

LE SCOT DE L'AGGLOMÉRATION DE MONTPELLIER (2006) ET SON BILAN D'ÉTAPE 2012



JEAN-PAUL BORD

Professeur et membre de l'UMR GRED
(UPVM/IRD)

L'article a pour objectif d'analyser et par là même de comprendre et donner à comprendre un document de planification, en l'occurrence le SCOT Schéma de COhérence Territoriale de Montpellier. Le SCOT de Montpellier a été approuvé à l'unanimité par le Conseil de la Communauté d'Agglomération de Montpellier (CAM) le 17 février 2006. « Conformément aux dispositions du Code de l'Urbanisme, le SCOT de l'agglomération de Montpellier dispose d'un délai maximal de dix ans à compter de son approbation pour faire l'objet d'une analyse des résultats de son application, notamment en matière d'environnement, de déplacements et de maîtrise de la consommation d'espace ¹ ». L'analyse des résultats devra donc être faite en 2016 maximum. Mais, « Avant ce terme, et dans l'esprit de la loi portant Engagement National pour l'Environnement dite « Grenelle 2 » (loi du 12 juillet 2010), la Communauté d'Agglomération de Montpellier a souhaité établir un bilan d'étape volontaire, après six années de mise en œuvre de son SCOT afin d'apprécier la pertinence et l'efficacité de ses dispositions ». C'est donc ce bilan d'étape, daté de juillet 2012, que j'analyserai plus précisément. Cette entreprise de déconstruction s'appuiera sur trois grands moments afin d'essayer d'en révéler les étapes avec, d'abord, une présentation du SCOT, ensuite expliquer de quoi résulte ce document de planification et notamment le bilan de 2012 et enfin montrer que le SCOT est un ensemble composé de multiples éléments, lesquels ?

¹ Extrait du Registre des Délibérations – Délibération n° 10923 du conseil de la Communauté d'Agglomération de Montpellier – Séance ordinaire du 28 juin 2012 165

I. Premier moment : présentation du SCOT de Montpellier

1. Qu'est-ce qu'un SCOT ?

Institué par la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 en remplacement de l'ancien Schéma Directeur, le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) vise principalement à harmoniser les politiques d'urbanisme à l'échelle des agglomérations. Document de planification, le SCOT définit, pour 10 à 20 ans, les grandes orientations d'aménagement du territoire communautaire. Il fixe les limites entre, d'une part, les espaces urbains ou voués à l'urbanisation et, d'autre part, les espaces naturels et agricoles. Il organise, dans l'espace et dans le temps, les conditions du développement durable du territoire en favorisant, notamment, la protection et la mise en valeur des espaces naturels et agricoles, la localisation des développements urbains à proximité des transports publics, une gestion économe de l'espace par des formes urbaines compactes, le rapprochement de l'emploi et de l'habitat, une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, une répartition équilibrée des équipements et services de proximité.

Enfin, il encadre et met en cohérence l'ensemble des documents de planification d'échelle communautaire :

- le plan de déplacements urbains (PDU) ;
- le programme local de l'habitat (PLH) ;
- le schéma directeur d'assainissement (SDA).

Il encadre et met en cohérence également les documents d'urbanisme d'échelle communale :

- les plans locaux d'urbanisme (PLU) ;
- les zones d'aménagement concerté (ZAC).

Le SCOT est donc un document de cadrage (2006-2016) et le bilan, après 6 ans de mise en œuvre (2012), est une étape prévisionnelle afin, comme le souligne le Président de la CAM, « de tirer un premier bilan du SCOT, d'évaluer avec précision et objectivité les résultats atteints ».

2. Quelques informations sur le SCOT de Montpellier

La CAM, qui a mis en place le SCOT, est un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) qui comporte 31 communes et comptait une population totale de 417 647 habitants en 2010. Cette population est fortement contrastée puisque la commune de Montpellier, la plus importante, comportait 257 351 habitants, alors que celle de Montaud, la plus petite, n'en avait que 906. Malgré ce, un certain équilibre est instauré dans le conseil communautaire (qui réunit 90 membres élus) : chacune des 31 communes est représentée proportionnellement à son nombre d'habitants, aucune commune ne peut avoir plus de la moitié des sièges et toute commune doit avoir au moins un siège. Au sein de la CAM, c'est la Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat (DUH) qui est responsable de l'élaboration des documents de planification stratégique en matière d'aménagement de l'espace à savoir le SCOT, mais aussi le PLH (Plan local de l'Habitat) et le PDU (Plan de Déplacement Urbain). En relation étroite avec les communes, cette direction concrétise les applications aux différentes échelles du territoire à travers, notamment, l'accompagnement des PLU.

3. Présentation de la Communauté d'Agglomération de Montpellier

La CAM présente une forme quelque peu bizarre (fig. 1) qui aurait presque, avec un peu d'imagination, la forme d'un animal préhistorique : un grand corps à l'ouest où se situe la commune de Montpellier, deux pattes au sud ancrées dans la mer et les lagunes surtout (communes de Pérols et Villeneuve-lès-Maguelonne), une espèce d'épine dorsale au nord avec la vallée du Lez (notamment avec la commune de Prades-le-Lez) et une tête à l'est après un resserrement comme un cou au niveau des communes du Crès et de Vendargues. Cette forme est le résultat d'une histoire quelque peu mouvementée depuis sa naissance le 1^{er} août 2001 puisque 7 communes ont quitté « l'Agglo » en 2004 : au nord Teyran, Saint-Clément-de-Rivière et Saint-Gély-du-Fesc, au sud Saint-Aunès, La Grande-Motte

et Mauguio (la privant de l'aéroport Montpellier-Méditerranée) ainsi que Palavas-les-Flots, ce qui a limité son accès naturel à la mer. Plus géographiquement, cette communauté s'étire d'est en ouest tout au long de la plaine qui en est la partie centrale et sur laquelle passent les principales infrastructures de transport : A9, RN 113 et voie ferroviaire.

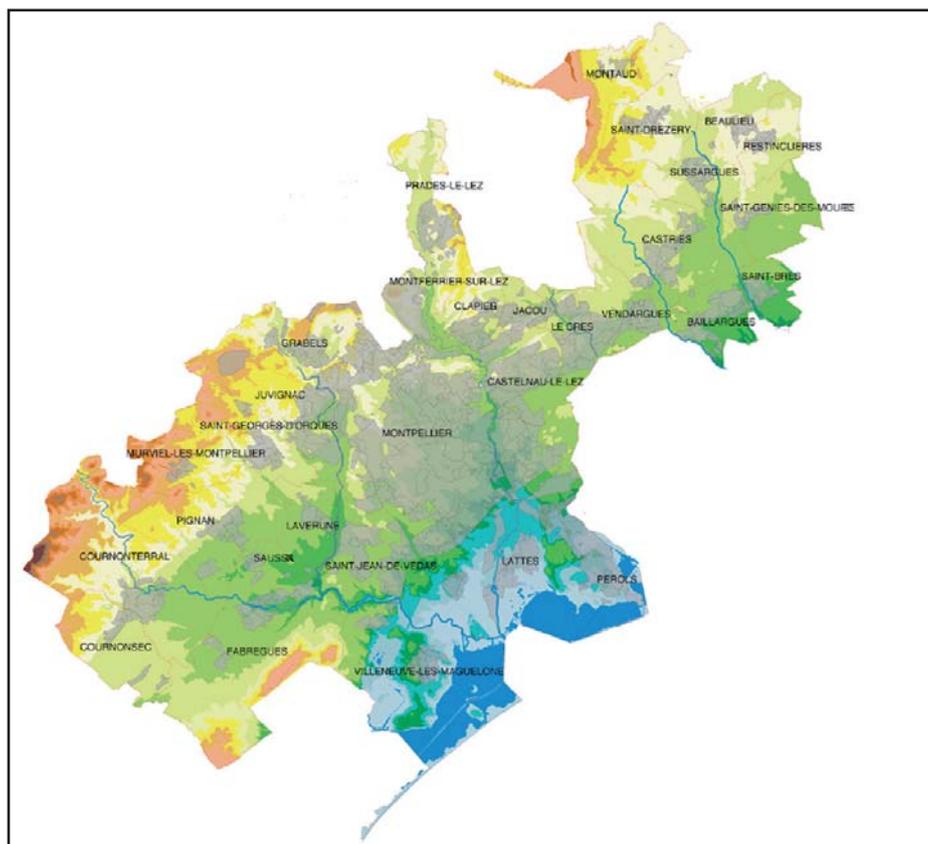


Figure 1 : La Communauté d'Agglomération de Montpellier

Source : Communauté d'Agglomération de Montpellier

Au sud, la CAM rejoint le littoral méditerranéen et le milieu des lagunes sur les communes, d'est en ouest, de Pérols, Lattes et Villeneuve-lès-Maguelonne. Au nord, le contact se fait avec la garrigue, pays de collines et de plateaux calcaires peu élevés depuis les communes de Beaulieu et Montaud à l'est jusqu'à celles de Cournonsec et Cournonterral à l'ouest (fig. 2).

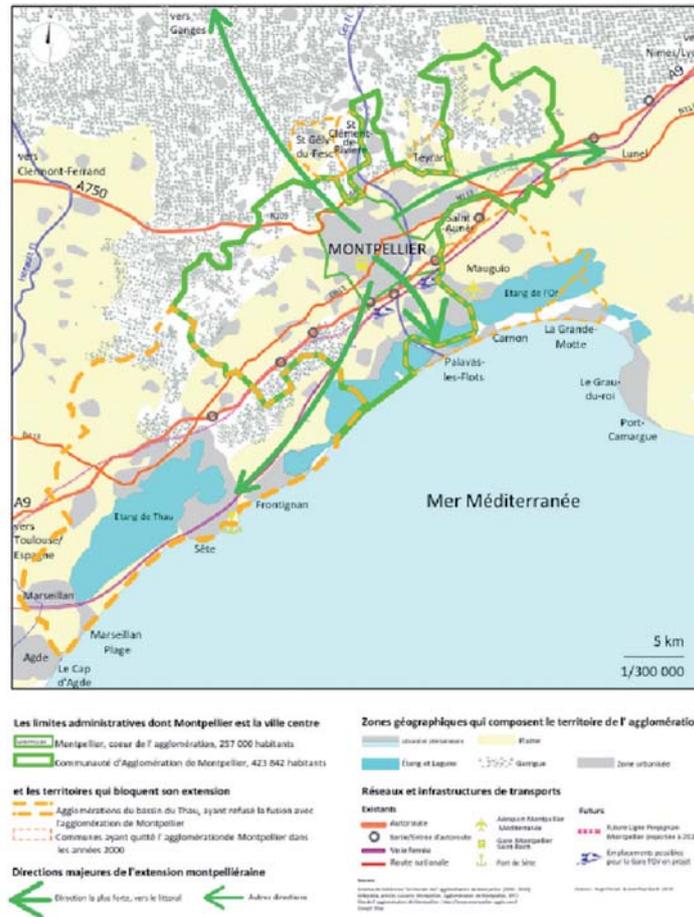


Figure 2 : Atouts et contraintes de la Communauté d'Agglomération de Montpellier en 2013

Source : Communauté d'Agglomération de Montpellier

Mais, au-delà de cette présentation, de quoi résulte le bilan du SCOT ?
Quels sont les éléments qui font sens pour en expliquer la construction ?

II. Deuxième moment : le SCOT c'est une affaire de...

1. D'abord de données et d'informations

Le diagnostic initial du SCOT indique qu'en 40 ans, pendant que la population a été multipliée par 2, l'espace urbanisé a été multiplié par

10. La lutte contre l'étalement urbain y est donc aujourd'hui une priorité. Diminuer de moitié le rythme annuel de consommation d'espace par l'urbanisation (150 ha au lieu de 300 ha par an) tout en assumant un développement et une croissance démographique importants de 1,6 % par an, soit + 100 000 habitants en 2020, tels sont les grands objectifs fixés par le SCOT de Montpellier Agglomération. Pour étayer et appuyer son propos, le SCOT s'appuie sur une série d'indicateurs. Chaque indicateur possède ses sources spécifiques indiquées dans le document du SCOT. Ces données proviennent de 2 grands domaines :

- Des données images tout d'abord avec des cartes et/ou plans comme ceux issus des données cadastrales et des photos et/ou images comme celles de l'observatoire de l'occupation du sol qui prend appui sur un travail d'interprétation d'images satellitaires et de photographies aériennes correspondant aux années 1994, 2004 et 2010 (Cadastré, 2010) ;
- Des données statistiques issues de fournisseurs nationaux (INSEE, Chambre de notaires), régionaux (DREAL LR) ou locaux (TAM) .

Toutes ces données sont issues de sources, pour la plupart gratuites et donc téléchargeables par tous. Par exemple les données de l'occupation du sol sont diffusées librement par l'agglomération dans son OPENDATA.

2. Ensuite de territoires

Ces territoires se déclinent à plusieurs échelles : depuis les sites de projets jusqu'au Grand Montpellier, en passant par la Communauté d'Agglomération et les communes. Ces quelques découpages en cachent cependant bien d'autres qui font sens tout autant comme le découpage géographique déjà présenté (garrigue/plaine/lagunes/littoral) ou les découpages politico-administratifs depuis l'Union Européenne et le mille-feuille administratif français avec l'État, la Région Languedoc-Roussillon, le département de l'Hérault, etc. pour ce qui est des maillons supérieurs. En dehors de ces découpages, il en est d'autres comme le bassin résidentiel de Montpellier (Audry et al., 2011) ou l'aire urbaine de Montpellier (Tailhades, 2011) : « Parmi l'ensemble des grandes aires de la région, celle de Montpellier, avec 536 600 habitants (population 2008

– périmètre 2010), est la plus importante et se situe au 15^{ème} rang des grandes aires urbaines de Métropole. Au cours de la dernière décennie, sa population s'est accrue de 17,2 % et sa superficie de 18 %. L'accroissement de population est fortement lié à la densification de l'aire urbaine, qui représente 78 % de l'évolution de la population » (Tailhades, 2011). Au niveau intra communautaire, l'échelon des communes constitue le « territoire en commun » (site Montpellier Agglomération) avec les 31 communes qui le compose et dont les conseillers municipaux participent au conseil de communauté. Mais les grandes orientations du SCOT si elles s'appliquent, de manière générale, sur l'ensemble du territoire de la CAM, « se concrétisent également sur 11 sites dits stratégiques, dont les perspectives opérationnelles à moyen et long terme permettent d'ancrer l'armature du projet dans le territoire » (SCOT, Bilan d'étape, juillet 2012). Les territoires se dessinent donc de façon plurielle et se juxtaposent ou s'émboîtent pour donner sens à la dynamique communautaire induite par les acteurs qui la mènent.

3. Enfin d'acteurs

Fruit d'un travail intense, le projet du Schéma de cohérence territoriale de Montpellier Agglomération a mobilisé, pendant deux ans, l'ensemble des communes de l'Agglomération, la société civile représentée au Conseil de Développement, le monde professionnel au travers d'ateliers thématiques. Au total, avec environ 150 réunions de travail, ce sont près de 1 400 personnes qui ont pris part au débat. Sur l'ensemble du territoire, plusieurs centaines d'habitants ont participé aux 5 réunions de concertation organisées. Parallèlement, cette concertation s'est aussi déplacée sur le site Internet (www.montpellier-agglo.com) et dans les Maisons de l'Agglomération où ont pu être consultés les documents d'étape, ainsi qu'une exposition sur le sujet. Le travail avec les acteurs a été mené suivant deux champs principaux :

- des ateliers thématiques : agriculture, transports, urbanisme...
- et des territoires : Montpellier ville centre, plaine, littoral, piémont entre plaine et garrigue...

L'ensemble a donné lieu à des études combinées plus spécifiques :

- l'urbain sur Montpellier ville centre ;
- l'agriculture sur la plaine à l'ouest (Lavérune), etc.

Cette vaste concertation, qui a permis de riches échanges entre élus, experts, techniciens et population, a nourri ce dossier pour dessiner le futur territoire de l'Agglomération à l'horizon 2020. Ensuite, le projet a été transmis pour avis à plus de 100 institutions publiques (les communes membres de l'Agglomération, les communes limitrophes, les intercommunalités limitrophes, le Conseil Général de l'Hérault, la Région Languedoc-Roussillon, l'Etat, les chambres consulaires...). Il a ensuite été soumis à enquête publique et approuvé lors du Conseil d'Agglomération, le 17 février 2006.

Cet ensemble, constitué de données, de territoires et d'acteurs, est bien complexe à comprendre par le nombre d'éléments qu'il met en branle et dont on peut se demander sur quoi tout cela débouche concrètement. L'analyse du bilan d'étape va nous y aider.

III. Troisième moment : un ensemble où l'image et la carte notamment sont fortement présentes... mais pas seulement

Dans le bilan d'étape 2012, si les images (photos et cartes) dominent largement, d'autres éléments (graphiques, écrits) viennent appuyer le message à faire passer. Ce beau document de 43 pages est particulièrement soigné dans sa présentation : grammage élevé du papier, images en couleurs, typographie et mise en page bien étudiées, formats papier et numérique, etc. afin d'avoir un bon impact communicationnel.

1. La carte d'abord et les images de façon plus large

Plus de 40 photos ou images de formats différents et 21 cartes géographiques dont 8 sur la Communauté d'Agglomération entière, à de multiples échelles, parsèment le document.

Par exemple, les cartes se déclinent de multiples façons :

- les ateliers du PADD Projet d'Aménagement et de Développement Durable pratiquent « l'émergence de la cartographie finale par itération successive » ;
- l'armature des espaces naturels et agricoles s'opère par « L'inversion du regard facilité par le SIG » ;
- le résultat final fait état « Des plans de secteurs recollés et géoréférencés ».

Cette mise en scène des cartes permet de donner à voir et comprendre les territoires étudiés. Comme le souligne Marc Aparicio dans le document (p. 31) « En comparant les mêmes lieux à des dates successives, l'analyse permet à l'aide d'un Système d'Information Géographique (SIG) de mettre en évidence les espaces ayant connu une évolution dans leur usage ; laquelle évolution peut être cartographiée et appréciée d'un point de vue statistique ». Cela se concrétise par quelques chiffres clés et chocs :

- 48 ha artificialisés/an au sein des armatures naturelles et agricoles ;
- pour le transport en tramway « 19% de voyage supplémentaire par habitant depuis 2004 » ;
- et pour l'articulation entre l'urbanisme et transport « 50% de constructions nouvelles situées à moins de 500 mètres du tramway ».

Chiffres et cartes se combinent avec d'autres images plus spécifiques : les graphiques.

2. Les diagrammes, les courbes et les chiffres aussi

Ces graphiques, au nombre de 11 dans le document, prennent de multiples formes :

- 4 courbes ;
- et 7 diagrammes de constructions différentes : graphiques à colonnes cumulées et groupées, graphiques à bandes et à barres empilées.

Comme pour les images, les commentaires écrits qui accompagnent les graphiques peuvent être très percutants. En fin de document, le graphique à barres empilées p. 40 montre bien combien les espaces disponibles en 2010 sont encore importants et l'écrit souligne que « Le bilan du SCOT met en évidence un résultat satisfaisant » puisque plus de 75% des espaces d'extension urbaine potentielle du SCOT demeurent disponibles, ce que démontre le graphique p. 41.

La plupart des courbes et diagrammes sont d'ailleurs relativement simples comme la courbe p. 25 qui porte sur l'évolution de la production de logements et dont le commentaire laconique placé au-dessus souligne « 5040 logements construits chaque année depuis 2007 : objectif atteint ». À toutes ces images et commentaires, dont les commentaires relèvent bien souvent du satisfecit pur et simple : « résultat satisfaisant », « objectif atteint », etc., s'ajoutent les explications des élus et experts ayant participé plus ou moins directement au document.

3. Les commentaires des élus et autres personnes concernées enfin

11 personnes ont été particulièrement sollicitées dans le document : 7 élus et 4 autres personnes particulièrement impliquées, hors du champ politique. Chacune d'elles développe un point particulier suivant le poste de responsabilité occupé. En première page, le Président de la CAM met en avant les trois valeurs fondatrices du projet (en gras dans le texte) : préserver notre environnement, construire une ville pour tous et évaluer avec précision et objectivité les résultats atteints. Tous les élus, sur des actions générales ou plus ponctuelles, sont enclins à montrer leur efficacité et la bonne conduite de leur politique même si l'un des Vice-président mentionne qu'il « convient toutefois de nuancer ces premiers résultats ». Les autres personnes sollicitées sont fortement impliquées dans ce document puisqu'il s'agit d'experts, à savoir 2 architectes urbanistes dont le concepteur du SCOT lui-même, du chargé d'opérations de la SERM Société d'Équipement de la Région Montpellieraine et du responsable SIG-Observatoire à l'Agglomération de Montpellier. Bernard Reichen, architecte urbaniste concepteur du SCOT de l'Agglomération de Montpellier met en avant les 2 actes fondateurs du projet : « rapprocher la ville et la nature en réhabilitant la notion de limite « à conforter » ou « à inventer » pour en finir avec la prolifération de l'urbanisation » et « régler toutes les autres problématiques générées par le souci hydraulique ». Ces commentaires incisifs sont autant d'éléments qui doivent participer, comme l'écrit le Président de la CAM, à faire une « publication que j'ai souhaitée claire, synthétique et accessible à tous ». Il est à soulever toutefois, dans le document, que ce sont uniquement des

174 ² Le mercredi 3 juillet 2013, Najat Vallaud-Belkacem, ministre des Droits des femmes a présenté en conseil des ministres la loi-cadre pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Son article 1 fixera pour la première fois dans la loi les principes d'une approche intégrée de l'égalité, qui s'appliquera à toutes les collectivités publiques (Source : Ministère des Droits des Femmes).

hommes (élus et experts) qui sont intervenus. À un moment (début du XXI^e siècle) où la parité entre hommes et femmes est à l'ordre du jour ², cela peut surprendre quelque peu. Cela permet d'engager les remarques.

Quelques remarques en guise de conclusion

Le document, qui est donné autant à voir autant qu'à lire d'ailleurs, est certes le bilan d'un document de planification stratégique et prévisionnel³ mais les indicateurs sont définis en interne et donc par les maîtres du jeu que sont les experts impliqués dans le projet mais également, plus ou moins directement, par les élus qui ont en charge l'aménagement et la gestion de ce territoire. Certes, chiffres, graphiques, cartes voire commentaires écrits sont là pour attester de la précision et de l'objectivité du document, mais qui peut véritablement attester que les indicateurs choisis, par exemple, sont les plus pertinents ? Il peut paraître assez impartial de choisir ses indicateurs et de faire soi-même les commentaires qui vont sous-tendre sa véracité.

Cet outil néglige également pour beaucoup l'échelle humaine c'est-à-dire l'intervention du citoyen lambda et ce à deux niveaux. D'une part, dans le bilan du SCOT lui-même, les citoyens ne sont pas interrogés directement, nulle part leur avis n'est pris en compte directement et d'autre part, dans les indicateurs étudiés (urbanisation, artificialisation, eau, déchets, logement et logements sociaux, transport, occupation du sol, foncier, etc.), les humains ne sont pas visibles : où sont les « personnes en dessous du seuil de pauvreté » ? À Montpellier le taux de pauvreté était de 27% en 2009, soit 29 853 ménages sous le seuil de pauvreté (Cousseau et al., 2012); Où sont les étudiants qui constituent une population importante (démographiquement, économiquement, culturellement, etc.) ? Ils étaient 21% de la population de la ville de Montpellier en 2011, soit 54 127 étudiants. Si aux étudiants, nous ajoutons les lycéens, enseignants, chercheurs, personnels (administratifs, techniques, etc.) des secteurs éducation et recherche, c'est encore bien plus. Mais où sont-ils ? Le bilan d'étape n'en parle pas. Ces 2 exemples parmi d'autres soulèvent au moins une question : n'y a-t-il pas un décalage prévisible entre l'outil qui est

³ Est-il opérationnel aussi ? Le SCOT n'est pas un document opérationnel mais de planification stratégique. Cependant celui de Montpellier qui est un cas particulier semble plus « opérationnel » que bien d'autres SCOT de par ces plans de secteurs au 1/25 000 et ses objectifs d'intensité urbaine.

mis en place (le SCOT) et la gestion possible qui en sera faite ensuite ? Le bilan lui-même, vertueux par ailleurs puisque la CAM n'y était pas obligée, montre tous les paradoxes d'un système. Une communauté (la CAM) fait son propre bilan sans qu'il y ait d'organisme référent au niveau national, en s'appuyant sur les indicateurs qu'elle choisit elle-même et qu'elle donne à interpréter par ses propres collaborateurs.

Certes, les structures en charge du SCOT ont l'obligation, de par la Loi, de définir leurs propres indicateurs et leurs assemblées devront, selon les conclusions du bilan, délibérer sur le maintien du SCOT en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète. Cette analyse devra, ensuite, être communiquée au public et aux services de l'Etat comme autorité administrative compétente en matière d'environnement. Il n'est pas niable que toute une réglementation existe, mais ne montre-t-elle pas quelques limites ? Les absences notées ci-dessus en dessinent quelques unes. D'autre part, la CAM a réalisé le SCOT sur son territoire propre, contrairement à certaines EPCI qui se sont regroupées⁴ ou à d'autres qui sollicitent une agence d'urbanisme (comme l'AUDRNA Agence d'Urbanisme et de Développement des Régions Nîmoise et Alésienne dans la Région LR).

Cependant, il est à noter que certains « décalages » ont néanmoins été soulevés mais ils sont bien souvent à la marge, comme une exception. J'en citerai quelques uns :

- p.19, dans le chapitre sur la maîtrise de l'étalement urbain, s'il est mentionné que « 98% des urbanisations nouvelles ont pris place à l'intérieur des limites du SCOT », l'encart au-dessous souligne « Une exception : Le domaine du golf de Fabrègues. Cette urbanisation de fait s'est réalisée, sur une quinzaine d'hectares, au cœur de la plaine agricole de Fabrègues en dehors des limites fixées au SCOT ;

- p.21, l'artificialisation, phénomène de transformation des milieux naturels et des espaces cultivés par l'urbanisation ou d'autres usages liés à l'activité humaine (infrastructures, carrières...) et le mitage, avec notamment la « cabanisation » particulièrement forte à Villeneuve-lès-Maguelonne,

176 ⁴ Par exemple, dans l'Hérault, le SCOT du Biterrois rassemble 10 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale

sont pointés du doigt mais le commentaire du Vice-président en charge de ce secteur d'activités, souligne combien « Depuis le départ il y a une volonté politique pour que l'agriculture trouve sa place dans l'agglomération » ;

- p.27, « La production de logements locatifs sociaux a atteint 21% au regard d'un objectif fixé à 25% ». Si un effort a bien été entrepris, le commentaire et la carte par commune montrent que « Des communes n'ont construit aucun logement social. Plusieurs n'ont pas atteint le seuil de 10% ».

Mais, en s'appuyant sur l'un des sites projet ou site stratégique, celui de la Haute vallée du Lez⁵, « projet à la loupe » qui illustre « l'équilibre entre ville et nature », on peut se rendre compte, déjà en 2013, du décalage entre projet et réalité. Dans le texte initial, il est mentionné « Du domaine de Restinclières à Prades-le-Lez au domaine de Méric à Montpellier, la haute vallée du Lez est l'un des joyaux du paysage de l'agglomération.

Dans le prolongement des actions menées par la Ville de Montpellier (opération Lez Vert), le SCOT propose de faire de cette vallée un vaste parc à l'échelle de l'Agglomération. Des pistes cyclables et des chemins de randonnée permettront de profiter, aux portes de la ville, d'un grand poumon vert préservé ».

Si aujourd'hui, certaines actions ont bien été engagées comme le chemin piétonnier du domaine de Méric à celui de Lavalette, si le site Natura 2000 « Le Lez » a établi un diagnostic socio-économique préalable à l'élaboration du document d'objectifs Site d'Intérêt Communautaire « Le Lez » (document validé en Comité de pilotage le 10/05/2012)⁶, il n'en reste pas moins que le « projet d'agri-parc préservant et valorisant les espaces sensibles de la vallée du Lez » reste compromis sur certaines portions de la vallée. Par exemple, sur la commune de Montferrier-sur-Lez, la zone du Parc de Fescau, à vocation paramédicale, située pour partie en zone inondable du Lez selon le PPRI (Plan de Prévention des Risques d'Inondation), avait déjà vu la construction de 19 villas en

5 Dossier de presse – Mercredi 15 février 2006 – SCOT Montpellier Agglomération
<http://s1.e-monsite.com/2008/06/23/84743863scot-agglo-pdf.pdf>

6 Site Natura 2000 « Le Lez - FR9101392 » - Diagnostic socio-économique – CG 34 – Mars 2012

2010⁷. Dans ces conditions, il semble peu probable aujourd'hui que l'aménagement paysager qui atteint le domaine de Lavalette à la confluence du fleuve Lez et de son affluent la Lironde, puisse se poursuivre sur les communes en amont vers la source du Lez et de façon plus large que cette zone reste « agricole » et « naturelle », puisque déjà artificialisée.

Il faudrait attendre 2016 pour avoir une idée du décalage entre les objectifs assignés au SCOT et la réalité terrain. Mais dans cette fabrique, le jeu d'acteurs apparaît un peu comme une boîte noire et l'une des principales critiques qui pourrait être avancée est que c'est un « travail vu d'en haut » où l'on note le peu de place, dans le bilan notamment, fait à la rugosité du terrain, entre acteurs/experts et les citoyens, notamment les milieux associatif, entrepreneurial, ceux de la recherche voire de l'université, par exemple les grands acteurs de l'aménagement à Montpellier sont ici « introuvables » : GGL, Rambier, Hérault Aménagement, etc. Certes, il ne faut pas oublier le long travail de concertation amont (notamment sous forme d'ateliers ayant associé la société civile, en particulier les différents aménageurs), travail préalable à l'élaboration du SCOT, ainsi que le travail permanent, moins visible, de mise en œuvre des orientations du SCOT au travers des études urbaines, d'élaboration concertée des documents d'urbanisme communaux, de la constitution de réserves foncières... en somme toute la chaîne de l'aménagement pour laquelle l'ensemble des opérateurs publics ou privés intervient et pour laquelle la société civile est appelée à faire part de ses observations via les différentes enquêtes publiques et diverses concertations réglementaires qui ponctuent l'ensemble des décisions publiques (document d'urbanisme communaux, projets d'aménagement...). Mais si concertation il y a, elle manque de visibilité dans le document. Par exemple, d'autres acteurs auraient pu être sollicités pour donner un avis peut-être moins consensuel.

Une autre interrogation porte sur la couverture territoriale et les limites du SCOT. Ici, c'est plus le jeu politico-administratif (la CAM tout simple-

178 7 Rapport de l'Assemblée Générale de S.O.S. LEZ ENVIRONNEMENT - 14 Janvier 2011. Ce rapport mentionnait : « Urbanisation de la zone du Fescau, création de 19 villas. Nous avons fait remarquer que, dans cette zone en principe à vocation paramédicale, une partie était située en zone inondable selon le PPRI (Plan de Prévention des Risques d'Inondation). Afin de sensibiliser les résidents déjà installés, nous avons inclus dans un récent bulletin associatif la carte de zonage du PPRI. Nous avons également signalé que le ruisseau en limite de ce lieu, autrefois assez large, a été busé et que la végétation a conquis son lit ainsi que ses berges. Il est à craindre que lors de fortes pluies cette végétation constitue un obstacle important à l'écoulement des eaux »

ment et les communes qui la composent) qui fait la limite, or l'échelle de planification est beaucoup plus vaste ; nous l'avons approchée avec le bassin résidentiel et l'aire urbaine. La « soudure » qui se dessine entre Sète, Montpellier et Lunel « résulte de la réunion des marchés locaux dans un espace de plus en plus large⁸ » et reste un autre périmètre d'exercice possible. Mais tous ces zonages n'entrent pas dans le projet du SCOT aujourd'hui, et bien sûr aucunement dans son bilan. Le projet Montpellier métropole, projet de loi sur la décentralisation, voté à l'Assemblée Nationale le 23 juillet 2013, qui prévoit de rendre automatique la transformation en métropole des capitales régionales, pourra-t-il y changer quelque chose et faire bouger les limites ? Le projet de métropole abrogerait la mise en place des PLU « mosaïques » par communes au bénéfice d'un PLU intercommunal. Cependant, cela ne résoudrait pas le décalage qu'il y a entre la communauté d'agglomération de Montpellier (sa forme en atteste tout simplement) et les territoires alentours avec lesquels elle est en synergie... mais il faudrait dessiner les contours de ce nouveau territoire et cela demande une concertation intracommunautaire qui avait déjà été amorcée mais dont la fusion avait été refusée en son temps. Cependant, suivant le projet de loi ALUR, le périmètre des nouveaux SCOT (à compter du 1^{er} juillet 2014) sera élargi : le périmètre d'un SCOT doit inclure au moins deux EPCI afin que les territoires des SCOT et ceux des PLU intercommunaux, appelés à se développer, soient bien distincts et complémentaires. De plus les schémas de secteurs, qui donnaient la possibilité pour les SCOTs d'être complétés et détaillés en certaines de leur partie, seront supprimés. Les choses évoluent donc. Mais il faudra attendre encore un peu de temps pour savoir comment tout cela va se dessiner.

8 François Daniel, janvier 2012, Mini-Atlas de la Communauté d'Agglomération de Montpellier, n°4, Repères - Document de travail - INSEE+ 179

Bibliographe :

http://www.montpellier-agglo.com/___download___/scot-bilan-d-étape

<http://www.montpellier-agglo.com/connaître-compétences/aménagement-de-l-espace-communautaire#title2>

http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=1&ref_id=17935

http://www.insee.fr/fr/insee_regions/languedoc/themes/synthese/syn1101/syn1101.pdf

Audric Sophie en collaboration avec Tasqué Olivier - INSEE - Repères Synthèses pour l'économie du Languedoc-Roussillon n°1 – mars 2011 -- Les migrations résidentielles de Montpellier Agglomération - Carte 1 Le bassin résidentiel de Montpellier

Cadastre Direction Générale des Finances Publiques DGFIP 2004 à 2010 - Occupation du sol SPOT Thema 2004 - CAM 2010

Cousseau François, Maurin Louis et Mazery Violaine, « Premières estimations du taux de pauvreté des plus grandes communes en France », Compas études, n°2, août 2012

Données de population INSEE Institut National des Statistiques et des Etudes Economiques, Chambre de notaires/Perval entre 2000 et 2011, production de logements Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement en Languedoc-Roussillon DREAL LR / Sitadel, fréquentation des transports en commun TAM Transports de l'Agglomération de Montpellier.

Tailhades Bernard – INSEE – Repères Chiffres n°07 – octobre 2011 - Nouvelles aires urbaines : L'influence des villes-centre renforcée en Languedoc-Roussillon sous l'effet de la densification et de la recomposition des pôles urbains