



**HAL**  
open science

## Alimenter les villes, un nouvel enjeu pour l'aménagement du territoire ?

Agnès Terrieux

► **To cite this version:**

Agnès Terrieux. Alimenter les villes, un nouvel enjeu pour l'aménagement du territoire?. Patrick Mundler; Juliette Rouchier. Alimentation et proximités. Jeux d'acteurs et territoires, Educagri éditions, pp.85-102, 2016, 979-10-275-0082-6. hal-01883585

**HAL Id: hal-01883585**

**<https://univ-tlse2.hal.science/hal-01883585>**

Submitted on 28 Sep 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Alimenter les villes, un nouvel enjeu pour l'aménagement du territoire ?**

Agnès Terrieux (UMR LISST-Dynamiques Rurales)

Les villes peuvent se définir « comme des regroupements de population ne produisant pas elles-mêmes leurs moyens de subsistance alimentaire » (Ascher, 2001), de ce fait elles ont entretenu des liens forts avec les campagnes pour assurer leur approvisionnement. La modernisation de l'agriculture, le développement des transports ont transformé cette situation au cours du XX<sup>ème</sup> siècle, contribuant à créer des espaces agricoles spécialisés, intégrés dans des filières toujours plus mondialisées et aménagés sans prise en compte des besoins alimentaires des villes proches. Pourtant, le retour de formes de développement reposant sur des liens de proximité spatiale et sociale conduit à réinterroger les liens entre les villes et les campagnes voisines.

En effet, la croissance de la population urbaine est l'une des causes de l'injonction qu'ont les agriculteurs à produire davantage, ainsi, en France, l'article 31 de la Loi relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Loi de programmation n° 2009-967 du 3 août 2009), rappelle que « la vocation première de l'agriculture est de répondre aux besoins alimentaires de la population, et ce de façon accentuée pour les décennies à venir », sans pour autant renoncer à ce que l'agriculture soit multifonctionnelle ou, comme énoncé dans l'art.1<sup>er</sup> de la Loi d'orientation agricole de 1999, qu'elle ait des « fonctions économique, environnementale et sociale ».

Mais dans le même temps la croissance urbaine agit sur les systèmes agricoles de plusieurs manières : les villes s'étalent en provoquant une forte pression foncière, le plus souvent aux dépens d'espaces agricoles, elles contribuent fortement à modeler le système agricole périphérique soit négativement en repoussant l'agriculture, soit positivement en restructurant la production agricole pour un approvisionnement de proximité (Cavaillès et Wavresky, 2007) et dans un nombre croissant de régions du monde, la production alimentaire (re)conquiert le tissu urbain sous la forme d'agricultures urbaines.

Pour leur part, les agriculteurs des espaces périurbains sont confrontés à un renouvellement des demandes qui leur sont faites : modification de ce qu'ils produisent pour approvisionner la population locale, remise en cause des modalités de la production et demande accrue de multifonctionnalité des espaces agricoles.

De plus, par le jeu des politiques publiques encourageant aux associations de communes, les élus des villes-centres se trouvent en situation de piloter l'aménagement d'espaces dévolus à la production agricole alors que leurs préoccupations sont davantage tournées vers la gestion de questions urbaines, d'où est issue leur légitimité. Conscients des préoccupations qu'ont les ménages de la qualité de leur alimentation, de nombreux élus approchent la question agricole via la volonté de faciliter un approvisionnement alimentaire de qualité, le premier élément de cette qualité se trouvant selon eux dans la proximité. La question du système alimentaire est ainsi devenue une préoccupation des aménageurs, plusieurs travaux visent à mieux associer monde de l'alimentation et monde de l'aménagement urbain dans la construction des territoires (Vianey et al, 2006 ; Morgan, 2009; Serrano et Vianey, 2014). Les prémices d'une politique alimentaire construite sur une logique d'agglomération montrent également que des liens se créent avec des sphères d'acteurs autres que celles du monde agricole (Pothukuchi et Kaufman, 1999). Nous nous trouvons confrontés à une situation dans laquelle deux groupes

(agriculteurs et élus urbains), peu habitués à se rencontrer, doivent s'accorder sur une question d'aménagement en grande partie médiatisée par l'alimentation.

Nous formulons l'hypothèse que la présence de l'agriculture dans des espaces aménagés depuis la ville-centre, c'est-à-dire par ses élus et en fonction de ses besoins, peut être confortée par la logique d'approvisionnement alimentaire de proximité. En nous appuyant sur l'étude d'exemples d'aménagements situés dans l'aire urbaine toulousaine, nous posons dans ce chapitre la question de la planification territoriale de l'approvisionnement alimentaire et du nouvel enjeu que peut constituer l'alimentation pour les politiques d'aménagement. Nous identifions deux voies pour l'agriculture dans ce territoire : l'adoption d'une charte qui traduit les positions de la profession agricole sur les pratiques qu'elle souhaite développer, et des tentatives d'innovation portées par des élus de sensibilité écologiste.

## **1. Des espaces agricoles gérés par les villes**

Deux éléments contribuent à un accroissement du pouvoir des villes sur la gestion des espaces agricoles : la classification des espaces, et en particulier les découpages territoriaux qui sont utilisés par les statistiques nationales et la mutualisation des compétences que les communes mettent en place.

### **1.1. Les découpages territoriaux produits par la statistique**

Les outils statistiques sont élaborés dans des contextes de pensée qu'ils contribuent à traduire et, lorsque la production de statistiques se fait dans un contexte administratif, les chiffres deviennent par surcroît un outil de justification et d'accompagnement des politiques publiques. Les chiffres de l'INSEE permettent ainsi d'asseoir le raisonnement et de justifier les politiques publiques, parmi lesquelles les politiques d'aménagement. Rappelons simplement ici la conjonction temporelle de la fondation de l'INSEE, du Commissariat général au Plan (1946) et de la parution de l'ouvrage de JF Gravier, *Paris et le désert français* (1947).

En France, la mesure du degré d'urbanisation de la population a toujours contribué à la volonté de démontrer la modernité, ou, a contrario, le retard du pays. À compter de 1996, l'INSEE a classé les espaces selon le degré d'influence des villes (mesuré par le nombre d'emplois) et la disjonction entre domicile et lieu de travail. Les pôles urbains sont définis par leur capacité à offrir des emplois, les navettes des habitants permettant de mesurer l'extension spatiale de leur influence. Il s'agit du zonage en aires urbaines et pôles d'emploi rural (ZAUER). Cette typologie avait été conçue en amont de la LOADDT de 1999, dite loi Voynet. Les évolutions mesurées lors des recensements suivants ont conduit l'INSEE à réviser sa méthodologie, elle a ainsi produit à partir de 2010 un ZAU-2010 (zonage en aires urbaines-2010) qui montre que 95% de la population française vit dans les aires urbaines ou les communes sous influence urbaine.

De même que l'on parle dorénavant de ZAU et non plus de ZAUER, la carte (INSEE, 2011) conçue à partir de cette nouvelle classification évacue quant à elle le terme rural de sa légende au profit des « communes isolées hors influence des pôles ». Nous ne discuterons pas ici de l'existence ou de la disparition du rural, mais nous nous concentrerons sur les modalités de gestion de l'activité agricole dans un espace qui est donné à penser comme urbain, géré avec des outils législatifs et réglementaires conçus pour la ville et du rôle que peut jouer l'alimentation de proximité dans ce contexte.

## **1.2. La mutualisation des compétences de gestion des territoires**

La réforme territoriale en cours (dont la loi NOTRe (pour « Nouvelle organisation territoriale de la République ») du 5 août 2015 est la traduction la plus récente) est à nouveau justifiée par cette cartographie. L'ambition de simplification du maillage administratif s'appuie sur la capacité qu'ont les communes à se regrouper au sein de collectivités territoriales (« communes nouvelles », communautés de communes, d'agglomération, communauté urbaine, métropoles).

À l'intérieur d'espaces dont les limites administratives ne sont pas aisément perceptibles, il s'agit pour les communes de déléguer tout ou partie de leurs compétences à la collectivité territoriale pour faciliter la mise en œuvre des services publics. La légitimité des décisions prises dans le cadre de ces collectivités a longtemps été critiquée en raison de la désignation des élus par délégation, mais depuis 2014 dans les communes de plus de 1000 habitants les élections municipales s'accompagnent de celles des conseillers communautaires, la légitimité des conseils communautaires est donc plus grande. Pour l'heure, les regroupements se font sur la base du volontariat, mais il y est patent que les services de l'Etat souhaiteraient un maillage inspiré de la carte des aires urbaines ou, à tout le moins, qui reflète les « bassins de vie » des populations (l'effacement du département du Rhône au profit de la métropole lyonnaise va dans ce sens).

Ainsi, l'INSEE nous présente une carte de France tachetée d'aires urbaines de tailles variées, mais à l'intérieur de ces aires on constate une dissociation entre la catégorisation des espaces par la statistique en fonction de l'influence urbaine et leur usage. Le gradient s'apprécie de deux manières : la densité de population mais aussi l'usage des sols. L'agriculture est présente dans les pôles urbains (le cœur des aires urbaines) tout comme dans les couronnes périurbaines, tout en étant davantage présente dans les espaces les moins denses. En effet, la confrontation de la carte du ZAU-2010 avec le recensement agricole de la même année montre que, par un effet mécanique, 77% des exploitations agricoles et 75% de la Surface Agricole Utile (SAU) sont situées dans les aires urbaines (pôles et couronnes), mais que les exploitations sont plus petites dans les pôles (9% de la SAU pour 14% des exploitations) et surtout qu'elles y disparaissent plus vite. « Entre 2000 et 2010, le nombre d'exploitations agricoles a baissé de 26 % en France métropolitaine. Le recul est plus marqué dans les pôles (- 31 %) mais demeure plus faible dans les communes isolées. » (Masero, 2013).

Pour l'heure, la plupart des documents officiels et opposables produits par les collectivités territoriales relèvent de la gestion des espaces, schéma de cohérence territoriale (SCoT) et plan locaux d'urbanisme (PLU). Dans le cas des espaces agricoles, ces documents conçus dans des arènes où les élus urbains sont majoritaires reflètent leurs préoccupations d'aménageurs : il s'agit de zoner les espaces en fonction de leurs usages, et surtout de limiter l'étalement urbain, ou au moins de limiter le mitage. La détermination des évolutions démographiques des communes et de ce fait le partage des espaces urbanisables ou à densifier joue un rôle clef dans les relations entre communes, et au sein des communes, entre habitants et élus.

Les espaces agricoles, associés aux espaces de nature, se trouvent donc définis par défaut : ce sont ceux que l'on n'urbanisera pas pendant la durée de validité du SCoT, mais qui peuvent malgré tout être, et sont souvent, pensés comme une réserve foncière pour l'avenir. A cela s'ajoute le fait que les élus urbains attendent des espaces agricoles qu'ils aient des fonctions multiples : paysagère, récréative, réserves de nature où la protection environnementale pourra s'exercer. Pour la fonction paysagère valorisant le cadre de vie, ils reçoivent un soutien actif

des populations qui disent avoir choisi de s'installer sur les marges urbaines par choix paysager (Bories, 2008). Mais c'est une arme à double tranchant pour les élus des communes des couronnes qui acceptent de lotir.

Dans ces conditions, des agriculteurs peuvent accepter la demande de fournir l'alimentation des populations proches dans le cadre d'une économie de proximité ; d'autres peuvent au contraire négocier la poursuite de leur intégration dans des filières longues. Pour l'heure, très peu d'élus agissent de manière volontariste sur l'orientation agricole des exploitations, mais nous voyons poindre chez certains une tendance à favoriser une activité qui fournisse les habitants.

### **1.3. Mise en gestion : le cas de l'aire urbaine toulousaine**

Les lois d'aménagement du territoire de la fin des années 90 (loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT)) ont exigé des collectivités territoriales qu'elles se dotent de documents pluriannuels qui traduisent leur projet de développement à travers les procédures d'aménagement. Les communes ont donc mis en place des PLU, mais l'outil d'aménagement privilégié est le SCoT dont « le périmètre... délimite un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Lorsque ce périmètre concerne des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de SCoT, il recouvre la totalité du périmètre de ces établissements » (article L122-3 du Code de l'urbanisme).

Ces mêmes textes ont organisé qu'une commune délègue tout (métropole) ou partie (communauté de communes, communauté d'agglomération) de ses compétences à la collectivité territoriale à laquelle elle adhère. Lorsque cette dernière se dote d'un SCoT, une commune où les espaces agricoles sont importants cède donc à l'instance supérieure dont elle est membre, et où les élus urbains sont largement majoritaires, la compétence de gestion de ces espaces. Dès lors se pose la question de la présence de l'agriculture et de sa gestion dans des espaces qualifiés d'urbains. La localisation de l'activité agricole dans une aire urbaine se trouve confrontée à plusieurs difficultés. La plus communément admise est la précarisation engendrée par la pression foncière, mais il ne faut pas négliger le rôle que jouent les représentations de l'agriculture définie comme « souhaitable » par la population urbaine et ses élus.

Lors du recensement de 2010, l'aire urbaine de Toulouse rassemblait 453 communes et couvrait 5400 km<sup>2</sup> débordant largement des limites départementales et devenant la quatrième aire urbaine française. On peut relever que la densité de population y est faible, les surfaces bâties ne représentent que 11% des surfaces totales et les terres agricoles 72% (Marigot, 2012). Au cœur de l'aire urbaine, la ville-centre de Toulouse est elle-même très vaste (118 km<sup>2</sup>) et comporte toujours plus de 760 ha de surfaces agricoles en exploitation. La présence de l'agriculture est donc une réalité de la vie quotidienne y compris pour les habitants de la ville de Toulouse dont certains peuvent voir des parcelles cultivées depuis leur balcon.

Les politiques de regroupement intercommunal sont aussi à l'œuvre dans la zone. On notera toutefois qu'en raison d'équilibres politiques particuliers (Toulouse élisait des maires de droite dans une couronne de communes de gauche) la ville de Toulouse est entrée très tardivement dans les processus d'association. Ainsi, Dominique Baudis (maire de Toulouse de 1983 à 1995), percevait les communes limitrophes à la fois comme des concurrentes en termes de collecte de la fiscalité des entreprises et comme des sources de dépenses, leurs habitants utilisant des services de la ville de Toulouse, par exemple les équipements sportifs

ou les transports publics. Son éloignement de la vie politique locale, un ensemble de textes législatifs et réglementaires plus volontaristes puis un changement (fugace) de majorité municipale ont conduit la ville à sortir de son « splendide isolement ». En moins de dix ans Toulouse a constitué autour d'elle une communauté urbaine, le Grand Toulouse, devenue métropole, qui comprend aujourd'hui 37 communes. Sur son flanc sud-est, les 36 communes voisines de la vallée de l'Hers avaient constitué un syndicat intercommunal dès 1975, le Sicoval (Syndicat Intercommunal de la VALlée de l'Hers), devenu communauté d'agglomération en 2001.

La croissance de la population se poursuit à un rythme soutenu et malgré les révisions des documents d'urbanisme dans le cadre des intercommunalités, l'étalement urbain tout comme les tentatives de densification sont un sujet d'inquiétude pour les habitants, qui, en banlieue, contestent la transformation de leur cadre de vie par l'extension urbaine ou, en ville, de leur « cadre de vue » par la densification. À l'occasion des dernières élections municipales, dans la plupart des communes de la couronne toulousaine où existait un projet de lotissement on a vu l'émergence de listes d'opposition fondées sur son refus.

Par exemple à Vigoulet-Auzil à 27 km au sud de Toulouse (930 habitants et 391 logements au recensement de 2012, (INSEE, 2014)), la municipalité sortante a présenté un PLU prévoyant la constructibilité de plusieurs sites et la réalisation d'un premier lotissement, l'opposition au projet s'est regroupée sous la bannière « Avenir et Environnement » et écrit le 9 mars 2014 en présentant une feuille du PLU : « En route vers une urbanisation massive de Vigoulet-Auzil! Selon nos calculs, nous arrivons à 203 maisons ou logements en 2025 en lotissement sans tenir compte des constructions qui se feront en diffus par divisions de parcelles. Si l'on prend comme hypothèse (qui semble réaliste) une occupation de 3,5 habitants par maison, cela conduit à une augmentation minimale de plus de 700 habitants d'ici 10 ans! ».

Mais la population de Vigoulet-Auzil vieillissant et même diminuant légèrement (-0,7%/an entre 2007 et 2012, (INSEE, 2014)), les membres de cette liste s'inquiètent malgré tout de maintenir une dynamique démographique. La presse régionale en rend compte : « L'idée est de donner la possibilité aux propriétaires de maisons individuelles de diviser leurs grands terrains, pour la construction d'une seconde habitation, permettant rapidement un rajeunissement de la population... Elle permet une densification douce qui préserve les terres naturelles et agricoles conformément aux souhaits du Grenelle de l'Environnement. » (La Dépêche du Midi, 13 mars 2014). Cette liste a remporté les élections municipales et a donc suspendu le projet de lotissement. Elle tente dorénavant de mettre en place son projet de densification des espaces déjà lotis.

Dans une situation semblable, la commune de Deyme à 19 km au sud-est de Toulouse (860 habitants et 380 logements en 2012 (INSEE, 2015)), voit s'affronter trois listes. Face au maire sortant qui déclare à la presse régionale : « Le mandat à venir sera marqué par le véritable début du développement démographique de la commune qui stagne ou diminue depuis quelques années... L'arrivée prévue sur le secteur de Toulouse Sud-Est et le territoire du Sicoval de 40 000 personnes d'ici 2030 entraînera pour les communes la nécessité de se répartir cette nouvelle population. Pour Deyme, l'accroissement se limitera à 1500 habitants, soit 600 de plus qu'en 2012 et ceci avant 2025. Les constructions engagées récemment intègrent cette augmentation.» (M. Valverde à La Dépêche du Midi du 15 février 2014), on trouve deux listes d'opposition défendant pour l'une : « Le cadre de vie de nos concitoyens doit être notre priorité... Le PLU est un point capital sur lequel nous voulons travailler afin de le maîtriser ; nous voulons reprendre la main sur l'urbanisation afin qu'elle soit mesurée,

harmonieuse. » (J-F Lassalle à La Dépêche du Midi, 8 février 2014) et pour l'autre : « Ce que nous souhaitons c'est de conserver un village à échelle humaine. Nous ne voulons pas recevoir de l'intercommunalité l'obligation de construire des logements. Notre volonté est un foncier plus encadré avec des contraintes plus fortes plutôt que des constructions anarchiques aux quatre coins de la commune ... Nous souhaitons revoir le plan d'urbanisme.» (M Hénaud à La dépêche du Midi, 15 mars 2014). Le maire sortant a été reconduit et donc les constructions se poursuivent pour la plupart sur d'anciens terrains agricoles.

## **2 Des pistes plus ou moins « alternatives » pour l'agriculture**

Au tournant des années 2000, de nombreux travaux de recherche (Duvernoy, 2002 ; Duvernoy et al., 2005 ; Vianey et al, 2006 ; Jarrige et al. 2006 ; Vianey et Serrano, 2007 ; Galli et al, 2010 ... ), ont étudié les ressorts de l'aménagement des espaces agricoles près des villes, valorisant l'étalement urbain. Ils ont montré que les procédures de rédaction des documents d'aménagement rendaient saillants les conflits de représentations de l'agriculture qu'ont les acteurs des territoires. L'article de Vianey et al., (2006) retient en particulier notre attention car il présente un état des lieux de l'espace péri-urbain toulousain auquel se référer. Aujourd'hui plusieurs changements sont intervenus, le plus notable étant la création de la métropole, car il faut retenir que les documents dont l'élaboration avait été étudiée par S. Bacconnier-Baylet et I. Duvernoy (Vianey et al., 2006) , ont été réactualisés dans le cadre de ces nouvelles configurations territoriales.

Ce sont donc des élus choisis par les populations des communes les plus peuplées, citadins eux-mêmes, qui ont à gérer de vastes espaces agricoles, sans avoir d'idée particulière pour leur destinée, sans même parfois se sentir des compétences pour le faire, à l'exception notable des élus des différentes formations « vertes ». Afin d'éclairer leurs choix, ces élus ont sollicité les représentants de la profession agricole, à savoir la Chambre d'Agriculture de la Haute-Garonne, pour les aider à concevoir une « charte pour une agriculture durable en territoires périurbains ».

On voit ainsi se dessiner deux grandes voies pour l'agriculture dans ce territoire : d'une part, la traduction des positions de la profession agricole largement relayée dans la charte, et d'autre part des tentatives d'innovation, inspirées par les élus de sensibilité plus verte, dont nous présentons deux exemples.

### **2.1. La « Charte pour une agriculture durable en territoires périurbains »**

Ce document signé en avril 2012 a pour objectif de « défendre la dimension économique de ces espaces et activités agricoles au regard de l'ensemble des autres enjeux, économiques ou non, du territoire » en donnant une visibilité de long terme à la présence de l'agriculture sur le territoire du Grand Toulouse, il prend en compte les difficultés liées à la coexistence entre urbanisation et agriculture et propose d'avoir recours à un partage des espaces.

Le projet consiste à garantir la pérennité de l'agriculture dans les communes les plus éloignées de la ville-centre, en deuxième couronne, là où l'activité est toujours présente sur de grandes surfaces, jointives et mécanisées, produisant en grandes cultures dans le cadre de filières structurées par de grands groupes coopératifs. Dans les communes de la première couronne la charte envisage le déclin progressif de l'activité agricole au profit de la densification des constructions, à l'exception des tracés des trames vertes.

On voit bien ici que la profession agricole, représentée par une majorité d'élus issus de la Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FDSEA), a su imposer sa vision de l'agriculture (« moderne », spécialisée, organisée en filières, insérée sur le marché

mondial etc.) qui ne vise pas à desservir le marché de proximité. Il est intéressant de noter que si la charte concerne le Grand Toulouse, les formes d'agriculture privilégiées dans la communauté d'agglomération du Sicoval sont les mêmes. Cette vision satisfait les intérêts des élus comme des propriétaires fonciers des espaces plus denses destinés à l'urbanisation, où les petites exploitations cultivées seraient éliminées progressivement. Toutefois c'est dans ces petites exploitations des communes plus denses (et y compris dans Toulouse) que se trouvent les agriculteurs, notamment des maraîchers, qui participent à la mise en œuvre d'un approvisionnement de proximité, via les AMAP, les marchés ou les cantines (Pouzenc et al., 2008).

## **2.2 Le Parc Agricole et naturel de Pin-Balma.**

Au sein de la charte, il est prévu de créer un parc agraire de 225 ha qui aurait des fonctions productives, récréatives et éducatives. Cette idée trouve sa source à Barcelone, la ville y est en effet entourée par un ensemble de parcs naturels dont le parc agraire du Baix Llobregat au nord de l'aéroport international. Partiellement inondable, en amont du delta du Llobregat, c'est un espace maraîcher dont les productions sont consommées pour la plus grande partie localement, des activités de sensibilisation à l'environnement et à l'agriculture offertes aux populations urbaines sont nombreuses et enfin c'est aussi un espace de loisirs pour les Barcelonais (Terrieux, Mondy, 2011).

Le choix du Grand Toulouse s'est porté sur la commune de Pin-Balma, à une dizaine de kilomètres à l'Est de Toulouse. Sur le modèle de Barcelone, les objectifs sont de garantir la pérennité d'un espace agricole, en en faisant un lieu d'approvisionnement de proximité pour la ville et un espace récréatif et d'échanges entre urbains et ruraux, « il s'agit donc de tenter de passer d'une agriculture standard localisée dans le périurbain à une agriculture urbaine où les liens fonctionnels avec la ville sont au cœur du projet » (Sochacki, 2015).

Malgré des efforts de longue durée, le projet peine à aboutir selon nous pour plusieurs raisons :

- l'emplacement du parc pose problème à deux titres : bien qu'elle soit située à dix kilomètres à l'est du centre de Toulouse, la surface de la commune est agricole à 57% et appartient à l'espace des grandes exploitations en grandes cultures des coteaux du Lauragais, celles-là même qui servent de modèle à la profession agricole dans la charte évoquée plus haut. La commune est mal reliée aux espaces plus densément peuplés d'où viendraient les visiteurs.
- le projet a connu une première phase au cours de laquelle il s'agissait de créer un Parc Naturel et Urbain destiné à la récréation des urbains qui suscitait le rejet des agriculteurs (« nous ne sommes pas des Indiens » disaient-ils) avant d'être reconfiguré en 2010 en Parc Agricole et Naturel au sein de la charte et inclus dans la trame verte.
- les populations de Pin-Balma ont été très réticentes et notamment les agriculteurs. Les habitants craignent la rupture de l'entre-soi, voire la perte de valeur de leurs biens immobiliers, à cause de l'augmentation de la circulation et d'une fréquentation massive. Les agriculteurs pensent leur métier dans des logiques d'agrandissement de leurs exploitations et d'intégration à des filières longues, ils ne se reconnaissent pas dans des projets visant à approvisionner la ville, qui plus est portés par un collectif d'associations (Semences paysannes, Terres de liens, Solagro etc.) aux antipodes de leur système de références.
- enfin, la nouvelle majorité à la tête de la Métropole élue en 2014 sur un programme de développement s'écartant de tout projet qui pourrait être perçu comme « vert » n'a pas encore repris le dossier, bien que les représentants de la société civile au sein du Codev (Conseil de développement) le défendent âprement.

Le projet de parc est donc, au mieux, en sommeil.



### **2.3. Les Quinze-sols à Blagnac**

Un autre projet émerge sur le territoire de Blagnac, limitrophe de Toulouse au nord-ouest, membre du Grand Toulouse et où sont situés l'aéroport comme la majorité des usines aéronautiques. La municipalité envisage la conversion à l'agriculture biologique d'un espace agricole maraîcher d'environ 100 ha : les Quinze-sols. Elle souhaite aussi que la production approvisionne les cantines scolaires.

Situé dans un ancien méandre de la Garonne, l'espace des Quinze-sols est inondable et a été inclus dans la trame bleue de Garonne et dans la trame verte en raison de sa vocation agricole. La ville souhaite conserver l'activité maraîchère traditionnelle, tant pour des raisons patrimoniales qu'économiques, tandis que des associations de riverains préféreraient la transformation en un espace de loisirs, tout espoir de constructibilité s'étant envolé. Pour l'heure les agriculteurs sont réticents. En effet, ils sont pour la plupart âgés et n'ont pas de successeur repéré, ils ne se pensent pas compétents pour entamer une conversion vers l'agriculture biologique, mais surtout ils ont organisé un système de commercialisation avec les grossistes du MIN de Toulouse qui les satisfait pleinement, y renoncer pour vendre aux cantines leur semble une complication non nécessaire voire non viable. De plus, la non-constructibilité interdit d'avoir des bâtiments d'exploitation ce qui rend leurs conditions de travail extrêmement précaires, et serait d'après eux l'une des causes majeures du turn-over important du personnel salarié.

Toutefois, dans l'étude que nous menons dans le cadre du CASDAR ABile (Agriculture biologique et développement local), nous avons perçu que certains agriculteurs voyaient là l'occasion de négocier avec la ville une révision de l'interdiction de bâtir pour édifier des serres et des locaux de stockage, ce qui améliorerait leurs conditions de travail, et ils argumentent que ce serait un premier pas conditionnant leur conversion à l'AB.

Dans un espace convoité, mais où la construction est impossible, l'agriculture biologique sert de médiateur aux élus pour faire accepter que les Quinze-sols ne soient pas entièrement transformés en espace de loisirs. L'argument de l'approvisionnement des cantines vise quant à lui à renforcer encore l'acceptabilité par les riverains, en les impliquant dans la question de la sécurité alimentaire des enfants.

## **3. Discussion**

### **3.1. Gérer l'usage des espaces**

Aujourd'hui, dans le très vaste espace constitué par le Grand Toulouse et le Sicoval au sein de l'aire urbaine toulousaine, les agriculteurs sont très peu nombreux. Les dernières élections municipales ont aussi vu leur retrait des mandats locaux, mais ils continuent à exploiter des surfaces importantes et convoitées par l'extension urbaine.

Lors de la conception des SCoT, dans ce territoire en très forte croissance démographique, l'un des objectifs majeurs a été de limiter l'artificialisation, ce qui se traduit par la constitution d'une catégorie « espaces agricoles et de nature ».

Afficher ensemble dans les documents d'urbanisme ces deux usages très différents a selon nous plusieurs motivations.

Tout d'abord, il nous semble qu'il y a là une volonté de réagir au fait que les espaces agricoles, comme les espaces de nature, sont ouverts et que, de ce fait, ils sont souvent pensés comme vides et sans usage, c'est ce processus de pensée qui a conduit à les utiliser comme une réserve foncière pour la croissance urbaine. Dans le cas de l'activité agricole, c'est un objet de tension entre les exploitants (qui privilégient un usage de la terre en fonction de ses qualités agronomiques et/ou de sa proximité par rapport à la clientèle) et les propriétaires (qui préfèrent raisonner en termes de prix de vente) (Serrano et Vianey, 2014), cette tension existe même lorsque les propriétaires sont des agriculteurs, particulièrement des cédants en fin de carrière.

Une autre motivation provient de la prise en considération de l'évolution des cadres réglementaires. En effet, la création des zones agricoles protégées (ZAP) en 1999, statut inscrit dans le Code rural, modifiables uniquement par arrêté préfectoral et de ce fait plus « stables » que les simples documents d'urbanisme (Vianey et Serrano, 2007), puis celle des « Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains » en 2005 (dans le cadre de la loi relative au développement des territoires ruraux (DTR) et repris par la Loi d'avenir de l'agriculture de 2014), gérés ceux-ci par les Conseils Départementaux, modifie les outils de l'aménagement en proposant des systèmes plus adaptés aux problèmes qui se posent dans les couronnes périurbaines (Margetic, 2015). Du fait que ces compétences sont exercées au niveau départemental (elles dépendent du Préfet ou du Conseil Départemental), la définition des périmètres des espaces et de leur usage est plus stable. Une procédure de modification est longue, alors que localement des modifications (de surface, d'usages) peuvent se négocier plus aisément.

À l'usage, on constate en effet que les municipalités reviennent sur leurs engagements d'aménagement, et particulièrement dans la gestion des espaces agricoles. Sous la pression des habitants déjà installés, il est fréquent que des projets de construction conçus pour densifier un bourg soient contestés, en pareil cas les conseils municipaux demandent fréquemment, dans le cadre du SCoT, à échanger les emplacements à construire pour les déplacer vers des espaces agricoles plus loin des périmètres déjà bâtis. La surface agricole totale est maintenue, mais le mitage peut se poursuivre, les maires considérant que leur engagement porte davantage sur l'évolution de la population de la commune et le maintien d'une surface agricole totale que sur la localisation précise de cette dernière.

Ces innovations réglementaires proposent donc une pratique de l'aménagement qui vise à combiner les objectifs d'usage de l'ensemble des espaces non bâtis (espaces agricoles et de nature confondus) plus nombreux et plus vastes dans les couronnes. Nous pouvons donc penser que les nouveaux documents d'urbanisme sont conçus avec l'objectif que la collectivité territoriale puisse, à terme, mettre en œuvre l'un de ces périmètres, mais surtout qu'une réflexion s'amorce sur une vision globale de la destination et des modalités de la gestion de ces espaces.

Il est intéressant de noter que la mise en œuvre de la multifonctionnalité de l'agriculture, tout comme le renforcement de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, peuvent se trouver facilités par une gestion commune des espaces agricoles et de nature, souvent jointifs.

Enfin, de façon plus prosaïque, l'association des espaces agricoles et de nature dans les procédures d'aménagement est aussi selon nous le reflet de la confusion qui peut exister dans l'esprit des riverains. Ils sont très attachés au maintien de l'agriculture qu'ils décrivent souvent comme « la campagne », « la nature », ils pensent la présence agricole comme un atout important pour leur qualité de vie et la valeur de leur bien immobilier, en grande partie en raison du paysage qu'elle engendre (Bories, 2008). La confusion entre les deux

destinations d'usage des espaces facilite la négociation lors des enquêtes publiques, le fort désir de nature des urbains facilitant ainsi le maintien des activités agricoles.

### **3.2. Désigner les « agricultures souhaitables »**

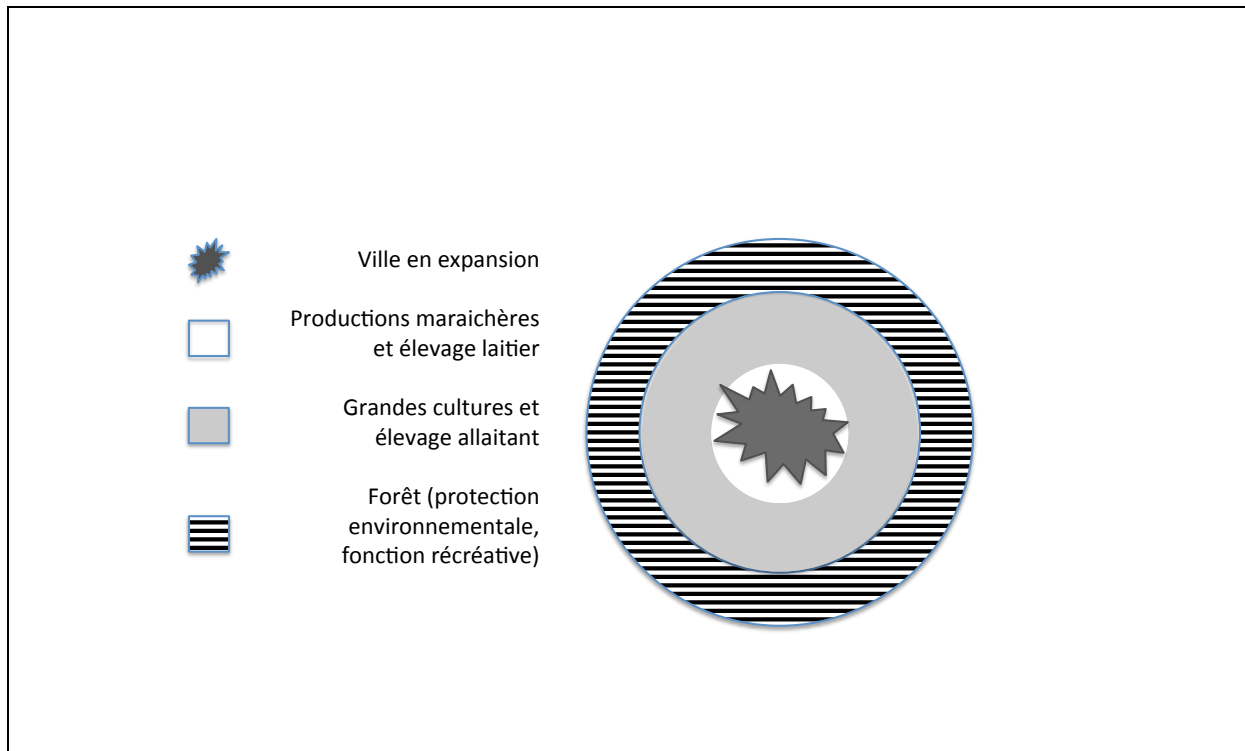
L'activité agricole dans l'aire urbaine toulousaine représente une part importante de l'activité économique locale, elle structure un ensemble d'activités d'aval (coopératives, industries agro-alimentaires, filière de la chimie verte etc.) qui en fait un bassin de production d'échelle européenne en grandes cultures, le premier employeur de la Région et sur lesquelles repose un pôle de compétitivité (Agri sud-ouest innovation). Le maintien de surfaces agricoles est donc un enjeu fort des stratégies d'aménagement, remis en cause par la croissance de la population et de son emprise foncière.

Alors que la profession agricole accompagne le mouvement de repli de l'activité vers la deuxième couronne périurbaine en soutenant un modèle de développement agricole qui passe par la réduction du nombre des exploitations, l'augmentation de leur taille économique et l'utilisation de toutes les technologies promettant une hausse des rendements, les habitants sont de plus en plus nombreux à s'inquiéter des pratiques des agriculteurs et de leurs impacts sanitaires. Les riverains se plaignent de ne pas être suffisamment informés des traitements opérés sur les parcelles qu'ils trouvent nauséabonds et trop fréquents, et des coulées de boue sur les routes, phénomène fréquent en bordure des parcelles laissées nues.

Les habitants attendent donc des élus qu'ils stimulent le choix d'autres pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement mais certains réclament aussi qu'on élabore des solutions pour un approvisionnement alimentaire local, ce qui permettrait de conserver aussi les implantations agricoles dans la première couronne voire le pôle urbain. L'aire urbaine fourmille de propositions d'approvisionnement en circuits alimentaires de proximité : renouveau des marchés de plein vent traditionnels, AMAP, magasins de producteurs, ... (Pouzenc et al., 2008). Rappelons aussi que la « Ruche qui dit oui » a été fondée au Fauga dans la banlieue toulousaine ou que le premier magasin « Frais d'ici », une émanation de la coopération agricole, a été ouvert à Portet-sur-Garonne. Les producteurs sont très sollicités.

Autrement dit, on pourrait voir émerger une revivification du modèle produit par von Thünen (1842, ed. fr. 1851) où les modifications notables concernent d'une part l'extension urbaine qui envahit et morcelle la couronne maraîchère et d'autre part l'éloignement de la forêt (devenue un espace récréatif, n'ayant pas de fonction marchande immédiate elle peut être reléguée plus loin de la ville) et le rapprochement des espaces des grandes cultures (fréquentés aussi comme un paysage de nature).

Figure 1 : von Thünen revisité



### 3. Conclusion

Les pratiques des habitants (économie résidentielle, économie de la proximité) sont des facteurs d'évolution des territoires. L'approche géographique de l'alimentation semble dessiner un nouveau rapprochement entre ville et agriculture, créateur d'externalités positives, et qui renouvelle l'approche classique fondée sur les références à la ruralité.

Garantir l'accès à la nourriture a été une des préoccupations essentielles des Etats. Si cette préoccupation a été peu à peu retirée de l'agenda des politiques publiques des pays développés grâce à la régularité des livraisons, nous assistons désormais à des crises portant sur la qualité des produits.

L'activité agricole semblait s'être éloignée des préoccupations des habitants des pays développés, parce que les liens familiaux avec les espaces ruraux se sont distendus, parce que les consommations alimentaires mettent en œuvre de plus en plus de produits transformés dont la source agricole s'efface. Dans le même temps, les formes de la production agricole sont critiquées pour leur coût environnemental élevé (destruction de la biodiversité, perte des sols, pollution des eaux, coût énergétique) mais aussi de plus en plus pour leur coût sanitaire (pour les agriculteurs comme les consommateurs). Les sociétés développées sont aussi menacées par des épidémies de maladies d'origine alimentaire (obésité, maladies cardiovasculaires...) et les consommateurs tentent de reprendre le contrôle de l'élément alimentaire. Les crises alimentaires successives ont provoqué une envie de comprendre ce que l'on mange, d'en connaître l'origine, les modalités de production et de transformation. Beaucoup de consommateurs voient une issue dans la consommation de proximité : les produits seraient sinon meilleurs du moins contrôlables parce que l'on pourrait « aller voir comment ils sont faits ». Par-delà l'illusion que peut contenir ce type d'assertion, cette tendance contribue à repenser l'agriculture comme source alimentaire, et donc à s'inquiéter de la diminution des

surfaces agricoles et du nombre des agriculteurs en raison de la croissance urbaine ; cela contribue à consolider cette présence agricole auprès des villes.

En effet, après une période de privatisation de la question alimentaire, les élus comprennent que la préoccupation alimentaire est un facteur de mobilisation des citoyens (Mc Michael, 2000) qu'il est possible d'utiliser pour consolider la présence des activités agricoles au plus près des villes et permettre même dans certains cas son retour dans la ville.

Pour l'heure et dans l'aire urbaine toulousaine, nous ne percevons pas l'émergence d'une réflexion collective des élus sur l'autosuffisance alimentaire des villes. Ils ont limité leurs actions au cadre des marchés publics destinés à l'approvisionnement des cuisines centrales. Les actions sur la gestion des espaces agricoles restent timides, nos exemples montrent que les élus se cantonnent à la désignation d'espaces réservés à l'activité agricole. La tentative de Blagnac de prescrire autant les techniques de production que le marché reste isolée.

Toutefois, nous manquons aujourd'hui en France d'un outillage pour développer l'agriculture de proximité, par exemple à l'exception notable de l'expérimentation pédagogique conduite à Rennes, (Darrot, 2015), nous ne savons pas mesurer la surface nécessaire à la production alimentaire destinée à une ville et donc évaluer la surface agricole à protéger. Si les initiatives qui émergent pour reconstituer des possibilités d'alimentation locales (jardins partagés, Incroyables Comestibles, etc.) sont encore considérées par beaucoup comme des actions aimablement fantaisistes, on peut malgré tout anticiper de la ruralification (Bories, 2015) des espaces urbains et de l'avènement d'une agriculture urbaine nourricière.

## **Bibliographie**

Ascher, 2001, Les nouveaux principes de l'urbanisme, l'Aube, Paris, 105p.

Avenir et Environnement, 2014,  
<https://aveniretenvironnementvigouletauzil.wordpress.com/page/2/>

Bertrand, N. (dir.), 2010, L'agriculture dans la ville éclatée, Laboratoire de développement durable et dynamique territoriale, Université de Montréal, Montréal, 184p.

Bories, O., 2008, Le paysage dans les manières d'habiter des résidents du périurbain. Le cas de l'agglomération toulousaine, Thèse de doctorat, Université de Toulouse II

Bories, O., 2015, Penser les conditions de réussite pour le déploiement d'une agriculture intra-urbaine crédible et mieux considérée, séminaire « Favoriser les agricultures urbaines durables », 5 novembre 2015, ENFA, Toulouse

Cavaillès J et Wavresky P, 2007, Les effets de la proximité de la ville sur les systèmes de production agricoles, Agreste Cahiers n°2

Clanché F. et Rascol O.,(2011) « Le découpage en unités urbaines de 2010 - L'espace urbain augmente de 19 % en une décennie », Insee Première n° 1364, août 2011.

Communauté urbaine du grand Toulouse, Chambre d'agriculture de la Haute-Garonne, 2012, Charte pour une agriculture durable en territoires périurbains

Darrot, C., 2015, Rennes, ville vivrière ? une prospective proposée par les étudiants de l'option « Agriculture Durable et Développement territorial » d'Agrocampus ouest, POUR, n°224, mars 2015

Duvernoy, I., 2002, Espace agricole périurbain et politiques communales d'aménagement : l'exemple de l'agglomération albigeoise, Cybergéo, n°208, 2002

Duvernoy I. et al., 2005, « Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain : quelle reconnaissance, quelle gouvernance ? », Les cahiers de la multifonctionnalité, 2005, n°8, pp. 87-104

Feenstra, G. W. (1997). Local food systems and sustainable communities. *American Journal of Alternative Agriculture*, 12(01), 28–36.

Floch J.-M. et Levy D.,(2011) « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 - Poursuite de la périurbanisation et croissance des grandes aires urbaines », Insee Première n° 1375, octobre 2011.

Flandrin, J-L. et M., Montanari, 1996, Histoire de l'alimentation, Fayard, Paris, 915p.

Fleury, A. et R. Vidal, 2010, « L'autosuffisance agricole des villes, une vaine utopie ? », La Vie des idées, 3 juin 2010. [En ligne] : URL : <http://www.laviedesidees.fr/L-autosuffisance-agricole-des.html>

Fischler, C., 1993, L'omnivore, Editions O. Jacob, Paris, 440p.

Fumey, G., 2010, Manger local, manger global. L'alimentation géographique, CNRS-Editions, Paris, 160p.

Galli M., Lardon S., Marraccini E., Bonari E., *Agricultural management in peri-urban areas*, The experience of an international workshop, Felice, Ghezzano, 168p.

INSEE, 2010, Méthode d'actualisation du zonage en aires urbaines 2010, [http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/processus\\_actualisation\\_au.htm](http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/processus_actualisation_au.htm)

INSEE, 2011, Le nouveau zonage en aires urbaines, Insee Première, octobre 2011, n°1374, page 2, <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1374/ip1374.pdf>

INSEE, 2014, Chiffres clés, commune de Vigoulet-Auzil, <http://www.insee.fr/fr/themes/comparateur.asp?codgeo=com-31578>, consulté le 10/11/2015

INSEE, 2015, chiffres de la commune de Deyme, [http://www.insee.fr/fr/themes/tableau\\_local.asp?ref\\_id=TER&millesime=2012&typgeo=CO M&search=31161](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau_local.asp?ref_id=TER&millesime=2012&typgeo=CO M&search=31161), consulté le 10/11/2015

Jarrige, F., et al., 2006, « la prise en compte de l'agriculture dans les nouveaux projets de territoires urbains, exemple d'une recherche en partenariat avec la communauté d'agglomération de Montpellier », Revue d'Economie Rurale et Urbaine, 2006, n°3, pp. 303-414

Lévy, J., « Les territoires ruraux seront urbains (ou ne seront pas) » 20èmes Controverses européennes de Marciac, Les Actes des 20èmes Controverses européennes de Marciac. [http://www.agrobiosciences.org/article.php3?id\\_article=3891#.VS92ZGb6nLU](http://www.agrobiosciences.org/article.php3?id_article=3891#.VS92ZGb6nLU)

Malassis, L., 1997, Traité d'économie agroalimentaire. Les trois âges de l'alimentaire : essai sur une histoire sociale de l'alimentation et de l'agriculture, Livre I, l'âge pré-agricole et l'âge agricole, Editions Cujas, Paris.

Margetic, C., 2015, Les PEAN en France : des envies et de premières concrétisations, POUR, n°224, mars 2015.

Marigot, S., 2012, La consommation d'espaces en Midi-Pyrénées, Analyse, n°2, Avril 2012, DREAL Midi-Pyrénées, Toulouse

Masero, J., Recul plus marqué des exploitations agricoles en zone urbaine, Agreste Primeur n°299, Avril 2013

Mc Michael, P., 2000, « The power of food », Agriculture and Human Values 17: 21–33.

Morgan, K., 2009, « Feeding the City: The Challenge of Urban Food Planning », International Planning Studies, 14:4, 341-348

Pothukuchi, K., et Kaufman, J-L., 1999, Placing the food system on the urban agenda: The role of municipal institutions in food systems planning, Agriculture and Human Values 16, 1999.

Pouzenc, M. et al., 2008, Les relations de proximité agriculteurs-consommateurs : points de vente collectifs et AMAP en Midi-Pyrénées, Rapport d'études pour le Conseil Régional Midi-Pyrénées, Avril 2008.

Soja, E.W., 2000, Postmetropolis: critical studies of cities and regions, Blackwell, Malden, 440p.

Serrano, J. et Vianey, G., 2014, Patrimonialiser des activités agricoles pour banaliser la consommation d'espaces agricoles périurbains : réflexions à partir du cas de l'agglomération de Tours, Géographie, économie, société 2014/3 - Vol. 16

Sochacki, L., 2015, Intervention au séminaire « Favoriser les agricultures urbaines durables », 5 novembre 2015, ENFA, Toulouse, notes personnelles

Terrieux, A., Mondy, B., 2011, Agriproxi: an attempt at reinventing urban - rural links, Actes du 51st Congress of the European Regional Science Association, Barcelona, 30th August - 3rd September 2011

von Thünen, JH, (1851 pour l'édition française) Recherches sur l'influence que le prix des grains, la richesse du sol et les impôts exercent sur les systèmes de culture, Paris, Guillaumet et cie, 1851, p. 290

Vianey, G. et al., 2006, L'aménagement communal périurbain : maintenir l'agriculture pour

préservé quelle ruralité ? Revue d'Économie Régionale & Urbaine 2006

Vianey, G. et Serrano, J., 2007, Les Zones Agricoles Protégées : figer de l'espace urbain pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ? in Poulot M. (dir.) Agriculteurs et agricultures dans leur relation à la ville, vol.1 des actes du colloque Les agricultures périurbaines, un enjeu pour la ville, ENSP, Université de Nanterre, 2008