (iii) un document d'orientations générales (DOG) qui décline les orientations d'aménagement définissant les principes d'action du projet urbain. Dans l'ensemble de ces séquences, la participation des acteurs revêt plusieurs formes qui s'articulent dans l'élaboration du SCoT : consultation, information et concertation se succèdent pour assurer les bases d'une action collective autour du projet urbain.

Figure 3. Temps d'élaboration du SCoT du Grand Clermont



Source : Agence d'urbanisme Clermont Métropole

Des préalables pour assurer une mobilisation des acteurs territoriaux : consultation et information.

- 18 Située à l'amont de la démarche, une phase de consultation et d'information est organisée avant d'engager la construction du diagnostic partagé du Grand Clermont entre juin 2006 et janvier 2007 (figure 3). La consultation consiste en une large enquête sur les « attentes des acteurs »¹⁶ du processus engagé. Elle vise à « recueillir les ressentis des acteurs sur le SD et la charte du Pays, et [à] comprendre leurs préoccupations vis-à-vis du SCoT ». C'est surtout une étape qui vise à mobiliser et impliquer le maximum d'acteurs dans le processus, à rappeler les grands enjeux à traiter et à donner enfin, le signal de début du processus. L'enquête révélera une participation variable des acteurs selon les territoires d'action (Loudiyi, 2008) et des tensions entre échelles concernant les grands enjeux de développement urbain et de préservation des espaces (Ségas et Loudiyi, à paraître). La consultation est immédiatement suivie par la publication et la diffusion d'un document faisant le bilan de l'évolution urbaine du territoire entre 1995 et 2005¹⁷. Ce bilan met l'accent sur les enjeux de l'étalement urbain en désignant les territoires où le processus d'urbanisation a été le plus flagrant. Il se présente ainsi comme une problématisation des enjeux, donne les premiers éléments d'interprétation causale des problèmes à résoudre. Le bilan définit en creux les valeurs dont il faudra assurer le respect pour traiter des problèmes, en particulier, le respect d'une efficacité foncière¹⁸. Les principes d'action seront par la suite élaborés à partir de ce savoir constitué sur le territoire et les valeurs communes des acteurs. La consultation et l'information préalable à l'élaboration du SCoT construisent progressivement un référentiel d'action publique dans le Grand Clermont qui cimente les liens entre acteurs.

Modalités d'une « concertation locale » autour du SCoT ?

- 19 La concertation locale est menée à plusieurs niveaux lors de l'élaboration du projet du SCoT. Elle se traduit à travers l'organisation de plusieurs scènes de coordination réunissant les acteurs territoriaux jugés légitimes¹⁹ pour participer au processus. La nature des acteurs partis prenantes varie suivant les étapes du projet : le diagnostic (i) posant une vision partagée des enjeux territoriaux est ouvert aux élus et aux personnes publiques associées tel que le code de

l'urbanisme le stipule (Étape correspondant au « diagnostic global et intégré » de la figure 3) ; (ii) la conception du plan d'aménagement et de développement durable (PADD) du territoire qui traduit la vision stratégique et politique du projet, semble être un processus « plus fermé » que le précédent. Il est porté essentiellement par les élus ; (iii) la réalisation du document d'orientations générales (DOG) sensé donner des orientations prescriptives associe des acteurs de manière plus ouverte, mais la prise de décision semble, elle, réservée à certaines catégories d'acteurs²⁰. Ces deux étapes sont confondues dans la figure 3. (iv) Les acteurs « innovent » par la suite en dépassant les cadres fixés par le code de l'urbanisme en organisant des Ateliers de Mise en Œuvre du SCoT (AMOS), dont les objectifs sont de produire des idées nouvelles pour l'application concrète du projet (Étape formalisation du projet en figure 1). La démarche AMOS est le seul moment où le processus est le plus ouvert associant des acteurs de différents horizons.

Un « jeu de carte » pour construire une vision partagée du territoire

20 Pour construire le diagnostic du SCoT, forme de représentation et de problématisation générale du territoire et de ses enjeux, un outil d'animation est proposé par l'agence d'urbanisme aux élus : un jeu de cartes²¹. Cet outil est présenté aux acteurs participant au diagnostic, comme étant innovant et inédit (Loudiyi, 2008)²². Le jeu doit mobiliser les acteurs territoriaux, doit faciliter l'interaction et les échanges entre ces acteurs et doit permettre de construire un diagnostic partagé et une vision commune du territoire. Les éléments de connaissance mobilisés sont issus de travaux de diagnostics thématiques de “ groupes techniques thématiques ” (GTT)²³ réunis pour le SCoT. Les acteurs conviés à la co-construction du diagnostic sont d'abord les élus politiques représentants les EPCI²⁴ adhérentes au SCoT, les élus référents du SEPAC²⁵ et les personnes publiques associées²⁶. Les acteurs participants sont soit volontaires soit cooptés. Chaque séance devait réunir 30 à 40 personnes autour d'une thématique précise et fixée à l'avance. La concertation locale autour du diagnostic du SCoT s'est déroulée entre janvier 2007 et janvier 2008, date de son approbation (fig. 3). Dans les faits, chaque séance réunissait approximativement 10 participants, le maximum étant atteint pour les commissions traitant des problématiques économiques. Dans son bilan de concertation,²⁷ l'agence d'urbanisme voile ce manque dans la participation à partir du décompte des acteurs présents, toutes séances confondues²⁸.

21 Les résultats de l'exercice sont présentés par la suite à l'ensemble des EPCI adhérentes lors de “ réunions de concertation déconcentrées ” dans le cadre des conseils communautaires. Un représentant de la commission SCoT du SEPAC, extérieur au territoire, est généralement présent pour accompagner les débats. La “ concertation ” avec le public autour du diagnostic sera mise en œuvre à partir d'une exposition et d'un débat entre élus dans le cadre d'une foire internationale²⁹. Le diagnostic sera approuvé par la suite en janvier 2008. La foire est l'occasion de « se concerter » avec la société civile.

Un resserrement du cercle participatif pour la réalisation du PADD et du DOG

22 Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), soit le projet politique de territoire qui fixe et stabilise le socle du projet, énonce les valeurs et les principes d'action a été produit à partir de quatre séminaires prospectifs³⁰ proposés aux élus du syndicat mixte en janvier 2008. La participation à ce stade est moins médiatisée et concerne une catégorie d'acteurs jugés légitimes pour la prise de décision, soit d'abord les élus décideurs et des « personnes ressources issues d'organismes »³¹. Les résultats de ces séminaires sont ensuite soumis pour avis aux groupes techniques du SCoT pour recueillir des propositions sur le projet politique tel qu'esquissé lors des séminaires³². L'avis des services de l'État sera recueilli en mai 2008. Les acteurs porteurs du projet SCoT profiteront par la suite de la tenue d'une manifestation grand public³³ pour organiser des débats entre le représentant de l'État et de quelques élus régionaux et extra-régionaux. Le bilan de la concertation note que 150 personnes ont été invitées à débattre dans le cadre des ateliers proposés. Ces étapes qualifiées de « réunions de concertation » par les acteurs du SCoT se poursuivront par une présentation au sein de 3 EPCI du territoire du SCoT. La construction du projet stratégique et politique apparaît

ainsi comme assez fermée sur une catégorie d'acteurs décideurs avec des processus itératifs de consultation/information à l'endroit d'une population plus large de personnes jugées légitimes. De la même manière, pour la définition des orientations d'aménagement (le DOG), la participation se déclinera à travers des "réunions de travail" des groupes techniques d'une part, et des échanges bilatéraux entre les techniciens de l'agence d'urbanisme et les représentants de certains secteurs d'activité représentants de différents segments d'intérêts. Une séance de travail est par exemple dédiée à l'agriculture ou sur l'organisation multipolaire du territoire. Ces séances sont ensuite approfondies sur certains sujets ; ainsi les techniciens de l'agence organisent un groupe de travail sur « les possibilités de protection stricte de certaines terres agricoles en présence des filières maraîchères, des éleveurs ovins et bovins de la chaîne des Puys, de la fédération viticole, du conseil général et du conseil régional » (bilan de la concertation, 2011). La même méthode de « concertation » semble être privilégiée : les résultats des groupes de travail font ensuite l'objet de présentation et de point d'information auprès des EPCI adhérentes pour « recueillir les attentes et remarques des élus des différents territoires », soit une population d'élus plus large que celle qui siège dans le comité syndical du Grand Clermont.

Les AMOS : le redéploiement de la concertation locale

Les AMOS sont organisés en juin 2009. Il s'agit de quatre moments de concertation organisés suivant les quatre grandes orientations dégagées dans le PADD³⁴. C'est un dispositif pensé et souhaité par les techniciens de l'agence d'urbanisme et de quelques élus qu'ils ont su rallier à cette cause. Il se présente comme un moment situé à l'aval du processus SCoT alors qu'il y est pleinement intégré. Les acteurs participants sont quantitativement plus nombreux dans les ateliers que durant la phase diagnostique et l'on voit émerger de nouveaux acteurs dans le processus. En effet, les AMOS ont eu lieu à un moment particulier du dispositif SCoT (cf figure 3). Ils arrivent en fin de dispositif d'élaboration du projet, juste avant la phase des avis de l'État et des personnes publiques associées. À ce moment-là, les techniciens de l'agence d'urbanisme indiquent qu'ils ont fait le constat que le SCoT « en l'état était inopérant sur certaines questions ce qui risquait d'engendrer de la frustration »³⁵. Il était alors très important selon eux de « garder la dynamique » engendrée par le processus de SCoT en lançant le volet mise en œuvre en même temps que le SCoT. Dès lors ils ont mis en place des arguments destinés à convaincre des élus, dont certains étaient assez réticents (et prudents), craignant de fragiliser un processus encore non validé.

Guidés par l'idée que les AMOS devaient permettre à la fois de dégager des idées « d'actions concrètes et innovantes qui [nous] font avancer dans nos pratiques pour mettre en œuvre le SCoT », mais aussi de former des « ambassadeurs du SCoT dans les communautés de communes et les différentes collectivités »³⁶, l'équipe de l'agence d'urbanisme a apporté un soin particulier à la constitution des listes de participants sur lesquelles elle avait une totale maîtrise.

L'analyse des listes d'émargement des participants aux AMOS, et les entretiens ultérieurs réalisés auprès des techniciens de l'agence d'urbanisme, montrent une sélection des participants différenciée selon l'avis des techniciens quant à leurs qualités supposées. Les techniciens de l'agence d'urbanisme distinguent en fait quatre groupes : Les élus communautaires et les maires, les institutionnels, les personnes publiques associées (cf code de l'urbanisme), les « associations, personnes ressources, fédérations ». Une liste a été constituée et enrichie depuis 2002. Les acteurs désignés ainsi sont « des gens qui comptent » selon les techniciens.

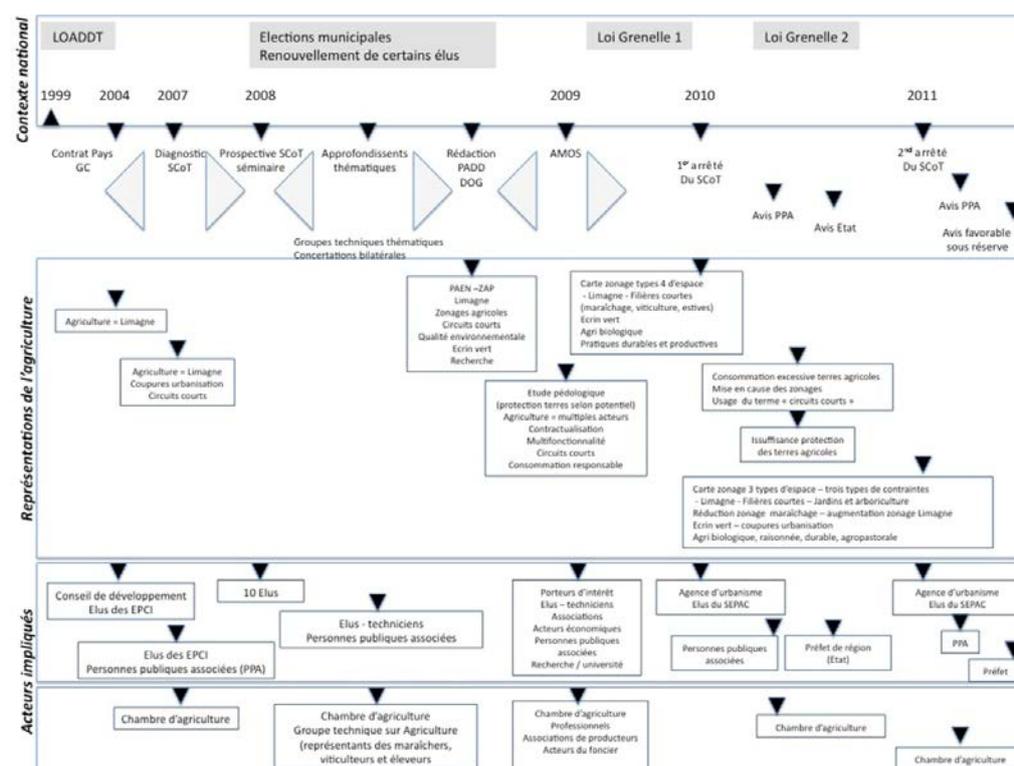
Nous n'avons pu avoir plus de détails sur la façon dont s'opère ici la sélection. Il s'agit d'un cercle restreint d'acteurs qui sont aussi invités à des séminaires prospectifs et qui ont « une capacité d'analyse et une compréhension très fine »³⁷. La cooptation et la proximité avec certains élus ou techniciens semblent être un élément déterminant dans cette sélection. Ces quatre groupes vont être mélangés lors des AMOS et les propositions qui en ressortiront seront présentées comme le fruit du travail en atelier « de nombreux acteurs : élus, institutionnels, société civile »³⁸. Les propositions émergeant des ateliers ne sont pas différenciées en fonction

des acteurs qui les énoncent et de fait, dans les ateliers tous les acteurs pouvaient exprimer des propositions qui ont ensuite été répertoriées et triées par les techniciens de l'agence d'urbanisme.

Analyse dynamique de la prise en compte de l'agriculture dans le processus de SCoT

- 28 Analysées dans la perspective dynamique de construction du dispositif, c'est non seulement la place de l'agriculture dans le projet de SCoT, mais aussi la nature de ce que les acteurs impliqués désignent comme agriculture (et ses variations) qui feront l'objet de cette partie. L'hypothèse est que selon les acteurs qui participent à l'élaboration du SCoT dans ses différentes phases, selon les intérêts et les représentations qu'ils portent et qu'ils parviennent plus ou moins à intégrer au dispositif, la conception de l'agriculture dans le SCoT varie.

Figure 4. Représentations de l'agriculture et acteurs impliqués dans le processus d'élaboration du SCoT du Grand Clermont



- 29 La figure 4 permet une lecture à plusieurs niveaux. Elle renseigne sur les phases d'ouverture et de fermeture du dispositif selon l'ampleur donnée à la concertation et les acteurs choisis par l'Agence d'Urbanisme (AU) pour cela. Le schéma comporte également des indications sur les conceptions de l'agriculture et sa place dans le SCoT ainsi que sur la nature des acteurs sollicités pour travailler les questions relatives à l'agriculture et qui vont y apporter leurs propres représentations. Enfin quelques éléments de contexte national permettent d'intégrer à l'analyse d'un processus local certaines contraintes qui pèsent sur ce dernier, sans que les acteurs locaux ne puissent forcément les anticiper (ex lois Grenelle de l'environnement ou loi de modernisation agricole).

Ouverture-fermeture du dispositif

- 30 La construction du SCoT est un processus, dont l'architecture se construit *in itinere* par les élus du SEPAC assistés des techniciens de l'Agence d'Urbanisme. S'il existe une obligation minimale de concertation et de participation dans le processus de SCoT, les textes laissent néanmoins une grande marge de manœuvre aux acteurs porteurs du dispositif en la matière. L'observation du processus clermontois montre une alternance entre des moments où la participation est recherchée et d'autres où les décisions sont prises dans des cercles très restreints. Symbolisée par des flèches, cette alternance d'ouverture et de fermeture du

dispositif a une incidence sur la prise en compte de l'agriculture. Nous revenons ici à la notion de forum employée par B. Jobert (1995) ; c'est dans ces forums que des idées alternatives, nouvelles peuvent apparaître, elles se maintiennent ensuite dans les arènes de la décision par une alliance entre acteurs membres des forums et certains acteurs appartenant aux arènes. L'épisode des AMOS s'apparente à un forum. Ainsi si l'on examine les conceptions de l'agriculture à travers les propositions d'actions émanant des AMOS, celles-ci sont beaucoup plus larges que dans les phases précédentes, mais aussi dans les phases suivantes où les techniciens et les élus ne vont conserver qu'un petit nombre de propositions issues des AMOS dans les versions ultérieures du SCoT. Autre constat afférant à cette alternance d'ouverture et de fermeture : les processus participatifs (quelle que soit leur forme)³⁹ peuvent permettre à certains acteurs d'entrer dans le jeu de l'action publique et de s'y maintenir, même quand celui-ci se resserre. Néanmoins, seul un petit nombre de ces « dispositifs de concertation » selon l'agence de l'urbanisme, sont qualifiables de forum, tant la sélection et la qualité des participants dans la plupart des dispositifs resserrent ces derniers autour des acteurs institutionnels et décisionnaires.

31 La figure 4 présente par ailleurs et de manière assez synthétique, l'évolution des conceptions et de la place de l'agriculture dans le projet urbain. L'examen de cette évolution doit être mis en relation avec celui des acteurs qui participent à cette évolution. En effet, il est assez clair que derrière l'énonciation de la place de l'agriculture sur le territoire du Grand Clermont, se dessinent des représentations et des stratégies d'acteurs.

Évolution des conceptions de l'agriculture et de sa place dans le projet urbain

32 Lors de la phase amont du SCoT, les premières mentions de l'agriculture assimilent cette dernière à l'agriculture pratiquée en Limagne. Cette conception est très proche de celle portée par le courant syndical majoritaire à la chambre d'agriculture du département, très représentatif des exploitants de la Limagne et de leurs intérêts. Ceci s'explique aussi par l'absence de représentants d'autres formes d'agriculture, au sein des premières instances de réflexion dans la phase de préfiguration du SCoT. Lors de la phase de diagnostic du SCoT ouverte à une représentation plus large des acteurs territoriaux (élus des EPCI et personnes publiques associées), commencent à apparaître des mentions de coupures d'urbanisation (permises par l'agriculture) et de circuits courts. La préservation de coupures d'urbanisation est portée par des élus de certaines périphéries de l'agglomération clermontoise qui tiennent à pérenniser l'attractivité territoriale de leur commune.

33 Le processus se referme ensuite, mais l'agence d'urbanisme va consulter des acteurs autres que la Chambre d'Agriculture pour travailler sur la question agricole (représentants des maraîchers, des viticulteurs ou des éleveurs). Cette consultation bien qu'effectuée de manière bilatérale va néanmoins « ouvrir » singulièrement la définition de l'agriculture et sa place dans la rédaction des premières versions du PADD et du DOG (mars 2010). L'Agence d'urbanisme importe ainsi dans ce document des représentations et des idées véhiculées par les acteurs consultés. La première version du DOG et du PADD comporte ainsi un élargissement de la notion d'agriculture tout en restant dominée par les idées présentes dès la phase diagnostic (l'agriculture productive des Limagnes). Ainsi, la prise en compte de l'agriculture passe dans ces documents par la préservation du foncier nécessaire à la production. Une zone agricole clairement identifiée fera l'objet d'un classement : la Limagne. Le reste est beaucoup plus flou : si le document comporte une localisation de zones dédiées aux pâtures, à la viticulture, et au maraîchage, rien n'est dit sur le volet opérationnel. Des outils de maîtrise foncière sont aussi envisagés. Une autre dimension de l'agriculture jusqu'ici oubliée dans les documents apparaît : son lien avec l'environnement, que ce soit par la mention des bandes enherbées ou à travers la promotion de circuits courts, labels bio « et autres signes de qualité avec lien à l'environnement ». Ceci porte la trace d'acteurs différents de ceux consultés à la première phase, nous verrons d'ailleurs que la Chambre d'Agriculture dans l'avis qu'elle a émis (suite au premier arrêté du SCoT) en tant que personne publique associée (PPA) a rejeté l'essentiel des mesures concernant ce dernier aspect.

- 34 En effet, lorsque l'on examine l'avis rendu par la Chambre au titre de PPA, on perçoit très nettement l'alignement de cet avis sur les positions syndicales majoritaires représentatives d'une agriculture plutôt intensive. Ainsi, « des programmations déraisonnables de zones d'activité dans des secteurs à très fort potentiel agronomique » sont dénoncées, l'essentiel des zones énoncées par la Chambre concerne la Limagne, le reste des espaces agricoles du territoire n'est pas évoqué. Par ailleurs, l'avis de la Chambre dénonce l'assimilation dans l'arrêté de SCoT de l' « agriculture intensive » à une « faiblesse », l'avis défend les bonnes pratiques des agriculteurs et leur rôle dans la sécurisation de l'approvisionnement par les quantités produites par ce type d'agriculture. Ceci se double d'une réflexion sur les circuits courts indiquant qu'il serait préférable d'évoquer des « filières courtes » et qu'il ne faut pas résumer l'approvisionnement du Grand Clermont à ce type d'organisation.
- 35 Lors de la phase des AMOS et avec l'arrivée d'acteurs très divers dans le dispositif, les réflexions sur l'agriculture et sa place dans le projet urbain, sont plus larges que sur l'ensemble du dispositif. Elles rompent très nettement avec les premiers éléments qui avaient été fournis par les acteurs « traditionnels ». Un des éléments les plus notables est l'affirmation, répétée à travers plusieurs propositions, selon laquelle l'agriculture concerne un grand nombre d'acteurs et pas seulement les agriculteurs. Celle-ci amène par exemple à des réflexions sur les circuits courts et la nécessité de sensibiliser à une consommation responsable, ou à la prise en compte de la dimension sociale des jardins partagés. Cette ouverture de la définition de l'activité agricole peut notamment s'expliquer parce que des acteurs n'appartenant pas au « monde agricole » (tels qu'ils s'auto-définissent) sont intervenus dans ces ateliers. La qualité des terres agricoles a également été évoquée, avec comme dans les phases précédentes, l'affirmation de la nécessité de protéger les terres en fonction de leur qualité. Néanmoins, la localisation des « terres de qualité » n'est pas donnée a priori⁴⁰, elle reste liée à la préconisation d'une étude pédologique qui permettrait d'élaborer ensuite un outil de maîtrise du foncier. Enfin, un élément nouveau apparaît lors de la phase AMOS, celle d'une contractualisation possible avec des agriculteurs pour la fourniture de « services environnementaux ». À travers cette proposition⁴¹, c'est bien la multifonctionnalité de l'agriculture qui est affirmée par les acteurs présents lors de cette phase : porteurs d'intérêts, associations, élus, techniciens, recherche et université. Ceci n'aura pas de répercussion sur le premier arrêté de SCoT. En revanche, on retrouve une trace très légère de certaines réflexions, notamment celles concernant les jardins partagés, dans le second arrêté de SCoT qui fait suite au refus du premier par le préfet.
- 36 Le 2e arrêté de SCoT était un exercice difficile, il fallait, reprendre « la copie » en ménageant les impératifs mentionnés par les uns et les autres. L'Agence d'Urbanisme et le SEPAC ont fortement misé sur la concertation avec ces derniers en amont de la rédaction du projet de SCoT remanié, répondant ainsi aux critiques de certaines PPA indiquant qu'elles n'avaient pas assez été associées. Ce faisant, il était aussi plus difficile d'intégrer une conception de l'agriculture trop différente de celle des PPA qui devaient rendre leur avis. La diversité des PPA a permis une conception de l'agriculture un peu moins restreinte que si la Chambre seule s'était prononcée, on retrouve ainsi la « marque » des PNR dans certaines dispositions visant les activités agropastorales exemple⁴². La nouvelle version du SCoT est concentrée en matière d'agriculture sur plusieurs points : La diversification des « filières courtes » (on constate que c'est la terminologie préférée par la Chambre qui figure dans le document final, gommant l'aspect multiacteurs, social, voire solidaire, énoncé dans les AMOS), l'agriculture comme écrin vert et coupure d'urbanisation (on revient aux premières conceptions, la dimension environnementale reste très légère ici, en tous cas très en deçà des idées apparues dans les AMOS), un zonage réparti en trois types de zones associées à trois modalités de préservation du foncier, avec des contraintes plus ou moins grandes selon la zone.
- 37 (i) La première catégorie d'espaces agricoles vise à « créer et développer des zones maraîchères, viticoles et d'estives ». La protection stricte de ces espaces est destinée à assurer en partie l' « auto approvisionnement de la ville » par productions associées. Ce zonage est délimité à la parcelle et la conformité des documents d'urbanisme à celui-ci est imposée. Il concerne l'équivalent de 4 000 ha. (ii) La deuxième catégorie concerne « la protection des grands ensembles agricoles et forestiers ». Plusieurs justifications sont apportées à ce zonage :

maintenir les « terres de grandes cultures », les « plaines agricoles riches et très productives de Limagne »⁴³, maintenir les zones de prairies « notamment dans les territoires des PNR », mention est faite des « espaces pastoraux »⁴⁴, préserver les boisements remarquables. Ce zonage consiste en une protection globale de grands ensembles aux limites assez floues. Les règles de compatibilité s'appliquent avec les documents d'urbanisme locaux. Le niveau de protection est ainsi inférieur à la catégorie précédente. (iii) La dernière catégorie d'espaces agricoles vise à « maintenir ou reconstituer des zones de jardins ». Cette zone concerne l'agriculture urbaine et périurbaine. On retrouve ici quelques éléments mentionnés dans les AMOS par des acteurs « en marge » du système agricole, et notamment la dimension sociale de ce type d'agriculture. Certains thèmes apparaissent ici discrètement : les circuits courts à travers la demande économique et sociale de proximité, le maraîchage ou les jardins familiaux, les vergers et l'horticulture (et au passage la valeur paysagère de ce type d'agriculture). Les limites de ces zones sont encore plus floues que ceux de la deuxième catégorie, puisqu'il s'agit de « pictogrammes » sur une carte. Les règles de compatibilité s'appliquent aux documents d'urbanisme.

- 38 La place de l'agriculture a fortement évolué tout au long du processus d'élaboration du SCoT, passant de la prise en compte d'une agriculture unidimensionnelle portée par les productions intensives des Limagnes à une agriculture plus diversifiée tant au niveau fonctionnel (agriculture urbaine et périurbaine) que des pratiques (raisonnable, biologique, respectueux de l'environnement). Cet élargissement des représentations associées à l'agriculture est relatif à l'entrée en scène d'acteurs d'horizons plus larges que la seule sphère agricole, même si leur poids dans le processus n'est pas égal à celui des acteurs traditionnels.

Conceptions des agricultures dans le SCoT du Grand Clermont : enjeux métropolitains, visions urbaines et espaces agricoles.

- 39 Les modalités de prise en compte de l'agriculture et sa place dans le projet dépendent aussi plus largement d'enjeux territoriaux où les agglomérations moyennes doivent faire face à des défis d'attractivité démographique et de consolidation de leur appareil productif. Face à une démographie stagnante, les élus locaux s'accordent sur une ligne politique qui ne varie pas du début à la fin du processus et qui a pour objectif d'augmenter la population du territoire de 50 000 habitants entre 2011 et 2030. Il s'agit aussi de « renforcer la lisibilité économique métropolitaine » en attirant des entreprises innovantes. Ce positionnement politique et stratégique s'appuie entre autres sur une « offre foncière diversifiée » pour donner au territoire des « avantages concurrentiels déterminants en termes d'image et d'attractivité » (Rapport de présentation, p. 40). Il s'agit de positionner le Grand Clermont à l'échelle des métropoles européennes qui comptent. . L'élaboration d'une action publique en matière de projet urbain est ainsi étroitement dépendante de la dimension politique que lui donnent les décisionnaires (Arnaud et al, 2005).
- 40 Les enjeux de développement des fonctions métropolitaines du Grand Clermont interpellent directement la progression nécessaire de l'urbanisation à des fins d'habitat et de zones d'activité et les modalités de gestion économe de l'espace. Le devenir de l'agriculture est donc intrinsèquement lié aux choix de gestion de l'urbanisation à l'exemple de nombres d'agglomérations : dans le projet, la fonction implicite de l'agriculture est de servir de réserve foncière. Cette fonction s'adapte toutefois avec la promotion des fonctions d'auto approvisionnement, de gestion des paysages et de maintien de la biodiversité développée dans le projet. Les acteurs du Grand Clermont s'appuient en effet sur un cadre de référence pour maîtriser le développement urbain, jugé anarchique durant les périodes précédentes⁴⁵. Ils préconisent une organisation en archipel où figurent trois types d'espaces : l'espace urbain métropolitain formé par le continuum du bâti de l'agglomération, les pôles de vie, comme points d'appui et relais pour des fonctions urbaines de proximité, puis les espaces périurbains (Ségas et Loudiyi, à paraître)⁴⁶. À cette organisation polycentrique est associé une règle⁴⁷ partagée d'urbanisation : 70 % de l'accueil de la population supplémentaire doit se localiser

dans l'espace métropolitain, 15 % dans les pôles de vie et 15 % dans l'espace périurbain. Par là, la croissance urbaine serait contenue prioritairement dans l'enveloppe urbaine existante, les espaces naturels et agricoles seraient préservés à partir du maintien de coupures d'urbanisation entre l'espace métropolitain et les pôles de vie. Les espaces périurbains constituant des territoires « [...] à fort intérêt écologique, paysagers et à grande valeur économique (agriculture, forêt, agri-ruralité, tourisme et économie résidentielle) [...] » (rapport de présentation, p. 35).

41 La place de l'agriculture dans la dernière version du projet est ainsi analysée à l'aune de l'articulation entre objectifs d'attractivité démographique et économique, mais également en regard des modes de prise en compte des espaces agricoles. Ceux-ci illustrent la confrontation de deux types d'agricultures dans le projet et interrogent son devenir à long terme.

Agriculture et prévisions d'urbanisation : maintenir une stratégie d'attractivité démographique en préservant les terres agricoles ?

42 Le SCoT prévoit la création d'enveloppes foncières équivalentes à 803⁴⁸ ha pour les zones d'activité économique et 1220 ha pour l'habitat. Celles-ci sont actuellement des terres agricoles et leur recul programmé est argumenté à travers les objectifs de développement économique et démographique envisagés sur le territoire du projet (Rapport de présentation, p. 165).

43 Les changements majeurs en termes de consommation des espaces agricoles et leur gestion économe concernent d'abord et principalement les zones d'activités. Ainsi, les surfaces économiques sont réduites de près de 40 %⁴⁹ et on introduit une approche par phase dans l'ouverture des terres à l'urbanisation. Malgré la baisse des prévisions d'urbanisation, d'aucuns notent l'importance toujours accordée à la création de zones d'activité alors même que la consommation en foncier sur les années précédentes a été largement inférieure (400 ha entre 1996 et 2010). Les besoins s'élèveraient à environ 570 ha à l'horizon 2030 avec 160 ha actuellement disponibles (Rapport de présentation, p. 49). Le stock prévu pour 20 ans est par conséquent double par rapport à des besoins calculés sur la base des évolutions passées (scénario du « fil de l'eau »). Les arguments portés au bénéfice de ce choix stratégique sont relatifs à la création d'emploi et aux enjeux de performance économique des territoires qui nécessitent des « attitudes d'anticipation ». La métropole gage sur une capacité de réponse rapide aux attentes des entreprises pour contrer une concurrence de plus en plus pesante et un renforcement de son appareil productif.

44 L'ouverture à l'urbanisation économique profiterait d'abord au cœur métropolitain et dans les pôles de vie afin de répondre à l'injonction d'une gestion économe des espaces agricoles et naturels, inscrite dans les textes législatifs. Cependant, les localisations relevées dans le DOG permettent d'avancer que 50 % des zones d'activités se situent dans l'agglomération clermontoise et 25 % dans l'agglomération de Riom. De cette manière, le projet urbain règle les concurrences territoriales entre espaces urbains et périphériques pour la localisation de la valeur ajoutée et qui ont largement prévalu dans les constructions intercommunales locales.

45 Si le projet final affiche une réduction en apparence importante des zones à urbaniser pour des fins économiques, les objectifs liés à la création d'habitats pour les nouvelles populations restent stables entre les deux versions du projet. L'objectif majeur d'atteindre une taille critique de 500.000 habitants à l'horizon 2030 est maintenu. La création de 45.000 logements pour accueillir 50 000 habitants supplémentaires est réaffirmée. Le nouveau projet intègre néanmoins des modifications à la marge qui à la lecture correspondent à la stratégie urbaine initiale et qui ne varient pas. D'abord, l'enveloppe foncière dédiée à l'urbanisation résidentielle ne change pas de manière substantielle (tableau 1). Le nouveau projet intègre une suppression de 39 ha seulement entre les deux versions du projet. Ensuite, une redistribution (en termes de foncier) au profit de deux intercommunalités : Volvic Sources et Volcans (chaîne des Puys) et la Limagne d'Ennezat (Grande Limagne) qui possèdent chacune un pôle de vie⁵⁰. Cette répartition nouvelle s'attache à respecter la règle dite des 70/15/15 et un savant calcul⁵¹ réattribue au sein des communautés de communes, la part des logements qui doivent être localisés dans les pôles de vie et les territoires périurbains. Ainsi, le projet reporte la

régulation de l'urbanisation à l'échelon intercommunal alors que les documents d'urbanisme sont toujours réalisés au niveau communal. Enfin, L'ouverture prévue de terres pouvant être urbanisées (horizon 2030) n'intègre pas les logements à réaliser à partir d'opérations de « densification urbaine du tissu urbain »⁵², soit un total maximal de 2250 logements supplémentaires, ce qui augmente dans les faits le nombre de logements dans l'espace métropolitain dense et perturberait le respect de la règle de répartition entre espaces.

Tableau 1. Évolution des logements et des surfaces urbanisables entre les deux versions du SCOT PGC

	Nbr logements mars 2010 (1)	Nbr logements janvier 2011 (2)	Ha dédiés mars 2010 (3)	Ha dédiés janvier 2011 (4)	Moy. Log/ha 2010	Moy. Log/ha 2011	Ecart log (2)-(1)	Ecart ha (4)-(3)
Allier Co	990	1065	53	57	18,68	18,68	75	4
Billom co	1420	1465	80	84	17,44	17,75	45	4
Clermont co	32605	32430	615	575	56,40	53,02	-175	-40
GVA	1645	1760	102	109	16,15	16,13	115	7
Cheires	1420	1385	82	79	17,53	17,32	-35	-3
Limagne	1165	1340	72	84	15,95	16,18	175	12
Mur-ès-Allier	620	530	43	37	14,32	14,42	-90	-6
Riom co	3025	3000	78	72	41,67	38,78	-25	-6
Vallée Jauron	400	375	28	26	14,42	14,29	-25	-2
VSV	1390	1605	85	98	16,38	16,35	215	13
3 communes isolées (dont Authezat)	350	-	25	-	-	14	-	-
Authezat	-	45		3	15		45	3
TOTAL	45030	45000	1263	1224	36,76	35,65	-30	-39

Source : Nos calculs à partir du projet du SCOT mars 2010 et janvier 2011.

- 46 Dans sa version nouvelle, le projet garde le principe d'une « efficacité foncière », soit des densités maximales pour les constructions nouvelles. Il répond ainsi à l'objectif de « rendre compatible développement urbain et préservation de l'environnement » (p. 16 du DOG). Il opère une réduction allant de 20 à 28 % des surfaces moyennes selon les types d'espaces dédiés⁵³. Ces taux ne varient donc que faiblement entre les deux versions du projet.
- 47 Le choix stratégique de l'agglomération de maintenir des projections démographiques « hautes »⁵⁴ est largement assumé au regard des terres à urbaniser. Celles-ci sont sensées se localiser au plus près des tissus urbains existants et concerner celles « disposant d'un potentiel agronomique faible » (Rapport de présentation, p. 75). Malgré tout, l'efficacité d'un tel dispositif repose sur l'atteinte des objectifs démographiques fixés pour une agglomération qui reste relativement enclavée au niveau national avec des perspectives démographiques préoccupantes (part des jeunes en régression, baisse du nombre des étudiants, ...) et une tertiarisation de l'économie relativement lente. Les acteurs n'anticipent pas des évolutions démographiques plus lentes que prévu. Une difficulté supplémentaire réside par ailleurs, dans le report des régulations foncières sur l'échelle intercommunale, dont la reconnaissance pour les citoyens est encore à consolider. L'urbanisme restant le dernier « pré carré » des municipalités⁵⁵. Enfin, la référence au potentiel agronomique des terres pose un problème de taille qui a entaché le processus de construction du projet du SCOT. Les acteurs associés au processus peinant à s'accorder sur les modes de représentation de ce potentiel (entre références scientifiques et représentations de sens commun) et de ce fait, l'objet reste très flou et sujet à interprétations multiples.

48 La manière dont le projet conçoit la gestion économe des espaces montre une culture de l'urbanisme qui prédomine dans le Grand Clermont. C'est l'urbain et ses besoins (p.ex. les enjeux de la métropolisation) qui encadrent les besoins du projet. L'économie urbaine oriente de fait le projet de développement du Grand Clermont. La prévalence de cette culture urbaine est visible dans les actions mises en œuvre en faveur de l'agriculture.

Le zonage : une hiérarchisation des terres agricoles pour une multifonctionnalité des espaces agricoles ?

49 La notion d'agriculture fait référence à trois dimensions essentielles qui dévoilent la complexité de sa prise en compte dans un projet urbain : l'agriculture fait généralement référence à des activités diverses consommatrices d'espace, à des acteurs (agricole et parfois non-agricoles) puis à des espaces ouverts cultivés, pâturés ou en friche, etc. La culture de l'urbaniste échoue bien souvent à considérer l'agriculture au-delà de la dimension spatiale où peuvent se localiser des activités. De fait, les principales actions mises en œuvre dans les SCoT s'apparentent à des opérations de zonages visant la protection des espaces agricoles. Dans le cas clermontois, le projet politique autour de l'agriculture et les actions de protection variable des terres agricoles délivrent une vision des types d'agricultures intégrées au projet et leur difficile articulation. Selon les cas il peut exister une concurrence entre ces différents types d'agriculture qui révèle en creux une tension entre logiques économiques et logiques territoriales, par exemple filières longues vs agriculture de label ou de proximité.

50 Dans le Grand Clermont, deux types d'agriculture semblent s'individualiser dans le projet du SCoT :

- Une agriculture productive et intensive, située dans les Limagnes, intégrée dans les grandes filières agroalimentaires, qui forme l'agriculture dominante de par son emprise spatiale et son poids économique local. Elle est de fait une agriculture déterritorialisée qui peut fonctionner hors des logiques de développement territorial durable, mais dont les acteurs pèsent lourd dans l'échiquier local. Les problèmes soulevés par ce type d'agriculture sont relatifs à la nécessité de protéger l'intégrité de ses exploitations agricoles, à la reconnaissance de la valeur de son potentiel agronomique et aux contraintes qu'elle subit : circulation des engins agricoles, pressions de l'urbanisation et conflits de proximité associés (épandage, odeurs, ...). Un zonage non strict de ce type de terres agricoles s'explique par l'opposition initiale des acteurs de l'agriculture de Limagne (majoritaires à la Chambre) à tout type de zonage contraignant. En effet, les logiques foncières des agriculteurs variant selon les cycles de vie des exploitations auraient pu être entravées par un zonage définitif. Ce premier type d'agriculture est défendu par les syndicats majoritaires, dit très vite, la chambre d'agriculture et les entreprises agroalimentaires locales (Limagrain, Domagri, etc ...).
- Cette agriculture se trouve concurrencée par d'autres formes plus diversifiées, supposées plus respectueuses de l'environnement, puisqu'elles préserveraient le milieu naturel, lutteraient contre les risques naturels, répondraient à la demande urbaine et à la valorisation du bassin de consommation. La notion d'agriculture périurbaine et urbaine s'approche de cette conception d'une agriculture qui semble plus ancrée territorialement, car fonctionnant en lien avec la ville. Ce second type d'agriculture semble porté par certains acteurs politiques (à l'exemple de certains élus des périphéries proches et des conseils régional et général⁵⁶) et les acteurs agricoles en marge (maraîchage conventionnel et biologique, viticulture, éleveurs bovins et ovins).

51 Ainsi, l'agriculture périurbaine, telle que définie par les décideurs du Grand Clermont semble plus apte à s'intégrer dans le projet d'un territoire orienté par les besoins urbains. Les fonctions associées à ces types d'agricultures sont relatives à l'auto approvisionnement et les circuits courts (maraîchage, arboriculture, jardins partagés), l'entretien des paysages (espaces d'estives), la gestion de la biodiversité (ceintures vertes et écrans verts faisant partie des trames écologiques), la promotion de pratiques respectueuses de l'environnement (l'agriculture « raisonnée », « biologique », « durable ») et la promotion d'une identité territoriale (les produits de terroir, p. ex. la viticulture avec le label d'AOC Vins d'Auvergne récemment obtenu⁵⁷). Ce sont autant de fonctions qui concurrencent, en creux, la fonction

économique dominante d'une agriculture déterritorialisée. C'est une forme de hiérarchisation entre fonctions assurées par les agricultures en présence qui se traduit dans le DOG par des protections et des zonages avec différents degrés de contraintes (Conformité Vs Compatibilité, localisation stricte Vs localisations floues). Certaines formes d'agricultures s'adaptent mieux à des projets urbains que d'autres. La vision urbano-centrée peut être une clé de lecture supplémentaire.

- 52 Par ailleurs, les leviers d'action proposés pour construire une politique agriurbaine (Poulot, 2008) relèvent majoritairement d'opérations de zonages et très peu de développement ou d'encouragement de projets agricoles. De ce fait l'agriculture est davantage prise en compte sous l'angle des espaces que des acteurs et de leur diversité. On peut citer à titre d'exemple, la confrontation des types de zonages à la réalité des faits : les zones protégées de manière stricte au titre du développement de la filière viticole sont en réalité le résultat du croisement des parcelles classées par l'INAO et des zonages des PLU et des POS⁵⁸ (pour certains peu récents). De la même manière, une brève analyse paysagère sur certaines localités du grand Clermont montre que certaines parcelles protégées ont fait récemment l'objet d'arrachage de vignes sans projets de remplacement, les productions céréalières prenant la place de manière systématique dans certaines zones. L'actualité du zonage reste donc à confronter à l'actualité des projets des acteurs agricoles qui maîtrisent le foncier associé. La même observation s'applique aux zones maraîchères puisqu'aucune étude n'est disponible sur les projets d'implantation ou de structuration d'une filière locale. Ce qui interroge le réel devenir des ces agricultures périurbaines dans le territoire.

Conclusion

- 53 Dans le cadre de cette recherche, il apparaît que l'intégration de l'agriculture dans un projet urbain dépend de l'interaction entre des acteurs sur un territoire : leur participation plus ou moins importante au dispositif, leur poids respectif dans celui-ci, leurs stratégies et leurs intérêts sont autant de variables qui auront une incidence sur la prise en compte de l'agriculture, mais aussi sur le type d'agriculture envisagé. Ainsi, la promotion et la survalorisation éventuelle de certaines fonctions de l'agriculture découlent aussi de ces variables. Dans le cas clermontois par exemple la fonction économique de l'agriculture est survalorisée par la Chambre notamment parce qu'elle défend l'agriculture intensive. À l'inverse, la fonction paysagère et de gestion/maintien de la biodiversité est plutôt valorisée par des élus du centre de l'agglomération, les PNR ou même les techniciens de l'agence d'urbanisme dans l'optique de garder une bonne attractivité du territoire. La lutte pour imposer un modèle dominant d'agriculture dans le SCoT a ainsi pour enjeu la reconnaissance (ou non) de la diversité des formes d'agriculture. L'étude du processus nous a permis de montrer qu'une vision plurielle de l'agriculture est étroitement dépendante de la présence d'un panel important d'acteurs associés à sa définition.
- 54 Pour les promoteurs du SCoT, ou autre plan d'aménagement du territoire, il s'agit donc de sélectionner les acteurs sollicités pour participer et de cette participation, dépendra une conception élargie (ou non) des questions agricoles. Or le SCoT est un dispositif issu de la culture urbaine, réalisé par des techniciens ayant une culture d'urbanistes. Ceci explique pourquoi de prime abord, l'agriculture est d'abord pensée sur le mode de l'espace (vide ou plein) ou alors à partir de la ville, l'agriculture « servant » les besoins de la ville. Il n'existe pas au début du processus de SCoT étudié, de vision de l'agriculture avec un fonctionnement périphérique non lié à l'urbain. Celui-ci va intégrer des éléments allant dans ce sens avec l'élargissement des acteurs impliqués portant un autre regard sur l'agriculture. Par exemple, le regard de la Chambre d'agriculture va être tempéré par celui porté par les deux PNR également personnes publiques associées.
- 55 En dehors de la sélection élargie des acteurs participant au dispositif qui nous semble une garantie (nécessaire, mais non suffisante) de meilleure prise en compte de l'agriculture dans ses différentes dimensions, nous souhaiterions revenir sur la dimension politique (au sens des *politics*) du projet urbain. Le cas clermontois soulève une question généralisable à d'autres : Comment promouvoir des objectifs de durabilité quand la ligne politique qui fait consensus

sur le territoire (dans le cas clermontois la métropolisation et l'accroissement de la population) n'est pas forcément compatible avec ceux-ci ?

56 Autant d'éléments qui amènent à conclure que la place de l'agriculture dans un projet urbain n'est jamais « jouée » d'avance. Malgré toutes les préconisations nationales voire européennes sur le renforcement des liens ville/agriculture, il n'y a jamais l'assurance que celle-ci tiennne une place qui fasse consensus entre les acteurs concernés, l'alchimie des circonstances jouant dans un sens ou dans un autre. Reste une question en suspens, une bonne architecture d'élaboration du dispositif (et notamment le volet concertation) permettrait-elle d'assurer cette place ? En d'autres termes l'attention portée à l'ingrédient participatif permettrait-elle d'améliorer « la formule » ?

Bibliographie

Agence d'urbanisme, 2010. Le SCoT du Grand Clermont : Une chance pour notre avenir. Document d'orientations générales. SCoT soumis à l'arrêt, mars 2010, 107 p.

Agence d'urbanisme, 2010. Le SCoT du Grand Clermont : Une chance pour notre avenir. Plan d'aménagement et de développement durable. SCoT soumis à l'arrêt, mars 2010, 44 p.

Agence d'urbanisme, 2010. Le SCoT du Grand Clermont : Une chance pour notre avenir. Rapport de présentation. SCoT soumis à l'arrêt, mars 2010, 138 p.

Agence d'urbanisme, 2011. Le SCoT du Grand Clermont : Une chance pour notre avenir. Document d'orientations générales. SCoT arrêté le 4 janvier 2011, 127 p.

Agence d'urbanisme, 2011. Le SCoT du Grand Clermont : Une chance pour notre avenir. Plan d'aménagement et de développement durable. SCoT arrêté le 4 janvier 2011, 43 p.

Agence d'urbanisme, 2011. Le SCoT du Grand Clermont : Une chance pour notre avenir. Rapport de présentation. SCoT arrêté le 4 janvier 2011, 207 p.

Agence d'urbanisme. N.d., Notice de présentation de l'enquête publique et de la procédure d'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Grand Clermont. 6 p.

Arnaud, L., C. Le Bart et R. Pasquier, 2006. *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 256 p.

Bacconier-Baylet, S. 2007, L'agriculture dans les espaces périurbains toulousains, discours, pratiques et enjeux autour de l'activité agricole dans les politiques d'aménagement, thèse de géographie, Université Toulouse II-Le Mirail, 263 p.

Bertrand, N. et N. Roussier, 2003. L'agriculture face au développement économique un combat inégal ou des politiques périurbaines à construire. *Revue de géographie Alpine*, 91, 4., pp. 93-103.

Bertrand, N., N. Souchard, N. Rousier, S. Martin et M.C. Micheels, 2006. Quelle contribution de l'agriculture périurbaine à la construction de nouveaux territoires : consensus ou tensions ? *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3, pp. 329-353.

Bhatt, V., C.R. Bryant et S. Loudiyi, 2011. L'agriculture (péri) urbaine : tendances et dynamiques au Québec et en France. In : Fahmy M. *L'état du Québec 2011*. Montréal : Publ. Institut du Nouveau Monde. Boréales, pp. 476-482.

Brenner, N. 2004. *New state spaces. Urban governance and the rescaling of stahood*. New-York : Oxford University Press, 351 p.

Bryant, C.R. et T.R.R. Johnston, 1992. *Agriculture in the countryside*. Toronto : University of Toronto Press, 232 p.

Bryant, C.R., 1997. L'agriculture périurbaine : l'économie politique d'un espace innovateur, *Cahiers Agricultures*, n° 6, pp. 125-130.

Callon, M., P. Lascoumes et Y. Barthes, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris : Seuil, 358 p

CERTU, Terres en Villes, 2008. *Prendre en compte l'agriculture et ses espaces dans les SCoT*. Editions du CERTU, 146 p.

Chambre d'agriculture du Puy-de-Dôme, 2010. Avis de la chambre relatif à l'arrêt du projet de SCoT du grand Clermont en date du 31 mars 2010. 13 p.

Charte Parc Naturel Régional du Livradois Forez, 2010. Charte 2010-2020. Projet définitif, juin 2010, 187 p.

- Desage F. et O. Godard, 2005. « Désenchantement idéologique et ré-enchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, 55,4, pp. 633-661.
- Dezert, B., A. Metton et J. Steinberg, 1995. La périurbanisation en France. Paris : SEDES, 226 p.
- Duvernoy, I., 2002. Espace agricole périurbain et politiques communales d'aménagement : L'exemple de l'agglomération albigeoise, *Cybergeo : European Journal of Geography* [en ligne].
- Duvernoy, I., F. Jarrige, P. Moustier. et J. Serrano, 2005. Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain : quelle reconnaissance ? Quelle gouvernance ?, *Les Cahiers de la Multifonctionnalité*, 8, pp. 87-104. Emelianoff C., 2008. « La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe », *L'information géographique*, 71, 2007, pp. 48-65.
- Estèbe, Ph., 2008. *Gouverner la ville mobile*. PUF, 76 p.
- Germain, P., R. Le Guen et B. Thareau, 2006. La re-territorialisation du développement agricole : le cas de l'agriculture périurbaine d'Angers, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3, pp. 373-392.
- Girardon, J., 2006 (2010). *Politiques d'aménagement du territoire*. Paris : Ellipses, 2006, 237 p.
- Goodwin, M., 1998. The governance of rural areas : some emerging research issues and agendas. *Journal of rural studies*, 15, pp. 5-12.
- Harvey, D. 2010. *Géographie et capitalisme. Vers un matérialisme historico-géographique*. Paris : Syllepse, 279 p.
- Harvey, D., 1989, From Managerialism to Entrepreneurialism : The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71, 1, The Roots of Geographical Change : 1973 to the Present, pp. 3-17.
- Hassenteufel, P., 2008. Sociologie politique : l'action publique. Armand Colin, 290 p.
- Ingallina, P., 2007. L'attractivité des territoires. In : *L'attractivité des territoires : regards croisés*. Actes des séminaires du PUCA, pp. 9-18.
- Jarrige, F., 2004. Les mutations d'une agriculture méditerranéenne face à la croissance urbaine : dynamique et enjeux autour de Montpellier, *Cahiers Agricultures*, 13, 1, pp. 64-74.
- Jarrige, F., 2004. Les mutations d'une agriculture méditerranéenne face à la croissance urbaine : dynamiques et enjeux autour de Montpellier. *Cahiers agricultures*, 13, 1, pp. 64-74.
- Jarrige, F., A.-M. Jouve et C. Napoléone, 2003. Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens ? *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, 49, pp. 13-28.
- Jarrige, F., P. Thinon et B. Nougredes, 2006. La prise en compte de l'agriculture dans les nouveaux projets de territoires urbains. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3, pp. 393-414.
- Jarrige, F., P. Thinon, C. Delay et P. Montfraix, 2009. L'agriculture s'invite dans le projet urbain. Le schéma de cohérence territoriale de Montpellier Agglomération. *Innovations Agronomiques*, 5, pp. 41-51.
- Jarrige, F., P. Thinon, C. Delay et P. Montfraix, 2009. L'agriculture s'invite dans le projet urbain. Le schéma de cohérence territoriale de Montpellier Agglomération. *Innovations Agronomiques*, 5, pp. 41-51
- Jobert, B., 1998. « La régulation politique : le point de vue d'un politiste » in Jobert (dir), *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris : LGDJ, pp. 116-144
- Jouve, A.-M. et C. Napoléone, 2003. Stratégies des agriculteurs et réorganisations spatiales sous contraintes de la périurbanité. Etude du pays d'Aix en Provence. In : *Bouleversements fonciers en Méditerranée. Des agricultures sous le choc de l'urbanisation et des privatisations*. (dir M. Elloumi et AM. Jouve). Montpellier : Karthala-CIHEAM, 384 p.
- Loudiyi, S., 2008, Le SCoT, instrument de gouvernance territoriale ? La conduite locale de la concertation dans le Pays du Grand Clermont. *Noroi*, 209, 4, p. 37-56.
- Loudiyi, S., C.R. Bryant et L. Laurens (éd.), 2008, *Territoires périurbains et gouvernance. Perspectives de recherche*. Montreal : Editions du Laboratoire développement durable et dynamiques territoriales Université de Montréal, 168 p.
- Loudiyi, S., S. Lardon et L. Lelli, 2010. Can Agriculture Be a Territorial Resource in Periurban territories ? The Case of an inter-municipal structure 'Volvic Sources et Volcans'. In : M. Galli, Lardon S., Marraccini E., Bonari (Eds). *Agricultural management in peri-urban areas. The experience of an international workshop*. Felici Editore, pp 69-80.
- Mathieu, N., 1998, La notion de rural et les rapports ville-campagne en France : les années quatre-vingt-dix », *Économie rurale*, no 247, pp. 11-20.

- Pasquier, R., V. Simoulin et J. Weisbein (dir.), 2007. *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. Paris : L.G.D.J., 235 p.
- Pinson, G., 2009. *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Paris : Presses de Sciences Po., 420 p.
- Poulot, M., 2008. *Le retour de l'agriculture dans la ville élargie : vers la durabilité des territoires*. Habilitation à diriger des recherches, Université Paris Ouest Nanterre la défense.
- Projet de Charte du PNRVA 2012-2024, version d'avril 2011 après avis intermédiaire, « pour un développement stimulant la solidarité territoriale et s'appuyant sur un patrimoine exceptionnel », syndicat du PNRVA
- Segas, S. et S. Loudiyi, La lutte contre l'étalement urbain : Articulations et tensions entre espace de projet, intérêts localisés et espaces vécus à Bordeaux et Clermont-Ferrand. In : *Espaces de vie, espaces-enjeux : Entre investissements ordinaires et mobilisations politiques*. À paraître, Rennes Presses universitaires de Rennes, 15 p.
- SEPAC, 2010. Bilan de la concertation. Réunion du comité syndical du 29 septembre 2010. 45^{ème} séance. Rapport du président n° 2 : Poursuite de la démarche SCoT, 8 p.
- SEPAC, 2010. Bilan de la concertation. Réunion du comité syndical du 31 mars 2010. 43^{ème} séance. Délibération n° 213, 3 p. + annexes.
- SEPAC, 2011. Bilan de la concertation. Réunion du comité syndical du 04 janvier 2011. 48^{ème} séance. Délibération n° 237, 3 p. + annexes.
- Serrano, J. 2005. Quel équilibre entre urbanisation et préservation des espaces agricoles périurbains ? Le cas d'une agglomération moyenne, *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 4 : La ville et l'enjeu du Développement Durable, mis en ligne le 17 novembre 2005.
- Souchard, N., 2003. L'agriculture et la cité à la recherche d'un nouveau bien commun territorialisé ? Les exemples de Rennes Métropole et de Grenoble. *Revue de géographie alpine*, 91, 4. pp. 105-115.
- Syndicat Mixte Le grand Clermont. 2011. Avis des personnes publiques associées. Fascicule disponible à l'adresse : www.legrandclermont.fr
- Thureau, B., 2006. L'agriculture dans une dynamique urbaine : Négociations autour d'usages du territoire. *Géographie, économie, Société*, 8, pp. 351-368
- Vanier, M., 2010, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*. Paris : Economica, 186 p.
- Vanier, M. et E. Roux, 2008. *La périurbanisation : problématiques et perspectives*. Paris : La documentation française, DIACT, coll. Travaux, 80 p.
- Zepf, M. et L. Andres, 2011. *Enjeux de la planification territoriale en Europe*. Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 310 p.

Notes

1 Un capitalisme d'accumulation flexible qui s'oppose au mode d'accumulation fordiste. C'est un capitalisme plus mobile, fondé sur des intrants immatériels, affranchi des marchés nationaux et qui exprime un besoin en matière d'intervention publique, soit une politique de l'offre et de soutien à la compétitivité, offerte par les villes. Cf. Travaux de Neil Brenner (2004) et David Harvey (depuis les années 80).

2 Un article du monde daté du 26 octobre 2010 et intitulé « Une agriculture puissante » sonne un signal d'alerte sur la compétitivité de l'agriculture française dont nombre d'espaces partent à l'urbanisation. L'article s'appuie sur les chiffres publiés par *Agrreste Primeur* publication du ministère de l'agriculture, relèvent une progression moyenne de l'artificialisation de 86.000 ha par an ; « À ce rythme, les autres espaces, agricoles et naturels, perdent 236 hectares par jour, ce qui correspond à la superficie d'un département français moyen (610 000 h.) tout les sept ans » (Agrreste, 2009).

3 Depuis la décennie 2000, les lois concernant l'aménagement et le développement durable du territoire se sont succédées et ont renouvelé les référentiels d'action en matière d'aménagement du territoire. De la loi d'orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (dite loi Voynet, 1999), à la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (2000) qui a renouvelé les outils de planification territoriale avec la mise en place des Plans locaux d'urbanisme qui remplacent les POS (plans d'occupation des sols) à l'échelle communale, et les SCoT (Schéma de cohérence territoriale) qui remplacent les anciens schémas directeurs. Ces derniers sont mis en place à l'échelle d'une agglomération ou plus généralement à l'échelle supra-communale. Plus récemment, les lois Grenelle (2009 et 2010), à visée plus environnementale renforcent la portée de ces outils de planification (PLU et SCoT) et en crée de

nouveaux autour du climat et de l'énergie (p.ex. Plans climat-énergie territoriaux) ou de la protection de la biodiversité (Trames vertes et bleues, schéma de cohérence écologique). À ce propos, lire Girardet (2010) et plus récemment sur la planification en Europe, Zepf et Adres, (2011). La réforme des collectivités territoriales (2010) vise entre autres à étendre la couverture de l'intercommunalité et sa rationalisation. Elle a cependant échoué à imposer la planification (plans locaux d'urbanisme) à l'échelle intercommunale.

4 Les arènes sont définies par Jobert (1998) comme des lieux où se négocient les compromis institutionnalisés et leur révision, en d'autres termes ce sont des lieux réservés uniquement aux décideurs tandis que les forums sont beaucoup plus larges.

5 Ce schéma institutionnel sera modifié suite à l'application de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales. Les communes isolées seront intégrées à des intercommunalités au plus tard en 2013 et des fusions d'intercommunalités sont possibles dans les mêmes délais..

6 Le Pays est une structure associant plusieurs intercommunalités et/ou communes isolées. C'est un dispositif qui a été institué par la loi dite Pasqua (Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire) en 1995 et précisé dans son contenu par la loi dite Voynet (Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire) en 1999. La loi Voynet précise ainsi que le Pays est un territoire de projet présentant une « cohésion géographique, culturelle, économique et sociale ». C'est un échelon de contractualisation sur projet avec l'État. La loi récente relative à la réforme des collectivités territoriales (art. 51 de la loi No. 2010-1563 du 16 décembre 2010) a supprimé la possibilité de créer de nouveaux Pays.

7 Une partie du travail a aussi consisté à observer l'interaction des autres chercheurs de l'équipe avec l'AU afin d'en tirer des éléments de réflexivité sur la posture de recherche-formation-action développée, mais ces résultats de recherche ne seront pas abordés ici.

8 L'entretien portait sur les implications disparates des élus dans le processus d'élaboration du SCoT et nous cherchions à repérer des élus ayant exprimé des positions sur la participation, mais aussi sur l'agriculture.

9 Un syndicat mixte est un établissement public regroupant des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales. Il a pour objet d'assurer des œuvres ou services présentant une utilité pour chacune des personnes morales associées. Certains syndicats peuvent associer des personnes morales de droit public (l'exemple des chambres d'agriculture, chambres de commerce et d'industrie, etc.). Le SEPAC est un syndicat mixte qui associe 10 Etablissements publics de coopération intercommunales (intercommunalités) et trois communes.

10 La lettre du Grand Clermont, Bulletin de liaison sur l'avancement de la démarche d'élaboration du projet du Grand Clermont, décembre 2002, n° 4, 4 p.

11 Un modèle d'organisation future du territoire est proposé à l'amont et plaide pour une organisation polycentrique de l'espace clermontois. Faire partie du futur périmètre implique une adhésion à ce modèle d'organisation.

12 Allocution de Serge Godard, maire de Clermont-Ferrand, Président du SEPAC, le 13/01/2008 lors de l'ouverture de la réunion de restitution du SCoT.

13 Cadre de vie et qualité du territoire, développement économique et fonctions métropolitaines, solidarité et cohésion sociale.

14 Extrait de l'allocution de Serge Godard, *ibidem*.

15 Comité syndical du SEPAC, 13 octobre 2005 lançant la procédure d'élaboration du SCoT sur le même périmètre que celui du PGC.

16 Agence d'urbanisme Clermont Métropole. (2006), *Attentes des acteurs. Enquête 2nd semestre 2006. Schéma de cohérence du Grand Clermont*. 58 p.

17 Agence d'urbanisme Clermont Métropole. (2005), *Bilan de l'évolution urbaine du schéma directeur (1995-2005)*, 58 p.

18 Définie comme les surfaces maximales à utiliser pour toute urbanisation pour des fins d'habitat.

19 Au titre de leur activité, appartenance professionnelles ou associatives. Cette sélection semble être l'œuvre d'une vision experte, soit celle des agents de l'agence d'urbanisme.

20 Soit les élus représentés au bureau du syndicat mixte.

21 Pour une présentation détaillée, lire Loudiyi (2008).

22 Pour une description plus fine et analytique de ce dispositif de concertation locale, se reporter à Loudiyi, 2008

23 Ensemble des experts propres à chaque secteur, des personnes publiques associées et des techniciens de l'agence d'urbanisme préparent les livrets diagnostics sur lesquels s'appuient les participants pour soutenir le débat

24 Etablissement public de coopération intercommunale

- 25 Animant le processus et de fait acteurs politiques les plus engagés en faveur du processus d'élaboration du SCoT
- 26 État, PNR, Chambres consulaires, services déconcentrés de l'État, etc. comme le stipule le code de l'urbanisme.
- 27 Délibération n° 237. Réunion du comité syndical du 04 janvier 2011.
- 28 Et par conséquent, un décompte intégrant les mêmes personnes si elles ont assisté à plus d'une séance
- 29 Foire internationale Clermont/Cournon, septembre 2007.
- 30 le prestation de service est externalisée. Un cabinet d'étude et de prospective animera ces séances qui ont été réservés à certains élus du territoire. Une première séance est organisée avec les élus du SEPAC et du CG et CR pour débattre des enjeux issus du diagnostic du SCoT et formuler les premiers positionnements politiques. Une seconde séance est réservée aux seuls élus du SEPAC pour finaliser les positionnements politiques. Source : RP SCOT. p. 12.
- 31 Délibération n° 237. Bilan de la concertation.
- 32 Réunions qui se déroulent entre janvier et mai 2008.
- 33 Foire internationale Clermont Cournon en septembre 2008
- 34 Les quatre orientations stratégiques et politiques qui rythment le projet d'aménagement et de développement durable sont « un Clermont plus économe », « un Clermont plus juste », « un Clermont plus ouvert » et un Clermont plus innovant ».
- 35 06 11 09 entretien avec deux techniciens en charge des AMOS, agence d'urbanisme, Clermont Ferrand.
- 36 Entretien du 06 11 09 déjà cité
- 37 Nous n'analyserons pas ici en détail les caractéristiques sociologiques des acteurs invités dans ces cercles restreints, mais ils ont des profils très proches (capital social, culture et économique plutôt élevé et proximité depuis 2002 de la démarche ScoT).
- 38 Bilan des AMOS, agence d'urbanisme, 08 10 09, p. 1
- 39 Dans le bilan de la concertation établi par l'AU sur l'ensemble du processus de ScoT, voici les moments assimilés à de la concertation : réunions avec des PPA et membres du conseil de développement du Pays, Ateliers thématiques pour le diagnostic, atelier prospectif et dispositif de concertation bilatérale mené par l'agence d'urbanisme, groupes techniques et ateliers pour l'élaboration du DOG, AMOS, stand « grand public » à la foire de Cournon.
- 40 Comme c'est le cas dans les premières étapes ou encore dans l'avis de la Chambre d'Agriculture dans la suite du processus, où les terres de qualité agronomique sont localisées en Limagne seulement (sans mention d'étude préalable)
- 41 Et d'autres que nous ne détaillons pas ici, mais qui touchent par exemple à la diversification de l'activité agricole par le tourisme.
- 42 [cf Charte PNRVA – cf mesure 3.1.1.2 : Préserver et enrichir la qualité environnementale et paysagère du Parc grâce à l'agriculture].
- 43 Nous renvoyons ici à l'avis de la Chambre d'agriculture sur le SCoT, il apparait clairement que ceci fait suite aux remarques de cette PPA.
- 44 Suit une mention du maintien d'une « agriculture agro-pastorale économiquement viable dans la diversité des productions, des milieux et des paysages », cette conception de l'agriculture est très proche de la façon dont les PNR intègrent cette dernière notamment dans leurs chartes.
- 45 Sur la période 1995-2005, 1800 ha d'espaces agricoles ont été urbanisés. Les formes issues de cette croissance urbaine ont été multiformes et ont souvent porté atteinte au cadre paysager et naturel du territoire (mitage, étalement urbains, point noirs paysagers).
- 46 L'identification de ces polarités est le produit à la fois de l'expertise et de la négociation politique : une analyse de l'organisation fonctionnelle de l'espace permet de dégager l'étendue de l'espace urbain métropolitain (tâche urbaine) et des polarités secondaires (concentration de la population, des services, les tropismes, etc.). L'identification des polarités secondaires est également le produit des « modes et des choix de gestion des acteurs ». Les sept pôles de vie identifiés correspondent aux polarités des intercommunalités périurbaines du Pays, à l'exception d'un pôle (Pont-du-Château) situé dans la communauté d'agglomération et qui dans les faits est une ville de plus de 10.000 habitants. Ainsi, chaque intercommunalité périurbaine est représentée dans ce modèle polycentrique par un « pôle de vie » exceptée la Communauté de Communes de Riom (contenue dans l'espace métropolitain) et deux « petites » intercommunalités situées à l'Est de l'agglomération.
- 47 Dite la règle du 70/15/15
- 48 Ce chiffre n'inclut pas les 160 ha déjà disponibles.

49 Ce pourcentage est déclaratif de la part de l'agence d'urbanisme. Nous ne disposons d'aucun moyen de vérification, puisque la première version est assez imprécise en termes de consommation foncière de l'ensemble des zones d'activité.

50 Dont pas plus de 65 % ne doivent se localiser dans les territoires périurbains pour la CC d'Ennezat, et pas plus de 55 % pour VS

51 Le calcul des chiffres intègre « à hauteur égale le nombre de logements construits sur 14 années, de 1995 à 2008, ainsi que le nombre total de résidences principales. Ainsi, ce calcul tient compte des dynamiques d'évolution urbaine des communes, mais également de la taille du tissu urbain, notamment les bourgs centres » DOG 4 janvier 2011, p. 16.

52 Définies comme zones U et NA/AU urbanisées à hauteur d'au moins 60 % des POS/PLU ainsi que les zones constructibles des cartes communales existant à la date d'approbation du SCoT.

53 130 m² pour le cœur métropolitain et 250 m² pour ses extensions urbaines (au lieu de 164 et 310 m² constatés en 2005), 500 m² pour les pôles de vie (au lieu de 670 m²), 700 m² pour les territoires périurbains (au lieu de 980 m²)

54 Les projections médianes correspondent à la moitié des effectifs, à environ 23.000 h.

55 La récente loi relative à la réforme des collectivités territoriales (2010) a échoué à imposer le principe d'un transfert des compétences d'urbanisme au niveau intercommunal.

56 Le conseil régional a mis en place un projet de développement de l'agriculture biologique en Auvergne assez ambitieux et le conseil général est partie prenante de l'achat de terres agricoles au nord de l'agglomération pour développer l'agriculture biologique en circuit court.

57 Novembre 2010

58 Méthodologie du zonage décrite à la page 76 du rapport de présentation.

Pour citer cet article

Référence électronique

Salma Loudiyi, Caroline Maury et Sylvie Lardon, « Agriculture(s) et projet urbain durable : issues incertaines, destinées imprévisibles », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 11 Numéro 2 | septembre 2011, mis en ligne le 22 janvier 2012, Consulté le 15 mai 2012. URL : <http://vertigo.revues.org/11481> ; DOI : 10.4000/vertigo.11481

À propos des auteurs

Salma Loudiyi

PRES Clermont - VetAgro Sup - UMR 1273 Métafort, 89, Avenue de l'Europe - BP 35, 63370 Lempdes, Courriel : salma.loudiyi@vetagro-sup.fr

Caroline Maury

AgroParisTech ENGREF – UMR 1273 Métafort, Domaine des Cézeaux - BP 90 054, 24, Avenue des Landais, 63171 Aubière Cedex 9, Courriel : caroline.maury@engref.agroparistech.fr

Sylvie Lardon

INRA - AgroParisTech ENGREF – UMR 1273 Métafort, Domaine des Cézeaux - BP 90 054, 24, Avenue des Landais, 63171 Aubière Cedex 9, Courriel : sylvie.lardon@engref.agroparistech.fr

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumé / Abstract

À travers l'exemple de l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale du Pays du Grand Clermont, dispositif de planification territoriale, l'article montre comment l'agriculture est intégrée à un projet urbain de développement. La prise en compte de l'agriculture dépend des acteurs présents durant le processus et de l'interaction entre ces acteurs durant la durée d'élaboration du projet. Une participation plus ou moins importante d'une diversité d'acteurs au dispositif, leur poids respectif dans celui-ci, leurs stratégies et leurs intérêts, sont autant de

variables qui ont une incidence sur la prise en compte de l'agriculture dans la planification territoriale.

Mots clés : jeux d'acteurs, planification, Agriculture, concertation locale, urbain

Through the example of SCoT Du Grand Clermont, a territorial planning process, this paper shows how agriculture is integrated into an urban project for land use development. In our study, the place of agriculture in the planning depends on the actors involved during the process and on the interaction between these actors during the project. A more or less involvement of a variety of actors in the planning device, their respective weight in this one, their strategies and their interests, are variables which have an incidence on the consideration of the agriculture.

Keywords : planning, agriculture, land use, urban, local co-operation, stakeholders interactions