

Les territoires proches d'une aire urbaine : Complexité de la gouvernance territoriale

Etude exploratoire appliquée à l'espace
des Garrigues du Nord de Montpellier



IBANEZ Manuel

Septembre 2005

Remerciements

Je tiens à remercier toutes les personnes qui m'ont soutenu, aidé et guidé tout au long de mon travail.

- Mr Pascal Thinon, mon maître de stage, pour m'avoir assisté, conseillé et fait confiance tout au long de ce stage ;
- Mrs Laurent Marseault, Luc David et Jean-Paul Salasse, des Ecologistes de l'Euzière, partenaires de l'étude, pour m'avoir fait partager leurs connaissances des garrigues et leur motivation ;
- Mr Jean-Paul Cheylan, du CIRAD, également partenaire de l'étude, pour m'avoir aidé, conseillé et renseigné ;
- Mr Frédéric Bioret, professeur à l'Institut de Géoarchitecture de l'Université de Bretagne Occidentale, pour m'avoir soutenu tout au long du stage ;
- Mr Fernand Pau, ancien trésorier de l'association de préfiguration du Pays « Pic Saint-Loup- Haute-Vallée-de-l'Hérault », pour m'avoir consacré de nombreuses heures pour m'expliquer l'histoire du Pays, le contexte géopolitique et pour m'avoir fait partager son regard d'érudit porté sur l'espace des garrigues ;
- Mon père et mon frère pour avoir accepté de relire et corriger mon mémoire ;
- Mlle Marlène Economides, qui m'a apporté son soutien et a supporté vaillamment mon humeur houleuse des derniers jours de rédaction... ;
- Mrs Alain Rissel et Christian Fayat, tous deux professeurs en Maîtrise de Sciences et Techniques « Aménagement et Mise en Valeur Durable des Régions » de l'université de Rennes, qui m'ont enseigné l'art, la science et le goût de l'étude des projets d'aménagement et de développement des territoires ;
- Et enfin, toutes les personnes que j'ai rencontrées lors des entretiens qui ont accepté de consacrer un peu de leur temps pour répondre à mes questions.

Avant-propos

Dans le but de faciliter la lecture, des résumés ponctuent l'ensemble du discours. Ils sont signalés par le symbole ci-dessous :



De plus, à chaque fin de partie, un petit texte résume le contenu du chapitre. Il est présenté dans un encadré tel que celui présenté ci-dessous :



Table des matières

Introduction.....	5
Partie 1 : les fondements de l'étude.....	7
1.1 Questionnements initiaux:	8
1.2 Cadre théorique : les concepts de territoire, d'espace et d'acteur territorialisé.....	8
1.3 - La démarche suivie.....	10
1.3.1 - délimiter la zone d'étude.....	10
1.3.2 - récolter et analyser des données sur l'espace des garrigues.....	11
1.3.3 - récolter et analyser des données sur les acteurs et les projets.....	13
1.3.4 - synthétiser et proposer une vision de cet espace.....	14
Partie 2 : Description de l'espace et de ses dynamiques.....	16
2.1 : Les garrigues.....	17
2.1.1 - Plusieurs visions des garrigues.....	17
a - Une formation végétale basse adaptée au climat sec méditerranéen.....	17
b - une entité territoriale du Languedoc, entre plaines littorales et Cévennes.....	17
2.1.2 - Un paysage façonné par des facteurs naturels.....	19
a - Des sols calcaires durs ou marneux.....	19
b - Une végétation adaptée au climat méditerranéen et liée à l'action de l'Homme.....	20
2.1.3 - Un paysage façonné par une longue occupation humaine.....	21
2.1.4 - Un riche patrimoine issu de cette relation étroite entre l'homme et son environnement.....	22
2.2 - L'espace des garrigues marqué par des grands processus de transformation.....	23
2.2.1 - Une explosion démographique.....	23
2.2.2 - Une population active qui ne travaille pas sur place.....	25
2.2.3 - De grands bouleversements dans le secteur agricole.....	27
a - La crise de la filière « élevage ovin » :.....	27
b - la crise de la filière viticole :.....	29
c - la viticulture s'engage dans une démarche qualité.....	29
d - Le développement de l'élevage bovin :.....	30

e - augmentation des surfaces en céréales.....	30
2.2.4 - <i>La dynamique de péri-urbanisation</i>	30
2.2.5 - <i>Territoire urbain et/ou territoire rural ?</i>	34
2.2.6 - <i>Le découpage politico-administratif</i>	37
2.2.7 - <i>L'Aménagement du territoire et le contexte géo-politique</i>	37
a - Les grandes opérations d'aménagement du territoire dans le Languedoc.....	37
b - le contexte géopolitique.....	38
Partie 3 : les acteurs et les projets, une autre approche de l'espace.....	42
3.1 : Les projets de territoire.....	43
3.1.1 - <i>Le Pays Pic Saint-Loup Haute Vallée de l'Hérault</i>	44
a – Le Pays : la Loi, son esprit et les concepts sur lesquels elle repose.....	44
b – le projet de Pays du Pic St-Loup- Haute Vallée de l'Hérault.....	45
c - Analyse de l'échec.....	47
3.1.2 - <i>L'AOC Pic Saint-Loup</i>	48
a - Les systèmes des appellations d'origine contrôlée :.....	48
b - Le projet d'AOC du Pic Saint-Loup.....	49
3.1.3 - <i>le PNR des Garrigues</i>	50
a - Qu'est-ce qu'un Parc naturel régional ?.....	50
b - Naissance et évolution des Parcs naturels régionaux :.....	51
c - Le Parc naturel régional, un concept original et prometteur.....	52
d - Le projet de Parc naturel régional des garrigues.....	52
e - Quels pourraient être les principaux obstacles qui pourraient entraver la réalisation de ce projet de Parc naturel régional des garrigues ?.....	54
3.2 : les acteurs du territoire et la gouvernance.....	55
3.2.1 - <i>Logiques d'acteurs</i>	56
a- Richesses et menaces du territoire.....	56
b - Stratégies d'actions.....	59
c - Pourquoi des logiques et stratégies différentes ?.....	60
3.2.2 - <i>Les réseaux d'acteurs, étude des relations entre les acteurs</i>	61
a -Relations d'oppositions.....	62
b - Relations de coopération.....	63
c - Relation entre les logiques d'acteur et les inter-relations entre les personnes	

.....	66
Partie 4 : Une vision globale de l'espace des garrigues et de sa gouvernance.....	68
4.1 - Une gouvernance complexe.....	69
4.1.1 - <i>Les principaux organes de la gouvernance de l'espace des garrigues.....</i>	69
a – L'influence de l'agglomération de Montpellier.....	69
b - Le pouvoir des notables locaux.....	69
c - L'énergie apportée par les nouveaux habitants.....	69
d - Les professionnels du territoire : les forces vives des garrigues.....	70
e - Les acteurs situés à l'interface entre plusieurs organes de la gouvernance : facteurs d'échanges.....	70
4.1.2 - <i>Différentes stratégies pour gouverner l'espace des garrigues.....</i>	70
a - L'intervention extérieure.....	70
b - La démocratie représentative.....	70
c - La démocratie participative.....	71
4.1.3 - <i>L'étude des réseaux sociaux pour comprendre la structure et l'évolution de la gouvernance.....</i>	71
4.2 - Une dynamique de construction territoriale.....	72
4.2.1 - <i>De l'arrière-pays émerge une volonté de construire un nouveau territoire.....</i>	72
4.2.2 - <i>Les projets de territoire : premier pas vers cette construction territoriale.....</i>	73
a - Le Pays : un échec masquant une grande avancée dans cette construction.....	73
b - Le projet d'AOC du Pic Saint-Loup : la démonstration d'une volonté de construction territoriale à l'échelle d'une filière professionnelle.....	73
c - le projet de Parc naturel régional des garrigues, nouveau porteur de cette dynamique de construction ?.....	74
4.2.3 - <i>Les blocages et difficultés de la dynamique de construction territoriale.....</i>	74
4.3 - Futurs possibles.....	75
4.3.1- <i>L'espace des garrigues reste l'arrière-pays de Montpellier.....</i>	75
4.3.2 - <i>Le territoire des garrigues ou « l'invention des garrigues ».....</i>	76
4.4 - Retour sur la méthode.....	76
4.4.1 - <i>Avantages.....</i>	77
4.4.2 - <i>Inconvénients et difficultés.....</i>	77
Conclusion.....	79
ANNEXES.....	81

Introduction

« (...) la garrigue montpelliéraine, aux portes mêmes de la capitale du Bas-Languedoc méditerranéen, compose un étonnant domaine fait de pierres et d'épines. Comme une vaste houle grise, tantôt elle s'étale monotone sur de grands plateaux horizontaux, tantôt elle déferle à travers monts et vallées en direction de la Cévenne. »

Raymond Dugrand, *La garrigue montpelliéraine* (1964)

« En descendant du massif central en direction de la méditerranée, une fois passés les reliefs des Cévennes, le voyageur traverse, sous un soleil de plomb, un vaste paysage rocaillieux, à la végétation basse et épineuse, avec d'impénétrables taillis de chênes verts se perdant à l'horizon. Pays aride, hostile au premier abord, méditerranéen sans aucun doute, ce sont les garrigues. Dans les vallées, autour de petits villages en pierre, les vignes s'étalent se lançant même à l'assaut des collines environnantes. Au coeur de ce paysage, une montagne domine. En forme de canine acérée, le Pic Saint-Loup surveille ses garrigues.

Au fur et à mesure que le voyageur chemine vers le Sud, une fois passé le Pic, il voit le paysage changer rapidement. Les vignes laissent la place à de grands champs de lotissements, sur les collines au milieu des pins d'Alep, les résidences fleurissent. Les villages sont perdus au milieu de vastes étendues urbanisées. Sur toutes les routes les flux de véhicules se densifient, tous en direction de la capitale du Languedoc-Roussillon, Montpellier qui s'étale dans la plaine littorale jusqu'aux rivages de la Méditerranée. »

Laurent Siol (2005)

Cet espace des garrigues montpelliéraines, comme de nombreuses autres zones proches de grandes villes, vit actuellement de profonds changements. La France s'est fortement urbanisée depuis les quarante dernières années repoussant de plus en plus loin les limites de ses grandes villes. Mais justement ces limites entre zones rurales et zones urbaines sont de moins en moins tranchées. Il est apparu autour de toutes les grandes agglomérations françaises, un espace aux contours flous et en forte expansion, appelé périurbain. Autour de Montpellier, ce phénomène est particulièrement accentué du fait d'un développement démographique très important.

Si des réflexions sont actuellement en cours sur le fonctionnement de ces nouveaux espaces périurbains, des questions se posent également sur les territoires proches d'une aire urbaine qui voient arriver à grand pas ce phénomène de périurbanisation. En effet, on peut se demander comment les acteurs de ces territoires réagissent-ils et s'organisent-ils face à cette forte dynamique.

Le présent travail se situe dans cette thématique. Il est réalisé dans le cadre d'un stage effectué à l'UMR Innovation de l'INRA (Institut National de Recherche Agronomique) de Montpellier au sein de l'équipe MAP (Mutations et Modèles d'Agriculture Périurbaine). Cette

équipe de recherche travaille sur les questions de la place et du rôle de l'agriculture dans la gouvernance des territoires périurbains. La commande motivant la réalisation de ce stage est d'effectuer un travail exploratoire sur ce territoire proche de l'aire urbaine de Montpellier.

L'objectif clairement défini, est d'amorcer une réflexion sur l'espace des garrigues nord-montpelliéraines et sur la complexité de sa gouvernance* territoriale.

Ce travail est réalisé dans le cadre d'un partenariat étroit entre l'UMR Innovation de l'INRA, l'équipe de l'UMR Espace rattachée au département TERA du CIRAD de Montpellier (J.P. Cheylan notamment) et les Ecologistes de l'Euzière, association d'éducation à l'environnement travaillant sur la valorisation des garrigues languedociennes et s'impliquant dans les projets de gestion territoriale de cette zone.

* Gouvernance : organisation des acteurs pour gérer et gouverner un territoire. Cette notion ne concerne pas seulement les organes politiques et institutionnels : la société civile, avec les différents rôles de responsabilité, d'implication et de pouvoir que peuvent jouer les acteurs dans cette organisation du territoire, est également prise en compte.

Partie 1 : les fondements de l'étude



1.1 Questionnements initiaux:



Les questionnements initiaux ayant motivés l'engagement de cette étude exploratoire sur l'espace des garrigues nord-montpelliéraines et sur sa gouvernance sont les suivants :

- Quelles sont les caractéristiques fortes de l'espace des garrigues ? quelles ont été et quelles sont actuellement les principales dynamiques ?
- Quels sont les principaux acteurs ayant un rôle dans la gouvernance de ce territoire ? Quelles sont leurs logiques territoriales ? Quelles sont les grandes lignes du jeu d'inter-relations entre ces acteurs ?
- Quels sont les principaux projets de territoire ? Quels en sont les initiateurs et les porteurs ? Quels sont les objectifs et les résultats attendus de ces projets ?
- A partir de l'ensemble de ces données, peut-on avancer des futurs possibles pour cet espace des garrigues ?

1.2 Cadre théorique : les concepts de territoire, d'espace et d'acteur territorialisé

Le présent travail s'appuie sur quelques notions importantes comme l'espace, le territoire et les acteurs. Avant de les utiliser, il est nécessaire de préciser quelles sont les bases théoriques choisies ici pour appréhender ces notions.

Les travaux des géographes Roger Brunet et Hervé Gummuchian ont développé ces sujets-là (Brunet, 1999 ; Gummuchian, 2003).

Pour Brunet, le géographe s'intéresse à un **espace géographique**. Celui-ci est décrit comme étant une portion de la surface terrestre définie par une étendue, des lieux, des acteurs, des actes fondamentaux de production de l'espace et des relations entre les lieux et entre les acteurs.

L'auteur entend par étendue « une ligne, une surface ou volume limité qui se décrit par sa position (les coordonnées en géographie), sa forme et sa taille ». Le lieu, lui, est un point du globe qui a des attributs propres et que l'on peut décrire. Il est repérable, identifiable,

définissable et unique. Il n'existe pas deux lieux rigoureusement identiques. Les actes fondamentaux de production de l'espace sont classés en cinq grandes catégories relatives aux domaines des besoins et de l'action humaine : habiter, s'approprier, exploiter, échanger et gouverner. Le **territoire** n'est ici présenté que comme un type particulier d'espace géographique. Il est caractérisé par un sentiment d'*appropriation* objectif et conscient.

Dans les travaux de Brunet, l'accent est mis sur la connaissance des formes géographiques (structures, matérialités, faciès, organisations spatiales...) et sur l'analyse des processus qui produisent et modifient ces formes.

Gummuchian, lui, place l'acteur comme un concept central de la géographie. L'acteur est le lien entre les formes et les processus de production et de transformation de l'espace. L'auteur développe la notion d'acteur, de plus en plus utilisée dans les travaux contemporains, et souhaite lui donner une place et un sens plus précis dans la discipline de la géographie.

Il se penche notamment sur le concept d'acteur territorialisé. **L'acteur territorialisé** est défini comme « tout homme ou toute femme qui participe de façon intentionnelle à un processus ayant des implications territoriales. Ces acteurs contribuent à la constitution de territoires, et ce, quels que soient les niveaux d'implication et/ou leur place dans les systèmes de décision. Cette participation peut indifféremment s'opérer dans le cadre de la défense d'intérêts particuliers et/ou collectifs. »

Ces deux courants de pensée, représentés par les travaux de R. Brunet et H. Gummuchian, sont souvent opposés, avec d'un côté les tenants de l'analyse spatiale et de l'autre côté les adeptes d'une géographie plus sociale. En effet, ces deux auteurs ont une approche différente de la notion d'acteur et de sa place dans l'analyse géographique.

Pour Brunet, l'acteur est une notion utile pour comprendre les processus en jeu sur l'espace. Les acteurs sont classés en cinq grandes catégories : l'Etat, les collectivités locales, les entreprises, les groupes et les individus. Mais la production d'espace est plutôt vue comme une « oeuvre collective » et les individus n'intéressent alors les géographes qu'au travers de leurs comportements agrégés.

Au contraire, pour Gummuchian, l'analyse d'un espace est centrée autour de la compréhension des logiques et des jeux d'acteurs. Ces derniers sont compris autant en tant qu'individualités qu'en tant qu'unités collectives. Pour cet auteur, les acteurs ne peuvent pas seulement être classés en quelques catégories prédéfinies car ils sont dits « pluriels ». En effet, ils peuvent jouer plusieurs rôles (« acteurs multicasquettes ») et peuvent puiser dans différents registres d'actions et de justifications (Cf. Annexe 1).

Cependant, **ces deux courants de pensée peuvent également être considérés comme complémentaires**. C'est l'option qui a été choisie dans le présent travail. La vision de R. Brunet apporte de solides bases pour l'analyse des formes et des processus en jeu sur un espace d'étude. La vision de H. Gummuchian, elle, apporte avec notamment le concept d'acteur territorial, un caractère résolument opératoire dans l'étude de projets et de la gouvernance. L'application de ces deux courants de pensée apparaît donc ici nécessaire pour avoir une vision globale de l'espace étudié et répondre aux questionnements initiaux de la présente étude.



La présente étude s'appuie sur les notions d'espace géographique, de territoire et d'acteur territorialisé. Les fondements de l'analyse spatiale développés par les travaux du géographe R. Brunet serviront de bases théoriques au même titre qu'une vision plus sociale de la géographie défendue par H. Gummuchian. Le choix d'une utilisation combinée de ces deux approches théoriques semble la plus pertinente pour répondre à la problématique du présent travail.

1.3 - La démarche suivie

La démarche suivie pour atteindre l'objectif de cette étude, se décompose en quatre étapes :

- 1 - délimiter la zone d'étude
- 2 - récolter et analyser des données sur l'espace concerné
- 3 - récolter et analyser des données sur les acteurs et les projets
- 4 - synthétiser et proposer une vision générale de cet espace.

1.3.1 - délimiter la zone d'étude

L'espace géographique décrit par R. Brunet (Brunet, 1994) est délimité artificiellement par l'observateur. Les critères de choix de cette délimitation visent d'une part une cohérence par rapport au sujet et aux objectifs de l'étude et d'autre part une adéquation aux contraintes de temps et de faisabilité.

La présente étude, effectuée dans le cadre d'un partenariat étroit, s'inscrit dans une optique de recherche-action. Afin de l'ancrer dans une démarche opérationnelle, la zone d'étude choisie correspond à un espace de travail des partenaires.

Les Ecologistes de l'Euzière travaillent notamment dans la région du Pic Saint-Loup au nord de Montpellier. Ils sont impliqués dans des projets de territoire sur cet espace. Ils sont, entre autres, engagés dans une réflexion sur une possible mise en place d'un Parc naturel régional sur la zone des garrigues (Cf. 3.1.3 : Le Parc naturel régional des Garrigues).

Sur un document présentant les premières réflexions sur ce projet (Cheylan *et al.*, 1999), une carte définit un périmètre provisoire. Cet espace correspond à un ensemble de 77 communes à cheval sur les départements du Gard et de l'Hérault. La limite sud se situe aux portes de Montpellier, alors qu'au nord, le périmètre du projet suit les premiers contreforts des Cévennes. Les principaux cours d'eau sont à l'Ouest l'Hérault qui passe par des gorges profondes et à l'Est, le Vidourle qui serpente dans une large plaine au niveau de la ville de

Sommières. Approximativement au centre de la zone, s'élève le Pic Saint-Loup, qui, à plus de 600 mètres d'altitude, constitue le plus haut sommet des garrigues nord-montpelliéraines. Ce périmètre a été choisi pour délimiter **la zone d'étude contextuelle** du présent travail (Cf. Figure 1).

Cependant, cet espace ainsi défini est vaste : 1200 km², plus de 60000 habitants, 77 communes concernées. Un des objectifs de l'étude étant de cerner la gouvernance du territoire, une analyse assez fine de l'organisation sociale doit être réalisée. Or, ce type d'investigation ne peut pas être réalisé sur l'ensemble de la zone dans le temps imparti à ce travail. Il était donc nécessaire de définir une zone plus restreinte pour la phase d'analyse des jeux d'acteurs.

Pour cela encore, le partenariat avec les Ecologistes de l'Euzière, a permis d'orienter le choix de ce deuxième périmètre. Ces derniers possèdent une très bonne connaissance du fonctionnement social de la région du Pic Saint-Loup. Ils travaillent notamment en coopération avec le Syndicat des Vignerons du Pic Saint-Loup qui met actuellement en place un périmètre d'appellation d'origine contrôlée de ses vignobles (Cf. 3.1.2 : L'AOC Pic Saint-Loup). Celui-ci couvre 13 communes allant des portes de l'agglomération de Montpellier jusqu'à la vallée du Vidourle dans le Gard. Cet espace se situe approximativement au centre de la zone d'étude contextuelle. Pour des raisons de faisabilité et de disponibilité des informations, le choix de ce périmètre pour définir **la zone d'étude approfondie** du présent travail nous a paru approprié (Cf. Figure 2).

1.3.2 - récolter et analyser des données sur l'espace des garrigues

La deuxième étape de la démarche de ce travail consiste à faire apparaître les formes et processus de transformation de cet espace. Pour cela, la réflexion est organisée autour de deux thèmes :

- le contexte des garrigues : les différentes définitions de ce terme, les caractéristiques naturelles ainsi que l'histoire de l'occupation humaine ;
- l'espace des garrigues aujourd'hui, les grands processus de transformation à l'oeuvre : les grandes caractéristiques démographiques, économiques et agricoles sont alors traitées en mettant en relief l'aspect évolutif de la situation. L'analyse du phénomène de périurbanisation, qui touche cette zone et constitue un des thèmes centraux de cette étude, aboutit à une réflexion sur les caractéristiques rurales et urbaines de cet espace. Enfin, le découpage politico-administratif, le contexte géopolitique ainsi qu'une analyse des grandes opérations d'aménagement du territoire effectuées en Languedoc-Roussillon apportent des éléments de compréhension du fondement de certains processus. Ce dernier point nous permet d'ouvrir ensuite sur une approche plus sociale de l'espace des garrigues.

Figure 1 : Situation de la zone d'étude contextuelle

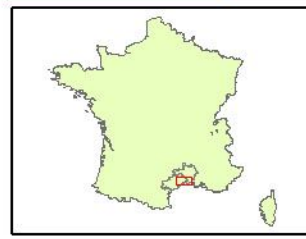
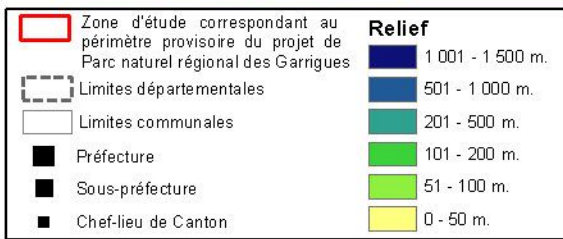
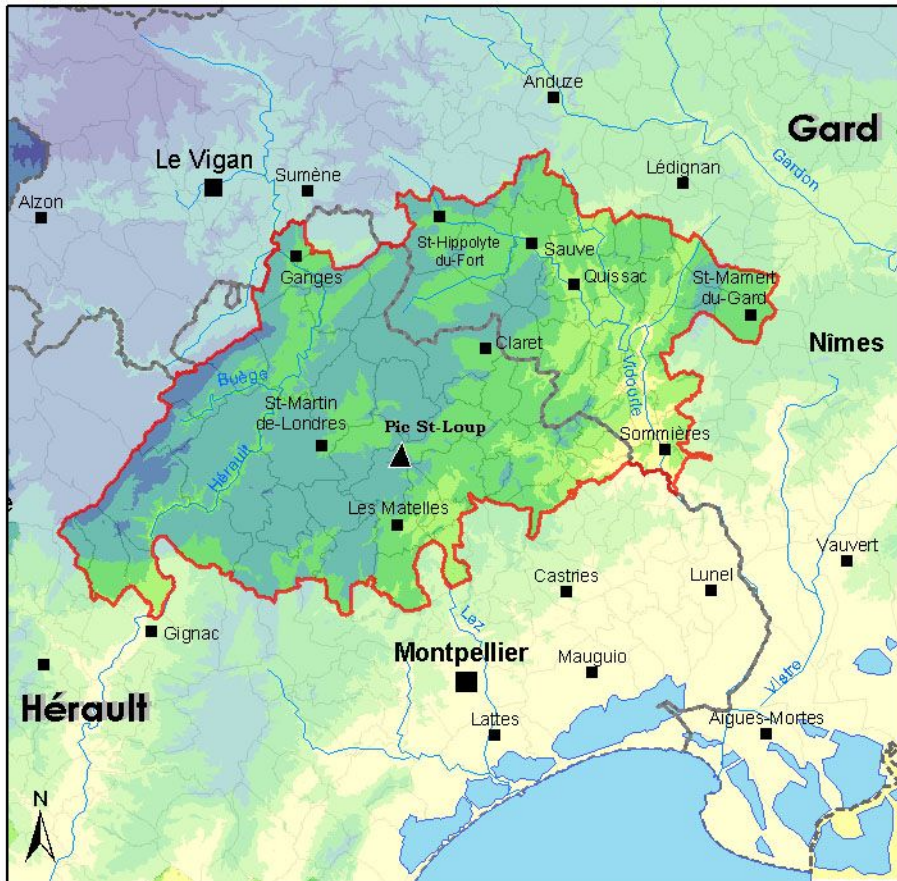
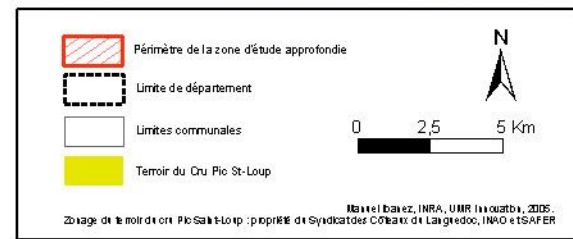
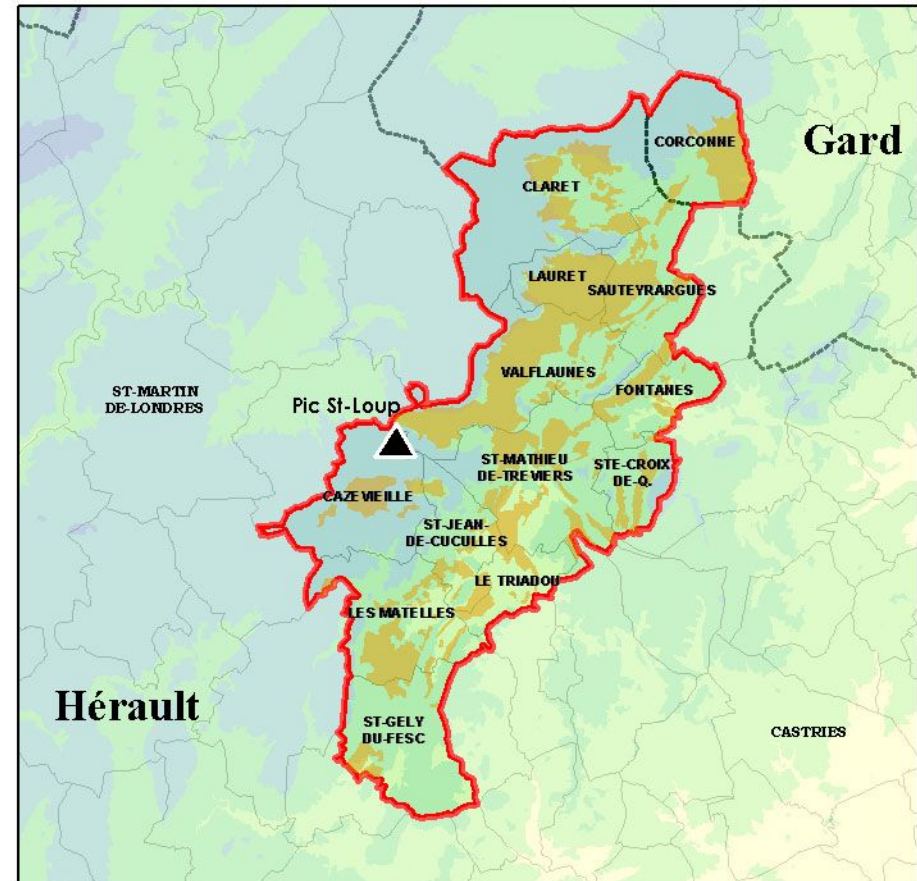


Figure 2 : Situation de la zone d'étude approfondie



Cette phase de l'étude est réalisée à partir de références bibliographiques concernant le contexte des garrigues et de données statistiques pour tout ce qui se rapporte aux dynamiques de transformation. Le Recensement Général de la Population ainsi que le Recensement Général Agricole de l'INSEE, apportent de nombreux renseignements. Les résultats sont tirés en grande partie d'analyses spatiales à partir des données statistiques, de cartographies existantes ainsi que de photos aériennes. La construction d'un Système d'Information Géographique a permis de réaliser ces analyses. Cette partie du travail est effectuée sur l'ensemble de la zone d'étude contextuelle.

1.3.3 - récolter et analyser des données sur les acteurs et les projets

Afin de cerner l'organisation sociale de l'espace des garrigues, la démarche consiste à approfondir deux approches :

- les constructions territoriales : l'analyse des projets de territoire permet d'une part de cerner le rôle des acteurs dans les processus de transformation de l'espace et de comprendre le jeu de relations entre l'action des individus ou groupes d'individus, l'environnement proche et lointain et le contexte spatial en évolution. De plus cette approche apporte de nombreuses informations sur les futurs possibles de cet espace des garrigues nord-montpelliéraines ;
- les logiques et jeux d'acteurs : l'individu possède une certaine logique (perceptions, fondements de l'action, systèmes de valeurs...) et se situe également au sein de réseaux de relations avec d'autres acteurs. Cette approche, centrée sur l'individu et ses réseaux, apporte un éclairage pertinent pour comprendre l'organisation sociale de l'espace, sa gouvernance et ses dynamiques de transformation.

La méthode appliquée pour cerner ces différentes logiques et stratégies consiste à réaliser des entretiens semi-directifs auprès d'acteurs du territoire. Le travail étant centré sur la notion de gouvernance, il apparaît préférable de rencontrer des personnes liées à différentes sphères d'usages, d'implication et de pouvoir en jeu sur le territoire.

Le choix de ces acteurs à rencontrer s'est fait avec les partenaires de l'étude (les Ecologistes de l'Euzière et J.P. Cheylan de l'UMR Espace du CIRAD). Ces derniers ont participé à une réflexion sur un projet de territoire rassemblant de nombreuses personnes, d'horizons divers, souhaitant s'impliquer dans la gestion et l'avenir du territoire. Ce projet était la mise en place du Pays Pic-Saint-Loup-Haute-Vallée-de-l'Hérault sur l'espace des garrigues (Cf. : 3.1.1 : le Pays Pic-Saint-Loup-Haute-Vallée-de-l'Hérault).

La liste des acteurs interrogés pour la présente étude, est basée sur ces personnes ayant participé à la phase de préfiguration du Pays. Un équilibre a été recherché entre les trois catégories suivantes : acteurs politiques, socio-professionnels et institutionnels. Ensuite, ces entretiens ont été complétés par la rencontre de personnes ressources conseillées par les personnes précédemment interviewées. Ce qui fait qu'au final, les acteurs ayant participé à la démarche Pays ne représentent plus que 40% du total des entretiens effectués.

Les entretiens semi-directifs sont basés sur une grille de 11 questions ouvertes traitant des thèmes suivants (Cf. Annexe 2) :

- description de l'activité de la personne et des différentes fonctions professionnelles, électives ou représentatives qu'elle exerce ;
- sa perception de l'espace et sa stratégie d'action : les richesses, les menaces qui pèsent sur le territoire ainsi que les moyens d'y faire face ;
- son positionnement dans les réseaux d'acteurs : les personnes avec qui elle coopère dans le cadre de ses activités et celles avec qui elle est en opposition ;
- sa vision de l'avenir, le scénario catastrophe et le scénario idéal d'évolution du territoire.

Cependant, cette démarche présente un biais méthodologique important dont il faut être conscient. L'entrée dans l'organisation sociale de l'espace des garrigues a été guidée par les Ecologistes de l'Euzière notamment, qui sont eux-mêmes des acteurs de ce territoire. Ainsi avons-nous engagé l'analyse des acteurs à partir d'un « cercle » de personnes impliquées dans les projets de Pays et de Parc naturel régional. Leur importance peut donc être quelque peu surestimée dans les jeux d'acteurs de l'espace étudié.

Précisons également que l'ensemble des personnes interrogées ne constitue pas un échantillon représentatif mais seulement une population d'acteurs ayant tous un niveau significatif de responsabilité et d'implication dans la gestion de l'espace. Cette partie du travail sur les projets et les logiques d'acteurs est réalisée sur la zone d'étude approfondie.

1.3.4 - synthétiser et proposer une vision de cet espace

A partir de l'analyse de l'ensemble des données recueillies, une vision des enjeux et des modalités de gouvernance et d'évolution possible de cet espace des garrigues sera proposée. Cette dernière partie aura pour objectif de synthétiser et d'apporter une vision et des propositions soumises à la discussion et à la controverse.



La méthode choisie consiste à délimiter la zone d'étude. La zone contextuelle concerne un ensemble de 77 communes à cheval entre le Gard et l'Hérault. Mais les contraintes liées à la réalisation du présent travail ont amené à délimiter une zone d'investigation plus restreinte pour tout ce qui se rapporte à l'étude des projets de territoire, des jeux d'acteurs et de la gouvernance. L'analyse spatiale de l'espace des garrigues nord-montpelliéraines consiste à identifier les principales caractéristiques et les grandes dynamiques de transformation de ce territoire. L'analyse plus sociale consiste d'une part à décrire quelques projets de territoire et d'autre part à identifier les logiques et les jeux d'acteurs à partir d'entretiens semi-directifs. A partir de ces données, il sera possible de proposer une vision globale de cet espace et d'imaginer des futurs possibles.

Résumé de la partie 1 : les fondements de l'étude

La présente étude exploratoire sur l'espace des garrigues Nord-Montpelliéraines a pour objectif d'amorcer une réflexion sur les caractéristiques et les transformations de ce territoire mais également sur les logiques des acteurs locaux et leurs inter-relations afin d'essayer de décrire le mode de gouvernance de cet espace.

Pour cela, nous nous sommes appuyé sur les fondements théoriques de R. Brunet et H. Gummuchian qui permettent de bien définir les notions fondamentales d'espace, de territoire et d'acteur territorialisé. L'approche choisie combine analyse spatiale et analyse sociale.

La méthode suivie consiste à délimiter les zones d'étude (zone contextuelle et approfondie), à récolter des données sur les caractéristiques et les dynamiques spatiales, mais également des informations sur les logiques et les jeux d'acteurs récoltées à partir d'entretiens semi-directifs. Enfin, une fois synthétisées ces données nous permettent de proposer une vision globale sur l'espace des garrigues nord-montpelliéraines et sa gouvernance et imaginer des futurs possibles.

Partie 2 : Description de l'espace et de ses dynamiques



2.1 : Les garrigues

2.1.1 - Plusieurs visions des garrigues

Le mot « garrigue », communément assimilé à la zone méditerranéenne recouvre plusieurs significations. Il dérive de l'occitan « garriga » signifiant « landes où pousse le chêne kermès ». Etymologiquement, ce terme serait issu du nom pré-indo-européen de ce petit arbuste présent sur tout le pourtour méditerranéen. Une autre interprétation montre que le mot « garrigue » possède la racine pré-latine Cal (variante Gal, Cal) signifiant « pierre », « rocher » (Hamlin & Alibert *in* Martin, 1996).

a - Une formation végétale basse adaptée au climat sec méditerranéen

Pour les botanistes, la garrigue est un ensemble de groupements végétaux formant un habitat ouvert de la zone méditerranéenne. Se rencontrant sur terrain calcaire et sur des sols très peu profonds, ces formations végétales sont adaptées à la sécheresse, avec un faciès bas laissant apparaître par endroit le sol nu. Elles sont issues de la dégradation des forêts de chênes verts (*Quercus ilex*) et de chênes pubescents (*Quercus pubescens*). En effet, suite à l'action de l'homme, du pâturage et des incendies, l'évolution climacique vers un stade forestier est limitée, sur ces zones calcaires méditerranéennes, à une phase arbustive caractérisée par des espèces telles que le chêne kermès (*Quercus coccifera*), le Thym (*Thymus vulgaris*), le Romarin (*Rosmarinus officinalis*) ou le ciste cotonneux (*Cistus alba*).

Face à l'ambiguïté du mot garrigue, certains spécialistes préfèrent employer le terme « matorral » emprunté au vocabulaire espagnol pour décrire ces formations végétales.

Cette approche naturaliste décrit la garrigue comme un habitat défini par des formations végétales précises. Ce n'est qu'un des éléments constitutifs d'un paysage qui se rencontre tout autour de la méditerranée.

b - une entité territoriale du Languedoc, entre plaines littorales et Cévennes

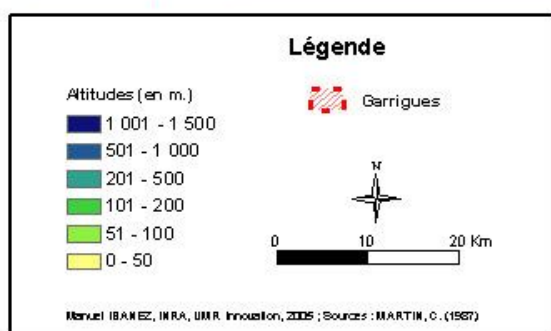
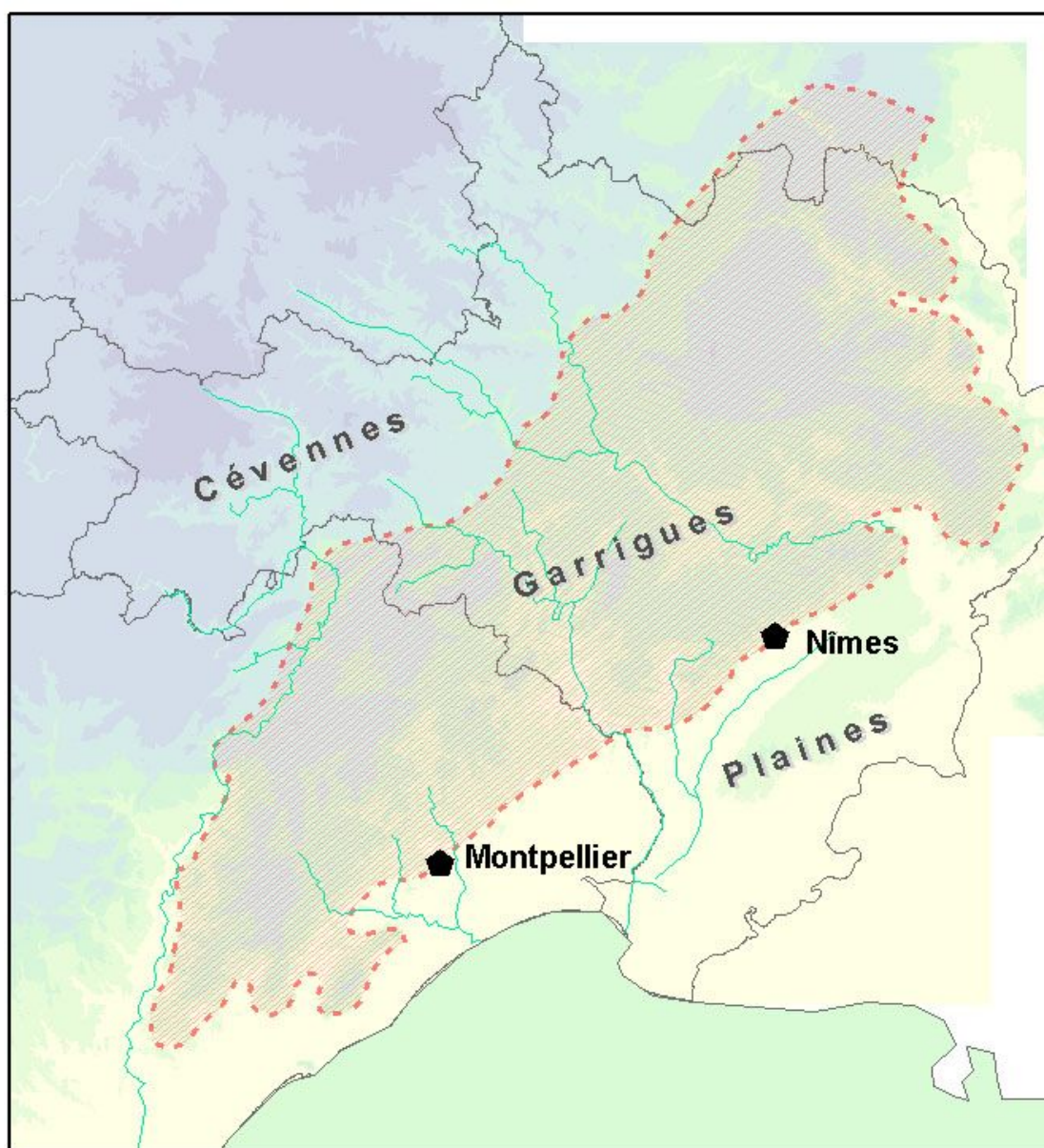
« Les cartes appellent « zones des garrigues », la région de piémont comprise entre la bordure sud-cévenole et les plaines nîmoises et montpelliéraines. »

C. Martin, *La garrigue et ses Hommes* (1996)

Cette entité géographique est délimitée plus ou moins précisément par la vallée du Rhône à l'Est et la vallée de l'Hérault à l'Ouest. Avec une altitude moyenne entre 100 et 300 mètres, elle constitue le palier central du gradin languedocien qui, tourné sur la méditerranée, s'élève au nord dans les Cévennes et s'étale au sud dans les plaines littorales (Cf. figure 3).

Avec un paysage formé de vastes plateaux et massifs calcaires entrecoupés de dépressions et autres vallées, ces garrigues sont également définies par des caractéristiques socio-culturelles qui les distinguent des territoires voisins. Les formations végétales dites « de garrigue » sont dominantes sur l'ensemble de cette entité territoriale.

Figure 3 : Situation approximative des Garrigues du Languedoc



c - une zone non cultivée, « bonne » seulement pour les troupeaux, la chasse et la promenade

Dans les textes anciens, le mot garrigue est souvent synonyme de « terre inculte » ou de « landes » (Martin, 1996). La garrigue c'est pour les anciens, la « colline », là où on amène les troupeaux et où on va chasser.

La garrigue devient aujourd'hui de plus en plus la « zone sauvage » où l'on vient se promener le dimanche. Une enquête menée au printemps 2005 auprès de divers utilisateurs des garrigues nord-montpelliéraines, montre quelques-uns des différents regards portés sur cet espace (Clavel, 2005). A une question demandant de définir ce qu'est la garrigue, une grande partie des réponses était caractérisée par la prédominance de termes évoquant une approche sensible de l'espace. Par exemple : les notions de liberté, de calme, de détente, de caractère sauvage ont été souvent citées. Si la moitié des personnes interrogées dans cette étude définissent également la garrigue à partir de ses caractéristiques naturelles (végétation basse adaptée à la sécheresse sur sols calcaires), très peu font référence aux activités humaines qu'il y a ou qu'il y a eu sur cet espace.



Le terme de « garrigue » désigne à la fois une formation végétale basse adaptée au climat méditerranéen et une entité géographique du languedoc oriental délimité à l'Est par la vallée du Rhône et à l'Ouest par les gorges de l'Hérault. La garrigue c'est aussi associé localement à la colline, la terre inculte voire tout simplement la zone sauvage.

2.1.2 - Un paysage façonné par des facteurs naturels

a - Des sols calcaires durs ou marneux

Le paysage des garrigues se distingue de celui des Cévennes et des plaines littorales notamment par un relief formé de vastes plateaux et collines entrecoupés de bassins et vallons. L'occupation du sol est formée d'une mosaïque de cultures et de surfaces de parcours à moutons et de taillis bas. La nature des roches et la géomorphologie induisant la nature du sol permettent d'interpréter ces différences visibles du paysage.

En effet, les montagnes cévenoles sont caractérisées par des terrains cristallins acides, formés de granites, grès et schistes, datant de l'époque ancienne du soulèvement de la chaîne Hercynienne au Carbonifère (il y a environ 300 millions d'années). Au contraire, les plaines littorales sont composées de limons, alluvions et colluvions récents. Ils ont été déposés depuis le début du quaternaire il y a 1 million d'années.

Les garrigues, elles, sont formées de roches sédimentaires carbonatées. Du temps où cette région se situait sous la grande mer Thétys (à l'ère secondaire entre 100 et 200 millions d'années), de nombreux dépôts se sont accumulés sur les fonds marins. Durant une longue période ce sont essentiellement des calcaires durs qui se sont déposés puis par la suite se sont rajoutés des dépôts de marnes (argile+calcaire). Cf. Annexe 4.



Dans la période historique et contemporaine, l'occupation du sol par les activités humaines a été et est encore, en partie du moins, dépendante des conditions du milieu physique.

- Au Nord et à l'Ouest de la zone d'étude, s'étend un vaste secteur formé de *plateaux et massifs de calcaires durs*. Cet espace a longtemps été utilisé pour la *pâturage des moutons*. La culture des champs y a toujours été difficile.
- Au Sud et à l'Est, le paysage est composé d'*une mosaïque de collines de calcaires durs et de bassins et vallons marneux*. Dans ces dépressions, le sol est plus profond et présente une réserve utile en eau plus importante, *favorable à la culture des champs*

D'un point de vue géomorphologique, les garrigues peuvent donc être définies par cet ensemble paysager formé de plateaux et collines de calcaires durs et de bassins, le tout plus ou moins structuré en mosaïque.

b - Une végétation adaptée au climat méditerranéen et liée à l'action de l'Homme

Le paysage des garrigues se caractérise également par une végétation particulière. Cette particularité est due notamment à des facteurs abiotiques (climat et sol) mais également des facteurs humains (déforestation, pression de pâturage...).

Une des caractéristiques de la végétation des garrigues est son *adaptation à la longue sécheresse estivale* du climat méditerranéen. Plusieurs types de stratégies sont développées par les plantes dites sclérophylles : une période de végétation courte, un fort développement des parties souterraines, une limitation maximale de la transpiration...

L'action de l'homme et les incendies ont, depuis des millénaires, une forte influence sur la structure de cette végétation. L'évolution climacique vers la forêt de chênes verts et pubescents a longtemps été stoppée à un stade de ligneux bas.

Localement, une forte pression de pâturage et/ou une grande fréquence des incendies, a entraîné un *phénomène de régression dans la dynamique de végétation*. En effet, le sol, non retenu par des racines, a tendance à être entraîné par le ruissellement lors des fortes pluies automnales et printanières. Les formations végétales régressent donc vers des structures de plus en plus basses, n'ayant pas le temps de reprendre une dynamique de reforestation nécessitant une accumulation progressive de matière organique dans le sol. Le stade ultime de cette évolution régressive est la mise à nue de la roche-mère.

Cependant actuellement, du fait du recul de l'élevage ainsi que de la relative ancienneté des derniers grands incendies sur ces garrigues nord-montpelliéraines, un phénomène de reconquête de la forêt est en cours, au détriment des espaces ouverts.



L'évolution de la végétation est, sur l'espace des garrigues, étroitement liée à celle de l'occupation humaine. La succession d'ouverture et de fermeture du milieu est en grande partie corrélée aux activités de l'homme sur son environnement et aux variations démographiques de la population.

2.1.3 - Un paysage façonné par une longue occupation humaine

Les premières traces d'occupation humaine sur l'espace des garrigues sont très anciennes. L'homme de Néandertal, au mode de vie nomade, se réfugiait dans les grottes durant les glaciations du Paléolithique moyen. Sa présence a notamment été prouvée à la grotte de l'Hortus, sur la commune de Valflaunès, au nord du Pic Saint-Loup.

Mais c'est au néolithique (aux environs de 6000 ans avant J.C.) que des peuples se sédentarisent sur les zones des plateaux. Ils développent l'agriculture et l'élevage du mouton. L'impact de l'homme sur la végétation des garrigues commence à cette période.

A l'époque romaine, le déboisement devient important afin de développer de vastes zones agricoles. Les cultures de la vigne et de l'olivier sont apportées de la méditerranée orientale. Cependant ce phénomène semble plus marqué au niveau des plaines littorales, le long de la fameuse voie romaine : la Via Domitia. Les plateaux et massifs des garrigues restent un peu à l'écart de cette dynamique, servant plutôt de refuge pour quelques tribus celto-ligures.

Plus tard, lors des invasions barbares, une forte diminution de la population, et donc de la pression anthropique sur le milieu, entraîne un retour de la forêt sur les terres agricoles et les pâtures.

Le Moyen-Age est marqué, entre le 11^{ème} et le 13^{ème} siècle, par de grandes opérations de défrichement dirigées par les ordres monastiques des abbayes environnantes. Mais la guerre de cent ans et les grandes épidémies du 14^{ème} et 15^{ème} siècle engendrent un effondrement démographique. En conséquence, une phase de recolonisation de la forêt s'observe à cette époque malgré le développement de nombreuses verreries très consommatrices de bois. Ces dernières ont progressivement un impact de plus en plus important sur le couvert forestier durant la Renaissance.

Au début du 17^{ème} siècle, les guerres de religion qui enflamment la région et notamment les Cévennes ont pour conséquence l'apparition d'une frontière nette entre Pays huguenot et Pays catholique. Les garrigues languedociennes sont partagées en deux avec à l'est une influence protestante, absente à l'Ouest. Une opposition d'ordre religieux naît entre les villes de Nîmes et de Montpellier. La limite départementale entre le Gard et l'Hérault suit cette frontière historique séparant les villages centrés autour de leur église de ceux dominés par leur temple réformé.

A la fin du 18^{ème} au début du 19^{ème} siècle, l'espace des garrigues connaît une très forte augmentation de population. La forêt disparaît presque entièrement. Les terres les plus ingrates sont dépierrées afin d'être utilisées pour l'agriculture. Les troupeaux de moutons sont très nombreux sur les plateaux et les collines. C'est l'époque de l'épanouissement des

genres de vie traditionnels de la garrigue, des savoir-faire des agriculteurs et des éleveurs mais aussi des charbonniers, des bouscatiers (coupeurs de bois), des ramasseurs et distillateurs de plantes aromatiques, des chaufourniers (producteurs de chaux)...

Mais à la fin du 19^{ème} siècle commence l'exode rural qui s'intensifie au début du 20^{ème} siècle. Les garrigues deviennent dans les années 70, une zone de très faible densité humaine.



Depuis le néolithique, on distingue dans les garrigues un découpage fonctionnel : la sylva (forêt), le saltus (les parcours à moutons), l'ager (espaces cultivés). *La proportion de chacune de ces composantes a fluctué au cours de l'histoire. Ces fluctuations, très dépendantes des variations démographiques de la population, se répercutaient sur le paysage et la végétation.*

L'espace des garrigues est donc la résultante d'une action croisée entre facteurs humains et facteurs naturels.

2.1.4 - Un riche patrimoine issu de cette relation étroite entre l'homme et son environnement

Sous une apparente monotonie du paysage, les garrigues recèlent une grande hétérogénéité d'habitats naturels, une diversité d'espèces animales et végétales et une richesse en vestiges du passé de l'occupation humaine.

La diversité est issue de la combinaison de facteurs anthropiques, climatiques et géomorphologiques. Ce sont notamment les milieux ouverts qui apportent le plus de particularités. En effet, les espèces qui leur sont inféodées présentent une forte adaptation aux conditions méditerranéennes. Le projet de zone Natura 2000 du Pic Saint-Loup a pour objectif de fournir un outil adapté de conservation de ces milieux ouverts dont certains sont considérés d'intérêt prioritaire au niveau européen. De même, la zone de protection spéciale (ZPS), issue de la directive « oiseaux », qui est en train d'être mise en place sur ces garrigues a été motivée par l'objectif de conservation de l'Aigle de Bonelli (*Hieraetus fasciatus*). Cette espèce emblématique des garrigues est liée aux grandes parois rocheuses pour la nidification et aux vastes milieux ouverts pour la nourriture. Cette espèce strictement méditerranéenne est en voie d'extinction en France où subsistent seulement une trentaine de couples. La fermeture des milieux due à l'abandon de l'élevage en est la principale cause. Les garrigues nord-montpelliéraines abritent près de 20% de la population française. La diversité entomologique reste encore grandement méconnue et mériterait une attention particulière. Élément fondamental des écosystèmes méditerranéens, le monde des insectes participe également à la richesse du patrimoine naturel des garrigues.

Mais cet espace recèle aussi, pour le voyageur averti, de nombreux témoignages de l'histoire de l'occupation humaine. Des dolmens et tumulus plus ou moins cachés dans les

taillis de chênes verts, nous proviennent des civilisations du néolithique. Du moyen-âge subsistent quelques châteaux en ruine comme celui de Montferrand perché sur les crêtes du Pic Saint-Loup. Des villages fortifiés et de nombreuses églises romanes datent également de cette époque. Le patrimoine bâti rural en pierre sèche apporte une spécificité à l'habitat local. Se dévoilent aussi d'innombrables témoins des activités de l'homme dans l'espace des garrigues. Capitelles, norias, puits, faïsses, charbonnières, verreries, clapas en sont quelques exemples.

2.2 - L'espace des garrigues marqué par des grands processus de transformation

2.2.1 - Une explosion démographique

Les garrigues se situent entre les plaines littorales très peuplées (231 habitants/km² sur les communes se trouvant entre Nîmes et Montpellier*) et les Cévennes aux faibles densités de population (24 habitants/km² en moyenne entre Lodève et Le Vigan**). La zone d'étude contextuelle compte en 1999, 60599 habitants avec une moyenne de 60 hab./km².

On observe un gradient de population entre le Sud, proche des aires urbaines de Nîmes et Montpellier et le piémont cévenol au Nord. La commune la plus peuplée, Saint-Gély-du-Fesc, se situe aux portes de l'agglomération montpelliéraine. Avec 75% des communes ayant moins de 50 hab./km², cette zone des garrigues présente encore, en 1999, *une densité de population relativement faible* (Cf. Annexe 5).

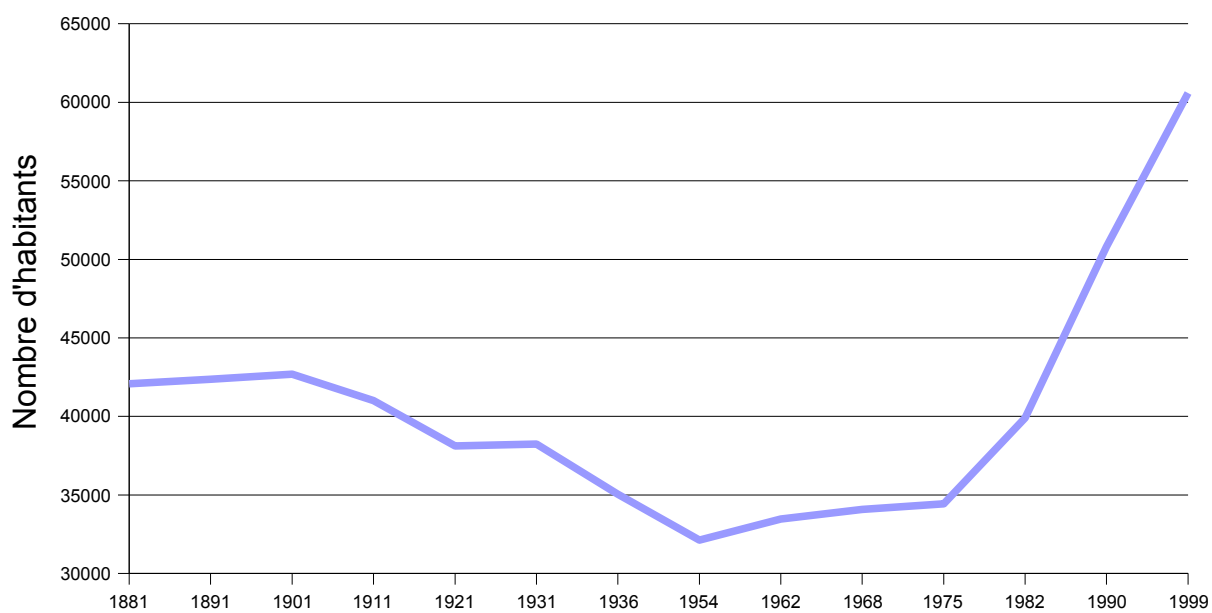
Cependant, la dynamique montre **une augmentation rapide de la population**. En effet, l'observation des variations démographiques entre 1881 et 1999 fait ressortir trois grandes périodes distinctes (Cf. Figure 4) :

- durant la première moitié du 20^{ème} siècle, forte diminution de la population des garrigues liée essentiellement à l'exode rural. Les contreforts des Cévennes, au Nord-Ouest de la zone d'étude, sont les plus touchés par ce phénomène ;
- entre 1950 et 1975, cette diminution s'atténue fortement. Ponctuellement, certaines communes du Sud et de l'Est de la zone, voient leur population augmenter nettement (Saint-Gély-du-Fesc passe de 500 habitants en 1954 à plus de 2000 au milieu des années 70) ;

* Densité calculée sur les communes des cantons de Castelnaud-le-Lez, Castries, Lunel, Vauvert, Sommières et Vistrenque.

* *Densité calculée sur les communes des cantons de Lodève, du Caylar, d'Alzon et du Vigan.

Figure 4 : Evolution de la population sur la zone d'étude de 1881 à 1999



- durant le dernier quart de siècle, l'augmentation s'accélère avec plus de 40% des communes qui voient leur population doubler ou tripler. Les abords des villes de Nîmes et de Montpellier, notamment dans les plaines littorales, vivent en premier cette explosion démographique. Puis, le phénomène se diffuse vers les garrigues au Nord de Montpellier, progressant rapidement vers les contreforts des Cévennes.

L'augmentation de population autour de l'aire urbaine de Montpellier est une des plus importantes de France. D'après des travaux de prospective (INSEE, 2003), **la population de l'Hérault continuera d'augmenter fortement d'ici 2015**. Ce département accueillera entre 9 000 et 13 000 habitants de plus par an. Le léger tassement de la croissance démographique, déjà observable depuis la fin des années 90, est peu perceptible autour de Montpellier contrairement au reste de la région Languedoc-Roussillon. Cette agglomération devrait continuer à être très attractive pendant quelques années encore. Selon ces travaux de l'INSEE, le principal frein à cette augmentation de population pourrait être l'envolée du prix du foncier.



La population de l'espace des garrigues a fortement augmenté durant le dernier quart du 20^{ème} siècle. Ce phénomène est lié à l'explosion démographique de l'agglomération de Montpellier et de l'ensemble des plaines littorales. Cette dynamique semble devoir se poursuivre encore pendant plusieurs années dans le département de l'Hérault.

2.2.2 - Une population active qui ne travaille pas sur place

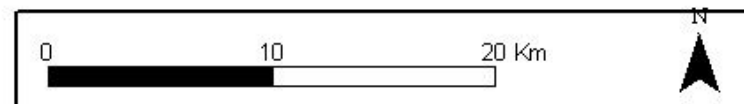
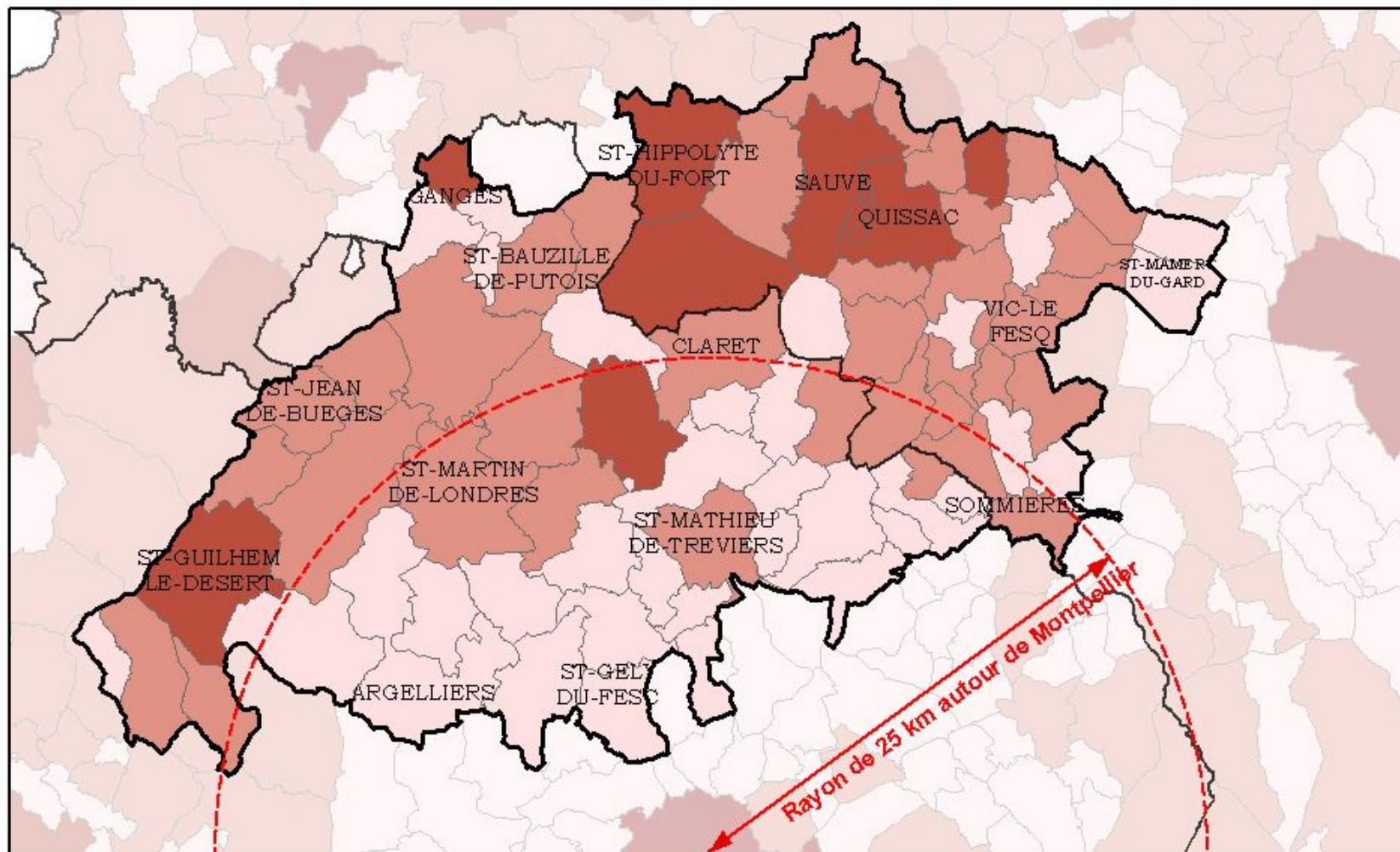
Espace essentiellement agricole autrefois, la zone d'étude n'abrite quasiment aucune industrie. Les villes du piémont cévenol comme Ganges, qui ont connu un développement industriel très important au 18^{ème} et 19^{ème} siècle, voient s'éteindre peu à peu leurs activités productives. La principale production de richesses économiques sur cet espace des garrigues semble être la viticulture. L'augmentation de population entraîne néanmoins un léger développement de l'artisanat et des services alors qu'il y a vingt ans à peine, certains villages voyaient disparaître leur dernière épicerie.

La caractéristique principale des garrigues nord-montpelliéraines dans le domaine de l'emploi est que la plupart des habitants ne travaillent pas sur place. En effet, en moyenne 60% des actifs de la zone n'exercent pas leur profession sur leur commune de résidence. L'agglomération de Montpellier concentre les emplois. Les communes du Sud de la zone d'étude ne sont plus des lieux de travail mais seulement de résidence. Dans un rayon de 25 km autour de Montpellier, entre 70 et 95% des actifs travaillent dans l'agglomération. (Cf. Figure 5).



La plupart des actifs résidant sur l'espace des garrigues nord-montpelliéraines ne travaillent pas sur place. En moyenne, 60% exercent leur profession sur l'agglomération de Montpellier.

Figure 5 : Part des actifs travaillant sur leur commune de résidence



2.2.3 - De grands bouleversements dans le secteur agricole

Les principales activités de l'espace des garrigues sont depuis longtemps la viticulture et l'élevage ovin. Chacune de ces activités est dépendante des caractéristiques géomorphologiques et climatiques locales. Sur les vastes plateaux de calcaires durs où l'eau est difficilement accessible et les sols très peu profonds, l'élevage de moutons a toujours été dominant. Par exemple, sur le canton de Saint-Martin-de-Londres, les surfaces toujours en herbe représentent en 2000, plus de 85% de l'ensemble de la surface agricole utile. Par contre, dans les garrigues collinéennes où les vallons et bassins marneux sont beaucoup plus nombreux, la culture de la vigne prédomine. Sur le canton de Claret, par exemple, les vignobles couvrent 75% de la surface agricole utile en 2000. (Cf. Figure 6).

Schématiquement, la partie Nord-Ouest de la zone d'étude est majoritairement concernée par les problématiques liées à l'élevage ovin et la partie sud-est par les évolutions de la viticulture. La ligne séparatrice correspondrait à une diagonale reliant Sauve et les Matelles.



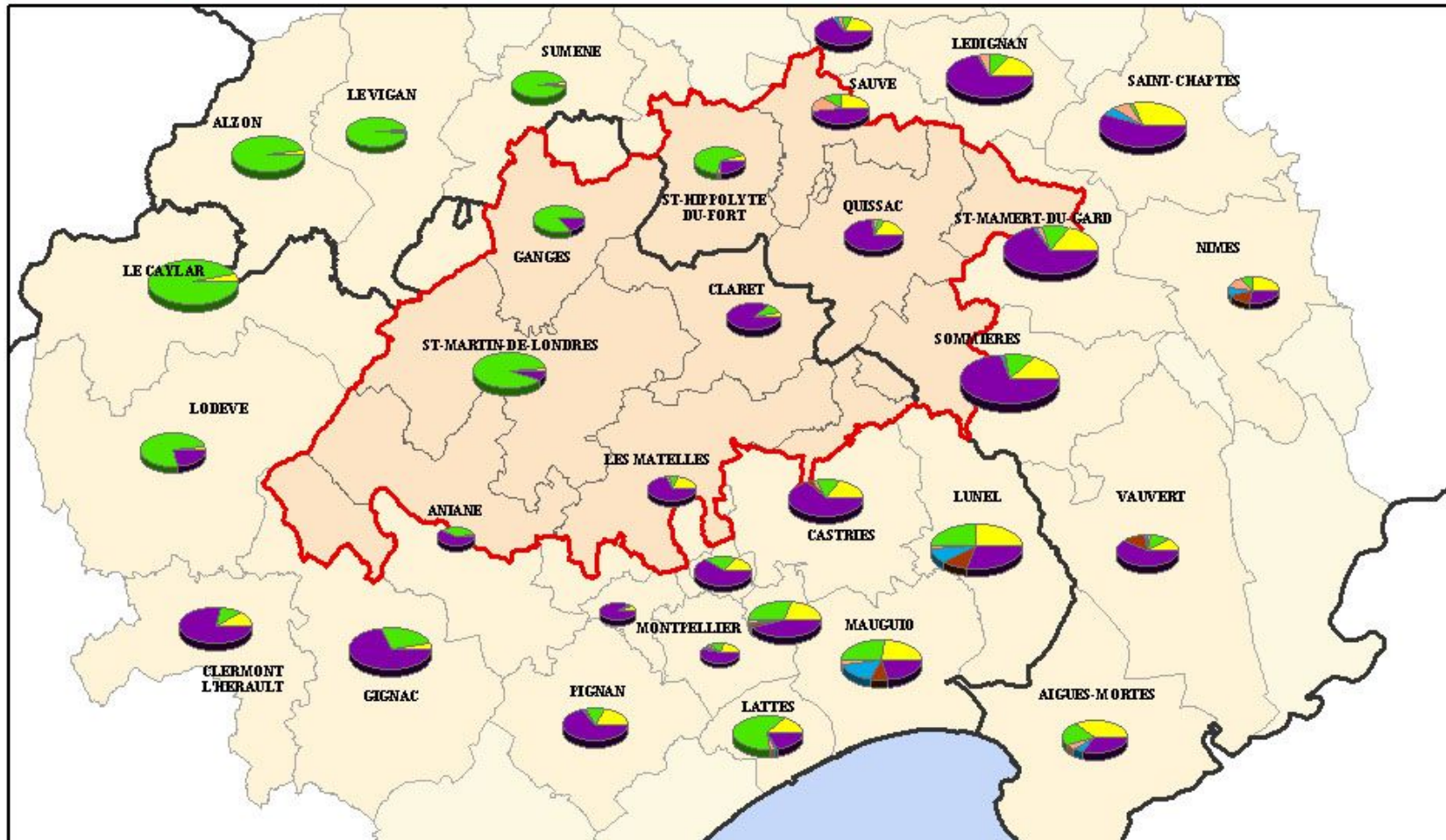
Depuis une trentaine d'années, le paysage agricole des garrigues subit d'importants bouleversements. Les principaux sont :

- la très forte diminution de l'élevage ovin sur la zone ;
- la fin d'une monoculture viticole de masse avec une politique d'arrachage et de restructuration ;
- l'apparition récente d'une activité viticole misant sur la qualité.
- On note également d'autres transformations comme l'augmentation de l'élevage bovin et l'expansion des cultures céréalières.

a - La crise de la filière « élevage ovin » :

Le nombre d'éleveurs et le cheptel ovin s'écroulent durant la seconde moitié du 20^{ème} siècle. Ne serait-ce qu'entre 1988 et 2000, le nombre de moutons présents sur la zone d'étude diminue de moitié (Cf. Annexe 6). Si quelques troupeaux subsistent encore sur les plateaux de l'ouest de la zone, ils ont quasiment disparu ailleurs. Cette activité majeure sur l'espace des garrigues pendant des siècles semble être aujourd'hui sur le point de s'éteindre. Les vastes zones de parcours ne sont pas réutilisées d'un point de vue agricole, du fait de la pauvreté du sol et de l'importance des travaux nécessaires pour obtenir une récolte rentable. Cette forte diminution de la pression sur la végétation entraîne une recolonisation forestière notamment sur toute la zone nord-ouest de la zone d'étude. On observe donc une **fermeture des milieux** ouverts si caractéristiques des garrigues.

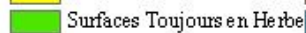
Figure 6 : Les différents types de cultures en 2000
 Proportion des différents types de cultures par rapport à la Surface Agricole Utile du canton



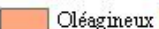
Taille proportionnelle à la part qu'occupe la Surface Agricole Utile sur l'ensemble du canton



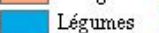
Céréales



Surfaces Toujours en Herbe



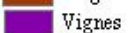
Oléagineux



Légumes



Vergers



Vignes

0 10 20 Km

Manuel IBANEZ, INRA, UMR Innovation, 2005
 Sources : RGA 2000



b - la crise de la filière viticole :

Cette crise est caractérisée durant la seconde moitié du 20^{ème} siècle, par un problème de surproduction et une difficulté grandissante pour écouler des stocks de vins de masse.

A partir de 1970, les politiques publiques visent à réduire les surfaces de vignobles. Pour cela, des primes à l'arrachage définitif très incitatives sont proposées. La restructuration du vignoble n'est subventionnée seulement sur les terrains considérés comme aptes à produire du vin de qualité.

Sur la zone d'étude, on observe **une nette régression des surfaces de vignoble** entre 1988 et 2000. Cependant, la vigne reste la culture dominante sur toute la partie sud-est (Cf. Annexe 9).

c - la viticulture s'engage dans une démarche qualité...

Consécutivement à cette crise d'une monoculture viticole à fort rendement qui a duré pendant plus d'un siècle et demi dans le Languedoc, **un phénomène de restructuration du vignoble et de démarche qualité émerge peu à peu** depuis les années 80. Les exploitants changent leurs cépages, modifient leurs pratiques culturales, abaissent leurs rendements... Cette dynamique est notamment en cours sur tout le versant sud-est du Pic Saint-Loup et de l'Hortus entre les villages de Corconne et Saint-Gély-du-Fesc. Cette zone est actuellement en phase d'accéder à une appellation d'origine contrôlée (Cf. 3.1.3 L'AOC Pic Saint-Loup).

Evolutions des surfaces de vignes entre 1961 et 1994

La comparaison de photos aériennes du même espace prises à deux dates différentes permet d'analyser les changements au niveau de l'occupation du sol. Cette comparaison a été menée sur 9 communes au Nord du Pic Saint-Loup (Chojnacki, 1997, Ducau, 1999, Cheylan, 2002) couvrant en grande partie le canton de Claret.

En théorie, l'observation des évolutions spatiales du vignoble entre 1961 et 1994 devrait montrer :

- une diminution significative des surfaces de vignes due à la politique d'arrachage ;
- une disparition du vignoble majoritairement en fond des vallons sur des pentes faibles, zones favorisant des gros rendements mais de faible qualité ;
- une apparition de nouveaux vignobles essentiellement sur les fortes pentes d'orientation sud-est, critères considérés ici, dans la démarche d'appellation d'origine contrôlée, comme les plus favorables à une production de qualité.

Si effectivement les surfaces de vignes ont diminué de 20% entre 1961 et 1994, les autres hypothèses ne sont pas démontrées sur cette zone, du moins par cette méthode d'analyse de l'occupation du sol. Cela montre qu'au delà des critères « idéals » de restructuration, l'évolution du vignoble est également tributaire de la stratégie de l'exploitant et des possibilités qu'il a pour passer à une démarche qualité. Cette dynamique est peut-être aussi relativement lente et trop récente pour apparaître sur ce type de modélisation.

d - Le développement de l'élevage bovin :

Très peu présent autrefois, le cheptel bovin a nettement augmenté dans les garrigues, majoritairement dans la partie gardoise. Sur certains cantons, il a été multiplié par 6 voire par 10 entre 1988 et 2000. Il est constitué notamment par des taureaux de Camargue. Cette augmentation est donc probablement liée à un engouement actuel pour la bouvine (jeux et manifestations « traditionnels » de la Camargue et de ses environs, gravitant autour du taureau). Apparemment, il se pourrait que la remontée de cette pratique de la Camargue vers les garrigues soit plus ou moins régulière selon les époques (Cf. Annexe 6).

e - augmentation des surfaces en céréales

Alors que les céréales étaient assez peu présentes au début du 20^{ème} siècle du fait notamment que la plupart des surfaces étaient monopolisées par la viticulture, elles semblent globalement en augmentation actuellement. La partie nord-ouest de la zone d'étude n'est pas concernée par ce phénomène. Cette culture y est très peu présente, voire même en légère diminution. Au contraire, au sud et à l'est, les cultures de céréales augmentent nettement comme c'est le cas encore plus bas dans les plaines littorales. Cette dynamique est liée à des politiques de diversification agricole et à des aides européennes comme la prime pour le blé dur. Localement, cette culture annuelle constitue une excellente culture dans l'attente que le terrain devienne constructible. (Cf. Annexe 10)

2.2.4 - La dynamique de péri-urbanisation

La dynamique de péri-urbanisation est une conséquence du phénomène de métropolisation que Jacques Lévy définit comme étant « *la concentration de valeur à l'intérieur et autour des villes* » (Lévy, 2003). En effet, la majorité des emplois, des activités économiques et commerciales ainsi que des services, est regroupée aujourd'hui dans le secteur urbain. La population y est en augmentation engendrant une hausse de la demande en logements.

Parallèlement, durant la seconde moitié du 20^{ème} siècle, le revenu moyen des ménages a nettement augmenté. Il en a découlé, entre autres, un développement important du nombre de voitures individuelles. Aujourd'hui, chaque foyer possède au moins 1 ou 2 véhicules. Ainsi, les personnes actives ne sont plus obligées à chercher un logement à proximité immédiate de leur lieu de travail.

De plus, la possession d'une maison individuelle avec son « bout de jardin » est peu à peu apparue comme un symbole de réussite sociale. Le développement des crédits a permis à de nombreux ménages de réaliser ce rêve. Les ventes de lots de parcelles constructibles ont explosé.

Ainsi, en périphérie des grandes villes, de vastes espaces construits, étalés et relativement peu denses (comparés aux secteurs urbains stricts) se sont fortement développés. Ils remplissent essentiellement une fonction résidentielle. C'est ce qu'on appelle

des zones périurbaines définies par Jacques Lévy comme étant des « configurations émergentes, situées à la périphérie d'une agglomération, caractérisées par une faible densité (bâti, population, emploi...), une faible diversité (ségrégation sociale et fonctionnelle) mais aussi par une bonne accessibilité au reste de l'espace urbain environnant. » (Lévy, 2003).

Depuis une vingtaine d'années, est apparu l'attrait pour le choix de vie à « la campagne ». De nombreux ménages ont voulu avoir leur maison dans une commune « rurale ». Mais la ville concentrant toujours la plupart des emplois, ces personnes doivent faire de nombreux kilomètres entre leur lieu de travail et leur domicile. Ce phénomène s'accroissant, le réseau routier entre l'agglomération et les villages alentours est amélioré. Du coup, le long de ces axes de communication, l'urbanisation se développe...

Ainsi, peut-on interpréter l'expansion des couronnes périurbaines autour des villes.

Au niveau de la France, le phénomène de métropolisation est très important. Par conséquent, la dynamique de périurbanisation l'est également. L'INSEE estime en 1998 que 9 millions de français vivent dans des espaces périurbains (*in* Larcher, 1998).

En région Languedoc-Roussillon, la métropolisation de la ville de Montpellier a entraîné, comme nous l'avons vu précédemment, une explosion démographique qui se poursuit encore aujourd'hui. La périphérie immédiate de l'agglomération ainsi que la plaine littorale ont été les premières concernées par la dynamique de périurbanisation.

L'expansion des couronnes périurbaines avance peu à peu sur les garrigues du nord de Montpellier. Aujourd'hui, la périurbanisation est même devenue **la dynamique principale de transformation de cet espace**. La majeure partie de notre zone d'étude est concernée par ce phénomène.

Les principaux critères qui caractérisent le développement de l'urbanisation dans les villages des garrigues sont :

- la proximité de Montpellier, le phénomène se propageant par cercles concentriques successifs autour de la ville ;
- une diffusion à partir du bâti déjà existant ;
- une diffusion le long des principaux axes routiers
- et parfois apparition de nouveaux noyaux d'habitats.

Afin d'illustrer cette dynamique de périurbanisation, nous avons tenté de représenter l'évolution de la surface bâtie du village de Saint-Mathieu-de-Trévières entre 1961 et 1994 (Cf. figures 7 et 8). Les données sont issues de cartes d'occupation du sol réalisées à partir de photos aériennes (Chojnacki, 1997, Ducau, 1999, Cheylan, 2002). Au pied du Pic Saint-Loup, Saint-Mathieu-de-Trévières se situe à moins de 20 km au nord de Montpellier. Sa population est passée de 500 habitants en 1962 à plus de 3700 en 1999. Les surfaces bâties, elles, ont été multipliées par 5 entre 1962 et 1994. On observe une urbanisation de part et d'autre de la route principale, autour du vieux village mais également l'apparition d'un nouveau quartier sur une colline autrefois totalement non bâtie au niveau du lieu-dit *les avants*.

Figure 7 : St-Mathieu-de-Tréviars, surfaces bâties en 1961

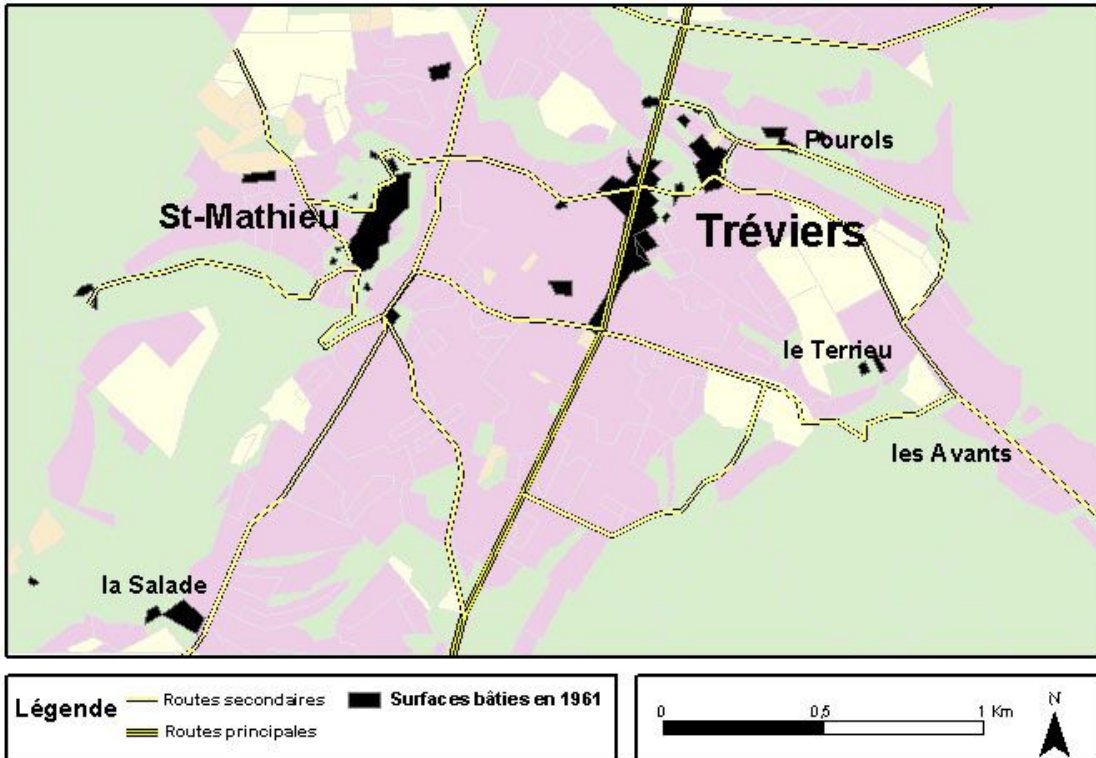
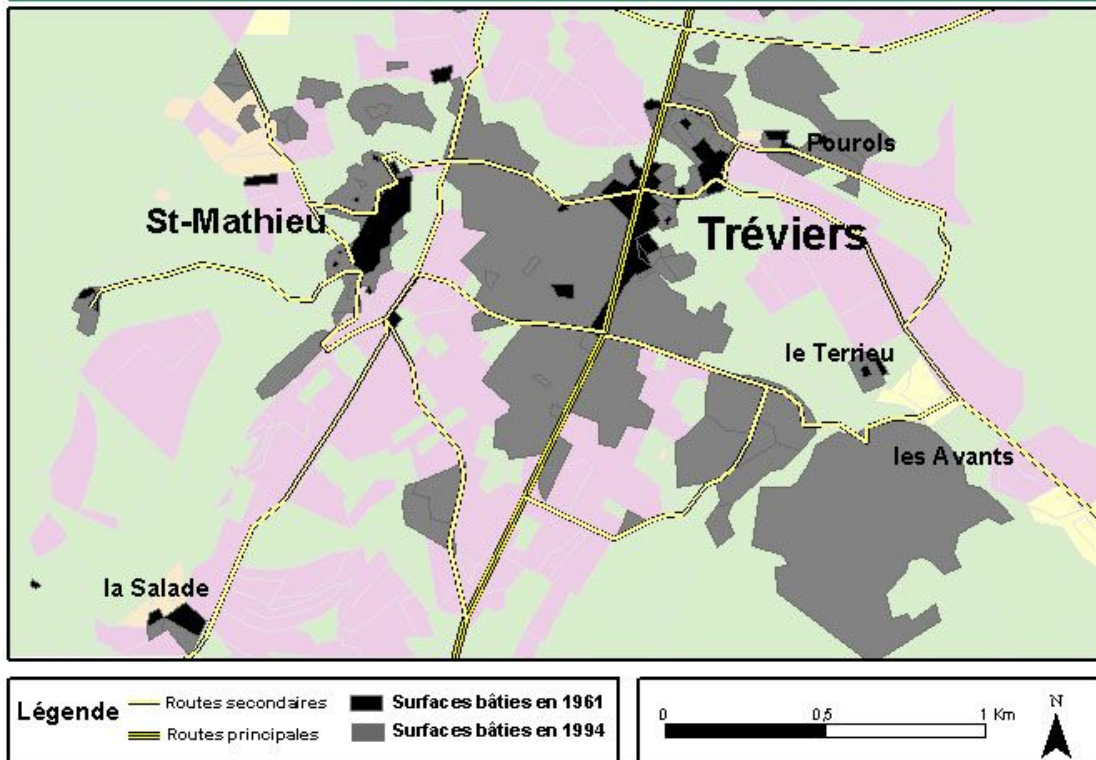


Figure 8 : St-Mathieu-de-Tréviars, surfaces bâties en 1994



La dynamique de périurbanisation en cours sur les garrigues nord-montpelliéraines soulève des problématiques nouvelles pour les gestionnaires de ces espaces. Prenons quelques exemples.

- Au niveau du **budget des communes**, l'arrivée de nouvelles populations résidentes augmente nettement les recettes par le biais des impôts locaux (Taxe d'habitation et Taxe sur foncier bâti essentiellement). Mais parallèlement, les charges de fonctionnements sont plus importantes. La commune doit en effet répondre à certains besoins comme la mise en place d'un réseau d'assainissement, des travaux de voirie, la collecte des déchets, l'alimentation en eau potable... Il serait intéressant de comparer, pour la construction de x nouvelles habitations, le total des recettes fiscales avec le coût réel de dépenses à la charge de la commune.
- **La gestion de l'eau** sur ces espaces périurbains apparaît de plus en plus comme un enjeu déterminant, et d'autant plus dans les garrigues méditerranéennes où la sécheresse estivale est longue et où le karst rend l'eau souterraine difficilement accessible. Les possibilités d'alimentation en eau potable limitent le nombre d'habitants que peut accueillir la commune.
- L'étalement et le mitage du bâti constituent une des caractéristiques de l'espace périurbain. Lorsque le phénomène devient important, il a un impact négatif sur **la fonctionnalité des écosystèmes**. En effet, sur la zone d'étude, les garrigues forment un vaste espace d'un seul tenant composé de milieux interdépendants. La fragmentation de cet espace par l'urbanisation peut en théorie bloquer les flux et relations entre les différents habitats. A cela, s'ajoute une destruction quasi-irréversible du milieu « naturel ».
- L'expansion des zones bâties s'accompagne d'une augmentation des surfaces goudronnées, bétonnées... Le sol devient en grande partie imperméable. Ce phénomène accentue **les risques d'inondations**. Et, si en plus, comme cela se voit souvent, les constructions se font sur des zones d'expansion de crues, le risque devient d'autant plus important.
- L'avancée du couvert forestier combinée à un développement de l'habitat augmente **les risques d'incendie**. En effet, plus il y a de contacts entre une zone habitée et une végétation à risque, plus la probabilité de départ de feux est augmentée. Le phénomène est bien connu en région Provence Alpes Côte d'Azur où les surfaces d'habitations construites sous des pinèdes sont très importantes. Les incendies peuvent alors avoir des conséquences très lourdes, de nombreuses vies humaines étant en jeu.
- L'augmentation du nombre de véhicules effectuant des trajets pendulaires entre la maison et le travail entraîne rapidement une surcharge du réseau routier. **La gestion des flux** dans les espaces périurbains est délicate. En effet, un trafic élevé engendre des désagréments et des risques pour la sécurité des automobilistes. Mais, l'amélioration de ce réseau routier visant à fluidifier la circulation favorisera en retour

l'arrivée de nouvelles populations sur les villages desservis. Le nombre de véhicules utilisant quotidiennement cet axe sera alors encore augmenté. Le problème de la surcharge routière n'est alors résolu qu'à court terme.

- L'appropriation rapide de vastes surfaces vouées à l'urbanisation peut parfois entraîner un climat de tensions avec les utilisateurs de la zone. Pour le gestionnaire, le partage de l'espace entre les différentes fonctions (résidentielle, artisanale, agricole, récréation et protection du milieu) devient vite une priorité. A l'échelle communale, le PLU (Plan Local d'Urbanisme) est un outil réglementaire qui organise les différents usages possibles de l'espace mais peut être également à l'origine de tensions voire de conflits

Pour clôturer cette liste non exhaustive des problématiques nouvelles induites par la dynamique de périurbanisation, précisons que ce phénomène ne connaît pas les limites administratives des communes. Pour le gestionnaire d'espaces périurbains, le travail en commun et la coopération intercommunale deviennent rapidement une nécessité.



La dynamique de métropolisation de l'agglomération de Montpellier accentue le développement de zones péri-urbaines à vocation essentiellement résidentielle. Du fait, de la saturation de l'espace dans les plaines littorales proches de l'agglomération, ce phénomène s'étend aujourd'hui sur les garrigues nord-montpelliéraines. Cette urbanisation très consommatrice d'espace entraîne de nouvelles problématiques pour les élus et gestionnaires de ce territoire.

2.2.5 - Territoire urbain et/ou territoire rural ?

Il ya peu de temps encore, la différenciation entre l'espace urbain et l'espace rural était établie à partir du critère de densité de population. Etaient considérées comme urbaines toutes les zones rassemblant plus de 2000 habitants agglomérés et donc rurales toutes les zones de moins de 2000 habitants agglomérés.

Cependant, le phénomène de périurbanisation a rendu caduque cette définition. En effet, de nombreuses communes proches d'une ville, appelées couramment cités dortoirs, n'atteignent pas cette limite mais sont néanmoins en grande partie dépendantes de la ville au niveau de l'emploi notamment. C'est sur ce critère que s'est basée la nouvelle nomenclature de l'INSEE (*in* Julien, 2000). On parle maintenant d'aires urbaines et d'espaces à dominante rurale.

« Une aire urbaine est un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par :

- un pôle urbain, qui est une unité urbaine offrant au moins 5000 emplois et n'étant pas elle-même attirée à plus de 40% par une autre unité urbaine ;

- *une couronne périurbaine composée de communes dont 40% de la population résidente possédant un emploi travaille dans le reste de l'aire urbaine ;*
- *des communes multipolarisées dont 40% ou plus des actifs résidents vont travailler dans plusieurs aires urbaines » (in Julien, 2000)*

Les espaces à dominante rurale sont les communes dont moins de 40% de la population active travaille dans une aire urbaine. Ils peuvent comporter à la fois des communes rurales au sens de l'ancienne définition (- de 2000 habitants agglomérés) et des petites villes offrant moins de 5000 emplois (elles sont appelées des pôles d'emploi de l'espace rural).

Mais pour certains auteurs, il faut plus d'un critère pour différencier l'urbain et le rural. Bernard Kayser, par exemple, considère que « *pour caractériser un espace rural, il faut :*

- *une densité relativement faible des habitants et constructions avec une prépondérance des paysages à couverts végétaux ;*
- *un usage économique en terme de superficie, à dominante agro-sylvo-pastorale ;*
- *un mode de vie des habitants caractérisé par leur appartenance à une collectivité de taille limitée et un rapport particulier à l'espace ;*
- *une identité et une représentation spécifique fortement connotées par la culture paysanne » (Kayser, 1994)*

On voit là apparaître l'importance de l'agriculture et un certain mode de vie paysan dans la notion de ruralité.

Cependant, alors que la ville prend une place grandissante dans les sociétés contemporaines au détriment des zones agricoles, la vision du rural change. Selon un sondage, seulement 28% des français associent le terme de « campagne » à une utilisation agricole du sol (in Larcher, 1998). L'évolution des fonctions de l'espace rural fait apparaître une montée en puissance de la fonction cadre de vie au détriment d'usages plus productifs. Le rural change, du fait notamment d'un fort déclin agricole, perdant ainsi la majeure partie de son poids économique mais également tout un mode de vie et de représentation lié à la culture « paysanne ».

Mais qu'en est-il sur l'espace des garrigues montpelliéraines ? **Selon les nouveaux critères de l'INSEE, 48% des communes de la zone d'étude font partie d'une aire urbaine** (Cf. Figure 9). Ce sont majoritairement des communes de la couronne périurbaine de Montpellier. Cela montre la dépendance de cet espace vis-à-vis de l'agglomération en termes d'emplois.

Les agriculteurs représentent 7,8% de l'ensemble de la population active ce qui est légèrement supérieur à la moyenne des départements du Gard et de l'Hérault (environ 5,6%). Cependant, **la part des agriculteurs est plus faible globalement dans les communes de la couronne périurbaine.**



Le déclin agricole et l'expansion de l'urbanisation semble faire reculer le caractère rural (défini selon les critères vus précédemment) de l'espace des garrigues. La zone périurbaine représente différents états de transition entre l'urbain et le rural.

Mais malgré ces éclairages sur les notions d'urbain et de rural, on peut se demander comment les habitants des garrigues vivent et perçoivent ces transformations ? Se sentent-ils plutôt sur un espace urbain ou sur un espace rural ?

2.2.6 - Le découpage politico-administratif

L'unité de base du découpage politico-administratif français est la commune. Tout petit territoire administratif, on en dénombre plus de 36000 en France. Elles sont regroupées en cantons. La zone d'étude des garrigues nord-montpelliéraines comprend tout ou partie de 11 cantons (Cf. Annexe 11). L'échelon supérieur est le département représenté ici par le Gard et l'Hérault. Ces trois échelles administratives ont permis, suite à la Révolution de 1789, d'implanter les valeurs et le fonctionnement de la République sur tout le territoire national. Elles représentent aujourd'hui le symbole du pouvoir centralisé de l'administration française.

Mais dans le dernier quart du 20^{ème} siècle, l'apparition de nouveaux territoires de développement local ainsi qu'une politique de décentralisation ont fait émerger de nouveaux découpages du territoire. Sur l'espace des garrigues, de nombreux SIVOM (Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple) et SIVU (Syndicat Intercommunal à Vocation Unique) sont apparus pour gérer toutes sortes de besoins dépassant les limites communales. Avec les Chartes Intercommunales, ce sont des territoires de projets qui sont apparus.

Les Communautés de Communes et les Communautés d'Agglomération ont pour particularité de pouvoir avoir une fiscalité propre. La taxe professionnelle notamment est maintenant prélevée dans la plupart des cas par ce type de collectivités locales. La zone d'étude englobe tout ou partie de 10 Communautés de Communes et de la Communauté d'Agglomération de Montpellier (Cf. Annexe 12). Leur composition témoigne le plus souvent d'anciens liens de solidarités cantonales ou syndicales (SIVOM notamment) plus que d'une volonté réelle de composer un territoire de projets adapté aux besoins des habitants.

2.2.7 - L'Aménagement du territoire et le contexte géo-politique

a - Les grandes opérations d'aménagement du territoire dans le Languedoc

Le Languedoc-Roussillon est au milieu du 20^{ème} siècle, une région relativement pauvre économiquement. La monoculture viticole est fragilisée par l'enchaînement de crises. Dès l'après-guerre, l'Etat va entamer une politique d'aménagement du territoire de grands travaux afin de relancer l'économie régionale.

En 1955, la Compagnie Nationale d'Aménagement Bas-Rhône Languedoc (CNA-BRL) est créée. Au travers d'un programme d'aménagement et de gestion de l'eau, elle accompagne le développement économique de la région. En 1963, la mission Racine s'attaque à l'aménagement touristique du littoral. La construction de grands complexes tels que la Grande-Motte, le Cap d'Agde, Valras ou Gruissan-plage datent de cette époque. Ils ont pour objectif d'accueillir un tourisme de masse visant un public moins fortuné que dans la voisine Côte d'Azur.

En parallèle de ce développement de la côte méditerranéenne, les plaines littorales confirment leur héritage de voies de communication et d'échange de la Via Domitia. En effet, l'autoroute A9 qui relie la vallée du Rhône à la frontière espagnole est terminée en 1971. Le TGV est mis en place pour relier Paris et les principales villes languedociennes. En 2001, est inaugurée la ligne ferroviaire à grande vitesse qui permet de réaliser ce trajet encore plus rapidement (Montpellier-Paris en 3h15).

Dans le même temps, les Cévennes prennent une autre direction. Le Parc National des Cévennes créé en 1970 et le Parc naturel régional du Haut Languedoc datant de 1973, confirment à tout les deux « l'identité » de nature et de poumon vert qui est assignée à ces territoires. Dans un objectif de protection et de découverte des patrimoines naturels et ruraux, le tourisme vert s'impose peu à peu comme une activité économique importante pour ces espaces.



Et entre les plaines littorales et les Cévennes, quelle place pour les garrigues languedociennes ? Ces espaces sont les grands oubliés de la planification de l'aménagement du territoire du Languedoc-Roussillon des quarante dernières années. **Les garrigues ont toujours été perçues comme l'arrière-pays.**

R. Brunet rappelle dans la définition de ce terme d'arrière-pays, l'ampleur idéologique qu'il recèle (Brunet, 1993). « [il] est le complément indispensable de plat pays ou bas-pays (généralement urbain) auquel il renvoie implicitement. » Ce mot est loin d'être innocent. « *Tout ce qui est arrière est vieillot et dépassé (...)* ».

L'espace des garrigues n'est-il que le complément des unités urbaines des plaines littorales ? Son avenir n'est-il lié qu'au développement du bas-pays ?

b - le contexte géopolitique

Un rapide aperçu du contexte géopolitique des garrigues nord-montpelliéraines permet de mettre en lumière les jeux d'attraction et de résistance entre l'arrière-pays et les unités urbaines des plaines littorales languedociennes.

Alors que jusque dans les années 70, les villes de Nîmes et Montpellier ont une évolution à peu près équivalente, la seconde va, à partir des années 70, revendiquer fortement son rôle de capitale régionale. Cette évolution coïncide avec l'action politique de Geroges Frêche, une forte personnalité politique qui enchaînera quatre mandats municipaux complets avant de laisser la place au cours de son quatrième mandat pour prendre en 2004 la présidence du

Conseil Régional tout en conservant la présidence de la Communauté d'Agglomération de Montpellier.

Depuis, le début des années 80, Montpellier impose peu à peu une place de métropole régionale. La ville concentre les administrations, les activités et les équipements. Une politique de construction est menée par la mairie avec, par exemple, la création du quartier d'Antigone à l'architecture s'inspirant de l'antiquité gréco-romaine. Montpellier se spécialise dans le secteur tertiaire et maintient son importance nationale dans le domaine universitaire et de la recherche. Elle devient rapidement une des villes les plus attractives de France entraînant un très rapide développement de la population.

Cependant, le phénomène exponentiel d'expansion n'est pas approuvé par tout le monde « *Jusqu'à une période récente, cette propension de Montpellier d'utiliser l'argent dévolu au Languedoc et au Roussillon était contenue par deux autres conceptions de l'organisation de l'espace* » (Berger et al., 2002). Ces dernières sont soutenues par deux personnalités politiques : d'une part **Gérard Saumade, président du Conseil Général** de l'Hérault et maire de Saint-Mathieu-de-Trévières, ancien député haut placé au sein du Parti Socialiste français et proche de François Mitterrand et d'autre part, **Jacques Blanc, président du Conseil Régional** opposé politiquement au maire de Montpellier.

Gérard Saumade s'attachera à rééquilibrer les chances du développement local des communes rurales (Berger et al., 2002). Il tenta notamment de créer une coalition entre les communes de la zone Nord de Montpellier, correspondant à l'espace des garrigues présentement étudié. Le département de l'Hérault favorisera le développement de chartes intercommunales. Un climat de tensions entre la zone urbaine et les zones rurales, du Nord de Montpellier notamment, se voit exacerbé. On parle alors de territoires rivaux appelés communément la « Frêchie » et la « Saumadie ». L'opposition de ces deux personnalités régionales du PS ira jusqu'à leurs candidatures conflictuelles au même scrutin législatif.

Puis, Gérard Saumade, plus âgé, part à la retraite. Son remplaçant au poste de président du Conseil Général, est un ancien adjoint de Georges Frêche, élu du canton de la Paillade à Montpellier. « *Il semble bien qu'il en soit fini de la politique de résistance du département à la métropolisation conquérante de Montpellier* » (Berger et al., 2002).

L'autre pôle de résistance, le Conseil Régional, tombe également avec en 2004, l'élection de Georges Frêche lui-même à la présidence.

Que reste-t-il de l'ancienne coalition opérée autour de Gérard Saumade sur la zone du nord-montpelliérais ? Il semblerait qu'elle se soit totalement effritée. Elus respectivement du canton de Claret et de Ganges, Mr Jean et Mr Rigaud, occupent maintenant tout les deux un poste de vice-présidence dans la nouvelle équipe du Conseil Général de l'Hérault. Des conflits se sont déclarés entre les différents élus des communes et Communautés de Communes notamment sur le projet de Pays « Pic Saint-Loup- Haute-Vallée-de-l'Hérault ».



Le contexte géopolitique est marqué par l'expansion du phénomène de métropolisation de Montpellier autrefois contenue par des conceptions différentes de l'organisation des territoires qui étaient incarnées par quelques fortes personnalités politiques. Ces freins au développement de la ville ont aujourd'hui disparu.

Résumé de la partie 2 : description de l'espace et de ses dynamiques

En conclusion de cette partie qui avait pour but de présenter le contexte, les dynamiques actuelles et les enjeux dominants de l'espace des garrigues, rappelons les points forts de cette analyse.

Un contexte naturel et historique caractérisé par une évolution interdépendante entre l'occupation humaine et l'environnement naturel. L'espace des garrigues languedociennes reçoit aujourd'hui l'héritage d'un patrimoine naturel et humain étroitement lié.

Un contexte de planification territoriale où les garrigues restent un arrière-pays en retrait d'un développement économique très important des plaines littorales. Cet espace ne suit pas non plus l'exemple des Cévennes qui se sont affirmées comme « poumon vert » vivant en grande partie du tourisme de nature.

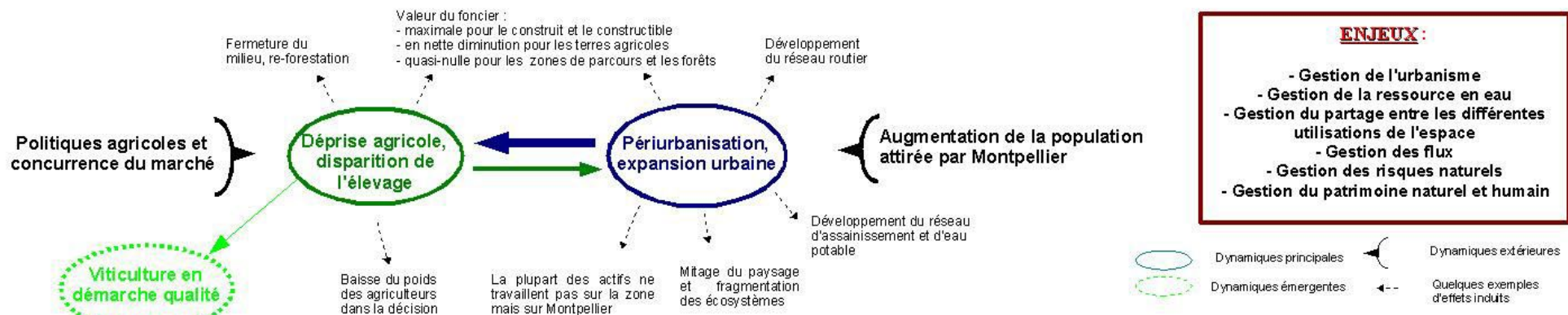
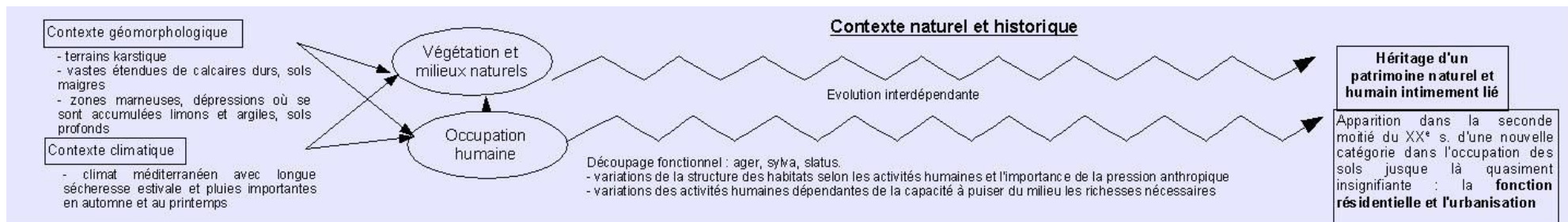
Un contexte géopolitique marqué par l'expansion du phénomène de métropolisation de Montpellier autrefois contenue par des conceptions différentes de l'organisation des territoires qui étaient incarnées par quelques fortes personnalités politiques. Ces freins au développement de la ville ont aujourd'hui disparu.

Une dynamique actuelle marquée par deux phénomènes majeurs : l'étalement urbain et le recul agricole. Ces dynamiques principales entraînent de nombreux effets induits.

L'apparition d'une démarche qualité au niveau de la viticulture pourrait être les prémices d'une nouvelle dynamique émergente.

De nombreux enjeux pour l'avenir liés à la gestion de cet espace (urbanisme, ressource en eau...).

Le schéma ci-joint (Cf. figure 10) présente synthétiquement le système des garrigues nord-montpelliéraines.



Dynamiques et enjeux actuels sur l'espace des garrigues

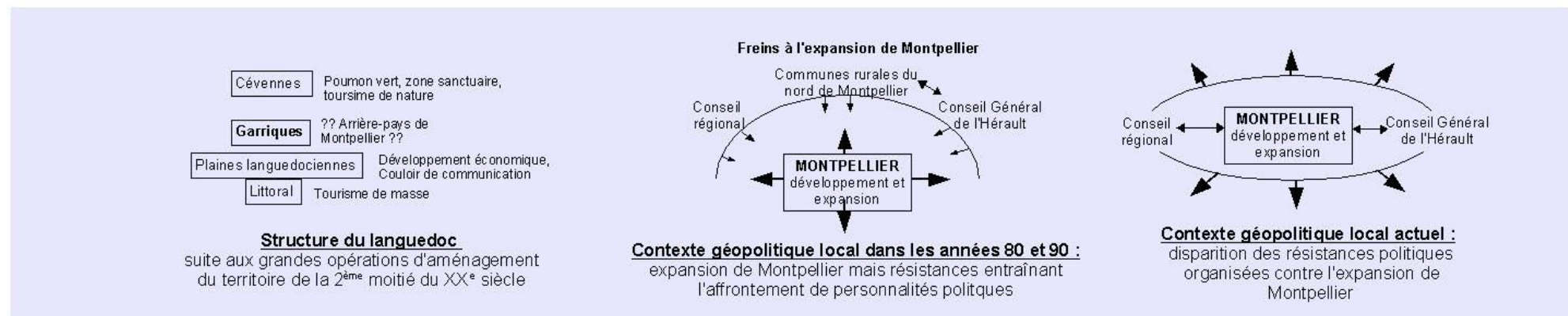


Figure 10 : Schéma simplifié du fonctionnement de l'espace des garrigues : contextes et processus en cours

Partie 3 : les acteurs et les projets, une autre approche de l'espace



3.1 : Les projets de territoire

L'analyse précédente a permis d'appréhender les formes et processus en cours sur l'espace des garrigues. La place essentielle de l'acteur territorial individuel n'y était que très peu évoquée bien qu'acceptée implicitement comme sous-jacente à la plupart des processus de transformation.

Afin de mieux comprendre le lien fondamental entre l'acteur (ses perceptions, ses actions, son système de valeur...) et les dynamiques de transformation de l'espace, il peut être intéressant d'analyser en détail quelques projets de territoire. Ces derniers correspondent à la matérialisation du « **vouloir-agir** » des acteurs. Issus d'une réaction aux processus en cours, ces projets peuvent à terme soit conforter soit minimiser ces dynamiques ou même en engendrer de nouvelles. C'est pour cela que leur analyse permet de cerner des possibles évolutions futures de l'espace des garrigues.

Le projet de territoire est ici défini comme étant *un projet à portée collective ayant une influence préméditée sur le développement et/ou la gestion de l'espace*. Ils peuvent être à vocation politique, économique, sociale, culturelle, environnementale... Un site Natura 2000 ou le développement d'une zone industrielle peuvent être tout deux considérés comme des projets de territoire.

Limité par des contraintes de temps, nous préférons nous restreindre à une description détaillée d'un petit nombre de projets (trois) plutôt que de réaliser une liste plus exhaustive que nous ne pourrions pas développer. Nous nous sommes donc focalisés sur un espace plus réduit correspondant à la zone d'étude approfondie (Cf. carte 2) située au pied du Pic Saint-Loup.

Le choix des projets a été orienté par la volonté d'illustrer au mieux la thématique générale de la présente étude et par les contraintes de temps liée à la durée du travail. Les critères de choix peuvent être résumés ainsi :

- une bonne disponibilité des informations ;
- une étendue spatiale qui englobe tout ou partie de la zone d'étude approfondie ;
- au moins un projet concernant une filière professionnelle ;
- au moins un projet lié à la valorisation du patrimoine naturel ;
- au moins un projet lié à une démarche participative des acteurs du territoire.

Les trois projets choisis sont donc :

1° Le projet de Pays « Pic Saint-Loup- Haute-Vallée-de-l'Hérault »

2° La mise en place de l'appellation d'Origine Contrôlée du vignoble du Pic Saint-Loup,

3° Le projet de Parc naturel régional des garrigues

3.1.1 - Le Pays Pic Saint-Loup Haute Vallée de l'Hérault

(Cf. Annexe 13)

« Une opportunité nouvelle offerte par une loi de la République susceptible de poser le problème de la valeur économique de la garrigue en termes nouveaux et sur une échéance qui dépasse le temps de gestion habituel : le mandat électoral. »

Mr Fernand PAU, jeudi 15 septembre 2005

a – Le Pays : la Loi, son esprit et les concepts sur lesquels elle repose

Qu'est-ce qu'un Pays ?

D'après les textes officiels, le pays peut être défini comme « un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi » susceptible de constituer le cadre d'un « projet commun de développement local durable ».

Les origines du Pays s'appuient sur trois textes de loi. Nous ferons ici principalement référence à la Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du territoire et surtout à son amendement appelé « amendement Voynet » qui y insère les notions de développement durable et de démocratie participative. De plus, le fait relativement exceptionnel qu'elle soit suivie d'à peine quelques mois de son décret d'application, confirme la volonté de concrétisation de cette approche de Pays.

Pourquoi cette loi ? Quel est son esprit ? Quelles sont ses ambitions ?

Une Loi résulte d'une double démarche : répondre à des besoins ou des problèmes actuels et mettre en application une stratégie politique de moyen à long terme. La connaissance de l'esprit de la Loi, de ses fondements et de ses ambitions est indispensable pour bien appréhender l'ensemble de sa portée.

La Loi d'Orientation, d'Aménagement et de Développement Durable des Territoires de 1999, est une loi incitative qui a pour caractéristique de donner réellement les moyens de mettre en place une **stratégie territoriale à long terme** (10/15 ans) dépassant le cadre habituel du mandat électoral. Son esprit peut être traduit par les trois principes suivants :

- **principe de subsidiarité** (exploitation optimale des chances - humaines, naturelles...- du territoire avant d'en appeler au Département, à la Région, à l'Etat ou à l'Europe).

- **principe de développement durable** (prise en considération, pour tout projet, pour toute décision, de leurs effets à terme, sur l'environnement humain, social, naturel, économique...).

- **principe de démocratie participative** (la décision des élus peut être assortie d'une participation des acteurs du territoire faisant office de force de proposition sur la base de projets responsables. Le terme d'acteur fait ici référence à une relation partenariale qui évite toute forme d'instrumentalisation.)

L'organisation du Pays d'après les textes de loi

Le Pays est organisé selon les caractéristiques suivantes :

- une charte de développement : elle présente un diagnostic du territoire et des orientations stratégiques choisies par les acteurs locaux ;
- un conseil de développement : il comprend notamment des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs du pays. Il est associé à l'élaboration de la charte de développement et à son suivi. Il peut acquérir une personnalité morale comme une association Loi 1901 ;
- une structure porteuse du Pays : elle peut être soit un syndicat mixte soit une association Loi 1901.

b – le projet de Pays du Pic St-Loup- Haute Vallée de l'Hérault

Historique du projet

- **dès 1997**, les premières réflexions ont été engagées pour la création d'un Pays sur la zone nord-montpelliéraine,
- **depuis le milieu des années 80**, il existait sur ce territoire deux chartes intercommunales de développement et d'aménagement (charte de la « Haute Vallée de l'Hérault » regroupant les communes des cantons de Saint-Martin-de-Londres et Ganges, et la charte « Pic Saint-Loup- Sillon du Lez- Hortus » - CODEPIC - regroupant les communes des cantons des Matelles et de Claret) ainsi qu'un Pays d'Accueil Touristique (inscrit sur le territoire des deux chartes),
- **fin 2000**, fusion des chartes intercommunales avec le Pays d'Accueil fondant ainsi l'Association de préfiguration du « Pays Pic Saint-Loup- Haute Vallée de l'Hérault » et son assiette territoriale,
- **26 juillet 2001** : dépôt en préfecture du dossier pour la reconnaissance du périmètre d'étude du « Pays » dans le cadre du décret d'application de la LOADDT du 25 juin 1999, le périmètre d'étude rassemblait 41 communes (700 km²) pour près de 29 000 hab. Il comprenait les communautés de communes des « Cévennes Gangeoises », de « l'Orthus » et de « Séranne- Pic Saint-Loup » ainsi que les 14 communes du SIVOM du Pic Saint-Loup,
- **février 2002 à février 2003** : concertation pour l'élaboration de la Charte de développement du Pays « Pic Saint-Loup- Haute Vallée de l'Hérault » réalisée dans les conditions d'un Conseil de Développement (130 participants, 30 réunions),
- **début 2003** : retrait de la Communauté de Communes des Cévennes Gangeoises de l' Association pour une adhésion au périmètre du « Pays Cévennes et Hauts Plateaux »,
- **décembre 2003** : approbation du projet de Charte de développement et des principes de la constitution du Conseil de Développement par l'Assemblée Générale de l'Association de préfiguration du Pays,

- **31 décembre 2003** : retrait de la Communauté de Communes de l'Orthus de l'Association de préfiguration du Pays,
- **1er janvier 2004** : l'adhésion de la Communauté de communes « Ceps et Sylves » à l'Association de préfiguration du Pays,
- **1er janvier 2004** : extension du périmètre de la Communauté de communes du Pic Saint-Loup avec l'intégration de trois nouvelles communes sorties de la Communauté d'Agglomération de Montpellier (Saint-Gély-du-Fesc, Saint-Clément-de-Rivière, Teyran),
- **octobre 2004** : candidature à la reconnaissance du territoire « Pic Saint-Loup- Haute Vallée de l'Hérault » en tant que « Pays » dans le cadre de la Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 auprès du Préfet de région,
- **février 2005** : avis défavorable du Conseil général et du Conseil régional sur le périmètre du Pays. Refus du préfet.

La Charte de développement du Pays

La Charte de développement a été élaborée dans une démarche participative. Près de 130 acteurs du territoire y ont participé.

L'élaboration de la Charte du Pays Pic Saint-Loup- Haute Vallée de l'Hérault s'est déroulée en trois étapes distinctes : le diagnostic de territoire, la définition du pays souhaité dans un avenir de 20 ans, la stratégie concertée mise en place.

Les principales caractéristiques du **Pays souhaité** ont été regroupées en 9 points :

- une organisation du pays efficace,
- un territoire de projet, un lieu d'échange,
- une urbanisation maîtrisée,
- des patrimoines et une identité partagée,
- des ressources protégées et valorisées,
- des formations adaptées,
- un sentiment d'appartenance, un esprit d'ouverture et d'accueil,
- des activités diversifiées de qualité en complémentarité avec Montpellier et Nîmes,
- des agricultures spécialisées selon les zones.

Les trois grands thèmes de changement entre le diagnostic et le pays souhaité sont :

- la gestion, la coopération et le patrimoine,
- la qualité, l'adaptation, l'ouverture,
- l'urbain, la sociabilité et l'appartenance.

Suite, aux réunions et ateliers de travail, **la stratégie proposée** pour obtenir ce pays souhaité s'organise autour de trois axes :

Axe 1 : proposer une nouvelle organisation sociale et urbaine harmonieuse.

Axe 2 : renforcer les activités artisanales, agricoles, industrielles et tertiaires et leur diversité.

Axe 3 : partager les patrimoines en mobilisant les compétences et les organisant.

c - Analyse de l'échec

L'analyse de l'échec du Pays « Pic Saint-Loup- Haute Vallée de l'Hérault » semble indispensable mais reste délicate. Nous proposons de développer ci-dessous une analyse possible et crédible qui nous a été proposée par des personnes ressources, très impliquées dans la démarche de montage du Pays.

A partir du moment où les communes de Saint-Gély-du-Fesc, de Saint-Clément-de-Rivière et de Teyran ont quitté l'agglomération de Montpellier et ont rejoint la communauté de communes du Pic Saint-Loup, un conflit s'est élevé entre les élus sur le point de savoir si le Conseil de Développement devait s'inscrire dans le cadre d'une association Loi 1901 ou dans le cadre d'un syndicat mixte intercommunal. Par ailleurs, le conflit portait sur la représentativité respective des communautés de communes au sein de la structure. Rappelons que la communauté de communes du Pic Saint-Loup avait, avec l'arrivée des communes dissentes de l'agglomération de Montpellier, une population de plus de 30000 habitants alors que celles de l'Orthus et de Séranne-Pic Saint-Loup avaient respectivement 2800 et 4200 habitants (INSEE, 1999).

C'est sur ces deux points que l'émergence du pays a achoppé. Deux conseillers généraux ont craint de perdre par ce biais l'essentiel de leurs prérogatives cantonales. Ils se sont donc opposés par étape aux choix de l'association comme modalité d'hébergement du Conseil de Développement. Des garanties leur avaient cependant été fournies sur le point de la représentativité et d'autre part la Charte de développement était maintenue au détail près dans sa forme originelle malgré l'arrivée des nouvelles communes. Précisons que le Conseil de Développement ne peut être présidé par un élu alors que la structure (que ce soit une association ou un syndicat mixte) doit l'être.

Ce conflit a entraîné un refus par le département de continuer à fournir une aide à l'association de préfiguration du Pays. Cette association a été amenée à procéder à deux licenciements économiques et à se mettre en sommeil dans l'attente d'une évolution de la situation.

Cependant d'autres analyses ont évoquées pour expliquer l'échec du Pays. Elles sont toutes également crédibles. La difficulté d'expliquer simplement cet échec peut venir du fait que la cause est multifactorielle.



Avec le Pays Pic-Saint-Loup- Haute-Vallée-de-l'Hérault, une stratégie territoriale à long terme aurait pu être initiée. L'élaboration de la Charte de Développement a permis à de nombreux acteurs locaux de s'exprimer et de s'engager dans une volonté d'organisation d'un territoire cohérent. L'échec récent de la démarche de Pays ne remet pas en cause cette volonté des acteurs mais met en évidence des blocages et des difficultés essentiellement politiques.

3.1.2 - L'AOC Pic Saint-Loup

a - Les systèmes des appellations d'origine contrôlée :

La viticulture d'appellation d'origine contrôlée est issue du décret de Loi de 1935. Elle est initiée sous la pression des producteurs de vins fins qui revendiquent une protection et un contrôle de la production. Ils souhaitent valoriser la qualité de leurs produits et leur mode d'organisation afin de rester à l'écart de la sphère vini-viticole dominante de l'époque. Un organisme est créé pour définir les conditions de production et en assurer le contrôle. C'est l'INAO (Institut National des appellations d'Origine Contrôlée).

La réglementation porte sur plusieurs critères : l'aire de production, les cépages, le rendement et le degré alcoolique minimum, et les techniques de culture et de vinification.

- La délimitation des aires de production consiste à fixer le périmètre de l'appellation et de préciser la constitution géologique des terrains aptes à produire des vins pouvant prétendre à l'appellation. Ainsi, une liste de communes est retenue pour le périmètre. Et au sein de ces communes, il est précisé les parcelles qui seront destinées à la production AOC. Les actuels périmètres d'AOC correspondent souvent à d'anciennes zones VDQS (Vins délimités de qualité supérieure). Par exemple, l'appellation Coteaux du Languedoc acquise en 1985 correspond à un ancien périmètre VDQS datant des années 50 étant lui-même l'unification de douze ou treize VDQS de taille plus petite. Cette zonation fine de l'AOC des Coteaux du Languedoc se retrouve maintenant dans les douze terroirs (dont celui du Pic Saint-Loup).
- Pour chaque appellation, un encépagement précis constitue avec le sol et le climat les éléments indispensables garantissant la qualité et l'originalité d'un vin.
- Un rendement maximum est fixé par décret pour chacune des appellations. La limitation du rendement permet la garantie d'une certaine qualité dans la mesure où lorsqu'on dépasse un certain seuil, le vin qui gagne en quantité, perd en qualité. Cette maîtrise du rendement permet également un contrôle du degré alcoolique naturel.
- Les décrets d'appellation déterminent aussi certaines techniques culturales en matière de densité de pieds de vignes, de taille ou de vendange. Mais çà reste néanmoins le savoir-faire du vigneron qui permet la meilleure maîtrise de la qualité des raisins.

L'INAO définit les règles de production propres à chaque appellation et aide les syndicats locaux de producteurs dans la rédaction des textes juridiques qui devront ensuite être validés au niveau de l'Etat. Il s'occupe également du contrôle régulier du respect des règles et de la lutte contre les fraudes. Le syndicat local de vigneron travaille ensuite en collaboration étroite avec un comité interprofessionnel, composé de producteurs et de négociants, pour la mise sur le marché de leurs produits.

Le système d'appellation d'origine contrôlée est une composante importante de la politique de restructuration du vignoble français. En effet, c'est à partir des années 70, et de la mise

en place à l'échelle nationale et européenne, de politiques publiques très incitatives pour limiter la surproduction de vin et favoriser les démarches qualités, que le nombre d' AOC a fortement augmenté en France. Le vignoble languedocien est d'autant plus marqué par cette mutation qu'il était pendant longtemps le symbole de la monoculture viticole productiviste.

L'appellation apporte une reconnaissance juridique et économique aux particularités locales : le terroir prend une place centrale. Ce terroir comprend les caractéristiques du sol, du climat, des cépages, des pratiques culturelles mais surtout des savoir-faire des vignerons locaux et du paysage dans son sens le plus large.

Cette démarche apporte donc un changement face à une dynamique générale d'uniformisation des pratiques agricoles.

b - Le projet d'AOC du Pic Saint-Loup

Historique

- en 1955, les vignerons locaux ont constaté que la zone du Pic Saint-Loup possédait des facteurs naturels « limitants », empêchant de faire de la viticulture à haut rendement comme dans la plaine languedocienne. L'idée a alors été de mettre en valeur un terroir peu favorable au vignoble de masse mais potentiellement intéressant pour des vins de qualité. Neuf communes sont ainsi classées en VDQS (Vin délimité de qualité supérieure);
- en 1966, le Pic Saint-Loup s'allie avec douze autres zones VDQS pour mettre en place un vaste VDQS des coteaux du Languedoc ;
- en 1985, cette zone est classée en AOC des Coteaux du Languedoc. La volonté de faire émerger le terroir du Pic Saint-Loup est toujours présente chez quelques producteurs locaux ;
- en 1994, sur treize communes, un décret spécifique du terroir du Pic Saint-Loup est accepté par l'INAO. Il définit les règles de production, les caractéristiques, les cépages, les rendements.. La particularité des vins du Pic Saint-Loup est alors reconnue officiellement ;
- dans la suite logique de cette dynamique, les producteurs s'engagent dans une démarche d'appellation propre. Ils soumettent leur dossier de candidature en 2001. Ils sont soutenus par le Syndicat des Coteaux du Languedoc qui souhaitent une hiérarchisation des différents terroirs. Etant donné que celui du Pic Saint-Loup suit une démarche qualité depuis longtemps et est dirigé par un syndicat de vignerons dynamique, il est un des premiers à passer en AOC de deuxième niveau. A terme, la plupart des terroirs des Coteaux du Languedoc devraient suivre la même évolution ;
- en 2005, le dossier de candidature est validé par l'INAO. Il suffit maintenant qu'il soit reconnu par les instances nationales. D'ici un à deux ans le décret d'AOC Pic Saint-Loup devrait être validé.

Le périmètre officiel du terroir du Pic Saint-Loup :

Treize communes sont prises en compte. L'ensemble des parcelles aptes à passer en appellation ont en commun une orientation Sud et Sud-Est sur les contreforts du Pic Saint-Loup et de l'Hortus. La zone s'étend jusque dans le département du Gard. En effet, la

commune de Corconne suit la même démarche depuis le début. Même si ce n'est pas toujours très simple au niveau administratif, elle fait assurément partie du même terroir.

Les producteurs locaux et le Syndicat des vignerons du Pic Saint-Loup :

La démarche entraîne d'une part une réduction des surfaces d'exploitation et d'autre part, du fait notamment de son actuelle rentabilité, une augmentation du nombre d'exploitants. Le Syndicat des vignerons du Pic Saint-Loup est passé d'une vingtaine de producteurs il y a quinze ans à plus de 80 aujourd'hui.

Cependant, tous n'ont pas la même stratégie. En effet, une des caractéristiques de la zone est que c'est une région mixte de production. Si des productions sont déclarées en AOC Pic Saint-Loup, des vignerons font aussi du Coteaux du Languedoc, ou du vin de pays de zone, du vin de pays de l'Hérault voire du vin de table qui représentait encore, il y a quelques années, la production quantitativement majoritaire. Si la démarche de qualité est aujourd'hui rentable économiquement, il existe néanmoins au sein du Syndicat des Vignerons, une palette de producteurs entre ceux qui ont orienté l'ensemble de leur production dans la démarche Pic St-Loup et ceux qui font aussi du vin de pays ou du vin de table. Ces derniers ont donc choisi une stratégie commerciale plus large du point de vue du marché.



L'objectif de mise en place d'une Appellation d'Origine Contrôlée porté par le Syndicat des vignerons du Pic Saint-Loup est aujourd'hui presque abouti. Ce label permet une reconnaissance officielle, juridique et économique de la démarche qualité entamée depuis un certain nombre d'année. Mais les vignerons les plus actifs ne souhaitent pas s'en arrêter là. Ils souhaitent continuer leurs efforts dans l'amélioration de la qualité de leur vin, dans la caractérisation de leur terroir viticole et évidemment dans la commercialisation.

3.1.3 - le PNR des Garrigues

a - Qu'est-ce qu'un Parc naturel régional ?

Le Parc naturel régional contrairement au Parc national est fondé sur une démarche incitative et non prescriptive. Il relève d'une véritable politique partenariale basée sur la notion de contrat et de libre adhésion.

Il a pour mission :

- la protection et la gestion du patrimoine naturel et culturel ;

- le développement économique et social fondé sur ce patrimoine ;
- l'accueil, l'éducation et l'information du public ;
- l'expérimentation.

Il est basé sur la rédaction et la validation d'une Charte de développement. Cette charte constitue un document contractuel approuvé par toutes les communes adhérentes qui fixe les missions, les objectifs et les propositions pour une durée de 10 ans.

L'organisme gestionnaire d'un Parc naturel régional est un syndicat mixte ouvert qui comprend nécessairement la ou les régions, départements et communes concernés. Il est financé à 40 % par la ou les régions, à 30 % par les autres collectivités (départements, communes), à 10% par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable et les derniers 20% peuvent provenir d'autres ministères, de crédits européens ou de recettes propres.

Pionniers dans le domaine, les Parcs naturels régionaux sont devenus de véritables laboratoires du développement durable.

b - Naissance et évolution des Parcs naturels régionaux :

Dès 1964, une mission est mandatée par le Ministre de l'Agriculture, Edgar Pisani, et la DATAR pour imaginer une formule de Parcs moins contraignante que celle des Parcs nationaux sur des territoires ruraux habités au patrimoine remarquable.

Du 25 au 30 septembre 1966, réunis à Lurs-en-Provence à l'initiative de la DATAR, une centaine de personnalités de tous horizons (architectes, aménageurs, ministres, fonctionnaires, responsables d'associations, responsables de syndicats professionnels, hommes de théâtre, poètes...) mettent en commun leurs réflexions pour inventer la formule des « Parcs naturels régionaux » à la française.

Le décret instituant ces Parcs naturels régionaux est signé le 1er mars 1967 par le Général de Gaulle.

Le 15 octobre 1975, avec la naissance des Régions, un nouveau décret précise le rôle et le mode de création des PNR. Les Régions ont désormais l'initiative de proposition, d'élaboration de la charte, de délibération pour la création d'un parc. Elles doivent surtout financer majoritairement leur fonctionnement.

En 1993, l'article 2 de la loi « Paysages » donne pour la première fois une base législative aux Parcs naturels régionaux. Cet article donne surtout une réelle portée juridique aux chartes avec lesquelles les documents d'urbanisme doivent désormais être compatibles. Le décret d'application de cet article, paru en 1994, précise notamment les trois critères qui doivent prévaloir au classement d'un Parc (qualité patrimoniale et cohérence du territoire, qualité du projet et capacité à le conduire).

En 1996, les résultats d'une étude engagée à la demande du Ministère de l'Environnement

apporte la preuve que la politique de développement respectueux de l'environnement mis en oeuvre par les Parcs naturels régionaux est créatrice d'emplois. Si l'on tient compte de la pérennité de ces emplois, l'activité des Parcs génèrerait environ 30 000 équivalents emplois/an).

En 1999, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (dite LOADDT) reconnaît les parcs comme *outils d'aménagement du territoire*. La superposition territoriale entre Parcs et Pays est admise mais la charte du Pays doit être compatible avec la charte du Parc.

Il y a en 2004, 44 Parcs naturels régionaux qui couvrent 12% du territoire, concernant 21 régions, 64 départements métropolitains et 2 départements d'Outre-Mer, 3689 communes et près de 3 100 000 habitants.

c - Le Parc naturel régional, un concept original et prometteur

Dès 1971, Robert Poujade, alors ministre de l'environnement, qualifie les Parcs naturels régionaux d' « *outils d'aménagement fin du territoire* ». Huguette Bouchardeau, Secrétaire d'Etat auprès du 1er Ministre, chargée de l'environnement et de la qualité de vie déclare en 1983 : « *les parcs naturels régionaux sont aujourd'hui des exemples remarquables d'auto-développement... Ils sont et doivent devenir plus encore des bancs d'essai pour des politiques qui s'imposeront un jour sur l'ensemble de notre pays.* »

« *(ils) représentent une des meilleures façons d'intégrer la protection de la nature dans nos habitudes et dans notre vie (...). En organisant et en gérant de manière encore plus exigeante, encore plus rigoureuse les parcs existants, (ils seront) un exemple pour la nation* » proclame en 1991 le Président de la République, François Mitterrand.

Plus récemment, l'exemple des Parcs naturels régionaux a été retenu par la délégation française pour illustrer des expériences nationales de développement durable dans les différentes conférences internationales de ces dernières années (Johannesbourg en 2002, Durban en 2003, Kuala Lumpur en février 2004). Les Parcs naturels régionaux français suscitent un vif intérêt auprès de plusieurs pays étrangers. Leur concept est aujourd'hui repris dans plus de 15 pays.

d - Le projet de Parc naturel régional des garrigues

- **fin des années 90**, un groupe composé de chercheurs (Agropolis, CNRS, CIRAD...), d'un élu local, d'un représentant de l'IARE (Institut des Aménagements Régionaux, bureau d'étude du Conseil Général de l'Hérault du temps où Gérard Saumade était président du département) et de l'agence foncière ainsi que l'association des Ecologistes de l'Euzière,

lance une réflexion sur la valorisation du patrimoine des garrigues. L'idée de Parc naturel régional des garrigues est lancée. En effet, cette réflexion était guidée par trois préoccupations majeures qui s'inscrivaient tout à fait dans une démarche de parc naturel régional :

- « le territoire des garrigues se situe dans une évolution dynamique, un développement, loin de tout immobilisme ou de tout conservatisme. Il s'agit donc de concilier les nécessaires protections indispensables à la personnalité des paysages et de leur histoire, avec les impératifs du développement socio-économique, y compris d'évolution du cadre de vie ;
- la concertation entre les acteurs, les utilisateurs et les élus ainsi que le respect de la démocratie locale (autorité des communes et des instances choisies par elles) constituent une base essentielle pour une maîtrise cohérente et durable de ce territoire ;
- il existe un lien, de plus en plus fort dans l'opinion publique, entre l'image d'un territoire et de ses paysages, et la qualité de ses produits agricoles, agro-alimentaires, touristiques, immobiliers ou artisanaux et même industriels. Il est essentiel d'inscrire la démarche dans ce lien entre territoire-image-paysages d'une part et produits de l'activité économique d'autre part. » (Cheylan *et al.*, 1999)
- dans cette première réflexion, la complémentarité entre la démarche de pays et la démarche de PNR est déjà évoquée. En effet, c'est à cette même période que les premières réflexions sont engagées sur la mise en place du Pays Pic Saint-Loup- Haute-Vallée-de-l'Hérault. Certaines personnes sont même à l'initiative des deux réflexions. « Le projet de Parc naturel des Garrigues inclut cet espace (= le périmètre du Pays Pic-Saint-Loup- Haute-Vallée-de-l'Hérault) et peut alors constituer un « label » et une image de qualité sur lesquels le développement du Pays peut largement s'appuyer. (Cheylan, *et al.*, 1999)
- peu après, le projet est présenté au Conseil Régional alors présidé par Jacques Blanc. Mais la Région est déjà sur trois projets de Parcs (la Narbonnaise et les Pyrénées Catalanes qui ont été approuvés respectivement en 2003 et en 2004, et la Margeride qui a échoué). Elle ne souhaite pas alors se lancer sur un quatrième projet afin de ne pas trop démultiplier son énergie. Cependant, l'idée est considérée comme intéressante et pourra à terme être étudiée de plus près.
- Le projet de Parc naturel régional des Garrigues est alors mis de côté. Les initiateurs du projets se focalisent alors plus sur le projet de Pays Pic-Saint-Loup- Haute-Vallée-de-l'Hérault qui avance rapidement.
- Mais **en 2004**, le projet de Pays échoue. Le Conseil Régional change de bord politique avec l'élection de Georges Frêche à la présidence. La nouvelle équipe n'a plus aucun dossier de Parc naturel régional en cours. Le projet de PNR des garrigues refait alors surface dans l'esprit de ses initiateurs sans trop être étalé sur la place publique. Serait-ce un projet de substitution de la démarche de Pays ? Certains le pensent.
- Une étude préalable ne pourra être officiellement engagée que par l'initiative de la Région.

- L'association des Ecologistes de l'Euzière se prépare à réaliser **en 2006**, une exposition itinérante sur le thème des garrigues. Elle souhaite ainsi toucher le maximum de personnes sur la problématique de la valorisation de l'espace des garrigues. Ainsi, cette exposition permettra de « prendre la température », de voir si le sujet intéresse la population locale. Ils espèrent également en profiter pour se former un carnet d'adresses relevant les différentes initiatives individuelles ou collectives qui mettent en pratique l'idée d'utiliser le patrimoine des garrigues comme support et fondement d'un développement économique et social durable. L'objectif est également de motiver les élus de chacune des communes où passera cette exposition, à prendre position sur cette problématique. L'ensemble des enseignements recueillis durant cette année de dialogue et de débat public sera remis à la Région, afin qu'ils puissent eux-même juger de l'intérêt de lancer une étude de faisabilité d'un Parc naturel régional des garrigues.

e - Quels pourraient être les principaux obstacles qui pourraient entraver la réalisation de ce projet de Parc naturel régional des garrigues ?

Bien que l'environnement et le paysage soient de plus en plus perçus comme des richesses pour le territoire permettant un développement économique et social local et durable, le terme de Parc naturel semble avoir pour de nombreuses personnes une connotation négative. En effet, souvent assimilé à un Parc national, il est considéré comme une contrainte réglementaire supplémentaire.

La deuxième crainte se situe au niveau de l'investissement des élus locaux. En effet, pour qu'il y ait Parc naturel régional, il faut l'adhésion du Conseil Général. Or celui-ci s'appuie sur l'avis des conseillers généraux locaux. Dans la région du Pic Saint-Loup, ces derniers n'ayant pas franchement tous soutenu le projet de Pays on peut douter de leur engagement sur une idée de Parc.



Les caractéristiques patrimoniales et les problématiques de l'espace des garrigues pourraient justifier la mise en place sur ce territoire d'un Parc Naturel Régional. Cet outil de développement local est basé sur une démarche incitative et de libre adhésion à une charte commune de conservation et de valorisation des patrimoines. Depuis quelques années déjà, l'idée est émise par certains acteurs mais elle n'est pas encore véritablement portée par des élus locaux.

3.2 : les acteurs du territoire et la gouvernance

L'acteur territorial, selon la définition de H. Gummuchian, a une place centrale dans la construction des territoires (Gummuchian, 2003). Il est à l'origine des actions productives d'espace et des dynamiques en cours par jeu d'action/réaction. L'ensemble de ses perceptions, des fondements de ses actions, de son système de valeur, etc., est ici regroupé dans ce qu'on appelle la **logique d'acteur**. L'analyse de ces logiques et des jeux d'oppositions et de coopérations qu'entretiennent les acteurs entre eux permet de cerner la **gouvernance** du territoire étudié.

Ainsi durant cette étude, des entretiens semi-directifs ont été réalisés (Cf. partie 1.3.3 : récolter et analyser des données sur les acteurs et les projets) auprès d'acteurs de l'espace des garrigues qui se remarquent par leur responsabilité ou implication territoriale. Limitée par les contraintes de temps et de faisabilité, cette investigation ne s'est déroulée que sur la zone d'étude restreinte (Cf. figure 2). L'objectif est d'essayer d'un peu mieux comprendre comment les acteurs locaux appréhendent-ils l'espace des garrigues et ses dynamiques de transformations, quelles sont leurs stratégies et leurs volontés d'action ainsi que leurs interrelations.

Au total, 20 entretiens ont été effectués. La liste des acteurs rencontrés est composée de :

- 2 vigneron,
- 2 professionnels du tourisme,
- 6 personnes liées au milieu associatif (éducation à l'environnement, culture, parents d'élève, association de quartier, préfiguration du Pays Pic Saint-Loup- Haute-Vallée-de-l'Hérault...),
- 1 personne liée aux activités de sport de nature,
- 1 personne liée aux activités de chasse,
- 2 élus locaux,
- 3 institutionnels (techniciens de Conseil général et Régional),
- 2 chercheurs.

Nombre de ses acteurs sont « multicasquettes » ayant plusieurs rôles de responsabilité et d'implication sur l'espace étudié.

Parmi les personnes qui devaient être rencontrées initialement, il est à regretter l'indisponibilité de deux élus locaux fortement impliqués dans les débats actuels sur l'avenir des garrigues. De même, une personne influente dans le secteur immobilier local, qui aurait pu apporter un éclairage nouveau sur ce domaine, n'a pas donné une suite favorable à des demandes pourtant répétées d'entretien.

3.2.1 - Logiques d'acteurs

a- Richesses et menaces du territoire

La question sur les richesses et les menaces du territoire permet d'appréhender la perception qu'a l'acteur de l'espace des garrigues et de sa dynamique. En effet, il nous semble que la perception de l'acteur territorialisé sur son espace a autant sinon plus d'importance que celle de l'expert pour comprendre les raisons de l'échec ou de la réussite d'un projet de territoire.

Sur la question des richesses, on observe une assez grande homogénéité dans l'ensemble des réponses recueillies. Les thèmes les plus abordés sont le patrimoine, le paysage, tout ce qui se rapporte à la vigne, au vin et à la démarche qualité des vignerons, la proximité de Montpellier et les potentialités qu'elles soient touristiques, humaines ou agricoles. (Cf. Figure 11).

De même, les personnes interrogées s'accordent sur la définition des principales menaces qui pèsent sur ce territoire. La progression de l'urbanisation et surtout son caractère anarchique (étalement, mitage...) ainsi que la pression foncière qui y est liée et la défiguration paysagère qui en résulte sont les thèmes récurrents. Des peurs sont également évoquées : l'envahissement avec un afflux massif de population et surtout la peur de se faire « avaler » par l'agglomération, de perdre sa qualité de vie. Sont également citées des menaces ayant rapport avec la sécheresse, la gestion de l'eau et les incendies. Dans une moindre mesure, les comportements des individus sont considérés comme potentiellement problématique : un manque de solidarité lié à des comportements individualistes... (Cf. Figure 12).

Mais il est cependant difficile dans la plupart des cas de dire précisément sur quelles richesses du territoire portent les menaces qu'ont cité les personnes interrogées. Si au premier abord, il apparaît que le paysage, le patrimoine et la qualité de vie sont menacés, il semblerait, suite à l'analyse des discours, que ce soient également des peurs ou des craintes perçues sans être spécialement clairement définies.

Discussion

Ces descriptions des richesses et menaces du territoire sont très proches de celles présentées dans le diagnostic de territoire introduisant la Charte de Développement du projet de Pays Pic Saint-Loup- Haute-Vallée-de-l'Hérault. A peu près 40% des personnes interrogées dans le présent travail ont participé aux réflexions pour l'élaboration de cette Charte de Pays.

Il est intéressant de remarquer que certains thèmes cités peuvent être perçus soit comme une richesse soit comme une menace.

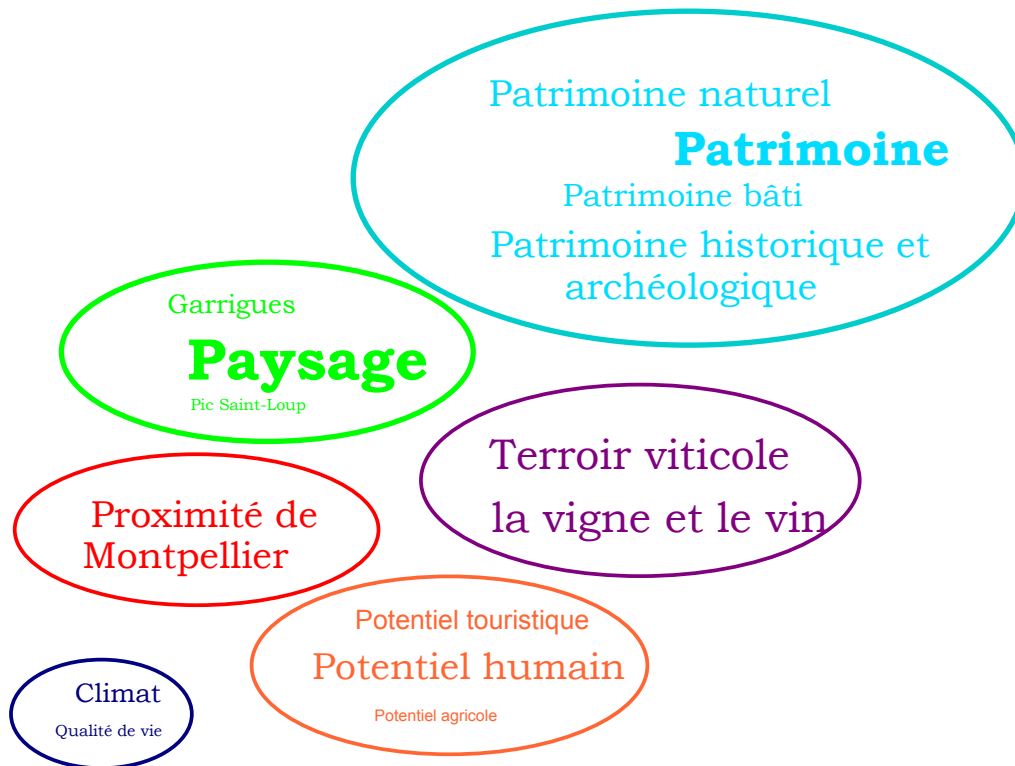


Fig 11 : thèmes évoqués par les acteurs pour décrire les richesses du territoire. La taille des mots est fonction du taux de citations.

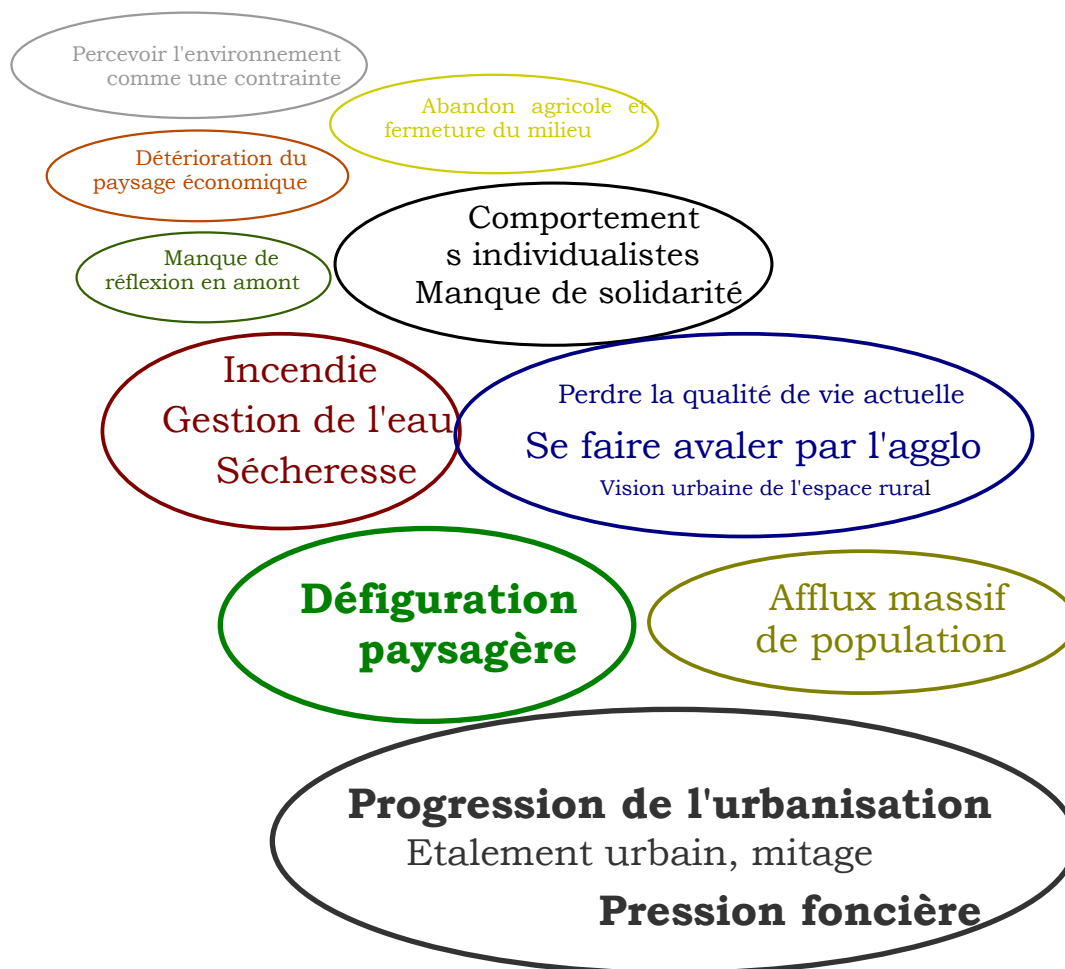


Fig 12 : thèmes évoqués par les acteurs pour décrire les menaces qui pèsent sur le territoire. La taille des mots est fonction du taux de citations.

Prenons par exemple le cas de la proximité de Montpellier. Elle est perçue comme une richesse pour plusieurs raisons : la plupart des habitants de cet espace des garrigues travaille sur Montpellier, ils y font leurs courses, leurs sorties, etc. Proches de la ville, ils ne se sentent pas isolés. La circulation des marchandises est facilitée ce qui est favorable pour la distribution des produits issus du territoire. Montpellier est aussi un important potentiel d'acheteurs, de visiteurs... Mais la proximité de l'agglomération peut être aussi une menace. L'espace des garrigues est aux premières loges du phénomène de périurbanisation que vivent toutes les grandes villes de France. Les problèmes d'insécurité et de détérioration du cadre de vie généralement assimilés aux zones urbaines peuvent rapidement toucher les villages de garrigues.

De même, l'afflux de population permet d'une part d'amener un potentiel humain important. Des idées neuves, des volontés, de la main-d'oeuvre, de la matière grise, un brassage culturel et social mais aussi au niveau politique des voix supplémentaires et une augmentation des ressources budgétaires de la commune, sont quelques-unes des richesses apportées par cet afflux de population nouvelle. Mais d'un autre côté, on peut y voir également des menaces. Ce sera plus de personnes à loger et selon la dynamique actuelle privilégiant le pavillonnaire à grandes parcelles, on peut craindre une expansion très rapide de l'urbanisation néfaste pour le paysage, le patrimoine naturel et le cadre de vie. Une augmentation brutale de la population entraîne également un changement dans la vie des villages. L'aspect communauté sociale réduite où tout le monde se connaît des petites communes rurales tendra à disparaître. La gestion du territoire devra également se transformer. Les besoins en eau potable, en assainissement et en réseau de communication augmenteront...

Plusieurs personnes interrogées étaient tout à fait conscientes de cette apparente contradiction : une richesse peut aussi selon l'angle de vue que l'on prend apparaître comme une menace. Face à cette contradiction, la réponse était souvent « rien n'est tout blanc ou tout noir ».

Remarquons également que le thème de la pression foncière n'est ici perçu que comme une menace. En effet, à terme « nos enfants ne pourront plus vivre ici tellement les prix seront élevés » nous dit un vigneron de Saint-Mathieu-de-Trèvières. La valeur du foncier constructible devenant très importante, de nombreux propriétaires préfèrent vendre leur terrain plutôt que de le louer à des agriculteurs. Que valent, en comparaison, les terres agricoles ou pire les espaces naturels ? Ce phénomène favorise grandement l'expansion de l'urbanisation au détriment des autres occupations de l'espace. Et pourtant, il est étonnant que personne ne voit ceci comme une richesse, notamment les propriétaires qui ont là une possibilité de récupérer une somme d'argent facilement d'un terrain qui ne valait quasiment rien il y a encore quelques années. Les richesses financières cumulées de la vente de ces terrains, valant chaque année de plus en plus cher, doivent être considérables. Il est étonnant qu'aucune des vingt personnes interrogées n'en ait parlé. Serait-ce un sujet tabou ?

Cette dernière réflexion amène aux questions suivantes : qui tire partie et s'approprie les bénéfices de ces richesses, qui génère les menaces et qui les subit ? Il est difficile d'y répondre à partir des informations récoltées lors des entretiens. Mais il serait néanmoins fort intéressant, dans un travail ultérieur, de se pencher sérieusement sur cette question.

Pour quelques personnes seulement, le paysage, le patrimoine et le climat deviennent une source de revenus. C'est le cas des vignerons qui se sont engagés dans la démarche qualité de l'AOC Pic Saint-Loup et certains prestataires touristiques. Et, même si cette catégorie d'acteurs est relativement bien représentée sur l'ensemble des personnes interrogées lors du présent travail, elle ne semble pas actuellement représentative de la population résidant sur l'espace des garrigues.

Pour de nombreux habitants, le contexte des garrigues apporte de nombreuses contraintes pour une activité professionnelle et ne permet pas d'apporter des ressources financières.



Il se dégage un relatif consensus sur la définition des richesses et des menaces qui pèsent sur l'espace des garrigues. La progression plus ou moins anarchique de l'urbanisation et la pression foncière arrivent en tête des menaces du territoire. Remarquons cependant que la richesse économique dégagée par la vente des terrains constructibles n'a jamais été ouvertement citée.

b - Stratégies d'actions

Afin de faire apparaître la stratégie d'action de l'acteur territorial, une question a été systématiquement posée : « quels sont, d'après vous, les moyens pour faire face aux menaces qui pèsent sur le territoire ? ».

Les discours sont, cette fois-ci, très hétérogènes. En effet, les différentes personnes interrogées qui s'accordaient relativement bien pour définir les richesses et les menaces du territoire, n'ont pas du tout la même opinion sur les moyens à mettre en oeuvre.



Pour faire face aux menaces qui pèsent sur l'espace des garrigues, **trois stratégies distinctes** apparaissent :

- 1** - La valorisation des capacités des acteurs locaux et la prise en compte de l'environnement comme élément principal de développement du territoire.
- 2** - La mise en oeuvre de politiques locales strictes.
- 3** - L'intervention d'organismes politico-administratifs d'échelle supra-locale.

Les discours qui ont permis de définir la première stratégie sont caractérisés par une utilisation fréquente de trois mots-clés : la *concertation*, le *consensus* et la *démocratie participative*. Pour faire face aux menaces, les actions nécessaires sont endogènes au territoire. Ce sont les acteurs eux-mêmes qui les trouveront et les mettront en oeuvre. L'initiative individuelle et collective est encouragée. Mais surtout, il faut regrouper les acteurs, favoriser la participation et la concertation. A propos de l'étendue spatiale de l'action, les personnes tenant ces discours ne font pas référence à des territoires administratifs mais plutôt à des territoires de projets.

Dans la deuxième stratégie, les moyens proposés ont pour objectif de faire face à la menace de l'urbanisation galopante. Pour cela, il existe des outils juridiques et réglementaires à l'échelle communale. Les élus locaux ont la responsabilité de les mettre en oeuvre. Le Plan Local d'Urbanisme apparaît comme le principal. Les conseils municipaux doivent fixer des limites, des ratios à ne pas dépasser et les intégrer dans les documents d'urbanisme. L'étendue spatiale de l'action est ici étalonnée sur l'unité communale. Ensuite, dans un deuxième temps, les élus peuvent s'entendre au sein de la Communauté de Communes pour suivre une même politique d'accueil. Les actions nécessaires pour faire face aux menaces sont donc ici aussi endogènes au territoire tout en étant à la charge des élus locaux. L'ensemble des habitants y participe donc seulement par la voix des élections.

Le troisième type de stratégie met en avant la nécessité d'une action exogène au territoire pour contrer ces menaces. Cette logique est centrée autour de la constatation que les élus locaux sont soumis à trop de pressions pour pouvoir appliquer une réglementation stricte d'occupation du sol. Les seuls moyens pour agir efficacement contre la menace de l'expansion urbaine résident dans une action engagée et contrôlée par un organisme supra-local. Le département mais également l'Etat sont les plus cités. Par contre, les discours évoquant cette stratégie ne font à aucun moment référence aux acteurs locaux autres que les élus. Les moyens évoqués sont globalement plutôt d'ordre réglementaire qu'incitatif.

Trois modes de gestion d'un territoire sont ici représentés :

- la démocratie participative ;
- la démocratie représentative ;
- l'intervention centralisée de l'Etat ou autre organisme technico-administratif supra-local.

c - Pourquoi des logiques et stratégies différentes ?

Il serait intéressant de définir la ou les caractéristiques communes des acteurs ayant évoqués la même stratégie d'action. Ainsi, nous pourrions tenter d'établir, sur l'espace étudié, une sorte de « socio-type » des personnes qui suivent telle ou telle logique.

Pour cela, les discours ont été classés d'une part selon la stratégie d'action évoquée et d'autre part selon un certain nombre de critères caractérisant la personne porteuse de cette logique. Les critères pris en compte sont les suivants :

- lieu d'habitation,
- natif du territoire,
- responsabilité et implication dans le collège associatif, politique, institutionnel, professionnel du territoire ou du milieu de la recherche,
- participation à la démarche de réflexion sur le Pays.

Ensuite, nous avons recherché le niveau de corrélation entre ces deux analyses des discours. Une opération statistique permet de calculer cette corrélation entre plusieurs variables.

Il n'apparaît aucune corrélation significative. **Aucun de ces critères ne permet d'expliquer les différences de stratégies.** Par exemple, ce n'est pas parce qu'un acteur a participé à la démarche de réflexion sur le Pays (dont les fondements s'appuient sur la notion de démocratie participative) qu'il aura forcément un discours présentant la valorisation des capacités des acteurs comme moyen de faire face aux menaces qui pèsent sur l'espace des garrigues...

La question reste donc entière : quelle est ou quelles sont les caractéristiques communes d'un groupe de personnes présentant une même stratégie d'action ? Peut-être que l'analyse des différents types de relations entre les acteurs pourra nous éclairer sur ce point.

3.2.2 - Les réseaux d'acteurs, étude des relations entre les acteurs

« (...) Les comportements et les opinions des individus sont liés aux structures dans lesquelles ils s'insèrent. Pourtant, au lieu de penser la réalité en termes de relations entre acteurs, beaucoup de ceux qui traitent de données empiriques se limitent à la penser en termes de catégories (par exemple, les jeunes, les femmes, les cadres, les pays en voie de développement...). Ces catégories sont construites par agrégation d'individus aux attributs jugés similaires et a priori pertinents pour le problème traité. Il n'est alors ni simple ni facile d'identifier les structures sociales réellement à l'oeuvre et d'élucider leur rôle effectif pour parvenir à des schémas explicatifs des phénomènes analysés. »

Alain Degenne et Michel Forsé, *Les réseaux sociaux*, 2004

Durant chaque entretien, la personne interrogée a été amenée à parler des relations qu'elle entretenait avec les autres acteurs du territoire. L'accent a été mis sur les rapports d'opposition et de coopération entretenus dans le cadre de son activité sur l'espace des garrigues. Les données recueillies concernent essentiellement les implications directes de la personne enquêtée. Mais quelque fois, cette dernière cite des implications entre d'autres acteurs, ne la concernant pas directement. Nous avons donc traité indifféremment des relations « réelles » avec des relations « représentées ». Ces dernières sont cependant beaucoup moins fréquentes que les précédentes.

a -Relations d'oppositions

Dans les discours des personnes interrogées, les relations d'opposition évoquées ne sont pas toutes du même type. Dans le but de faire ressortir ces nuances, nous avons tenté, au cours de l'analyse, de mettre en place une typologie sommaire. Elle permet de distinguer au moins six caractères différents : la méfiance, le désaccord, la concurrence, la pression, le conflit d'usage et le conflit déclaré.

Le sens que nous donnons à chacun de ces types d'opposition entre acteur est le suivant:

méfiance : A ne pourra avoir la confiance de B que lorsqu'il aura fait la preuve que ses intérêts ne sont pas en concurrence ou en désaccord avec ceux de B ;

désaccord : A n'est pas d'accord avec B sans qu'il y ait conflit déclaré entre A et B ;

concurrence : A et B ont les mêmes intérêts ou le même but mais A voit en B un rival qui menace son activité. La concurrence est dite réelle quand il est approuvé que A et B ont les mêmes intérêts ou le même but. La concurrence est dite suspectée quand A suspecte B d'avoir les mêmes intérêts ou le même but ;

pression : A ne peut exprimer totalement ses intérêts à cause du pouvoir de B ;

conflit d'usage : A et B exerçant un usage *a priori* antagoniste du même espace, A voit en B une menace pour ses activités ;

conflit déclaré : A et B sont en désaccord sur un ou plusieurs thèmes et il y a affrontement ouvert entre A et B.

Globalement, sur l'espace des garrigues, à partir des entretiens effectués, trois catégories de relations d'oppositions peuvent être distinguées.

Méfiance et désaccord envers les acteurs à l'origine d'initiatives nouvelles et/ou s'impliquant dans des projets collectifs à portée territoriale : les personnes qui ont pris des initiatives un peu nouvelles tant au niveau culturel, entrepreneurial que touristique ont remarqué une certaine méfiance de la part de ceux qu'ils appellent les « anciens » du village, ceux qui habitent ici depuis longtemps voire toujours. Ils doivent faire leurs preuves pour acquérir leur confiance. De même, certains acteurs s'impliquant fortement dans des projets de territoire sont assez rapidement entrés en désaccord avec quelques notables locaux, maires ou conseillers généraux, ayant une influence relativement importante dans les décisions, Ces notables voient également en eux des concurrents politiques potentiels.

Désaccord et sentiment de pression dus à l'utilisation de l'espace des garrigues par des acteurs extérieurs au territoire (venant de Montpellier essentiellement). Certains désaccords ont été identifiés entre d'une part un ou deux notables locaux et des personnes extérieures au territoire utilisant régulièrement l'espace des garrigues pour leurs loisirs (sports de nature notamment) ou pour des travaux de recherche. De même, quelques acteurs socio-professionnels ont évoqué plus ou moins clairement un sentiment de pression exercé par ces personnes venant de Montpellier. « Les scientifiques » ou les

« gestionnaires » de la ville sont ici accusés de venir sur le territoire comme « en terrain conquis » sans prendre en considération les acteurs locaux. Certains parlent même de « Montpellier » comme d'une personne à part entière. C'est ici un rapport dominant/dominé qui est utilisé pour définir les relations entre les habitants et institutions de l'agglomération et les acteurs du territoire.

Conflits déclarés au sein même de la sphère politique locale. Les relations les plus conflictuelles qui ont été notées durant ce travail concernent exclusivement des acteurs politiques. Dans le passé, il existait, semble-t-il, une assez forte cohésion entre les élus locaux autour de la personnalité de Gérard Saumade, maire de St-Mathieu-de-Trévières et ancien président du Conseil Général de l'Hérault. Cette coalition était entretenue dans un climat d'opposition avec Montpellier et son maire Georges Frêche (Cf. 2.2.7 : l'aménagement du territoire et le contexte géo-politique). Aujourd'hui, le contexte politique a changé. Des conflits ont éclaté durant la démarche de mise en place du Pays Pic Saint-Loup-Haute-Vallée-de-l'Hérault entre les élus de la Communauté de Communes de l'Orthus et les maires des communes périurbaines entrées récemment dans la Communautés de Communes du Pic Saint-Loup. Ces derniers sont également en conflit ouvert avec les élus de l'agglomération de Montpellier.

Pour finir sur cette analyse des oppositions entre acteurs, les élus locaux et notamment certains notables du territoire, sont les plus concernés par ces types de relations.



L'analyse des entretiens ne mets pas en évidence d'importants conflits d'usage. Les principales oppositions qui ressortent semblent émaner de la sphère politique.

b - Relations de coopération

La méthode appliquée pour traiter les données de coopérations récoltées lors des entretiens s'inspire de l'analyse de réseaux pratiquée en sociologie. Elle consiste à identifier la structure d'une population en étudiant les relations entre les acteurs (Degenne, 2004). Elle s'appuie sur la théorie des graphes, outil mathématique qui permet de décrire les aspects formels des réseaux sociaux.

Quelques notions du langage des graphes ont été ici utilisées pour tenter de décrire sommairement l'ébauche des réseaux sociaux de l'espace des garrigues. Les acteurs sont représentés par des « sommets ». Les relations sont identifiées par des flèches orientées appelées « arcs ». Un graphe est « complet » si, pour toute paire de sommets (x,y) , il existe au moins un arc de la forme (x,y) ou (y,x) . Une *clique* est l'ensemble des sommets d'un sous-graphe complet. On parlera de *pseudo-clique* étant donné le caractère non exhaustif des données recueillies.

Ce travail n'étant qu'une étude exploratoire, nous ne prétendons aucunement faire une analyse des réseaux stricte. Seuls quelques éléments de cette méthode ont été utilisés afin d'analyser les informations récoltées lors des entretiens.

La figure 13 correspond au graphe obtenu de relations entre les acteurs. Il apparaît la structure suivante :

- trois pseudo-cliques interconnectées (**Education-association, Filière tourisme, Filière agricole**) : une regroupant des acteurs majoritairement associatifs liés à l'éducation, la transmission de connaissance et le développement durable ; une autre regroupant des acteurs liés au tourisme au sens large qu'ils soient professionnels du tourisme, associatifs ou politiques ; et enfin une dernière liée à la filière viticole regroupant des professionnels fortement engagés dans les démarches qualitatives, des institutionnels et des associatifs. Il semblerait que ces trois pseudo-cliques identifiées soient interconnectées par un point d'articulation qui est ici l'association des Ecologistes de l'Euzière. C'est à l'intérieur de ces pseudo-cliques que se situent la majorité des inter-relations recueillies lors des entretiens.
- Une pseudo-clique très restreinte (**Claret-chasse-conseil municipal**) regroupant le maire de Claret et les chasseurs de cette même commune.
- Une pseudo-clique (**Culture événementielle**) liée à la culture événementielle regroupant des élus, des associatifs et des professionnels. Elle est ici centrée autour de l'association l'Assos Qui Pic basée sur Saint-Mathieu-Trévières et ayant pour objectif l'organisation de manifestations culturelles et musicales plus particulièrement sur ce village et aux alentours.
- Une pseudo-clique (**Recherche-administration**) regroupant notamment des chercheurs et le Conseil Général gravitant autour de projets centrés sur l'archéologie. Ce réseau de relations a été identifié à partir d'un entretien avec un chercheur en archéologie ayant procédé à de nombreuses fouilles sur les plateaux des garrigues.

Ces résultats doivent être relativisés. Les relations de coopérations présentées ne correspondent qu'aux informations fournies par les 20 acteurs interrogés. Elles ne se veulent pas représentatives des réseaux sociaux réels existants sur la zone d'étude approfondie de l'espace des garrigues. De plus, il se peut fortement qu'il y ait d'autres connections entre les pseudo-cliques identifiées.

De plus le fait que le réseau gravitant autour des Ecologistes de l'Euzière soit le mieux défini, correspond à un biais méthodologique explicité dans la partie méthode (Cf. 1.3.3 : récolter et analyser les données sur les acteurs et les projets). La présente étude est réalisée dans le cadre d'un partenariat étroit avec l'association. Les connaissances qu'elle a sur l'espace des garrigues ont été utilisées pour lancer l'étude exploratoire. Il est donc logique que leur réseau de coopération soit le mieux décrit.



Cette ébauche d'analyse des relations de coopération entre acteurs fait apparaître un certain nombre de « cliques » de personnes qui ont tendance à se regrouper pour travailler et échanger ensemble. Certaines de ces cliques d'acteurs sont interconnectées. D'autres au contraire sont beaucoup plus isolées.

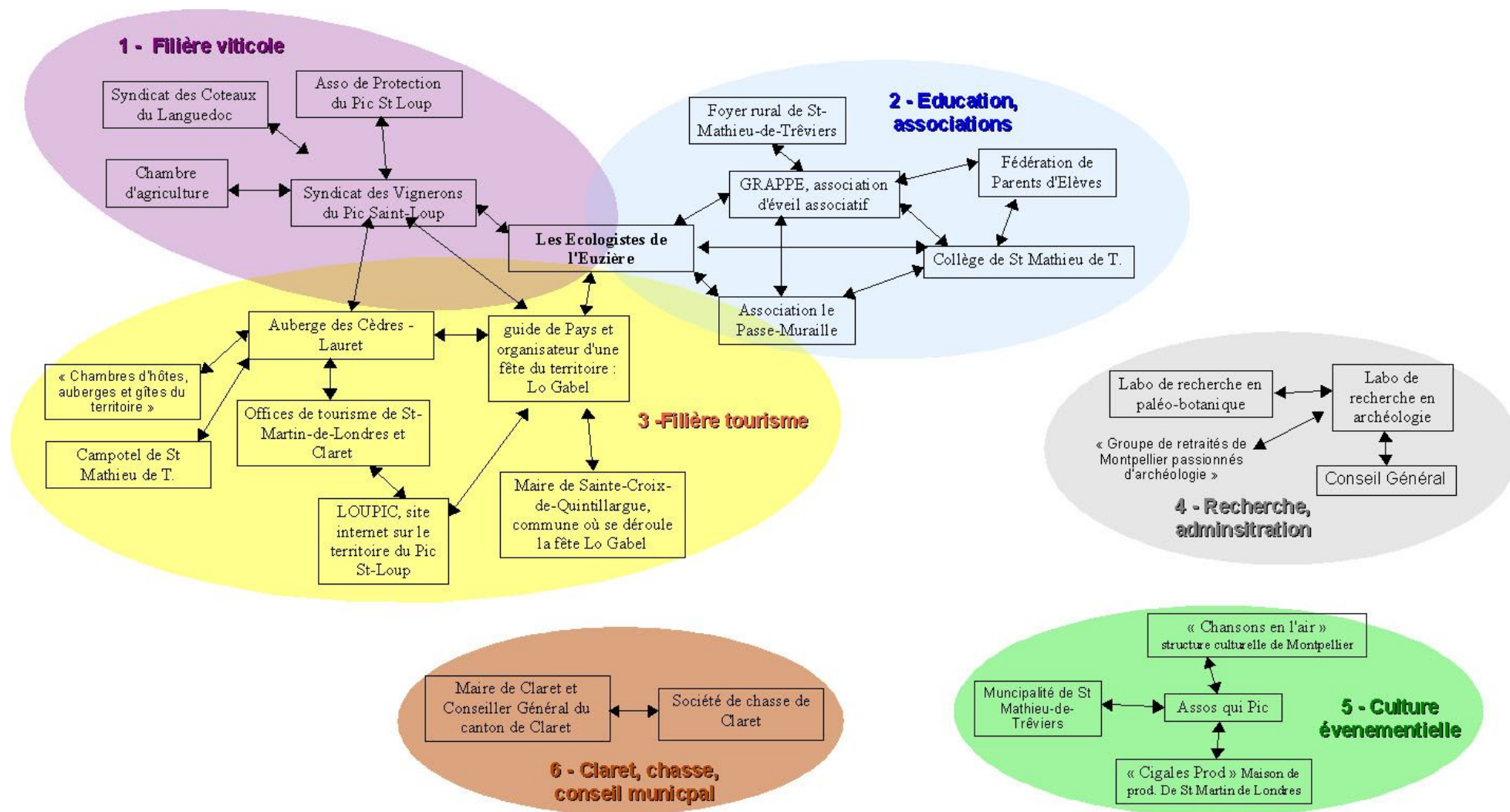


Figure 13 : graphe d'interrelations, les pseudo-cliques identifiées à partir des relations de coopérations évoquées lors des entretiens avec les acteurs du territoire

Légende : cette analyse permet de mettre en évidence un certain nombre de groupes formés de personnes entretenant d'assez fortes relations de coopération. Ces groupes sont appelés des « pseudo-cliques ». Certaines sont interconnectées par un un ou plusieurs acteurs qui font le lien (exemple : Les Ecologistes de l'Euzière entre les cliques 1, 2 et 3), d'autres sont au contraire beaucoup plus isolées (exemple les cliques 4, 5 et 6).

c - Relation entre les logiques d'acteur et les inter-relations entre les personnes

Il apparaît significativement **une corrélation entre les « cercles » d'acteurs coopérant fortement et les discours de ces personnes**. En effet, notamment sur la question relative aux moyens à mettre en place pour faire face aux menaces qui pèsent sur le territoire du Pic Saint-Loup, une forte corrélation entre les trois stratégies distinctes décrites précédemment et les cercles de coopérations est mise en évidence statistiquement.

- « *La valorisation des capacités des acteurs locaux et la prise en compte de l'environnement comme élément principal de développement du territoire.* » Cette stratégie est partagée par l'ensemble des acteurs formant les pseudo-cliques *Education-association*, *Filière viticole* et *Filière tourisme*.
- « *La mise en oeuvre de politiques locales strictes.* » Cette deuxième stratégie a été évoquée par les personnes formant la pseudo-clique *Claret-Chasse-Conseil Municipal*.
- « *L'intervention d'organismes politico-administratifs d'échelle supra-locale.* » Cette troisième stratégie a été identifiée chez les acteurs formant la pseudo-clique *Recherche-Administration*.

Il existe deux explications possibles : soit les acteurs se regroupent selon leurs opinions, soit le fait de coopérer ensemble amène à partager au fur et à mesure des opinions de plus en plus semblables. Mais il se peut aussi fortement qu'en réalité ce soit un peu des deux...

Dans tout les cas, cette démonstration permet de mettre en évidence que le jeu de relations entre les acteurs a une grande importance dans l'explication des phénomènes sociaux.

Certaines idées reçues peuvent être remises en cause. Par exemple, nous avons souvent pu entendre de la part de nombreuses personnes des remarques du type : « sur ce territoire, il y a une opposition nette dans la façon de penser entre les gens du nord de la zone et ceux habitant plus au Sud en périphérie de Montpellier » ou bien « les anciens et les nouveaux habitants n'ont pas du tout les mêmes opinions ou les mêmes comportements ». Outre le fait que ces discours sont très généralisateurs, il ne semble pas, au vu des résultats obtenus, que ce soit aussi simple...



Il apparaît que les personnes regroupées dans une même clique d'acteurs ou dans un réseau de cliques interconnectées partagent la même logique d'action pour faire face aux menaces qui pèsent sur l'espace des garrigues.

L'absence de contact entre deux cliques différentes peut expliquer l'affrontement ou du moins le manque d'échanges entre deux logiques différentes.

Résumé de la partie 3 : les acteurs et les projets, une autre approche de l'espace

L'espace des garrigues nord-montpelliéraines fait l'objet depuis quelques années d'une volonté de construction d'un territoire à part entière.

Par exemple, le projet de Pays « Pic Saint-Loup- Haute Vallée de l'Hérault » a mobilisé de nombreux acteurs locaux dans cette dynamique mais des blocages et difficultés essentiellement politiques l'on fait échouer. Au niveau viticole, une volonté de caractérisation et de valorisation du terroir local a abouti à la mise en place d'une Appellation d'Origine Contrôlée sur les pourtours du Pic Saint-Loup. De même, l'idée d'un Parc naturel régional est émise par certains acteurs comme étant une solution possible pour cet espace.

Les acteurs locaux semblent être d'accord sur la définition des richesses qu'offrent cet espace et des menaces qui y pèsent. Cependant, il n'existe pas actuellement un consensus sur la stratégie d'action à appliquer pour répondre aux difficultés du territoire.

Bien qu'il n'y ait pas de lourds conflits d'usage apparents, l'analyse des relations entre les acteurs locaux montre un certain éclatement entre les différents groupes de personnes coopérant ensemble. Cela peut en partie expliquer la difficulté d'un commun accord sur la stratégie d'action à mener pour faire face aux menaces qui pèsent sur le territoire.

Partie 4 : Une vision globale de l'espace des garrigues et de sa gouvernance



La présente partie a pour objectif de décrire la vision que nous avons pu nous construire au regard de l'ensemble des résultats et observations accumulés durant ce travail. Répondant à l'objectif qui est d'entamer une réflexion sur l'espace des garrigues et sa gouvernance, nous souhaitons ici lancer des pistes et des propositions soumises à la discussion et à la controverse.

4.1 - Une gouvernance complexe

4.1.1 - Les principaux organes de la gouvernance de l'espace des garrigues

a – L'influence de l'agglomération de Montpellier

Le phénomène de périurbanisation et de métropolisation de Montpellier influe fortement sur le développement de l'espace des garrigues. En effet, les communes du nord-montpelliérais sont totalement dépendantes de la métropole régionale en terme d'emplois notamment. L'agglomération exerce donc, volontairement ou non, un pouvoir sur les décisions et les évolutions de l'espace des garrigues. Le contexte géo-politique actuel conforte cette position, le Conseil général et le Conseil régional partageant aujourd'hui la même vision de la gestion du territoire que Montpellier.

b - Le pouvoir des notables locaux

Porteur d'une histoire et d'une vision des garrigues ancrées dans « la ruralité » d'autrefois, certains notables locaux, natifs de la région, possèdent encore le pouvoir décisionnel. Malgré un certain repli sur des repères connus (la commune, la « vie » du village comme avant), ils tentent de s'adapter aux dynamiques de changement tout en défendant de bonne foi, une population « d'anciens » habitants qui aujourd'hui n'est plus représentative de l'ensemble des résidents de la zone.

c - L'énergie apportée par les nouveaux habitants

Les populations nouvelles qui s'installent apportent avec elles leur lot d'idées neuves, de volontés, d'initiatives... Les nouveaux habitants se regroupent en associations diverses et variées engendrant des projets et des manifestations. Après quelques années de résidence sur l'espace des garrigues, ils commencent à s'impliquer dans la gestion du territoire malgré la méfiance de certains notables locaux. Ils apportent une autre vision et bien qu'ils ne soient pas encore trop pris en compte, leur apparition dans les sphères de décision tend à se multiplier.

d - Les professionnels du territoire : les forces vives des garrigues

Agriculteurs, artisans, chefs d'entreprises, commerçants ou professionnels du tourisme, ces personnes qui sont installées et travaillent sur l'espace des garrigues, apportent richesses et emplois. En ce sens, ils ont un réel pouvoir sur les décisions. Si, autrefois, ils étaient plus nombreux dans les conseils municipaux notamment, leur faible représentativité ne les privent pas pour autant d'une certaine influence.

e - Les acteurs situés à l'interface entre plusieurs organes de la gouvernance : facteurs d'échanges

Ceux qu'on appelle en analyse des réseaux « les points d'articulation » ont une place cruciale dans la gouvernance de l'espace des garrigues. Par leur position stratégique entre les différentes sphères de pouvoir présentées ci-dessus, ils permettent les échanges et les débats. Ainsi, par leur simple action d'articulateurs, ils sont les initiateurs de nouvelles synergies pouvant amener une évolution des modalités de gouvernance. Les Ecologistes de l'Euzière peuvent être considérés comme tels.

4.1.2 - Différentes stratégies pour gouverner l'espace des garrigues

Trois stratégies différentes de gestion du territoire sont évoquées et mises en oeuvre sur l'espace des garrigues.

a - L'intervention extérieure

Les porteurs de cette stratégie n'ont pas une grande confiance dans le local. Pour eux, seule une intervention extérieure est capable de fixer une conduite stricte et impartiale dans la gestion de l'espace. L'intérêt d'une construction territoriale n'est pas perçue puisque de toute façon, les organes de gestion supra-locaux existent déjà, que ce soit Montpellier, le département, la région ou l'Etat.

b - La démocratie représentative

Ce sont les élus locaux qui ont la responsabilité de la gestion et la gouverne de l'espace des garrigues. Par la voix des élections, ils sont désignés démocratiquement pour représenter le vouloir des habitants. Ces derniers participent donc à la décision essentiellement par la réalisation de leur devoir citoyen. Les élus ont la responsabilité de la gestion du territoire politico-administratif qu'ils représentent que ce soit la commune ou le canton. S'ils sont en général favorables à un travail en partenariat avec les communes ou les cantons voisins, ils restent attachés à l'échelle de leur territoire d'origine cristallisant un certain sentiment d'appartenance à leur égard. Ainsi, l'intercommunalité ressemble dans bien des cas plus à une juxtaposition de communes qu'à une communauté de projets. On voit alors apparaître la formation d'un écart entre l'espace conçu par les élus locaux segmenté par les différents découpages politico-administratifs et l'espace vécu par la population. Ceci peut peut-être en partie expliquer le désintérêt de la population vis-à-vis de la politique locale

ou du moins le sentiment d'incompréhension ressenti par les habitants vis-à-vis des élus locaux.

c - La démocratie participative

Cette stratégie a pour objectif de rapprocher le domaine du vécu des acteurs avec le domaine de la gestion de l'espace. Ainsi, le souhait est de réduire l'écart entre la décision et les besoins des gens. Cette logique s'appuie sur l'idée que la démocratie représentative telle qu'elle est appliquée actuellement n'est plus adaptée à la complexité des transformations des espaces d'aujourd'hui. Cependant, elle remet en cause la notion de citoyen qui a pour seul devoir de désigner des personnes chargées de le représenter dans la décision. Elle a besoin pour sa mise en oeuvre d'*acteurs territorialisés* qui assument une responsabilité et une implication dans la gestion de l'espace à partir de leur vécu et de l'expression de leurs besoins. Il lui faut donc également des structures organisées, simples et efficaces, qui permettent de faire le lien entre l'acteur et le décideur sans tomber dans l'institutionnalisation et la revendication idéologique et politique. Indirectement, cette stratégie de gestion remet en cause l'organisation et le découpage politico-administratifs actuels.

4.1.3 - L'étude des réseaux sociaux pour comprendre la structure et l'évolution de la gouvernance

La présente étude a montré combien l'analyse des réseaux était adaptée pour identifier les acteurs du territoire porteurs de ces stratégies de gestion. En effet, évitant les pièges de l'analyse sociale par catégorie pré-conçues, elle offre assez de souplesse pour faire apparaître les subtilités de la structure des relations entre acteurs. Cette approche est intéressante tant pour l'observation scientifique de la gouvernance que d'un point de vue opérationnel pour de futurs gestionnaires.

Une analyse rigoureuse et de grande ampleur des réseaux sociaux - ce qui n'a pas été fait dans cette étude à vocation exploratoire - permettrait également de renseigner sur l'évolution possible de la gouvernance du territoire. En effet, connaître les réseaux d'acteurs, leur étendue et leurs inter-relations, apporterait de nombreuses informations sur la diffusion possible d'une idée ou d'une stratégie de gestion. Par exemple, un réseau comprenant de nombreux points d'articulation a de grandes chances de véhiculer rapidement des informations et des façons de voir. Encore une fois, cette analyse apporte une souplesse que n'a pas l'approche sociale par catégories d'acteurs et une plus grande réactivité aux changements possibles.

Cet outil pourrait être utilisé dans un objectif très opérationnel par exemple au sein d'un « observatoire prospectif du territoire ». En effet, il permettrait d'appréhender le territoire non pas avec des critères préétablis et potentiellement inadaptés à la situation locale, mais plutôt à partir du fonctionnement social spécifique de l'espace étudié. Cette connaissance apporterait des pistes nouvelles pour identifier les grandes lignes directrices des futurs possibles du territoire. Ainsi, cet apport serait-il utile pour l'accompagnement de la décision, celle-ci pouvant alors s'adapter aux spécificités locales tout en s'appuyant sur une méthodologie rigoureuse. La connaissance du positionnement, de la circulation des

informations, de l'émergence de nouvelles initiatives, du développement de pôles de résistances, etc., permettrait d'apporter une efficacité et une justesse à la décision. L'acteur territorial en tant que tel prendrait alors une place centrale dans la démarche de développement local.



La gouvernance de l'espace des garrigues semble organisée autour de cinq organes principaux : l'agglomération de Montpellier qui a une très forte influence sur le devenir du territoire ; les notables locaux qui détiennent le pouvoir décisionnel ; les nouveaux habitants qui, arrivant en masse, peuvent faire basculer les pouvoirs en place ; les professionnels du territoire qui sont les garants de la richesse économique ; les acteurs qui se situent à l'interface entre ces différents organes de la gouvernance et sont par conséquent des facteurs d'échanges et d'évolution.

Trois stratégies sont mises en œuvre pour gouverner cet espace : l'intervention extérieure menée par des structures supra-locales, la démocratie participative et la démocratie représentative.

L'étude des réseaux de coopération sur l'espace des garrigues peut nous permettre de mieux comprendre les modalités de fonctionnement de la gouvernance locale et ses possibles évolutions.

4.2 - Une dynamique de construction territoriale

4.2.1 - De l'arrière-pays émerge une volonté de construire un nouveau territoire

L'espace des garrigues du montpelliérais est depuis longtemps reconnu comme l'arrière-pays rural de Montpellier. Cela n'avait pas spécialement une connotation négative dans le sens où, d'une part, la représentation de l'espace se limitait principalement à une échelle du village ou de la commune, et d'autre part, la question même du développement territorial ne se posait pas vraiment.

Mais la dépendance de l'espace des garrigues vis-à-vis de Montpellier a été vraiment ressentie par la population à partir du moment où l'exode rural a commencé à devenir important et où la ville a entamé sa dynamique de métropolisation et d'étalement urbain. Les processus d'abandon agricole et de périurbanisation ont engendré une nouvelle perception de l'espace. D'une part, les villages perdent peu à peu leur caractère rural et d'autre part les effets de la périurbanisation agrandissent l'étendue des territoires du quotidien. La gestion de problèmes dépasse largement les limites communales. L'apport de nouvelles populations entraîne un brassage et fait émerger de nouvelles perceptions de l'espace.

L'apparition de ces nouvelles problématiques a engendré une volonté de construction d'un territoire des garrigues. Cette construction a pour objectif de répondre à des besoins et des problèmes vécus actuellement.

4.2.2 - Les projets de territoire : premier pas vers cette construction territoriale

Les trois projets de territoire étudiés dans ce travail, illustrent bien cette volonté de construction territoriale sur l'espace des garrigues.

a - Le Pays : un échec masquant une grande avancée dans cette construction

Malgré l'échec de sa mise en oeuvre, le projet de Pays « Pic Saint-Loup- Haute-Vallée-de-l'Hérault » a permis de faire émerger de nouvelles perceptions de l'espace et de révéler la complexité de la gouvernance locale.

- 1) Il a fait apparaître le pouvoir des acteurs locaux, porteurs d'initiatives, de besoins, de vécus, dans la gouvernance de l'espace des garrigues.
- 2) Il a fait naître chez de nombreux acteurs une prise de responsabilité et d'implication sur un espace plus large que leur commune.
- 3) Il a révélé les principaux blocages à une construction territoriale et les différentes stratégies de gestion qui s'affrontent.

b - Le projet d'AOC du Pic Saint-Loup : la démonstration d'une volonté de construction territoriale à l'échelle d'une filière professionnelle

Le Syndicat des vignerons du Pic Saint-Loup :

- a démontré la présence d'une énergie d'initiatives sur l'espace des garrigues ;
- a pris un rôle moteur au sein des professionnels locaux dans la prise en compte du « paysage » (au sens large, paysage visuel mais aussi et surtout les caractéristiques naturelles et humaines) comme ressource pouvant apporter des richesses et permettre le développement d'activités rentables. Ainsi, il se place comme exemple d'une mise en oeuvre d'une nouvelle perception de l'espace des garrigues fondant le socle d'un sentiment d'appartenance. Il est peut-être précurseur d'une nouvelle forme de développement économique des garrigues basée sur les fondements d'un développement durable.

c - le projet de Parc naturel régional des garrigues, nouveau porteur de cette dynamique de construction ?

Le Parc naturel régional constitue un outil adapté au soutien d'initiatives locales. Il peut devenir une structure d'application de la notion de démocratie participative mais également l'élément fédérateur des volontés de construction territoriale.

Il peut s'appuyer sur les enseignements tirés de la réflexion sur la mise en place du Pays Pic Saint-Loup- Haute-Vallée-de-l'Hérault » sans nécessairement être contradictoire à sa ré-émergence. Cependant, il risque fortement de rencontrer les mêmes blocages que le projet de Pays.

4.2.3 - Les blocages et difficultés de la dynamique de construction territoriale

Cinq blocages principaux peuvent être mis en évidence :

- tout d'abord, les volontés actuelles de construction territoriale sont essentiellement portées par des acteurs partageant, à différents degrés, la même stratégie de gestion participative. Ces personnes seront tôt ou tard amenées à se confronter à des porteurs d'autres conceptions de la gestion de l'espace. Cette inévitable confrontation peut entraîner des conflits. Cette confrontation peut être canalisée sous forme de débats officiels organisés par exemple dans la perspectives de nouvelles constructions territoriales.
- Le territoire se construit notamment par un sentiment d'appartenance de la part de la population qui y vit. Or ce sentiment naît d'une prise de conscience et d'une prise de responsabilité et d'implication à l'échelle du territoire. Bien qu'on puisse pressentir une émergence de ce sentiment, il est actuellement loin d'être partagé par une part significative de la population.
- Le blocage politique est d'autant plus important que les élus ont une place majeure dans la gouvernance de l'espace des garrigues. Comme l'a montré l'exemple du Pays, la construction territoriale remet en cause certains découpages politico-administratifs. Il peut y avoir changement indirect de la donne électorale. Certains élus, notamment les conseillers généraux qui représentent les cantons, vont avoir un rôle réduit (seulement transfert et/ou soutien des dossiers par exemple). Dans cette logique, le département, en tant qu'organisation politique, peut se sentir atteint dans son devenir.
- La délimitation Sud d'un territoire des garrigues peut aussi apparaître comme problématique. En effet, la limite entre ce qui est du fonctionnement urbain lié à Montpellier et ce qui se rapproche plus aux caractéristiques de l'espace des garrigues n'est pas tranchée mais graduelle. Cependant, ce blocage très souvent mentionné n'est pas réellement un frein à une construction territoriale. En effet, un territoire c'est avant tout une perception collective d'un sentiment d'appartenance. La limite du territoire est donc franchie là où la majorité de la population ne ressent plus cette même appartenance. Le problème se pose néanmoins pour la délimitation d'un périmètre de projets.
- Enfin, une difficulté viendra de la relation avec Montpellier. La construction d'un territoire

sur l'espace des garrigues ne peut pas se faire dans une relation de dominant/dominé avec l'agglomération. Une construction dans l'opposition n'est pas non plus une solution durable, l'exemple de la « Saumadie » en est la preuve. Seule une relation partenariale équitable peut permettre à un territoire des garrigues d'émerger et de se construire.



L'exode rural puis la dynamique de métropolisation de Montpellier a fait émerger de nouvelles problématiques sur l'espace des garrigues. Ces dernières sont à l'origine d'une volonté de construction d'un territoire cohérent pour répondre à cette nouvelle situation. Les projets de territoire étudiés précédemment en sont la démonstration. Cependant, cette dynamique semble faire face à différents blocages et difficultés tant dans son acceptation que dans sa mise en oeuvre effective.

4.3 - Futurs possibles

L'analyse prospective d'un territoire est une tâche délicate. Elle n'a pour objectif ni de prédire, ni de manipuler. Elle répond à une méthodologie rigoureuse. Dans le cas présent, sans prétendre présenter un exercice de prospective au sens strict, nous cherchons à définir deux scénarios différents de futurs possibles au regard des résultats du travail effectué. Il a été construit à partir d'une synthèse des données recueillies au cours de l'étude et notamment des résultats des enquêtes réalisées auprès des acteurs du territoire. Leur point de vue sur l'avenir possible de cet espace a été grandement pris en compte. De plus, les différentes stratégies d'action et leur représentation au sein des réseaux sociaux ont largement contribué à définir les variables motrices dans l'évolution du territoire permettant de construire les scénarios suivants.

4.3.1- L'espace des garrigues reste l'arrière-pays de Montpellier

Totalement dépendantes du développement de Montpellier, les garrigues du montpelliérais n'affirment pas une volonté propre. La population qui y vit ressent une appartenance à Montpellier et à son agglomération. Les décisions de l'avenir de cet espace, se prennent au sein de structures gestionnaires de l'aire urbaine et de leurs partenaires directs (Région et Département).

Les garrigues prendront alors une fonction et une « identité » au regard des besoins de l'aire urbaine. Il n'y aura majoritairement pas de contestation du fait que les gens se sentent de Montpellier et ses environs et non des garrigues. Cet espace sera alors lieu de résidence, de loisir ou même le poumon vert de l'agglomération.

4.3.2 - Le territoire des garrigues ou « l'invention des garrigues »

La volonté de construire un territoire sera partagée par une part significative de la population. Le sentiment d'appartenance à l'espace des garrigues sera collectivement ressenti. La relation avec Montpellier ne se fera pas dans un climat d'opposition ou de dépendance mais plutôt d'un partenariat équitable.

Le type de développement sera choisi par les acteurs du territoire. Le découpage politico-administratif aura changé. Les espaces qui font face aux mêmes types de problématiques auront tendance à se regrouper : les garrigues nord-montpelliéraines et les garrigues nîmoises feront des choix de développement relativement proches. Des solutions seront recherchées pour faire émerger et valoriser des richesses économiques locales assurant une relative indépendance au territoire des garrigues.

Ces deux scénarios contrastés sont imaginés à partir des données connues. Il sont bien évidemment simplistes et la réalité de l'évolution de l'espace des garrigues sera bien plus nuancée. Mais l'exercice a l'avantage d'essayer d'aller au bout des logiques en jeu traduites par les tendances lourdes d'évolution.



Deux scénarios de futurs possibles peuvent être imaginés à partir de l'ensemble des données récoltées au cours du présent travail :

- l'espace des garrigues reste totalement dépendant de l'agglomération de Montpellier. Il n'y a pas apparition d'un sentiment d'appartenance propre à cet espace ;
- une volonté de construction territoriale se répand dans la population. L'espace des garrigues s'organise et se donne les moyens de s'engager dans un développement choisi par les acteurs locaux.

4.4 - Retour sur la méthode

Arrivé au terme du travail, il est nécessaire maintenant de porter un regard critique sur la méthode appliquée pour réaliser cette étude exploratoire sur l'espace des garrigues et sa gouvernance territoriale.

4.4.1 - Avantages

✓ Approche systémique permettant de prendre en compte un grand nombre de variables et d'analyser leurs inter-relations. Cette méthode semble efficace pour cerner les grandes lignes de fonctionnement d'un système complexe.

✓ Approche combinée entre la recherche et l'action : des bases théoriques qui cadrent la réflexion, un objectif d'utilisation opérationnelle qui motive l'analyse de cas concrets et l'apport d'un point de vue, une prise de recul permettant de mieux comprendre certains discours passionnels.

✓ Un partenariat étroit qui permet de confronter régulièrement différents points de vue, d'enrichir la réflexion et une accessibilité beaucoup plus directe aux données de terrain.

✓ Méthode applicable sur d'autres espaces en faisant ressortir les traits saillants de l'organisation territoriale.

✓ Une ouverture sur de nombreux questionnements incluant cette étude dans le cadre d'une réflexion plus vaste sur l'espace des garrigues et la périurbanisation.

4.4.2 - Inconvénients et difficultés

✗ Le partenariat entre un regard externe de scientifique et un regard impliqué d'acteur territorial engendre un positionnement délicat du stagiaire à gérer tant au niveau de l'investigation de terrain que dans la phase de réflexion et de rédaction.

✗ L'analyse de l'espace des garrigues s'est initiée à partir d'un réseau d'acteurs prédéfini. Si, cela a permis d'entrer rapidement dans le vif du sujet, le biais méthodologique est évident et limite le niveau de généralité de l'étude. La démarche pourrait être itérée, à partir des « cliques » identifiées, prises comme nouveaux points d'entrée.

✗ La principale difficulté rencontrée est la gestion du temps. L'ampleur du travail, le temps qu'il faut pour que les idées arrivent à maturité, un certain nombre d'essais infructueux et de pistes suivies aboutissant à des impasses, expliquent la difficulté, dans le cadre d'une étude de 5 mois, à tenir les délais et d'exploiter toute la richesse contenue dans les entretiens et les informations recueillies.

Résumé de la partie 4 : une vision globale de l'espace des garrigues et de sa gouvernance

La gouvernance de l'espace des garrigues nord-montpelliéraine semble relativement complexe. S'y mêlent les influences de l'agglomération de Montpellier et des notables locaux, le pouvoir grandissant des nouveaux habitants, la place déterminante des professionnels exerçant leur activité sur le territoire mais également des acteurs qui font le pont entre ces différents organes de la gouvernance et sont par conséquent facteur d'échanges et d'évolution.

Bien qu'il n'y ait pas une stratégie commune mise en oeuvre pour gouverner cet espace, il semble apparaître une volonté de construction d'un territoire des garrigues. Cependant cette dynamique fait face à différents blocages et difficultés.

Deux futurs possibles sont ici envisagés :

- l'espace des garrigues reste totalement dépendant de l'agglomération de Montpellier. Il n'y a pas apparition d'un sentiment d'appartenance propre à cet espace ;
- une volonté de construction territoriale se répand dans la population. L'espace des garrigues s'organise et se donne les moyens de s'engager dans un développement choisi par les acteurs locaux.

Conclusion

L'espace des garrigues est caractérisé par l'héritage d'un patrimoine naturel et humain étroitement lié, et des dynamiques fortes de transformation : un recul agricole et un phénomène croissant de péri-urbanisation.

Si longtemps, cet espace a été seulement assimilé à l'arrière-pays de Montpellier, on constate aujourd'hui l'émergence de volontés de construction d'un territoire des garrigues. Les projets de mise en place d'un Pays, de reconnaissance d'une Appellation d'Origine Contrôlée du vignoble du Pic Saint-Loup et de création d'un Parc naturel régional sur cette zone illustrent ce phénomène.

Le présent travail, montrent combien l'analyse des logiques d'acteurs et des réseaux sociaux apporte une meilleure compréhension de la gouvernance de cet espace. En effet, la mise en relief de différentes stratégies partagées par des réseaux d'acteurs du territoire permet de comprendre les modalités d'évolutions possibles.

Une potentielle confrontation entre des stratégies différentes de gestion apparaît notamment. D'une part, une logique basée sur la volonté de mise en place d'un fonctionnement participatif souhaite intégrer au maximum l'acteur territorial dans la décision locale quitte à modifier les modalités actuelles de gestion de l'espace. D'autre part, une stratégie attachée au découpages politico-administratifs en place considère que les institutions actuelles ont les moyens de répondre aux besoins de la population. La démocratie représentative est ici considérée comme la plus efficace.

Les acteurs situés dans une position stratégiques à cheval sur plusieurs réseaux et sphères de pouvoir, ont un rôle majeur dans les échanges et les débats. Ils permettent notamment d'influer la diffusion de certaines logiques et stratégies d'actions.

En ce sens, l'analyse de la gouvernance et de ses modalités d'évolution peut apporter des pistes sur les futurs possibles de l'espace des garrigues. Un espace toujours considéré comme l'arrière-pays de Montpellier ou « l'invention » d'un territoire des garrigues. Tels sont les deux scénarii d'évolution possible qui sont proposés au terme de ce travail.

La démarche suivie dans cette étude a permis d'apporter une vision relativement large du fonctionnement d'un espace proche d'une grande aire urbaine et de sa gouvernance territoriale. Elle souhaite ouvrir une discussion sur l'avenir de cet espace des garrigues. Elle peut également être transposée à l'étude d'autres territoires.

BIBLIOGRAPHIE

- BRUNET, R., *et al.*, 1993. Les mots de la géographie. Dictionnaire critique. Reclus - La Documentation Française. 518 pp.
- BRUNET, R., 2001. Le déchiffrement du monde. Théorie et pratique de la géographie. Belin. 401 pp.
- CARON P. & CHEYLAN J.-P., 2005, Donner sens à l'information géographique, accompagner les projets de territoire par les cartes et les représentations spatiales, Présentation orale, Conférence Géoévénement, Paris.
- CHEYLAN, J.-P., *et al.*, 1999. Pour un Parc Naturel Régional des Garrigues. 55 pp
- CHEYLAN, J.-P., 2002. Dynamique des paysages, rénovation viticole et politiques publiques en garrigues de Languedoc.
- CHOJNACKI, N., 1997. Viticulture de qualité et péri-urbanisation : un SIG pour l'analyse des dynamiques antagonistes en périphérie montpelliéraine, Mémoire DESS SIG, Univ. Caen.
- CLAVEL, S., 2005. Patrimonialisation de la garrigue : question de représentation, Mémoire Master Professionnel, Université d'Avignon.
- DEGENNE, A. & FORSE, M., 2004. Les réseaux sociaux. Admand Collin. 294 pp.
- DUGRAND, R., 1963. Villes et campagnes en Bas-Languedoc : le réseau urbain du Bas-Languedoc méditerranéen. Presses Universitaires de France.
- DUCAU, R., 1999. Politiques publiques et dynamique du vignoble, le cas de 9 communes du nord de Montpellier, Mém. DEA Structures et Dynamiques Spatiales Univ. Avignon.
- GUMMUCHIAN, H., *et al.*, 2003. Les acteurs, ces oubliés du territoire. Anthropos. 186 pp.
- INSEE, 2003. Prospective démographique et économique en Languedoc-Roussillon. 40 pp.
- JULIEN, P., 2000. Mesurer un univers urbain en expansion. Economie et Statistique, n°336, 3-33 pp.
- KAYSER, B., 1994. Pour une ruralité choisie. Paris, Datar/Ed. de l'aube.
- LARCHER, G., 1998. L'avenir des espaces périurbains. Rapport d'information 292 (98-99) - Commission des Affaires Economiques
- LÉVY, J. & LUSSAULT, M., 2003. Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés. Belin. 1033 pp.
- MARTIN, C., 1987. Garrigues en pays languedocien. Lacour. 116 pp.
- MARTIN, C., 1996. La garrigue et ses hommes : une société traditionnelle. Espace Sud. 271 pp.

ANNEXES

ANNEXE 1 : Les différentes justifications de l'action chez les acteurs territorialisés

<i>Type de justification</i>	<i>Auteur de référence en philosophie politique</i>	<i>Mots-clés</i>	<i>Positionnement dans les débats sur la construction territoriale</i>
Civique	JJ Rousseau	Volonté collective, égalité	La construction territoriale doit servir les intérêts de la collectivité. Elle doit rechercher l'égalité entre les Habitants- Usagers- Citoyens
Industrielle	Saint-Simon	Productivité, efficacité, compétence	La construction des territoires a pour objet la recherche d'une efficacité. Leur organisation doit répondre à une amélioration de la productivité.
Domestique	JB Bossuet	Relation de confiance, personnalisation	Les territoires doivent être des lieux d'échanges, permettre le développement du lien social. La confiance entre les acteurs doit être maximisée.
Opinion	T Hobbes	Reconnaissance par autrui	Les discours tenus dans les débats publics sur la construction des territoires ont pour objet la

ANNEXE 2 : grille d'entretiens

Entretiens « logique d'acteurs »

1 - *Quelles sont les différentes fonctions professionnelles, électives ou représentatives que vous exercez ?*

2 - *« Pouvez-vous me décrire en quoi consiste votre activité de [acteur] sur ce territoire ? »*

3 - *« D'après vous, en tant que [acteur], quelles sont les richesses de ce territoire ? »*

4 - *« D'après vous, en tant que [acteur], quelles sont les menaces qui pèsent sur les richesses du territoire ? »*

5 - *« D'après vous, en tant que [acteur], quels sont les moyens de s'adapter à ces menaces ? »*

6 - *« D'après vous, en tant que [acteur], quelles conditions un projet doit-il remplir pour constituer un bon projet pour le territoire ? »*

7 - *« Par (votre activité, vos prises de positions, vos actions, vos pratiques, vos passions...), êtes-vous amené (à coopérer, à travailler en partenariat, à les partager...) avec d'autres acteurs de ce territoire ? »*

8 - *« Inversement, êtes-vous amené à être en (opposition, contradiction) avec d'autres acteurs de ce territoire ? »*

9 - *« Pour vous, quels sont les acteurs les plus influents sur ce territoire ? »*

10 - *« Quel serait, pour vous, le scénario catastrophe d'évolution de ce territoire ? »*

11 - *« Quel serait, pour vous, le scénario idéal d'évolution de ce territoire ? »*

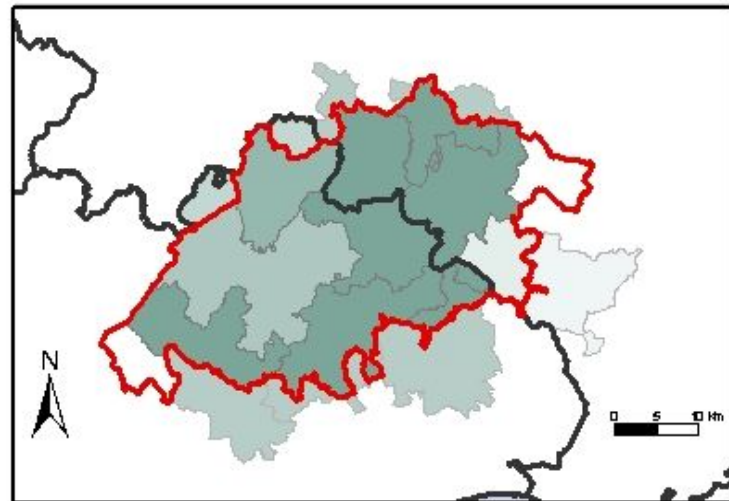
ANNEXE 4 : histoire géologique

Les garrigues sont formées de roches sédimentaires carbonatées. Du temps où cette région se situait sous la grande mer Thétys (à l'ère secondaire entre 100 et 200 millions d'années), de nombreux dépôts se sont accumulés sur les fonds marins. Trois périodes de sédimentation peuvent être différenciés (Martin, 1987) :

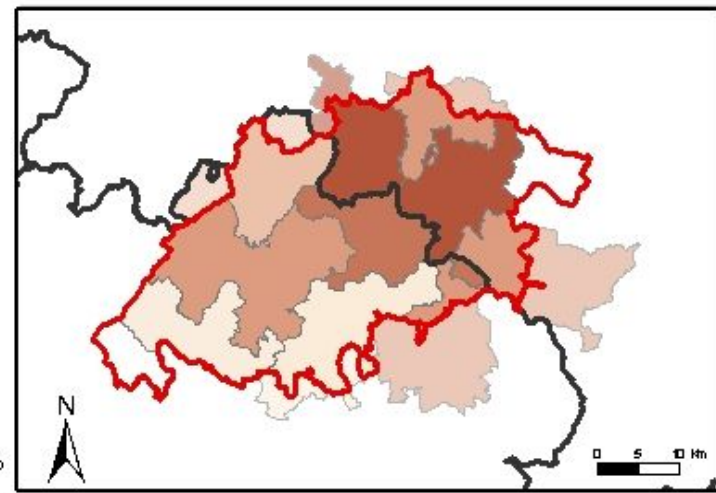
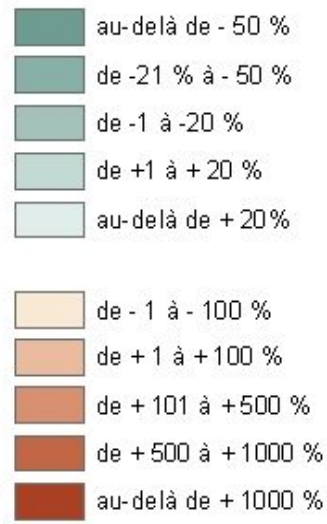
- au jurassique (150 millions d'années), dépôts de calcaires durs constituant aujourd'hui l'ossature de nos garrigues. Ces roches sédimentaires anciennes sont visibles au nord de Montpellier sur les grands plateaux autour du Pic Saint-Loup ;
- au début du crétacé (130 millions d'années), dépôts de marnes (calcaires+argiles), très tendres. L'érosion y a creusé des bassins. Ces derniers se sont remplis au cours du temps d'argiles et de limons et forment aujourd'hui des terres fertiles ;
- à la fin du crétacé (115 millions d'années) se déroule une nouvelle période de sédimentation de calcaires durs. Ces roches un peu plus récentes sont visibles majoritairement dans les garrigues gardoises au nord de Nîmes.

Puis, après le retrait de la grande mer Thétys, la formation des Pyrénées s'est répercutée dans l'actuel Languedoc en engendrant des séries de plissements orientés Est-Ouest. Le Pic Saint-Loup date de cette époque.

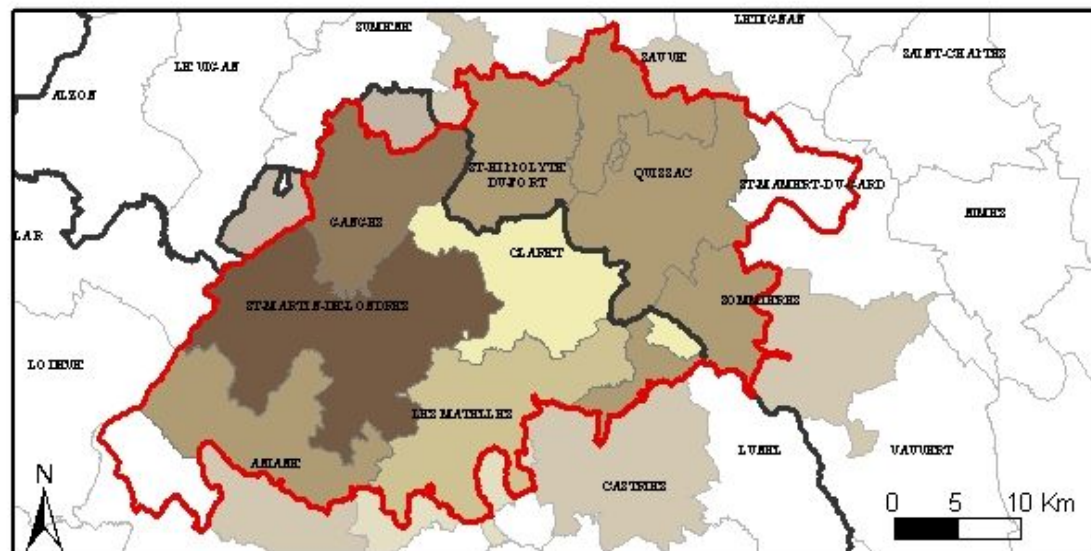
Annexe 6 : Evolution du cheptel ovin et bovin entre 1988 et 2000



▲ Evolution du cheptel ovin par canton entre 1988 et 2000



▲ Evolution du cheptel bovin par canton entre 1988 et 2000

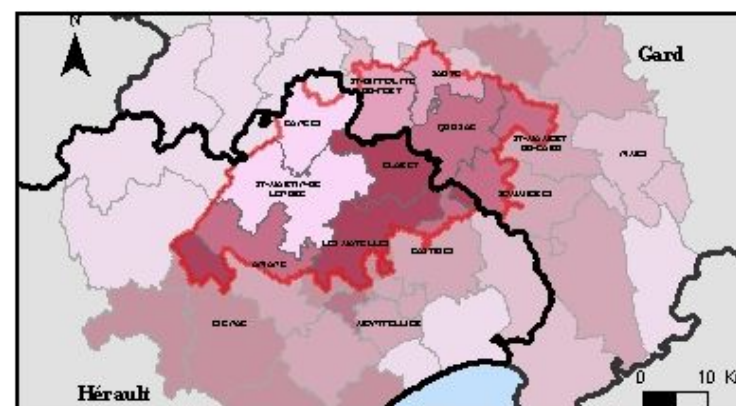
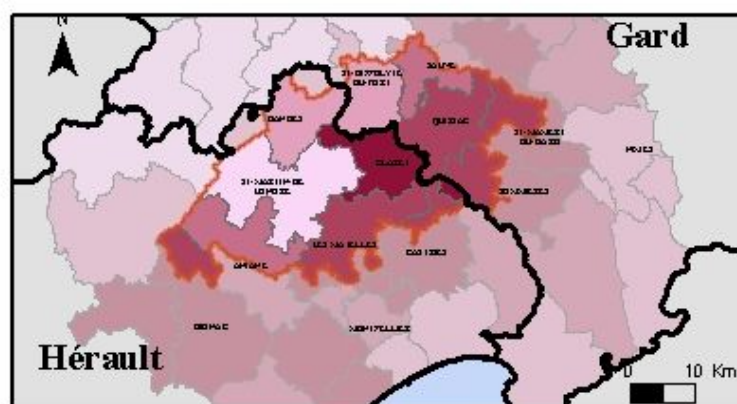
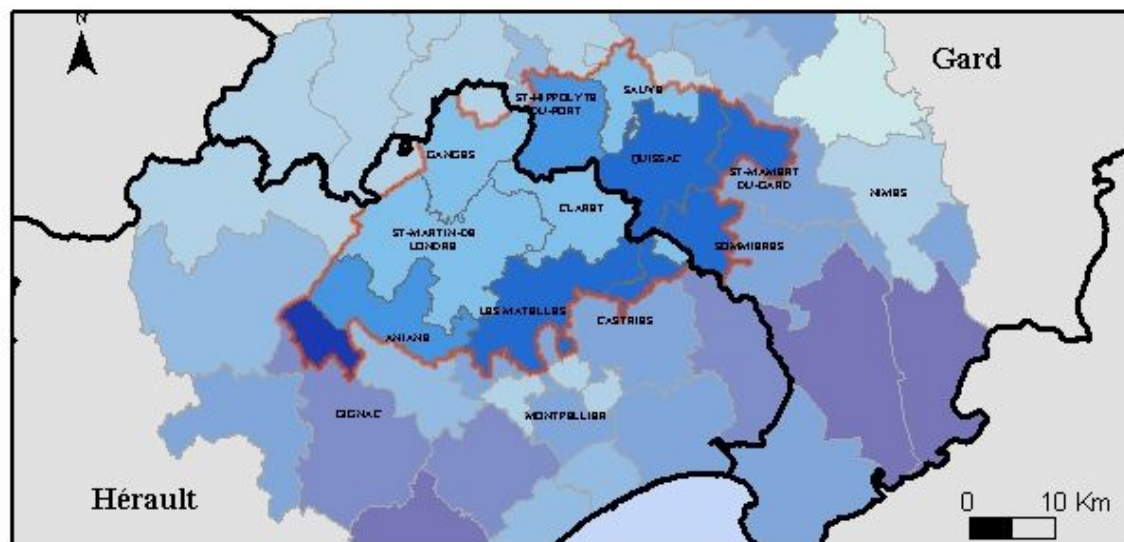


▲ Taille du cheptel ovin, bovin et caprin par canton en 2000

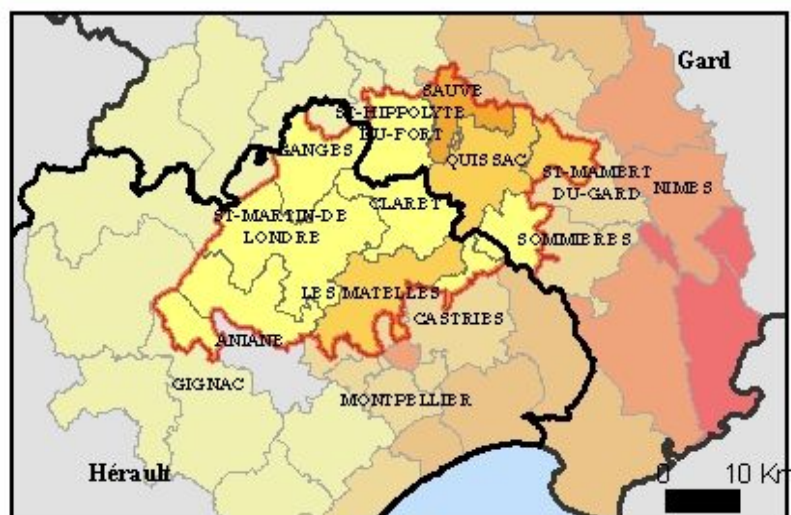


Manuel IBANEZ, INRA, UMR Innovation, 2005. Sources : RGA 2000

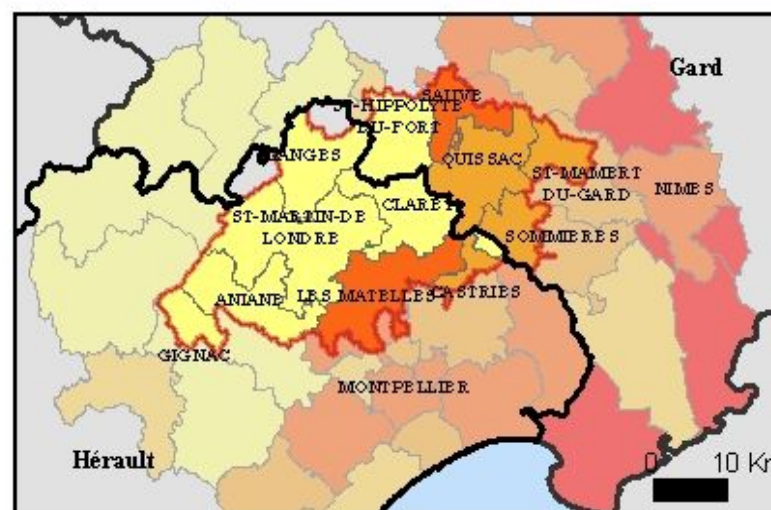
Annexe 9 : Evolutions du vignoble entre 1988 et 2000



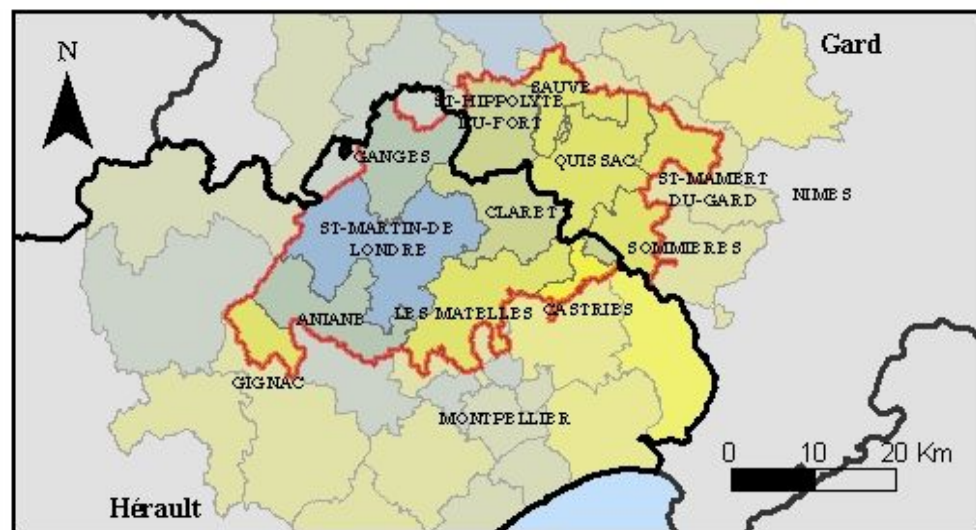
Annexe 10 : Evolutions des céréales entre 1988 et 2000



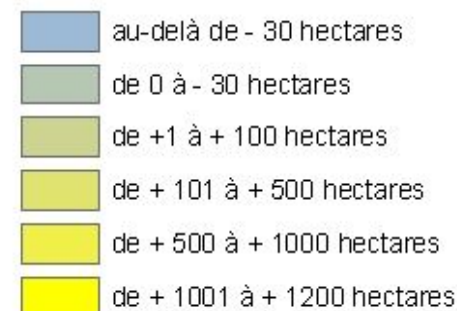
▲ Part des cultures de céréales par rapport à la Surface Agricole Utile par canton en 1988



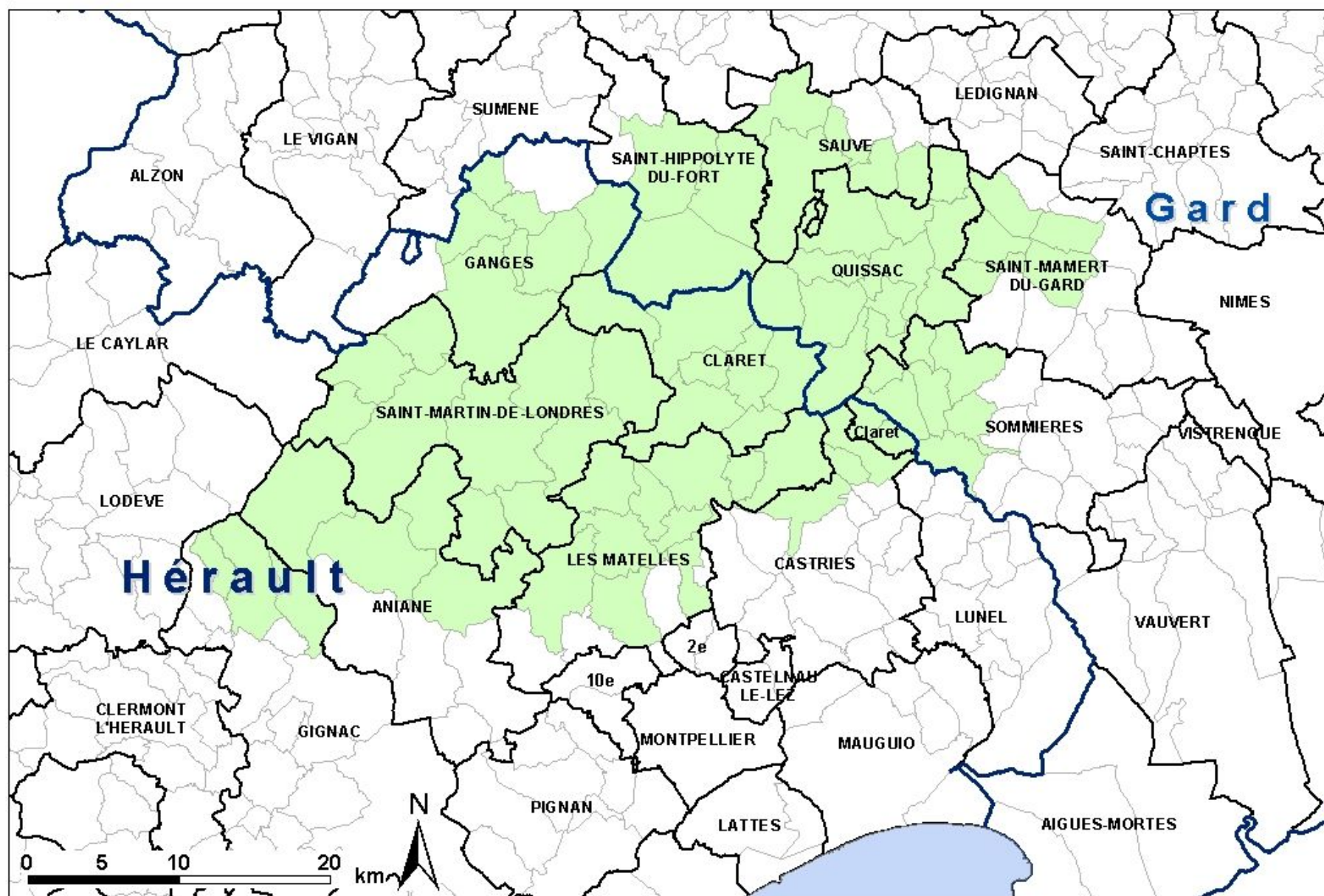
▲ Part des cultures de céréales par rapport à la Surface Agricole Utile par canton en 2000



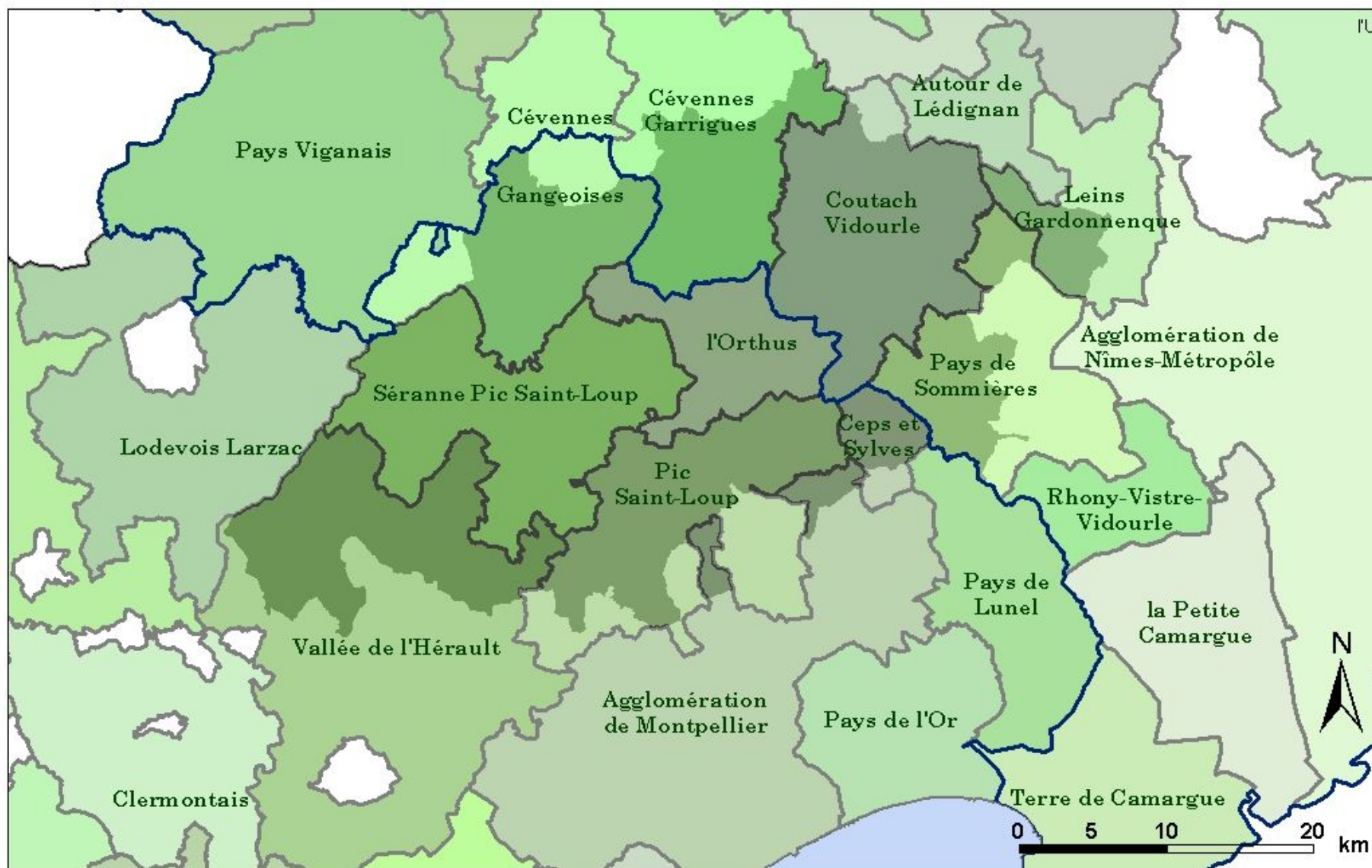
◀ Evolution des surfaces cultivées en céréales par canton entre 1988 et 2000



Annexe 11 : les limites cantonales de la zone d'étude



Annexe 12 : les communautés de communes de la zone d'étude



ANNEXE 13 : Le Pays Pic Saint-Loup Haute Vallée de l'Hérault

« Une opportunité nouvelle offerte par une loi de la République susceptible de poser le problème de la valeur économique de la garrigue en termes nouveaux et sur une échéance qui dépasse le temps de gestion habituel : le mandat électoral. »

Mr Fernand PAU, jeudi 15 septembre 2005

a – Le Pays : la Loi, son esprit et les concepts sur lesquels elle repose

Qu'est-ce qu'un Pays ?

D'après les textes officiels, le pays peut être défini comme « un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi » susceptible de constituer le cadre d'un « projet commun de développement local durable ».

Les origines du Pays s'appuient sur trois textes de loi.

- La Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT dite « Loi Pasqua »). Pour la première fois, au niveau légal, apparaît la notion de Pays.

- La Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT dite « Loi Voynet »). Reprenant la notion de Pays apparue en 1995, cette Loi y ajoute au moins deux notions essentielles : le développement durable et la démocratie participative. De plus, le fait relativement exceptionnel qu'elle soit suivie d'à peine quelques mois de son décret d'application, confirme la volonté de concrétisation de cette approche de Pays.

- La Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et Habitat, apporte essentiellement des modifications aux modalités de mise en place d'un Pays.

Nous ferons donc ici principalement référence à la Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du territoire.

Pourquoi cette loi ? Quel est son esprit ? Quelles sont ses ambitions ?

Une Loi résulte d'une double démarche : répondre à des besoins ou des problèmes actuels et mettre en application une stratégie politique de moyen à long terme. La connaissance de l'esprit de la Loi, de ses fondements et de ses ambitions est indispensable pour bien appréhender l'ensemble de sa portée.

La Loi d'Orientation, d'Aménagement et de Développement Durable des Territoires de 1999, est une loi incitative qui a pour caractéristique de donner réellement les moyens de

mettre en place une **stratégie territoriale à long terme** (10/15 ans) dépassant le cadre habituel du mandat électoral. Son esprit peut être traduit par les trois principes suivants :

- **principe de subsidiarité** (exploitation optimale des chances (humaines, naturelles...) du territoire avant d'en appeler au Département, à la Région, à l'Etat ou à l'Europe).

- **principe de développement durable** (prise en considération, pour tout projet, pour toute décision, de leurs effets à terme, sur l'environnement humain, social, naturel, économique...).

- **principe de démocratie participative** (la décision des élus peut être assortie d'une participation des acteurs du territoire faisant office de force de proposition sur la base de projets responsables. Le terme d'acteur fait ici référence à une relation partenariale qui évite toute forme d'instrumentalisation.)

Une des principales ambitions de la loi de 1999 est donc d'accroître la participation de la société civile (acteurs socio-économiques et associatifs) dans les choix d'aménagement du territoire et de développement local, de créer un partenariat étroit entre ces acteurs du territoire et les élus et décideurs. Cette volonté affirmée provient de fondements historiques. En 1793, se basant sur le postulat de la volonté du peuple souverain, une réflexion s'est engagée entre le choix d'une démocratie représentative ou celui d'une démocratie directe. Ce débat s'appuie notamment sur les écrits de Montesquieu (l'esprit des lois) et de Rousseau (le contrat social). La remontée du vouloir du citoyen doit-elle être directe ou indirecte ? Considérant, à juste titre, que la démocratie directe est impossible lorsque la République est composée d'un trop grand nombre de citoyens, le choix est porté sur la démocratie représentative. Or actuellement, dans notre société, héritière de ce choix, un effet pervers est constaté. Un désengagement massif des acteurs des territoires est observé pour tout ce qui concerne les choix et les décisions à propos du Bien Public. Pour répondre à ce problème, la Loi des Pays propose de lancer une synergie entre les élus et institutionnels et les acteurs du territoire. Elle permet ainsi, à une échelle cohérente, de retrouver une participation plus directe du citoyen-acteur.

Une autre ambition prédominante dans cette Loi de 1999 est l'impératif d'un développement durable suivant les principales dans les accords mondiaux. En effet, le Pays doit prendre en considération l'évolution à long terme du territoire lors de la rédaction des objectifs de la Charte. Cette préoccupation s'insère dans les réflexions actuelles sur le concept de développement durable : « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » (Brundtland, 1987). La loi voit dans les Pays, des laboratoires pour l'application concrète de ce concept. Ainsi, à cette échelle territoriale, une ligne d'actions de développement devra être fixée en alliant étroitement les sphères économiques, environnementales et sociales/culturelles sur la base d'objectifs à long terme.

Cette Loi cherche aussi à apporter une certaine cohérence territoriale. En effet, les découpages territoriaux actuels ne correspondent pas toujours aux espaces vécus par les populations. Si l'on reprend l'image du citoyen d'Athènes qui participait à la vie de sa cité, le citoyen-acteur actuel vit le monde à travers au moins 6 ou 7 « cités » emboîtées : le quartier, le village, la communauté de communes ou le terroir, la ville la plus proche, le département,

la région, la nation, l'Europe et le monde. Le politique ou le gestionnaire doivent partir de ces niveaux de perception pour évaluer à quelle échelle se situent les problèmes et les projets des citoyens. Le Pays incite donc à travailler sur des territoires de projets. Cette démarche facilite également la distribution des aides publiques, évitant le saupoudrage mais favorisant l'aide aux projets sur des territoires intercommunaux. Enfin, cette Loi cherche également, dans un contexte de mise en cohérence à l'échelle européenne, à instaurer sur le territoire français des entités territoriales proches de celles de l'Angleterre et de l'Allemagne.

La Loi des Pays s'inscrit également dans un contexte de décentralisation. Depuis 1982, un transfert de compétences dans la gestion et l'organisation des services publics est réalisé entre l'Etat et les Collectivités territoriales. Ainsi, de fait, la décision, notamment en ce qui concerne l'aménagement du territoire, tend à être prise de plus en plus au niveau local. Les Pays permettent à la société civile de participer de façon active à la réflexion préalable à cette prise de décision. Il faut savoir qu'actuellement en France 15 à 20 millions de citoyens sont concernés par la démarche des Pays.

Enfin, le phénomène de métropolisation structurant de plus en plus l'espace français, l'organisation territoriale est marquée par une opposition forte entre les milieux urbains et ruraux. Afin de d'atténuer les inégalités et les conflits, la loi de 1999 dit explicitement que les pays doivent être fondés sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains.

L'organisation du Pays d'après les textes de loi

Tout d'abord, le périmètre du Pays a l'obligation légale de respecter les limites des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (Communautés de communes, Communautés d'Agglomération...).

Il est proposé aux acteurs du Pays d'élaborer un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural.

Mais il ne suffit pas seulement d'élaborer un projet : le législateur pose l'obligation de le formaliser dans un document écrit : la **Charte de Développement**. L'existence de ce document est la première condition de la reconnaissance du pays par le préfet.

La charte comporte deux volets principaux :

un diagnostic de territoire,

la présentation des orientations stratégiques choisies par les acteurs locaux.

La charte n'a pas de statut juridique. En revanche, en l'adoptant, les collectivités s'engagent politiquement à tenir compte des principes qu'elle pose et des orientations qu'elle fixe. Les orientations stratégiques de la charte répondent à ce qu'on appelle des objectifs généraux, non évaluables en leur état, qui doivent donc être traduits en termes opérationnels : contractualisation, documents prescriptifs comme par exemple le schéma de cohérence territoriale (SCOT)...

Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre organisent librement un **Conseil de Développement** comprenant notamment des représentants des

milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs du pays. Le conseil de développement est associé à l'élaboration de la charte de développement du pays et à son suivi. Ceci affirme le caractère participatif de la démarche.

L'enjeu d'un conseil de développement est de contribuer à la conduite d'une politique territoriale à long terme (10/15 ans). Il participe au renouveau de la démocratie locale et de la mobilisation citoyenne. De ce point de vue, le conseil de développement est appelé à devenir un organe permanent de la vie locale sans tomber dans le travers d'une institutionnalisation. S'il souhaite disposer de ses propres moyens de fonctionnement, il peut acquérir la personnalité morale. L'association loi 1901, par sa souplesse, y répond le mieux

La loi laisse la liberté aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés par le pays de constituer ou non une entité commune, personne publique ou privée. La **structure porteuse du pays** peut être alors soit un syndicat mixte soit une association loi 1901.

En pratique ...

- Le périmètre

Selon la loi, nous avons vu que le Pays est un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi.

Le périmètre du Pays peut donc dépasser les découpages administratifs qui coïncident rarement avec le « territoire vécu » .

Le Pays est en fait appelé à se constituer selon une logique identitaire à partir d'un périmètre d'étude initial lui valant reconnaissance officielle ; il est ensuite amené à s'ajuster, à évoluer, pour connaître à terme, sa forme définitive. C'est une réalité socio-économique ayant une certaine unité aux yeux de ses acteurs. Le Pays peut donc ne pas obéir au dessein des cantons et même aux frontières du département, d'où une rupture avec la logique « administrative » des cantons et du département.

- Une institution territoriale de plus ?

Territoire de projets et non échelon administratif supplémentaire, le pays ne peut effectuer les actes d'une administration ordinaire. Ce n'est d'ailleurs par son rôle étant donné que c'est une instance d'écoute des expériences et des propositions.

Par contre, il rendra, à terme, problématique, la notion actuelle de « canton » déjà bien effacée dans les esprits et dans la gestion du territoire.

- Le Conseil de Développement

Le Conseil de Développement apparaît comme la seule manifestation concrète de l'existence de la démarche de Pays. Il est force de proposition mais surtout le lieu d'application concrète de la participation de la société civile.

D'après une étude réalisée sur un échantillon de Pays déjà créés (ETD, 2003), le Conseil de Développement est systématiquement associé à la phase d'élaboration de la Charte, au-delà d'un simple rôle de consultation. A cette étape, une forte mobilisation des acteurs est

constatée. Par contre, une fois la Charte approuvée et le contrat de Pays signé, une certaine démobilisation des membres du Conseil de Développement est alors observée.

Cependant, dans certain Pays, l'action du Conseil de Développement continue lors de la sélection des projets et le choix des actions concrètes à réaliser. Mais le rôle d'observatoire et de veille du territoire, est relativement peu fréquent.

Si parfois le Conseil de Développement et le Conseil Economique et Social de la région sont parfois considérés comme identiques, rappelons que la représentativité du citoyen-acteur est 20 à 30 fois supérieure dans le premier par rapport au second.

- Les acteurs du territoire

La démarche de Pays, notamment par l'instauration d'un Conseil de Développement, s'appuie essentiellement sur la participation des acteurs du territoire. C'est l'application du principe de démocratie participative. Cependant, en pratique, un certain nombre de questions subsistent. Le Conseil de Développement ne pouvant regrouper l'ensemble des habitants et acteurs du territoire, la question est : comment ses membres sont-ils choisis ? L'une des conditions est de ne pas tomber dans un échantillonnage au hasard, ni dans le choix de représentants porte-paroles de classes sociales de type syndicaliste.

L'Association de préfiguration du Pays Pic Saint-Loup- Haute Vallée de l'Hérault, a proposé de s'appuyer, lors de la réflexion sur la mise en place du Conseil de Développement, sur une définition d'un acteur du territoire à partir d'un certain nombre de critères croisés :

- il habite ou agit habituellement sur le territoire (cette définition dépasse la notion identitaire de citoyenneté)
- en tant que partenaire du Pays au sein du Conseil de développement son activité revêt un caractère économique ou social
- cette activité constitue un apport direct ou indirect à la vie du Pays
- il assume la responsabilité (civile et morale) de son projet.

Les acteurs du territoire, membres du Conseil de Développement, doivent donc accepter de discuter et réfléchir sur leur expérience et leur vécu sans a priori « politique ». En effet, il s'agit de poser les problèmes et non de les dissoudre. Sur cette base, ils doivent prendre la responsabilité d'une implication comme force de proposition pour le Bien Collectif et non pour l'intérêt particulier.

- Les ambiguïtés de la participation

Comme le souligne Patrice Duran (ENS), la notion de participation est relativement délicate à mettre en application. En effet, même si il apparaît clair aujourd'hui qu'une action publique efficace va de pair avec une implication forte des acteurs du territoire, la participation ne doit cependant pas rester une notion abstraite. Elle n'a d'intérêt que pour résoudre des problèmes concrets vécus sur le territoire. Or, l'aspect évolutif de ces problèmes rend dangereuses la pérennisation et l'institutionnalisation de groupes participatifs. Or, la participation ne sera efficace que si les personnes impliquées dans la réflexion sont les personnes directement touchées par le problème pris en considération.

Dans la démarche de Pays, l'un des risques est que le Conseil de Développement devienne un conseil de « sages » peu à peu de plus en plus déconnecté des problèmes du moment. Afin de se prémunir contre ce risque, l'Association de préfiguration du Pays Pic Saint-Loup- Haute Vallée de l'Hérault a proposé de faire participer à chaque réflexion du Conseil de Développement sur un problème précis, des personnes ressources issues du territoire et les plus aptes à parler sur ce sujet.

b – le projet de Pays du Pic St-Loup- Haute Vallée de l'Hérault

Historique du projet

- **dès 1997**, les premières réflexions ont été engagées pour la création d'un Pays sur la zone nord-montpelliéraine,
- **depuis le milieu des années 80**, il existait sur ce territoire deux chartes intercommunales de développement et d'aménagement (charte de la « Haute Vallée de l'Hérault » regroupant les communes des cantons de Saint-Martin-de-Londres et Ganges, et la charte « Pic Saint-Loup- Sillon du Lez- Hortus » - CODEPIC - regroupant les communes des cantons des Matelles et de Claret) ainsi qu'un Pays d'Accueil Touristique (inscrit sur le territoire des deux chartes),
- **fin 2000**, fusion des chartes intercommunales avec le Pays d'Accueil fondant ainsi de l'Association de préfiguration du « Pays Pic Saint-Loup- Haute Vallée de l'Hérault » et son assiette territoriale,
- **26 juillet 2001** : dépôt en préfecture du dossier pour la reconnaissance du périmètre d'étude du « Pays » dans le cadre du décret d'application de la LOADDT du 25 juin 1999, le périmètre d'étude rassemblait 41 communes (700 km²) pour près de 29 000 hab. Il comprenait les communautés de communes des « Cévennes Gangeoises », de « l'Orthus » et de « Séranne- Pic Saint-Loup » ainsi que les 14 communes du SIVOM du Pic Saint-Loup,
- **février 2002 à février 2003** : concertation pour l'élaboration de la Charte de développement du Pays « Pic Saint-Loup- Haute Vallée de l'Hérault » réalisée dans les conditions d'un Conseil de Développement (130 participants, 30 réunions),
- **début 2003** : retrait de la Communauté de Communes des Cévennes Gangeoises de l' Association pour une adhésion au périmètre du « Pays Cévennes et Hauts Plateaux »,
- **décembre 2003** : approbation du projet de Charte de développement et des principes de la constitution du Conseil de Développement par l'Assemblée Générale de l'Association de préfiguration du Pays,
- **31 décembre 2003** : retrait de la Communauté de Communes de l'Orthus de l'Association de préfiguration du Pays,
- **1er janvier 2004** : l'adhésion de la Communauté de communes « Ceps et Sylves » à l'Association de préfiguration du Pays,
- **1er janvier 2004** : extension du périmètre de la Communauté de communes du

Pic Saint-Loup avec l'intégration de trois nouvelles communes sorties de la Communauté d'Agglomération de Montpellier (Saint-Gély-du-Fesc, Saint-Clément-de-Rivière, Teyran),

- **octobre 2004** : candidature à la reconnaissance du territoire « Pic Saint-Loup-Haute Vallée de l'Hérault » en tant que « Pays » dans le cadre de la Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 auprès du Préfet de région,
- **février 2005** : avis défavorable du Conseil général et du Conseil régional sur le périmètre du Pays. Refus du préfet.

La Charte de développement du Pays

La Charte de développement a été élaborée dans une démarche participative. Près de 130 acteurs du territoire y ont participé, dont environ 27% d'acteurs de l'économie locale, 29% d'acteurs institutionnels locaux (élus, organismes para-publics...) et 27% d'acteurs associatifs. Entre janvier 2002 et mars 2003, plus de 30 réunions des groupes de travail et 20 entretiens individuels ont été réalisés. Les membres de l'association validaient le projet de Charte lors de la réunion de l'Assemblée générale du 18 décembre 2003. Face à la recomposition du périmètre du Pays dont le projet venait d'être défini, le Conseil d'administration de l'Association décidait, début 2004, une validation de la Charte par la Communauté de communes Ceps et Sylves, nouvelle adhérente, et par la Communauté de communes du Pic Saint-Loup qui accueillait depuis le 1er janvier 2004 trois nouvelles communes. La validation définitive s'est faite en juin 2004.

L'élaboration de la Charte du Pays Pic Saint-Loup- Haute Vallée de l'Hérault s'est déroulée en trois étapes distinctes : le diagnostic de territoire, la définition du pays souhaité dans un avenir de 20 ans, la stratégie concertée mise en place.

Le diagnostic s'appuie sur la mise en évidence d'une part des ressources et des handicaps du territoire et d'autres part sur les opportunités et les menaces. Ces différents éléments sont ensuite analysés pour essayer de comprendre leur inter-relation.

Nous reprendrons ici quelques extraits de la conclusion de ce diagnostic de territoire.

« Patrimoine, dynamisme, créativité sont les éléments structurants du territoire. (...) Ces éléments influencent fortement le potentiel touristique.

Ils induisent en résultat du territoire des démarches de qualité autour de la viticulture et des réseaux d'entreprise, et, une économie résidentielle en développement, facteur d'attachement et de savoir-faire.

Patrimoine, dynamisme et créativité sont cependant aliénés par les obstacles à la valorisation du patrimoine qu'est en particulier la périurbanisation rapide et par le manque de convergence des acteurs sur l'environnement. L'économie locale et résidentielle voit son développement être freinée par un certain nombre d'éléments : l'insuffisance d'équipement du territoire, le tissu économique faible, la pression foncière.

La sphère publique a un rôle déterminant. C'est en effet d'elle que dépend la capacité à réguler ou contrer les handicaps et menaces qui parasitent les éléments structurants autour du patrimoine (...) et d'impulser le travail de partenariat et d'échanges. (...)

Les opportunités sont importantes en particulier le maillage du territoire, le captage des flux (TGV, aéroport, autoroutes) qui peuvent rejaillir sur la valorisation du patrimoine et le potentiel touristique, tout comme le projet de Pays et les projets structurants autour du patrimoine. Les difficultés sont peu influentes actuellement mais nombreuses. (...)

Le territoire produit des résultats positifs importants. Il comporte, à travers certaines opportunités bien placées (...), les ingrédients de son amélioration sensible. Ses atouts passent par la concrétisation de ces opportunités et cette concrétisation dépend fortement de la capacité de la sphère publique à s'en saisir. »

Les principales caractéristiques du **Pays souhaité** ont été regroupées en 9 points :

- une organisation du pays efficace,
- un territoire de projet, un lieu d'échange,
- une urbanisation maîtrisée,
- des patrimoines et une identité partagée,
- des ressources protégées et valorisées,
- des formations adaptées,
- un sentiment d'appartenance, un esprit d'ouverture et d'accueil,
- des activités diversifiées de qualité en complémentarité avec Montpellier et Nîmes,
- des agricultures spécialisés selon les zones.

Les trois grands thèmes de changement entre le diagnostic et le pays souhaité sont :

- la gestion, la coopération et le patrimoine,
- la qualité, l'adaptation, l'ouverture,
- l'urbain, la sociabilité et l'appartenance.

Suite, aux réunions et ateliers de travail, **la stratégie proposée** pour obtenir ce pays souhaité s'organise autour de trois axes :

Axe 1 : proposer une nouvelle organisation sociale et urbaine harmonieuse.

Axe 2 : renforcer les activités artisanales, agricoles, industrielles et tertiaires et leur diversité.

Axe 3 : partager les patrimoines en mobilisant les compétences et les organisant.

c - Analyse de l'échec

A partir du moment où les communes de Saint-Gély-du-Fesc, de Saint-Clément-de-Rivière et de Teyran ont quitté l'agglomération de Montpellier et ont rejoint la communauté de communes du Pic Saint-Loup, un conflit s'est élevé entre les élus sur le point de savoir si le Conseil de Développement devait s'inscrire dans le cadre d'une association Loi 1901 ou dans le cadre d'un syndicat mixte intercommunal. Par ailleurs, le conflit portait sur la représentativité respective des communautés de communes au sein de la structure. Rappelons que la communauté de communes du Pic Saint-Loup avaient alors une population de plus de 30000 habitants alors que celles de l'Orthus et de Séranne-Pic Saint-Loup avaient respectivement 2800 et 4200 habitants (INSEE, 1999).

C'est sur ces deux points que l'émergence du pays a échoué. Deux conseillers généraux

ont craint de perdre par ce biais l'essentiel de leurs prérogatives cantonales. Ils se sont donc opposés par étape aux choix de l'association comme modalité d'hébergement du Conseil de Développement. Des garanties leur avaient cependant été fournies sur le point de la représentativité et d'autre part la Charte de développement était maintenue au détail près dans sa forme originelle malgré l'arrivée des nouvelles communes. Précisons que le Conseil de Développement ne peut être présidé par un élu alors que la structure (que ce soit une association ou un syndicat mixte) doit l'être.

Ce conflit a entraîné un refus par le département de continuer à fournir une aide à l'association de préfiguration du Pays. Cette association a été amenée à procéder à deux licenciements économiques et à se mettre en sommeil dans l'attente d'une évolution de la situation.