

# La profession agricole dans le système d'acteurs de l'aménagement et du développement de l'aire urbaine toulousaine

Sandrine Bacconnier<sup>a</sup> et Isabelle Duvernoy<sup>b</sup>

Cet article est issu de travaux restitués dans le n° 8 des Cahiers de la multifonctionnalité « Agriculture Périurbaine » <http://www.inra.fr/sed/multifonction/>

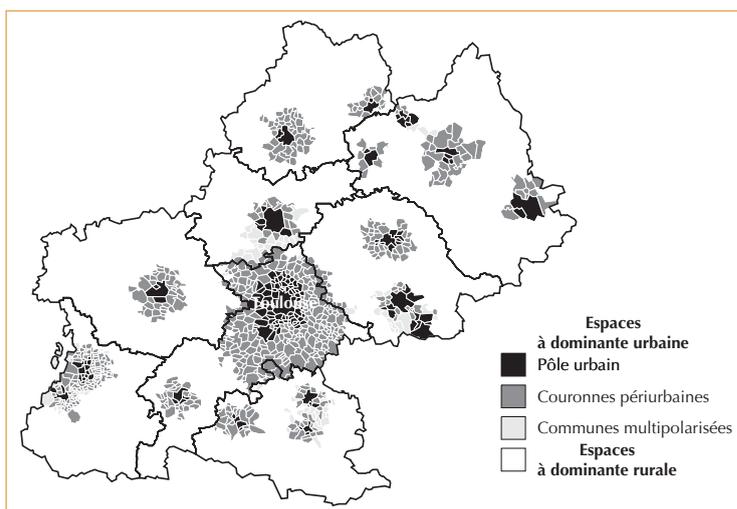
*L'urbanisation croissante des territoires crée des espaces périurbains, où se côtoient villes et campagnes. Les politiques d'aménagement et de développement territorial doivent désormais intégrer dans leurs projets les relations agriculture-ville, la question de la viabilité des espaces agricoles périurbains et de leur poids économique. À travers l'analyse de documents d'aménagement et d'urbanisme complétée par des entretiens auprès des acteurs territoriaux et agricoles, les auteurs nous proposent ici d'étudier à l'échelle de l'agglomération toulousaine la prise en compte de l'espace et de l'activité agricole dans l'action publique d'aménagement.*

L'aire urbaine de Toulouse, telle que définie au recensement de la population de 1999 (figure 1), connaît une forte croissance de sa population depuis les années 1980. C'est d'ailleurs une des villes françaises dont la population a crû le plus vite entre 1990 et 1999, avec un taux annuel de croissance de 1,6 %, dépassé uniquement par l'aire urbaine de Montpellier (1,9 %). Elle représente la majeure partie de la population urbaine de la région Midi-Pyrénées en 1999, 917 300 habitants sur 1 597 249 habitants (Progetti, 2001).

Cette croissance est marquée par un étalement important de l'aire urbaine, qui passe de 255 à 342 communes de 1990 à 1999. La densité de logements est plus faible que dans les autres grandes villes, que ce soit dans la commune de Toulouse (19 logements/ha) ou dans l'aire urbaine (1,1 logements/ha) ; l'urbanisation des communes périurbaines se développe quasi exclusivement avec des maisons individuelles.

L'emploi dans l'aire urbaine est en forte progression de 1990 à 1999 (+ 1,5 % par an), en particulier sous l'effet de la forte progression du secteur tertiaire qui représente désormais 77 % des emplois. L'emploi dans l'agriculture est en régression : il ne représente plus que 2 % sur l'ensemble de l'aire urbaine, avec toutefois un certain maintien dans la couronne périurbaine (11 % des emplois) (INSEE-AUAT, 2003).

Néanmoins, les espaces agricoles sont encore majoritaires sur l'aire urbaine, puisqu'ils représentent plus de 60 % de sa surface au recensement



▲ Figure 1 – Zonage en aires urbaines de Midi-Pyrénées au recensement de la population de 1999 (source : INSEE, 1999).

de l'agriculture de 2000 (1/3 des surfaces du pôle urbain, plus de 2/3 des surfaces de la couronne périurbaine). La surface exploitée par l'ensemble des exploitations agricoles a faiblement diminué (- 36 %, qui n'est que légèrement supérieure au taux d'évolution national) en comparaison avec la diminution du nombre d'exploitations (tableau 1, p. 64). Les grandes cultures (céréales et oléo-protéagineux) sont majoritaires dans l'aire urbaine (217 800 ha en 2000, pour 250 ha en maraîchage et 2 000 ha en vignes), tandis que l'élevage et les cultures spécialisées (maraîchage et arboriculture) sont en déclin (RGA, 1979, 1988 et 2000 ; INSEE-AUAT, 2003).

## Les contacts

a. UMR Dynamiques rurales, université Toulouse-Le Mirail, 5, allées Antonio Machado, 31058 Toulouse Cedex 9

b. INRA, UR Sciences pour l'action et le développement, BP 27, 31326 Castanet-Tolosan Cedex

▼ Tableau 1 – Nombre et évolution du nombre d'exploitations agricoles (EA) et d'exploitations agricoles professionnelles (EA prof.) dans l'aire urbaine toulousaine telle que définie au recensement de la population de 1999 ; évolution de la surface agricole utile (SAU) des exploitations et proportion de SAU dans la surface des communes (source : ministère de l'Agriculture-SCEES, recensements de l'agriculture 1979, 1988, 2000 ; INSEE, zonage en aires urbaines au recensement de 1999).

	Pôle urbain (72 communes)	Couronne périurbaine (268 communes)	Aire urbaine (340 communes*)	Midi-Pyrénées (3 018 communes)
Nombre d'EA en 2000	945	4 392	5 337	60 053
Taux d'évolution du nombre EA de 1979 à 1988	- 17,3 %	- 11,7 %	- 12,9 %	- 15,8 %
Taux d'évolution du nombre EA 1988 à 2000	- 46,3 %	- 32,8 %	- 35,7 %	- 31,6 %
Nombre EA prof. en 2000	379	2 199	2 578	33 244
Taux d'évolution de la SAU des EA de 1979 à 1988	- 10,6 %	- 3,7 %	- 4,6 %	- 2,9 %
Taux d'évolution de la SAU des EA de 1988 à 2000	- 19,2 %	- 3,8 %	- 5,7 %	- 1,7 %
% des surfaces des communes en SAU en 2000	33,4 %	69,4 %	62,1 %	51,7 %

\* Seules les communes situées en Midi-Pyrénées ont été prises en compte.

NB : Le secret statistique entraîne une sous-estimation du nombre d'exploitations présentes dans l'aire urbaine.

### Approche et objectif de l'étude

Malgré une forte croissance et un fort étalement urbain de l'agglomération toulousaine, les surfaces agricoles sont encore importantes. Une part de plus en plus importante de la littérature sur l'agriculture périurbaine pose que son maintien dépend non seulement de facteurs structurels (comme l'évolution du marché foncier), mais également de facteurs sociopolitiques et culturels qui vont conditionner la façon dont les espaces agricoles seront intégrés à la ville (Donadieu et Fleury, 2003). La réflexion actuelle sur le développement durable des villes, en portant une attention croissante aux espaces ouverts dans la ville, ferait partie de ces facteurs. En nous appuyant sur les travaux sur la territorialisation de Raffestin (1986), nous avons donc considéré la façon dont l'activité agricole et ses espaces s'insèrent dans le territoire et le projet urbain. Cet auteur adopte une conception dynamique du territoire, résultant d'une « mise en forme » (par l'activité sociale des individus dans l'espace) et d'une « mise en sens » (par les représentations sociales, en partie inscrites dans l'espace) de sa construction permanente. La théorie de la territorialisation de Raffestin nous

permet de considérer l'activité agricole comme « territorialisée » et de poser la question de la façon dont elle redéfinit sa place (son empreinte spatiale) et son sens (les représentations sociales mobilisées par les acteurs qui vont qualifier ces espaces) dans les territoires périurbains. Notre travail s'articule autour de l'hypothèse générale suivante : l'agriculture ne peut se maintenir dans des contextes périurbains qu'à la condition que les espaces agricoles soient identifiés et inclus dans les projets d'aménagement et d'urbanisme en tant que tels. L'action d'aménagement est un lieu de mise en forme et de mise en sens des espaces agricoles, et au-delà d'eux de l'activité agricole périurbaine, par un collectif mixte d'acteurs, où la profession agricole est loin d'être dominante.

Nous cherchons donc à identifier les représentations de l'espace agricole qui ont cours dans l'action d'aménagement du territoire et la participation des acteurs agricoles à ce processus d'action publique. Cet article est plus précisément consacré à l'analyse des documents d'aménagement et d'urbanisme à différentes échelles territoriales.

## Matériels et méthodes

Notre zone d'étude est l'aire urbaine de Toulouse, considérée comme l'échelle d'extension actuelle de la ville par les acteurs de l'aménagement toulousain (à tel point que l'agence d'urbanisme a changé de nom pour s'appeler désormais « Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire de Toulouse aire urbaine »). Au sein de cette aire d'étude, nous étudions dans ce texte les documents de planification élaborés à des échelles supra-communales.

Pour compléter cette analyse de documents, nous avons réalisé des entretiens auprès d'acteurs municipaux, intercommunaux et des collectivités territoriales en charge de la conduite des politiques d'aménagement, des techniciens et conseillers agricoles ainsi que des représentants professionnels. Les entretiens menés auprès des acteurs des communes et des intercommunalités (maires, secrétaires de mairie, conseillers municipaux, chargés d'études, ingénieurs...) portent sur le processus d'élaboration des documents d'aménagement et d'urbanisme, sur la politique communale ou supra-communale en matière d'aménagement de l'espace et sur la manière dont les espaces agricoles sont pris en compte dans les politiques communales et intercommunales. Les entretiens menés auprès de la profession agricole (Chambre d'agriculture, syndicats...) portent plus particulièrement sur la participation de la profession agricole ainsi que sur sa capacité à se positionner en tant qu'interlocuteur pertinent dans l'action d'aménagement.

## La place de l'agriculture dans la planification à l'échelle de l'agglomération

### L'organisation territoriale toulousaine : un schéma en « marguerite »<sup>1</sup>

Depuis les années 1960, l'agglomération toulousaine connaît une forte évolution démographique, mais la conduite de politiques d'aménagement à une échelle supra-communale mettra longtemps à être envisagée. L'étendue de la commune de Toulouse (12 000 ha) la dispense de négocier son extension avec les communes voisines et les oppositions politiques, de la ville « centre » et des communes périphériques, entravent l'émergence d'une structure de gestion à l'échelle de l'agglomération. Le SICOVAL (Syndicat intercommunal des coteaux de la vallée

de l'Hers), groupement de six communes au sud de Toulouse, est créé en 1975 et se lance très vite dans une réflexion sur la coopération intercommunale et la gestion du territoire, qui se concrétisera par la construction d'un important parc d'activités dont la taxe professionnelle sera partagée entre les communes dès 1980. Le reste de l'agglomération demeure indifférent au thème de la coopération intercommunale et envisage des solutions ponctuelles en réponse aux problèmes urbains, dans le domaine des transports (création d'un syndicat mixte) ou d'autres services pour la gestion desquels sont mis en place des SIVU<sup>2</sup> ou des SIVOM<sup>3</sup> (Estèbe et Jaillot, 1999). Finalement, en 1992 est créé le district du grand Toulouse, regroupant 15 communes. La même année, le SICOVAL forme une communauté de 33 communes qui englobe les communes rurales de ses cantons adhérents. En 2001, ces deux entités se transforment en communautés d'agglomération ; la communauté d'agglomération du grand Toulouse englobe alors 25 communes. La troisième communauté d'agglomération de l'aire urbaine, celle du Muretain (15 communes), est créée en 2004.

### L'aménagement : travailler à l'échelle de l'aire urbaine

Cette absence d'intercommunalité identifiée à l'échelle de l'agglomération depuis les années 1970 sera toutefois atténuée par « des formes de pilotage et de régulations partielles et/ou sectorielles »<sup>4</sup>, (notamment en terme de planification urbaine) assurées par l'État et ses services extérieurs, l'Agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine (AUAT), les syndicats intercommunaux, les syndicats mixtes chargés de l'élaboration de documents d'urbanisme, mais aussi des organismes comme les SEM<sup>5</sup>... « qui ont permis sinon d'organiser et de planifier la croissance urbaine, du moins d'accompagner celle-ci sans qu'éclatent de graves crises ni qu'apparaissent des blocages ou des dysfonctionnements trop importants »<sup>6</sup>.

Les différents organismes chargés de l'urbanisme supra-communal insisteront à maintes reprises sur ce hiatus entre organisation territoriale et échelle pertinente pour la planification. Nous avons d'ailleurs observé la même hésitation entre un projet de SCOT<sup>7</sup> unique pour l'ensemble de l'aire urbaine et plusieurs SCOT « en pétales » qui sont finalement retenus, autour de celui du grand Toulouse<sup>8</sup>.

1. J.-L. Guigou estimait qu'il y avait en 2000 trois modes de regroupements de communes : « cellulaire » (la ville centre englobe sa périphérie), « en marguerite » (le pôle urbain entouré par des communautés de communes plus rurales) et un ensemble de communautés de communes sans agglomération urbaine (Chauchefoin, 2000).

2. Syndicat intercommunal à vocation unique.

3. Syndicat intercommunal à vocation multiple.

4. Étude effectuée par les équipes du Centre interdisciplinaire des études urbaines (CIEU) et du Centre d'étude et de recherche travail, organisation, pouvoir (CERTOP), pour la Direction de l'Aménagement région Midi-Pyrénées, mars 1995 : L'intercommunalité dans la région Midi-Pyrénées.

5. Société d'économie mixte.

6. Ibid., p. 34.

7. Schéma de cohérence territoriale.

8. Réunion du groupe de réflexion « aire urbaine de Toulouse », 18 déc. 2002, Labarthe-sur-Lèze.

## L'agriculture dans les schémas d'aménagement

### LE SCHÉMA DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME (SDAU) DE 1982

Selon Coppolani (1998), dans les plans d'urbanisme de l'après-guerre (Plan Nicod de 1947 et Plan d'urbanisme directeur [PUD] de 1962 portant sur des surfaces inférieures à celle de la commune de Toulouse), l'espace rural est réservé à l'agriculture. Les constructions y sont « destinées au logement des agriculteurs et aux bâtiments d'exploitation »<sup>9</sup>. Dans le PUD de 1962, la réglementation de la zone rurale était précisée de façon à éviter tout lotissement ou ensemble de logements important, mais en laissant une possibilité de développement aux zones déjà équipées. Des mesures spéciales de protection concernaient la zone maraîchère du nord, les Ramiers en bordure de Garonne, les vallées de l'Hers et du Touch et divers parcs et espaces boisés de moindre dimension.

À partir des années 70, l'espace agricole apparaît moins comme un espace support d'une activité économique. Dans le SDAU approuvé en 1982<sup>10</sup> et élaboré sur 63 communes (CLAU, 1982, p. 33), l'habitat dispersé est déjà identifié comme un problème pour l'agglomération. Le rôle de l'agriculture pour gérer l'espace est mis en avant. L'opposition entre ville et campagne est bien marquée : la ville « cadre minéral de la vie quotidienne et des activités » du citadin s'oppose à la campagne, où le « citadin éprouve le besoin de retrouver les valeurs perdues », mais « la campagne recule sans cesse et l'espace périurbain désorganisé s'étend et finit par la rendre inaccessible ».

Toutefois, la campagne n'est pas décrite comme un espace habité, mais plutôt en termes de paysages, voire d'espaces naturels. Elle apparaît au titre des « zones rurales » dans le chapitre « Environnement à préserver » (p. 44 du SDAU), à côté des coupures vertes et des sites naturels. Quand l'agriculture est abordée en tant qu'activité économique, (de façon nettement moins développée que les activités de gravières), le constat est celui d'un « déclin rapide sans doute inévitable ». Une politique de soutien à l'emploi agricole est évoquée mais « les moyens indispensables à mettre en œuvre dépassent parfois ceux de l'agglomération » (p. 75). Si, en fin de document, les espaces agricoles sont assimilés aux coupures vertes de l'agglomération, leur préservation est laissée aux documents communaux et aux actions des communes.

Bien que la croissance démographique ait été en deçà de ses prévisions, la consommation maximale de territoire prévue pour l'urbanisation par le SDAU a été atteinte du fait de la grande latitude laissée aux communes pour son interprétation. Le SDAU est mis en révision dès 1984. Lorsqu'en 1989, le SMEAT<sup>11</sup> est créé – syndicat mixte pour entreprendre et mettre en œuvre la révision du schéma directeur de l'agglomération toulousaine – le nouveau périmètre n'est toujours pas arrêté.

### LE BILAN DU SDAU DE 1982

Le document d'étape « Bilan et Perspectives » de l'AUAT (1993) souligne la spécialisation fonctionnelle des territoires au détriment de la mixité sociale et renouvelle le constat d'un fort étalement urbain dans le périmètre du SDAU.

Si le terme « agriculture périurbaine » (AUAT, 1993, p. 69) apparaît pour la première fois dans ce document, si « l'image séduisante de »ville-campagne« » (ibid., p. 67) de Toulouse est soulignée, cette agriculture semble vouée à disparaître. Cette activité est toutefois identifiée comme un enjeu pour le territoire, pour sa contribution à la gestion de l'espace et à l'équilibre des paysages périurbains (ibid., p. 80). En perspectives, l'agriculture est listée dans la préservation du patrimoine rural, ce qui suppose de valoriser trois fonctions : la gestion de l'espace, la production de produits de qualité, la fonction d'accueil, d'animation et de services aux habitants. Toutefois, l'urbanisation des zones agricoles est prévue dans le même temps (ibid., p. 105).

### LE SCHÉMA DIRECTEUR DE 1998

Pour réorganiser le développement de l'agglomération, le schéma directeur proposait une structuration en étoile, autour des principaux axes routiers. Limité aux 63 communes du SDAU de 1982, il a adopté une représentation des zones à urbaniser avec une très faible précision géographique (pixels de 9 ha) : deux éléments qui ont favorisé la poursuite de l'étalement urbain.

Le document définitif expose la volonté de « développer un projet pour l'agriculture périurbaine » autour de trois points : un triple enjeu – environnemental, économique et social ; fixer une limite urbain-rural ; établir une politique publique d'accompagnement (SMEAT, 1998, p. 107).

9. Plan Nicod adopté en 1947.

10. La Commission locale d'aménagement et d'urbanisme (CLAU), nouvel organisme local mis en place en 1969, met à l'étude le SDAU en 1971. La CLAU est présidée par le Préfet et est composée d'élus et de représentants des administrations et des services publics concernés.

11. Syndicat mixte d'études et d'aménagement de l'agglomération toulousaine.

Le document envisage l'évolution de l'agriculture périurbaine davantage sous l'angle de ses rapports avec la ville que sous l'angle des évolutions agricoles générales ; il insiste sur une production de qualité destinée au marché local et sur le rôle culturel de l'activité. Le rôle de l'agriculture dans la structuration de l'espace et la limitation de l'extension urbaine est réitéré, *via* une inscription dans les documents d'urbanisme : des « zones d'activité agricole » pérennisées permettraient de « lever l'ambiguïté qui règne sur la vocation future de ces terres ». La mise en œuvre « d'une politique publique d'accompagnement » est envisagée avec la contribution de l'ensemble des partenaires « des différentes filières agricoles périurbaines ». Le cadre intercommunal et la mise en place d'une structure de gestion foncière sont évoqués comme cadre privilégié de partenariat pour la gestion de ces espaces et la rémunération des agriculteurs est évoquée.

Pourtant, la description détaillée des secteurs géographiques met surtout en avant la vocation environnementale des espaces agricoles (Tolron et Giraud, 2001).

En 2000, une nouvelle révision du schéma directeur a été effectuée pour inscrire les zones d'aménagement liées à l'aéronautique au nord-ouest de l'agglomération ; l'agglomération de Toulouse est donc dotée d'un SCOT qui couvre 59 communes. En 2005, l'ensemble des collectivités locales de l'aire urbaine se sont prononcées pour l'élaboration de 4 SCOT sur le périmètre de l'aire urbaine : un SCOT central (118 communes), un SCOT Lauragais (61 communes), un SCOT Sud (99 communes) et un SCOT Nord (62 communes).

À la lecture de ces documents, on voit donc progressivement émerger le thème du maintien d'une agriculture en parallèle au développement de la ville. Si c'est sa contribution à l'environnement et à la gestion de l'espace qui est particulièrement mise en avant, petit à petit d'autres fonctions potentielles pour la ville sont citées. Cependant, lorsqu'un projet agricole est évoqué, son contenu (et son financement) paraissent laissés au bon vouloir des collectivités territoriales.

### La profession agricole actrice du développement des espaces périurbains

Les relations qui sont en train de s'établir entre agriculture, aménagement et urbanisme sont nettement identifiées par les organismes de développement agricole.

#### UNE PRISE DE CONSCIENCE DE LA PROBLÉMATIQUE PÉRIURBAINE DANS LES ANNÉES 90

La question du devenir de l'agriculture en proximité de Toulouse a émergé de l'AUAT le jour où un chargé d'étude, de formation agricole, a interpellé la Chambre d'agriculture en 1993 sur la quantité d'espaces agricoles encore présents dans le périmètre du SDAU, et visibles sur les images satellites. « *Le constat est parti du premier travail qui avait été fait par l'AUAT qui avait été de dire dans les 63 communes concernées par le schéma directeur, (...) il y a 60 000 ha là-dedans et l'agriculture en 1990 en occupait encore la moitié, c'est-à-dire dans un territoire où on fait un schéma directeur, l'agriculture occupe encore la moitié de l'espace (...). Donc c'était quand même un constat relativement fort (...)*<sup>12</sup> ». Ces espaces agricoles étaient de fait mal connus de la Chambre d'agriculture, qui a fermé progressivement ses permanences, en les regroupant dans les cantons les plus ruraux. « *On s'est rendu compte en mobilisant tous ces conseillers qui travaillaient dans la couronne toulousaine qu'eux-mêmes connaissent parfois relativement peu les exploitations agricoles de cette zone, (...) on intervient très peu souvent dans le milieu périurbain, les agriculteurs périurbains on les connaît moins*<sup>13</sup> ».

Les travaux de Peral (1998) montrent que la participation de la profession agricole au processus d'élaboration du document n'était pas assurée : « *en termes d'enjeux politiques, la profession agricole n'était pas du tout représentée. L'agglomération est très jeune et beaucoup d'élus sont issus de l'aéronautique ou du milieu scientifique. Ils n'ont pas de fibres « terroir » et ont très longtemps considéré les espaces agricoles comme des espaces « vides » ou « inoccupés ». Les décideurs sont des citoyens qui ont une vision urbaine non rattachée au territoire, même dans les communes plus rurales. Il y a une discontinuité historique entre l'espace (agricole) et la représentation politique* »<sup>14</sup>. Depuis 1994, diverses commissions « agriculture périurbaine », regroupant profession agricole (Chambre d'agriculture, syndicats, ADASEA<sup>15</sup>, SAFER<sup>16</sup>), intercommunalités, services de l'État et AUAT se sont réunies pour faire un diagnostic de cette agriculture (sous-commission du SMEAT) voire « *pour essayer de réfléchir un petit peu sur l'évolution de l'agriculture périurbaine*<sup>17</sup> » (commission créée par la Chambre d'agriculture). Elles ont été dissoutes après le dépôt du schéma directeur et les élections de la Chambre de 2001. En fait, à l'époque, il n'y avait pas de consensus au

12. Entretien technicien Chambre d'agriculture, 2001 et 2004.

13. Entretien technicien Chambre d'agriculture, 2001.

14. Entretien mené par A. Peral auprès de l'AUAT, 1998.

15. Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

16. Société d'aménagement foncier et d'établissement rural.

17. Entretien technicien Chambre d'agriculture, 2001.

sein de la Chambre d'agriculture sur cette question. Celle-ci s'est depuis dotée d'une commission « territoire » qui travaille cette question en interne et doit élaborer une politique concernant spécifiquement l'agriculture périurbaine avant de reprendre le dialogue avec les autres partenaires.

#### DES ACTIONS CENTRÉES AUTOUR DU CONTRÔLE DU FONCIER AGRICOLE

Depuis une dizaine d'années, la principale action de la Chambre d'agriculture de la Haute-Garonne en faveur du maintien d'une agriculture périurbaine passe par le contrôle de l'évolution du foncier agricole, en veillant à ce que la profession soit présente lors des discussions des différents documents d'urbanisme, à l'échelle communale<sup>18</sup> et à l'échelle de l'aire urbaine. Cette action en matière d'urbanisme se construit à plusieurs échelles d'intervention : au niveau communal, un technicien et/ou un conseiller agricole participe au processus de révision voire d'élaboration du document d'urbanisme ; un élément important de cette participation est la constitution d'un diagnostic agricole qui permet d'établir un état des lieux de l'activité dans la commune. À l'échelle de l'aire urbaine, une convention avec l'AUAT formalise un cadre de travail commun sur des questions agricoles. Autre fait important : la Chambre d'agriculture est consultée depuis 1998 par la DDE<sup>19</sup> sur l'ensemble des certificats d'urbanisme et permis de construire en zone agricole. Enfin, cet organisme professionnel est très impliqué dans la formation des agriculteurs élus, afin de les préparer à maîtriser les éléments techniques de ces discussions, en organisant des formations ad hoc.

#### De nouveaux acteurs dans le développement agricole

En parallèle, et parfois en partenariat, certaines collectivités locales identifient l'agriculture comme une activité importante pour leur identité et leur économie, tandis que d'autres l'incluent dans leur projet d'urbanisation en tant qu'espace public. Les actions menées par la communauté d'agglomération du SICOVAL pour prendre en compte le fait agricole sont tout à fait exemplaires.

#### L'EXEMPLE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU SICOVAL

##### La charte d'aménagement

Le SICOVAL, rejoint par 26 communes rurales en 1992, intègre à ses préoccupations la question

des espaces agricoles et naturels et mène une réflexion forte sur l'aménagement de son territoire. Les élus du SICOVAL ont initié une politique originale de planification spatiale concrétisée par une charte d'aménagement de l'espace élaborée en 1993, résultat d'une vaste concertation communale et intercommunale qui a nécessité plus de 250 réunions (Bouscarat-Glain, 2002). La charte établit trois zones d'affectation des sols :

- les espaces actuellement urbanisés, ainsi que les zones urbanisables pour les communes dotées de POS/PLU<sup>20</sup> (20 % des surfaces du SICOVAL) ;
- les espaces définitivement protégés de l'urbanisation, consacrés aux activités agricoles et aux espaces naturels (60 % des surfaces du SICOVAL) ;
- les espaces non encore attribués, dits « zones blanches » auxquels les communes affecteront ultérieurement une destination, en décidant de les protéger ou de les ouvrir à l'urbanisation dans le cadre d'une concertation (20 % des surfaces du SICOVAL).

Cette charte fixe la protection de certains espaces naturels et agricoles sur des pas de temps plus longs que les documents d'urbanisme communaux, souvent mis en révision dans les espaces périurbains. En tant que telle, elle n'a pas de valeur juridique, ce qui explique que les options d'aménagement prises au niveau des communes n'aient pas toujours été respectées. Néanmoins, comme elle synthétise les décisions d'aménagement du SICOVAL, elle a été progressivement intégrée dans les schémas directeurs au niveau de l'agglomération de Toulouse, avec lesquels les documents communaux doivent être compatibles. L'ensemble du SICOVAL est désormais inscrit dans le périmètre du SMEAT.

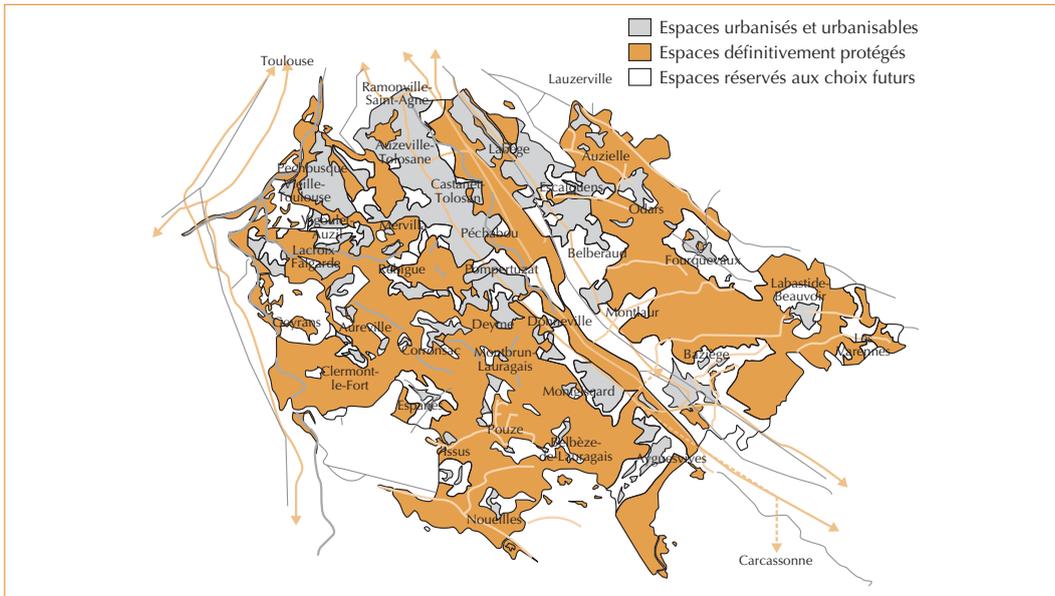
#### Une politique d'installation agricole

Un premier diagnostic de situation de l'agriculture est réalisé en 1994, une occasion pour le SICOVAL de solliciter la profession agricole pour en faire l'analyse : « en 94 (...) la communauté de communes du SICOVAL a créé une commission agriculture et développement rural ; à l'époque elle s'appelait commission agricole, et le SICOVAL a fait une grande enquête sur la situation des exploitations agricoles, quels étaient les agriculteurs, les propriétaires, quel était le devenir de l'agriculture sur le territoire

18. Deux tiers des communes de l'aire urbaine sont couvertes par des documents d'urbanisme (cartes communales, plans d'occupation des sols, plans locaux d'urbanisme et SCOT-AUAT, 2003).

19. Direction départementale de l'Équipement.

20. Plan d'occupation des sols/plan local d'urbanisme.



◀ Figure 2 – La charte d'aménagement du SICOVAL adoptée en 1993 (en gris les espaces urbanisés/urbanisables ; en brun les espaces définitivement protégés ; en blanc les espaces réservés à des choix futurs). Attention : indiquer les couleurs selon infographie choisie.

du SICOVAL, ça c'était dans le cadre de l'élaboration de leur charte<sup>21</sup> ». Cette étude a montré qu'un nombre important de terres allaient changer de chefs d'exploitation en raison du manque de successeurs, incitant le SICOVAL à mener une politique d'installation, en partenariat avec l'ADASEA et la Chambre d'agriculture. Seule intercommunalité à avoir développé une réflexion en matière foncière, le SICOVAL a signé une convention de concours technique avec la SAFER en 2003 ; cette convention fixe des objectifs de surveillance du marché foncier (éviter le morcellement des exploitations), prévoit la mise en œuvre d'opérations foncières pour mettre en valeur le territoire rural et la réalisation d'études de faisabilité foncière.

Dans le prolongement de cette action, le SICOVAL appuie des projets d'installation agricole sur son territoire, généralement sur de petites surfaces. Ce sont des projets agricoles plutôt tournés vers des petites productions (maraîchage, plantes aromatiques, petits élevages, pépinières) relativement atypiques dans cette région principalement céréalière du Lauragais. Ces projets d'installation sont difficiles à mettre en œuvre du fait de la difficulté d'acquiescer à la fois le foncier non bâti et bâti pour l'installation. De plus, les commissions cantonales de la SAFER s'opposent parfois à ces installations, réalisées souvent hors cadre familial et jugées peu crédibles par rapport à l'installation ou l'agrandissement d'exploitations céréalières.

### Une collectivité locale qui utilise les outils de développement agricole

Tant dans sa politique d'aide à l'installation d'exploitations agricoles que dans d'autres domaines, cette intercommunalité utilise différents outils du développement agricole : Opération groupée d'aménagement foncier (OGAF), Fond de gestion de l'espace rural pour l'établissement d'un réseau de chemins ruraux destinés à la randonnée (des agriculteurs ont bénéficié de ces fonds pour nettoyer ces chemins, planter des haies le long de ceux-ci), projet de CTE<sup>22</sup> collectif pour entretenir les cours d'eau et diminuer les risques de crues.

21. Entretien technicien Chambre d'agriculture, 2001.

22. Contrat territorial d'exploitation.

### Discussion – conclusion

L'agriculture est désormais un élément pris en compte par les agglomérations dans leurs schémas d'aménagement (Rennes et Grenoble, par exemple). Les représentations de la campagne ou des espaces agricoles, si elles restent éloignées de celles de la profession agricole, reflètent les nouvelles formes de légitimation de cette activité dans le débat actuel sur son caractère multifonctionnel (Bertrand et Rousier, 2003 ; Soucard, 2003). Dans l'aire urbaine toulousaine, depuis la description qu'en ont fait Tolron et Giraud en 2001 – qui montrait que les espaces agricoles n'étaient pas pensés comme une donnée de l'aménagement urbain mais plutôt comme des espaces ouverts à l'urbanisation, nous voyons que

la situation de l'agriculture a changé. Une prise en compte approfondie de ce thème est manifeste dans l'aménagement à l'échelle de l'agglomération, ainsi qu'une volonté plus affirmée de la Chambre d'agriculture de soutenir cette activité. Néanmoins, on peut toujours faire le constat que la mise en œuvre d'actions en faveur du maintien

d'une agriculture dans l'aire urbaine ne rassemble que peu d'acteurs territoriaux. Il est net également que si la profession agricole à l'échelle départementale semble se doter progressivement d'une politique pour ces espaces, il n'y a pas encore de consensus en son sein sur le type d'agriculture et d'agriculteurs à soutenir. □

### Résumé

L'urbanisation croissante de la France désignée aujourd'hui par le terme de « ville étalée », produit une forme urbaine peu compacte, par la construction de résidences dans des communes naguère rurales à proximité des villes. Ce phénomène de périurbanisation est particulièrement fort en Midi-Pyrénées, où la ville de Toulouse contribue pour la plus grande part à la croissance régionale. Dans le même temps, les relations entre l'agriculture et la ville se sont modifiées, et un nombre croissant d'agglomérations intègrent désormais la question des espaces agricoles périurbains à leurs politiques d'aménagement et de développement territorial. C'est pourquoi nous proposons dans cet article d'analyser à l'échelle de l'agglomération toulousaine la prise en compte de l'espace et de l'activité agricole dans l'action publique d'aménagement. Cela revient donc à étudier les schémas directeurs successifs de l'agglomération toulousaine, les représentations de l'activité agricole qui y ont cours et la place de la profession agricole dans ces processus d'aménagement.

### Abstract

Periurbanisation in France produces spread-city urban form, with an intertwining of development and rural areas near cities. This phenomena is quite strong in the Midi-Pyrénées Region, in the south-west of France, mostly because of the growing of the city of Toulouse. In the same time, relationships between farming and city have changed, and a growing number of cities consider farm lands in the scope of their land management and land development attributions. In this paper, we propose to analyse for the Toulouse urban area the representation of farming and of farm lands in the public land management process, and the distinct stakeholders in this process, among whom the agricultural institutions.

## Bibliographie

- AUAT, 1993, *Agglomération Toulousaine, Bilan et perspectives*.
- AUAT, 1998, *Agglomération Toulousaine, Révision du schéma directeur*.
- AUAT, 2003, *Diagnostic Stratégique Toulouse Aire Urbaine*.
- BERTRAND, N., ROUSIER, N., 2003, L'agriculture face au développement économique : un combat inégal ou des politiques périurbaines à construire, *Revue de Géographie Alpine*, n° 4, p. 93-103.
- BOUSCARAT-GLAIN, N., 2002, *Développement durable : gestion des espaces naturels et agricoles dans l'intercommunalité périurbaine. SICOVAL et stratégies d'acteurs*, mémoire de maîtrise, université Toulouse Le Mirail, 248 p.
- CHAUCHEFOIN, P., 2000, Réseaux et territoires : regards sur quelques aspects de la politique nationale d'aménagement du territoire. Entretiens avec J.-L. Guigou, *Flux*, n° 39-40, p. 68-75.
- COMMISSION LOCALE D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME, 1982, *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine*.
- COPPOLANI, J., 1998, *Les plans d'urbanisme de Toulouse au XX<sup>e</sup> siècle*, mémoire de la Société Archéologique du Midi de la France.
- DONADIEU, P., FLEURY, A., 2003, La construction contemporaine de la ville-campagne, *Revue de Géographie Alpine*, n° 4, p. 19-30.
- ESTÈBE, P., JAILLET, M.-C., 1999, L'agglomération toulousaine a-t-elle jamais été moderne ? Les formes du pouvoir local à l'épreuve des mutations urbaines, *Sud-Ouest Européen*, n° 4, p. 5-14.
- INSEE-AUAT, 2003, *Atlas de l'aire urbaine de Toulouse*.
- PERAL, A., 1998, *Politique agri-urbaine à Toulouse, Émergence d'une réflexion*, DEA Économie de l'environnement, EHESS.
- PROJETTI, H., 2001, *Urbanisation croissante de la région*, INSEE Midi-Pyrénées, 6 p., n° 47.
- RAFFESTIN, C., 1986, Territorialité : Concept ou Paradigme de la géographie sociale ?, *Geographica Helvetica*, n° 2, p. 91-96.
- RATTE, C., 2003, *Les transformations de l'espace rural en Midi-Pyrénées*, INSEE Midi-Pyrénées, 6 p., n° 63.
- SOUCHARD, N., 2003, L'agriculture et la cité à la recherche d'un nouveau bien commun territorialisé ? Les exemples de Rennes Métropole et grenoble, *Revue de Géographie Alpine*, n° 4, p. 105-115.
- TOLRON, J.-J., GIRAUD, G., 2001, *L'agriculture, actrice de la ville émergente. Prise en compte des espaces agricoles et aménagement des grandes métropoles françaises*, rapport de recherches à l'appel d'offre « La ville émergente » du Plan Urbanisme Construction Architecture, METL/Cemagref, 130 p.