

Mémoire de Master II Action locale et Projets de Territoires
Département de Géographie de l'Université Toulouse II Jean Jaurès

Année 2016-2017



Le foncier dans le projet agri-urbain
Le cas de la zone des Quinze Sols à Blagnac

Mémoire proposé par Flore Causse-Káposztás

Référent universitaire : Laurence Barthe, Maître de conférences à l'Université
Toulouse II Jean Jaurès

Maître de stage : Olivier Bories, Maître de conférences à l'ENSFEA Toulouse



Sommaire

Glossaire des sigles.....	4
Introduction	5
Chapitre I – Le foncier agricole et l’agriculture urbaine: d’une problématique nationale aux stratégies locales de la métropole toulousaine.....	7
A – Enjeux et outils nationaux de maîtrise foncière de l’activité agricole.....	7
B – L’agriculture périurbaine et urbaine : une activité à multiples facettes.....	22
C – Les stratégies locales autour du foncier et de l’activité agricole de la métropole toulousaine.....	35
Chapitre II – Agriculture urbaine et problématique foncière : étude de la zone des Quinze Sols de Blagnac.	48
A – Portrait de site : Blagnac et la plaine des Quinze Sols.....	48
B – Méthodologie et diagnostics	62
Chapitre III : Résultats et Analyses thématiques.....	76
A – Analyse thématique n°1 : Les représentations du foncier	76
B – Analyse thématique n°2 : L’agriculture et le foncier agricole.....	83
C – Analyse thématique n°3 : Les outils de gestion foncière	90
D – Analyse thématique n°4 : La plaine des Quinze Sols	99
Conclusion.....	108
Bibliographie.....	109

Glossaire des sigles

- ADEAR : Associations pour le développement de l'emploi agricole et rural
- AFAP : Aménagement foncier agricole et forestier
- AMAP : Association pour le maintien de l'agriculture paysanne
- CMD : Convention de mise à disposition
- CoDev : Conseil de développement
- COPP : Convention d'occupation provisoire et précaire
- DIA : Déclaration d'intention d'aliéner
- EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
- EPF : Etablissement public foncier
- GAEC : Groupe agricole d'exploitation en commun
- Loi ALUR : Loi pour l'accès au logement et à l'urbanisme rénové
- Loi DTR : Loi pour le développement des territoires ruraux
- Loi LOA : Loi d'orientation agricole
- MIN : Marché d'intérêt national
- OPA : Organisation professionnelle agricole
- PAEN : Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains
- PIG : Projet d'intérêt général
- PLU : Plan local d'urbanisme
- SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
- SAU : Surface agricole utilisée
- SCoT : Schéma de cohérence territoriale
- SMEAT : Syndicat mixte d'études de l'agglomération toulousaine
- SRCE : Schéma régional de cohérence écologique
- TdL : Terres de Liens
- ZAP : Zone agricole protégée
- ZAU : Zone à urbaniser
- ZN : Zone naturelle
- ZU : Zone urbanisée

Introduction

L'alimentation et la santé s'immiscent de plus en plus dans les débats de société. La qualité alimentaire ainsi que la qualité du cadre de vie occupent une place de choix au sein des préoccupations actuelles. La croissance d'une population mondiale toujours plus urbaine pose la question de la production alimentaire nécessaire pour couvrir ce besoin vital. Suite à une succession de scandales sanitaires dans l'industrie agro-alimentaire, le modèle de production intensif délocalisé montre ses limites tant sur plan de la santé publique que par rapport à l'environnement. Non sans faire échos aux travaux d'Henri Mendras qui prédisait la fin de l'identité paysanne et de ses pratiques (*La fin des paysans, 1967*), le modèle productiviste est en partie rejeté par des consommateurs envoutés par une utopie rustique, vestiges mystifiés d'une société paysanne disparue (*Le voyage au pays de l'utopie rustique, 1979*), qui s'incarnent en partie aujourd'hui dans le principe d'éco-responsabilité.

En réponse aux angoisses mondiales se positionne l'échelle locale. La part belle est faite dans les marchés locaux aux modèles de productions de proximité et respectueux de l'environnement. Or la concentration de populations dans les villes soulèvent la question de la soutenabilité d'une production de proximité, écoresponsable et surtout suffisante pour assouvir la demande urbaine. Dans un milieu où les enjeux sociaux et économiques sont tels qu'aujourd'hui la priorité majoritaire reste la construction de nouveaux bâtiments, et de fait la consommation d'espaces agricoles et naturels, l'agriculture en tant qu'activité est bafouée.

Il apparaît dès lors que le foncier, et particulièrement le foncier non-bâti, représente une ressource autant rare que précieuse pour l'ensemble des acteurs impliqués. La terre, support principal de l'activité agricole, est convoitée de toute part et fait l'objet de spéculations. L'agriculture périurbaine et urbaine qui est une activité multifonctionnelle s'en trouve de fait menacée. Il existe aujourd'hui de nombreux outils de degré différent qui permettent aux pouvoirs publics, que ce soit des collectivités territoriales ou des organismes déconcentrés de l'État (l'Observatoire des espaces naturels agricoles et forestiers, en charge de la consommation foncière en coopération avec les antennes régionales, la veille foncière réalisée par la Safer etc.), de gérer la ressource foncière. Cependant l'usage des outils les plus efficaces concernant la préservation des espaces agricoles restent très faible et la l'artificialisation des terres agricoles reste alarmante (90 000ha/an sur la période 2000-2012), comme le déplore le Conseil Économique, Social et Environnemental dans l'avis qu'il a rendu en Mai 2015.

Ce mémoire a été écrit suite au travail réalisé lors d'un stage de six mois dans le cadre d'une recherche action qui réunit un collectif d'acteurs (élus, techniciens, chercheurs, chargés de missions), d'institutions et de structures parmi lesquelles Erables31, Solagro, ENSFEA – UMR CNRS LISST DR, INRA – UMR AGIR, Laboratoire CERTOP et Toulouse Métropole. Ce projet intitulé « *Développer le maraîchage dans la Métropole toulousaine : l'expérience de la plaine des Quinze Sols à Blagnac* » traite du développement de l'agriculture urbaine dans un territoire soumis à de fortes pressions foncières tant à l'échelle de la commune de Blagnac que de la métropole. La mission de ce stage s'inscrit dans l'axe 4 du projet de recherche, soit « *Définir les conditions de réussite du projet agri-urbain* », et a vocation à aborder la question du foncier, et particulièrement les représentations du foncier, en tant que facteur central pour la réalisation d'un projet agri-urbain.

Dans ce contexte il s'agit de se demander quels sont les éléments qui restreignent l'usage d'outils de gestion foncière en faveur d'une activité agricole en milieu urbain ? Pour ce faire on s'arrêtera dans un premier temps sur le foncier agricole et l'agriculture urbaine: d'une problématique nationale aux stratégies locales de la métropole toulousaine, soit quelles grandes orientations stratégiques retrouve-t-on aux différentes échelles du national au local ? Ensuite on s'attachera à faire un portrait de la plaine des quinze sols de Blagnac dans l'optique de développer au sein d'une troisième partie le recueil et l'analyse des représentations des stratégies foncières portées par les différents acteurs impliqués. De cette manière il est question d'essayer de comprendre les représentations afin de saisir les manières d'agir. A terme, l'objectif poursuivi au travers de ce travail en géographie sociale et plus globalement du projet de recherche action est d'arriver à développer un dialogue, de la concertation entre les différents acteurs concernés afin de mener à bien et en bonne intelligence le projet agri-urbain porté par la Ville de Blagnac, Toulouse Métropole et Solagro.

A – Enjeux et outils nationaux de maîtrise foncière de l’activité agricole

1 – La question du foncier agricole: du culte de la propriété aux enjeux actuels

La France entretient une relation particulière au foncier, héritée de l’article 17 de Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen de 1789 : « *La propriété est un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n’est lors de la nécessité publique, légalement constatée, l’exige évidemment, et sous la condition d’une juste et préalable indemnité* ». **La propriété**, définie comme suit dans l’article 544 du Code Civil « *La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu’on n’en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.* », **ne s’applique pas sur un bien foncier de la même manière qu’elle peut le faire sur un objet. Elle est régie par un certain nombre de règles, dont le principe de base, celui de la constructibilité limitée, s’impose comme garant du patrimoine national.**

Ce principe a deux effets vis à vis du droit de propriété individuel : **d’une part il limite d’office l’usage du bien foncier** (la construction) au travers d’outils (Plan Local d’Urbanisme etc.) que nous aborderons ultérieurement ; **d’autre part il est**, dans les espaces de forte pression foncière, **vecteur de valeur ajoutée pour les biens constructibles ou déjà bâtis, stimulant ainsi les phénomènes de spéculation.** Le cadre législatif a deux afférents à la question foncière, ses usages et ses mutations (développement économique, préservation de l’environnement, accès au logement), qui tendent à construire des fonciers localisés. (Jarrige F., 2015).

La problématique du foncier agricole prend forme à la confluence du lien qu’entretient la profession agricole à la terre, mais aussi, à l’échelle nationale, du rapport entre espaces ouverts et espaces artificialisés. Plusieurs évolutions politiques, législatives et sociétales (consommation des terres agricoles, bail rural etc.) sont à l’origine de métamorphoses de la question au fil des préoccupations sociétales et en redessinent les enjeux.

L’agriculture, de part son rapport à la terre (ressource à cultiver, outil de travail), est étroitement liée au foncier. En France, la surface agricole utilisée (SAU) représente 28,8 millions d’ha en 2012, soit 52,5% du territoire métropolitain. Le rapport au foncier se dessine traditionnellement entre l’exploitant et la terre sur laquelle il travaille. Ce

lien s'établit culturellement au travers de la propriété, l'agriculteur cultivant les terres qu'il possède. Le marché du foncier agricole est cadencé, les changements de propriété concernent en effet, selon la SAFER, seulement 1% de la SAU nationale.

Historiquement, le transfert du patrimoine foncier agricole est réalisé par héritage familial. En effet au XIXème et début du XXème siècle le mouvement de l'agrarisme associe la terre au paysan comme patrimoine familial sur la base d'une transmission de génération en génération, favorisant ainsi l'attachement au territoire (Y. Sencébé, 2013). L'agriculture est une activité qui plonge ses racines dans le domaine familial : on naît paysan, on cultive les terres de ses parents qui constituent l'héritage, inscrivant cette pratique dans une reproduction du schéma familial.

Dès lors, « *cette dimension patrimoniale marque durablement le rapport au foncier tout en ouvrant la voie à la constitution d'une véritable « profession » agricole* ». ¹ **La patrimonialité et la dimension familiale forment la norme du modèle agricole qui perdure de nos jours. Le foncier est une question centrale de l'agriculture et plus particulièrement le fait de le posséder. Il est d'usage de cultiver ses terres, positionnant la propriété comme garante une liberté d'exploitation et ainsi comme la condition sine qua none de la viabilité économique de l'activité.** Cependant cette tradition d'héritage familial a conduit à la capitalisation de terres au fur et à mesure des générations, rendant quasiment inaccessible l'installation d'exploitants extérieurs au cadre familial.

A la sortie de la deuxième guerre mondiale, l'État entreprend de réviser le rapport au foncier agricole. La nécessité d'autosuffisance à l'échelle nationale est solutionnée par la réduction du nombre important d'agriculteurs afin d'obtenir des exploitations de taille moyenne, plus adaptées aux nouveaux enjeux alimentaires et favorisant la modernisation de l'activité. **L'enjeu de productivité amène le gouvernement à prendre deux mesures phares qui vont réformer l'agriculture et son rapport au foncier : le fermage et la politique des structures.**

En 1946 le droit d'usage des terres est reconnu au travers du fermage. Sont mis en place des baux de neuf ans reconductibles et transmissibles. Dans le cas où les terres mises en fermage sont en vente, le fermier a un droit de préemption dans une optique de

¹ Sencébé Yannick, Pinton Florence, Alphanéry Pierre, « Le contrôle des terres agricoles en France. Du gouvernement par les pairs à l'action des experts », Sociologie, 3/2013 (Vol. 4), p. 251-268.

continuité dans la transmission de la propriété foncière. **Les garanties induites au travers de ce bail rural sécurisent le rôle du fermier et assoient la priorité donnée à l'exploitation sur la propriété.**

En parallèle la politique des structures, qui a vu le jour en 1960 de part la loi d'orientation agricole (LOA), marque l'intervention des pouvoirs publics dans l'orientation de la production agricole. Cette volonté politique s'appuie sur quatre piliers : la productivité, la dimension familiale, une politique foncière qui favorise l'accès à la propriété mais aussi la priorité donnée au développement urbain sur les terres agricoles. **Au travers de cette réforme, la terre est considérée comme un outil agricole qu'il est nécessaire de rappeler, en complémentarité d'un équipement de l'activité agricole, afin d'atteindre les objectifs de productivité fixés par l'État.**

La politique des structures s'attaque à la propriété privée. Or pour ne pas s'imposer brutalement l'État intègre les agriculteurs afin qu'ils constituent un relais sur le terrain des orientations nationales. Ainsi le foncier agricole est cogéré par l'État (cadre législatif et réglementaire) et la profession au travers d'organisations professionnelles agricoles (OPA) composées des représentants des syndicats majoritaires. Ici donc l'action publique se focalise sur le foncier pour agir et moderniser l'agriculture en ayant recours à des outils tels que l'indemnité viagère de départ (IVD). Ayant identifié que les exploitants les plus âgés étaient les plus réticents à moderniser leurs pratiques agricoles, l'État les incite financièrement à partir en retraite anticipée.

Les terres libérées font l'objet d'aménagement foncier afin d'orienter le prochain modèle de production. La politique des structures fait du foncier agricole un bien public car la réglementation édictée par l'État amène à une production normée. **C'est l'avènement du modèle de l'exploitation agricole familiale de taille moyenne à deux actifs, dans lequel le foncier est à la fois un patrimoine familial et un bien marchand.**

Suite à ces deux mesures phare, le rapport à la terre agricole a été profondément modifié et marque un tournant dans son « empowerment », c'est-à-dire via le pouvoir d'influencer et conditionner les pratiques sur le foncier agricole. Au delà de la question foncière, c'est le modèle de production productiviste valorisé par la politique des structures qui est en crise dans les années 80. La surproduction couplée aux questionnements sanitaires et écologiques divisent la profession, amenant à une diversification de l'activité et du rapport au foncier agricole.

La pratique du fermage s'est banalisée au fil des ans. **Suite à une forte diminution du nombre d'agriculteurs et à la non-reprise d'une partie des exploitations, le fermage se positionne comme une alternative à la transmission d'exploitations.** Alors que le fermage représentait 48% de la SAU dans les années 70, il en représentait 77% en 2010. La terre disponible et les agriculteurs se font rares, et le monde agricole s'en trouve affaibli. **Le potentiel de renouvellement des exploitants est amoindri par la non-accessibilité des terres et a fortiori pour les porteurs de projets hors cadre familial.**

Par ailleurs **le foncier agricole représente une manne significative à disposition du développement des villes toujours plus attractives,** la consommation des terres agricoles est exponentielle. L'artificialisation des sols est un facteur aggravant la rareté de la terre agricole et particulièrement à cause du potentiel d'enrichissement financier qu'elle représente, **incitant les phénomènes spéculatifs.**

Ces tendances de la fin du XXème siècle dépossèdent la profession de son monopole sur le foncier agricole, en faisant de ce dernier une ressource précieuse au développement sociétal. Le cas du foncier agricole, et les enjeux qui y sont rattachés, construisent un sujet politique que l'on retrouve dès l'échelle nationale.

De nos jours le foncier agricole est perçu par une partie des acteurs de l'aménagement du territoire (élus, aménageurs etc.) comme une réserve foncière vouée à loger les populations en périphérie des villes. Le modèle pavillonnaire plébiscité a, de part sa faible densité en terme de capacité d'accueil de ménage (une maison – une famille), grignoté au fur et à mesure l'espace agricole. En outre l'étalement urbain n'implique pas seulement la construction de logement, ainsi le réseau viaire induit représente une partie non négligeable de cette consommation.

Ce phénomène d'urbanisation progressive et étalée se révèle excessif après quelques décennies : en France métropolitaine **on évalue l'artificialisation des terres équivalente à la surface agricole d'un département tous les quatre ans.** Selon le Ministère de l'Agriculture, c'est au total 78 700ha qui ont été consommés sur la période 2006-2010. **En réponse à ce problème l'État entend limiter la consommation de foncier agricole** et met en place l'Observatoire National de la Consommation des Espaces Agricoles. **La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové de 2015 (ALUR) appuie la volonté de densification urbaine** en supprimant le coefficient d'occupation du sol. Elle souhaite ainsi amener la ville à se reconstruire sur elle-même.

Cependant l'écologisation des sociétés (Marc Mormont, « Globalisations et écologisations des campagnes », Etudes rurales 2009/1 (n° 183), p. 143-160.) **au cours des années 90 vient bousculer cette vision de la terre agricole comme réserve foncière.** C'est le rapport de l'Homme à la Nature lui-même qui est redéfini et qui impacte de fait le rapport entre villes et campagnes. **La volonté de préservation des milieux naturels et de valorisation de ce patrimoine redessine l'usage des campagnes et les émancipe de la seule vocation agricole pour y donner une dimension multifonctionnelle.** Cette dynamique complexifie la question du foncier qui relevait antérieurement de l'État et de la profession agricole.

La publicisation de l'espace rural et l'*empowerment* de la société civile qui s'octroie un droit de regard sur les pratiques agricoles bouleversent l'ordre établi. **Cette appropriation est poussée à son paroxysme avec l'intégration progressive de la notion de communs.** Le foncier agricole relève-t-il du bien commun ? Est-il à proprement parlé un commun ? Ces questionnements qui fleurissent et s'imposent de plus en plus dans les questions de sociétés démontrent les limites de la gouvernance actuelle.

Ce mouvement sociétal ne se positionne pas nécessairement en opposition à l'agriculture. La part belle est faite à l'agriculture dite territoriale (appelée ainsi par les mouvements alternatifs à l'agriculture conventionnelle), recoupant les valeurs de la confédération paysanne autour d'une production de qualité et de proximité. Cette forme d'agriculture résulte de la diversification des modes de production et constitue une alternative à l'agriculture de firme, dont le productivisme est légitimé par le défi alimentaire mondial.

Ces évolutions de société qui passent du rapport à la nature jusqu'aux usages de consommation trouvent un écho dans le cadre législatif national. En effet l'intérêt commun de sauvegarde du patrimoine naturel se traduit dans la loi d'orientation agricole de 1999 instaurant le statut des zones agricoles protégées (ZAP). Ce zonage a vocation à empêcher l'urbanisation de terres et garantir l'usage agricole qu'il en est fait. Par ailleurs on retrouve aussi cette volonté de protection de l'environnement au travers de la loi Grenelle II de 2010 portant les engagements nationaux pour l'environnement. Cette loi introduit les enjeux environnementaux et leur prise en compte dans les projets de territoire par le biais des documents d'urbanisme. De cette manière des orientations stratégiques et des déclinaisons opérationnelles s'attachant à la sauvegarde des espaces naturels, y compris de espaces agricoles, deviennent obligatoires.

Aujourd'hui la volonté nationale est à la limitation de la consommation de l'espace agricole grâce notamment à la densification des villes. **Face aux enjeux urbanistiques et**

environnementaux, les collectivités territoriales portent le dernier arbitrage. Le discours national se heurte aux pressions locales (comme les enjeux de l'habitat entre autres). Dans un système législatif complexe, la porte est ouverte aux interprétations qui exposent les collectivités à des jeux d'influence (lobbying des promoteurs pour le marché du logement par exemple). Grâce aux outils d'orientation et de gestion du foncier dont elles disposent, elles mettent en œuvre leur volonté politique. Nous allons voir maintenant quels sont-ils et quelle place est faite au foncier agricole dans la planification.

2 – Documents d'urbanisme et zonage réglementaire : des outils d'orientation et de gestion du foncier pour les collectivités.

L'ensemble des collectivités territoriales est amené à traiter de près ou de loin avec la question foncière. L'État décide des orientations générales qui seront intégrées par les collectivités territoriales au travers de la législation. Ces dernières possèdent selon leur nature des outils relevant de schémas, de programmes, d'opérations et de zonages réglementaires entre autres pour mettre en œuvre concrètement les volontés politiques des différentes échelles.

Le département s'impose comme l'échelon de référence concernant le foncier agricole. D'une part une majeure partie des institutions concernant le foncier agricole sont inscrites à l'échelle départementale (chambre d'agriculture, préfecture, conseil départemental). D'autre part depuis 1983 (loi du 7 janvier) **le département est à l'initiative des opérations d'aménagement foncier rural dont il a désormais la responsabilité de part la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (DTR).** On entend par opération d'aménagement foncier rurales les aménagements fonciers agricoles et forestiers (AFAF), les échanges et cessions amiables d'immeubles ruraux, la mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées ainsi que la réglementation et la protection des boisements. C'est à l'initiative du département que sont créés les commissions locales d'aménagement pour le foncier (communales ou intercommunales). Ces dernières proposent le périmètre et le mode d'aménagement qui seront dans un second temps arbitrés par le département.

En outre les départements peuvent mettre en œuvre depuis la loi DTR de 2005 des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) sur avis de la chambre d'agriculture. C'est un dispositif nécessitant l'accord des communes et de l'intercommunalité concernées. Il relève de la mise

en place d'un dispositif de protection et de mise en valeur à l'intérieur d'un périmètre d'intervention défini. Les terrains situés dans ce périmètre deviennent une zone inconstructible, ainsi ils ne peuvent inclure des zones urbanisées (ZU) ou des zones à urbaniser (ZAU). Dans ce cadre il est possible de retirer un ou plusieurs terrains par décret uniquement (rapport des ministres de l'agriculture, de l'urbanisme et de l'environnement). **Outre la définition d'un périmètre au sein duquel la vocation agricole est assurée, le PAEN s'accompagne d'un programme d'actions (aménagement et orientations de gestion) permettant de favoriser l'exploitation agricole.** Ce dispositif, assez contraignant pour les communes qui voient dans les terres agricoles une réserve foncière, est relativement peu utilisé. La mobilisation de cet outil est-elle limitée par son processus de mise en œuvre, ou est-ce que cela relève avant tout de la manière dont la collectivité se représente le foncier agricole ?

Le département est la collectivité qui dans les textes de loi régit le foncier agricole. Il a à sa disposition des outils au potentiel fort en ce qui concerne la protection de cette ressource. Cependant le foncier est essentiellement géré à l'échelle communale voire intercommunale. **Les documents d'urbanisme englobent la totalité du foncier dans sa diversité d'usage.** Nous allons voir en quoi ces documents font du foncier une ressource avant tout politique (F. Jarrige, E. Négrier et M. Smyrl, 2015), c'est à dire un objet un pouvoir au main des collectivités.

« La nécessaire justification de consommation de terre agricole sera toujours moins coûteuse que la compensation de perte d'espace naturel ». Jarrige F., 2015, « Sous le foncier, la politique »

Les documents d'urbanisme concernent des échelles différentes. **A l'échelle régionale s'inscrit le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) instauré par la loi grenelle II du 12 Juillet 2010. C'est un support permettant de développer des trames vertes bleues, de préserver la biodiversité de manière au travers d'une planification cohérente à l'échelle régionale.** Au travers des SRCE s'établit la prise en compte des enjeux environnementaux dans les documents d'urbanisme locaux. Effectivement les schémas de cohérence territoriale (SCoT) ainsi que les plans locaux d'urbanisme (PLU), créés par la loi de solidarité et de renouvellement urbain du 13 décembre 2000 (SRU), doivent être compatibles avec le contenu du SRCE dont ils font partie.

Le SCoT est un document supra-communal porté par des groupements de communes qui rassemble des politiques sectorielles (transport, habitat, culture etc.) dans un projet de territoire. Ce qui est intéressant vis à vis du foncier agricole, c'est que **le SCoT définit d'une manière générale la répartition des zones urbanisées et par opposition les zones agricoles ou naturelles**. Ainsi en intégrant les orientations du SRCE dans sa propre stratégie, le SCoT attribue à certaines parties du territoire la vocation de protection du patrimoine naturel. Donc en définissant les nouvelles zones de construction ainsi que les zones naturelles, il définit par défaut les zones à caractère agricole. **Depuis la loi ALUR les SCoT sont dans l'obligation d'afficher leurs engagements (objectifs chiffrés par secteur géographique) pour une gestion économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain**. Ainsi le SCoT est un document qui oriente l'usage du sol sur son périmètre.

Dans l'article « La ressource foncière comme ressource politique » (2015), Françoise Jarrige, Emmanuel Négrier et Marc Smyrl amènent un questionnement intéressant vis à vis de la prise en compte des terres agricoles dans les SCoT : « *La communication de Montpellier Agglomération met en avant la protection des espaces naturels et agricoles grâce à son SCoT, mais ne s'agit-il pas seulement de limiter la consommation des réserves foncières pour assurer une croissance urbaine à plus long terme (Jarrige et Al., 2009)* ». **Malgré le fait que le terme agricole soit intégré au SCoT, il semblerait que l'activité agricole soit une des dernières préoccupations des politiques. En effet il est plus courant de parler de protection des terres pour légitimer la densification, la protection des paysages ou la formation de réserves foncières à long terme que pour une réelle valorisation de l'activité agricole elle-même. L'agriculture serait dans ce cas plus un alibi que l'objet de l'action publique.**

Ceci traduit assez clairement que les stratégies présentées dans un projet de territoire via le SCoT contribuent à faire du foncier une ressource avant tout politique.

Le SCOT est un document qui a vocation à diriger d'autres documents inscrits à un échelon territorial inférieur (commune et intercommunalité). **En effet, c'est à l'échelle du bloc local (commune et intercommunalité) que les orientations du foncier et les conditions de constructibilités sont définies dans le document d'urbanisme**. Ce pouvoir se réalise au travers de la délivrance de permis de construire selon le zonage réglementaire du document d'urbanisme en vigueur. **Les pouvoirs publics sont ainsi à la fois régulateurs et acteurs de l'urbanisation du territoire. De nos jours le PLU est**

le document de référence sur les orientations données à l'urbanisation. C'est dans ce document qu'est défini le zonage réglementaire d'une commune ou d'une intercommunalité.

Ce zonage couvre l'ensemble du territoire et pose le cadre réglementaire à partir duquel sont délivrées les autorisations d'urbanisme. Il est constitué sous la forme d'une carte découpée selon la nature affectée au foncier. On retrouve les zones urbanisées (ZU) et les zones à urbaniser (ZAU) qui forment l'ensemble du foncier voué à la construction. Les zones agricoles (ZA) ont vocation à protéger les terres agricoles en limitant les possibilités de constructions (uniquement lorsqu'elles concernent les services publics ou l'exploitation agricole). Enfin les zones naturelles (ZN) sont des secteurs d'intérêt environnemental où il n'est pas possible d'urbaniser.

Le zonage réglementaire d'un PLU relève de l'obligation d'être en compatibilité avec les documents d'urbanisme qui s'y imposent, mais aussi et de la volonté politique. **La gestion du foncier est directement dépendante du PLU car la valeur foncière varie sensiblement selon la catégorie attribuée à la terre.** Ainsi un terrain agricole devenant constructible représente une rente conséquente pour son propriétaire. Il devient donc difficile de préserver l'usage agricole d'un bien foncier qui est intégré à un secteur ZAU d'un PLU.

Nous venons de voir brièvement que les documents d'urbanisme participent grandement à faire du foncier une ressource politique. Or **au delà des projets de territoire et de l'outil réglementaire, sous couvert de volontarisme politique dont les motivations réelles sont confondues dans les orientations nationales, les pouvoirs publics du bloc local ont à leur porté des outils d'acquisition et d'animation du foncier.** Ces derniers vont de pair avec différentes modalités d'intervention (veille, préemption, expropriation) offrant la possibilité aux collectivités locales de mener à bien leurs stratégies foncières.

Les modalités d'intervention se catégorisent selon le degré d'interventionnisme des pouvoirs publics locaux sur le marché du foncier de leur territoire :

- **La veille foncière et le droit de préemption** : la puissance publique intervient lorsque que le bien est mis en vente par son propriétaire. Le droit de préemption est possible à partir du moment où la commune a défini les secteurs à préempter dans son PLU.
- **L'animation foncière** ou le démarchage a vocation à inciter à l'amiable le propriétaire à céder son bien.

- **L'expropriation en cas de projet d'intérêt général** (PIG) (développement – travaux – réserves foncières) tend à déposséder le propriétaire de son bien contre indemnisation généralement d'ordre financière.

Dans le cadre de la préservation des espaces agricoles, la commune peut demander au préfet de définir une zone agricole protégée (ZAP) afin de limiter les possibilités de modification de l'orientation du foncier. Une fois établie, **le classement d'un terrain appartenant à une ZAP en ZAU ne relève plus uniquement des pouvoirs publics locaux mais nécessite l'aval de la chambre d'agriculture ainsi que de la commission départementale d'orientation de l'agriculture.**

Au travers d'outils de réglementation et de gestion du foncier nous venons de voir que les pouvoirs publics locaux détenaient un pouvoir central sur le statut d'attribution des terres. Or étant donné qu'ils traitent la totalité de leur territoire ils sont confrontés à des espaces de nature et aux enjeux sensiblement différents. **Des organismes appelés opérateurs fonciers focalisent leur action sur la question foncière.** En ce qui concerne le foncier agricole plusieurs opérateurs s'imposent. D'une part les opérateurs classiques tels que les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et les établissements publics fonciers locaux (EPFL). D'autre part depuis une dizaine d'années d'autres organismes nouveaux interviennent dans la gouvernance du foncier agricole, on pense ici à l'association Terre de Liens (TdL) mais aussi aux conseils de développement (CoDev). Ces structures ont des approches différentes mais partagent des objectifs communs et ce que nous allons tenter de préciser.

3 – Les opérateurs fonciers : relais de la puissance publique ?

Les SAFER ont été créés par la LOA de 1960 dans un contexte où l'enjeu premier était de nourrir la population. A cette époque les SAFER ont vocation à encourager l'agrandissement et la productivité des exploitants. Le foncier ayant été qualifié d'outil de modernisation l'activité agricole, les SAFER agissent essentiellement sur cette ressource.

Les SAFER sont des sociétés anonymes à but non lucratif qui défendent plusieurs modèles agricoles. Elles jouissent d'une gouvernance indépendante constitué en conseil qui comprend : des représentants syndicaux (des syndicats majoritaires), des représentants des chambres d'agriculture, des représentants des mutuelles et des banques, des représentants des propriétaires et enfin des représentants de l'Etat. Cette gouvernance des

SAFER illustre la volonté de co-gestion entre l'Etat et la profession qui cependant s'exécute uniquement par le biais des syndicats majoritaires.

La mission première des SAFER est d'améliorer les structures foncières afin de maintenir et développer l'agriculture. Elles peuvent être ainsi amenée à réaliser du portage foncier à durée limitée. Pour ce faire elles sont notifiées de chaque mise en vente de foncier ou d'exploitation. Elles ont recours à des délégués structures (agriculteurs souvent adhérents de la formation syndicale majoritaire) dans une démarche d'information sur les mouvements fonciers avant qu'ils n'aient lieu. Cela leur permet donc d'agir sur les biens au moment des ventes. Les modalités d'intervention des SAFER sont les suivantes :

- Le pouvoir sur l'information (notification des actes de vente)
- Le droit de préemption et de rétrocession (délégué par le Conseil Départemental après déclaration d'intention d'aliéner (DIA) par la SAFER).
- Le pouvoir sur le marché : réviser les prix via la possibilité de préemption avec contre-offre.

Les SAFER ayant vocation à n'assurer qu'un portage foncier à durée limitée, elles sont dotées selon le Code Rural d'outils permettant d'animer l'activité agricole sur un bien acquis ou sur une rétrocession qui lui serait faite.

Ainsi elles possèdent :

- **La convention de mise à disposition** (CMD) est une mise à disposition temporaire du bien à la SAFER
- **Le bail précaire** ou bail SAFER prévoit une location temporaire dans le cadre d'une CMD
- **La convention d'occupation provisoire et précaire** (COPP) qui prévoit une location dans le cadre d'un portage foncier de la SAFER
- **Le cahier des charges de cession sur une durée minimale de 10 ans**, entend l'exonération des charges fiscales pour l'acquéreur sur cette durée.

Ces outils opérationnels font de la SAFER un acteur incontournable lorsqu'il est question de foncier agricole. Cependant les ventes représentent aujourd'hui seulement 1% de SAU totale ce qui contraint leurs actions. **Or la multifonctionnalité actuelle de l'espace rural fragmente le rôle des SAFER qu'Elsa Pibou (2013) décrit comme une hybridation des rôles. Effectivement de nos jours les SAFER ne sont**

plus limitées à l'action foncière pour l'agriculture, elles agissent aussi dans le cadre de la protection de l'environnement (paysage et ressources naturelles) et accompagne le développement de l'économie locale.

Par ailleurs les SAFER n'ont pas le potentiel financier pour agir en faveur de l'agriculture dans les zones à forte pression foncière. Cela fait de cet opérateur un organisme principalement rural, laissant à la marge l'agriculture périurbaine et urbaine. A contrario **les EPFL sont constitués à l'initiative d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour focaliser leurs actions sur le foncier des zones de forte pression urbaine.**

Ces établissements fonctionnent sur fonds propres et sont juridiquement indépendants. Ils ont vocation à développer des stratégies foncières afin d'assurer un développement durable et lutter contre l'étalement urbain. Depuis la loi DTR de 2005 les EPFL peuvent réaliser les acquisitions foncières nécessaires à protection des espaces agricoles et naturels périurbains. La loi ALUR de 2015 permet aux EPFL, à titre subsidiaire, la préservation des espaces naturels et agricoles en coopération avec la SAFER ou d'autres organismes.

Les opérateurs fonciers classiques sont dans le sillon de la puissance publique et se positionnent comme des relais des orientations nationales sur le terrain. **Les opérateurs fonciers nouveaux relèvent de la société civile et semblent s'émanciper des stratégies nationales en allant plus loin notamment dans la sphère de la gouvernance et de la publicisation.**

Afin de traiter des opérateurs nouveaux nous traiterons essentiellement de l'association Terre de Liens et des CoDev. Ces deux structures n'ont pas la même origine, mais il n'empêche qu'elles participent à la redéfinition du rôle des acteurs classiques (État, collectivité, SAFER, etc.) en ce qui concerne le foncier agricole et son imbrication dans le projet de territoire.

Terres de Liens est une association qui a été créée en 2003 pour permettre l'accès au foncier agricole à des porteurs de projet. Le principal point de rupture avec la SAFER par exemple est qu'elle n'encourage pas la transmission familiale au crédit des candidats exploitants hors cadre familial. **Par ailleurs Terres de Liens se mobilise autour de trois valeurs qui rompent avec le schéma d'une gouvernance du monde agricole** cadenassée entre l'État et la profession. En effet **elle milite pour la réduction de**

la séparation entre la société civile et le monde agricole en agissant pour la publicisation. Cela se traduit entre autre par l'inscription dans la Charte du droit de regard collectif pour les exploitations installées par TdL. D'autre part **l'association s'oppose au modèle de la propriété privée exclusive** qui selon elle attise la spéculation, vectrice d'artificialisation des sols. Enfin **elle promeut l'efficacité environnementale des systèmes de production** et non pas le modèle productiviste.

Terres de Liens possède deux outils financiers dans l'optique d'acheter des terres agricoles et d'installer des agriculteurs:

- la foncière : 2006, est une société par action qui permet de collecter de l'épargne.
- le fond : dons monétaires ou sous forme de terres afin d'en préserver l'usage agricole.

Grâce à ses actions Terres de Liens développe une certaine expertise d'usage qui lui a valu son insertion en 2008 dans les instances agricoles (ADEAR). On remarque que la question de la propriété foncière est la clé de voute de la mise en action des valeurs portées par l'association. La Charte, régissant les conditions de travail sur le bien, contrôle l'accès au foncier.

Pour conclure la présentation des deux catégories d'opérateurs fonciers on peut noter qu'ils sont relativement similaires malgré une divergence de fond. Les moyens d'action se ressemblent, on fait en sorte d'acquérir le foncier pour installer de l'activité agricole. Même si la SAFER qui relève de la puissance publique possède un pouvoir plus important vis à vis de l'acquisition de terre (via le droit de préemption par délégation du département), **l'intégration de Terres de Liens dans les institutions laisse présager la recherche d'une complémentarité dans l'action et tend à redessiner le modèle de gouvernance bilatéral État-profession agricole.**

Malgré tout, les différents opérateurs sont relativement efficaces en milieu rural, mais se heurtent à la complexité des milieux périurbains et urbains. Les espaces agricoles à proximité des villes sont tirillés entre protection de l'activité et expansion urbaine par accroissement de la population.

Nous avons vu que **la gestion de la ressource foncière se trouve au carrefour des volontés politiques et de l'action des opérateurs fonciers indépendants.** Or elle s'établit différemment selon que l'on soit en milieu rural, avec la régulation du marché foncier agricole, qu'en milieu urbain au travers des documents d'urbanisme et des zonages réglementaires. Actuellement la question des espaces agricoles et naturels est généralisée et

intégrée à la planification. Cependant **ceux sont des enjeux nouveaux pour les élus urbains qui n'ont que peu d'expérience sur ces questions qui relevaient jusqu'alors essentiellement des campagnes. De plus ils s'additionnent à un climat pesant pour les décideurs politiques de pressions (démographique, économique etc.), les positionnant dans une posture délicate d'arbitrage.**

Face aux obligations légales de prise en compte de ces questions, les politiques vont chercher du conseil en dehors de leur cabinet afin de s'adjoindre de compétences. Ainsi les élus ont recours de manière croissante à des bureaux d'études afin de palier au manque de connaissance du sujet (Y. Sencébé et *Al*, 2013). C'est le cas par exemple de Toulouse Métropole et de ses coopérations avec des organismes tels que Terre de Liens ou Solagro. Par ailleurs d'autres organismes viennent compléter et apporter un autre regard aux enjeux des villes, les conseils de développement. **C'est par cette recherche de connaissance des élus que les enjeux fonciers agricoles sont amenés à être questionnés par la société civile.** Pour reprendre les valeurs de Terres de Liens et notamment la publicisation de l'activité, **on peut supposer que les élus procèdent à une publicisation indirecte des enjeux du foncier agricole en allant chercher conseil auprès d'organisme externe à la puissance publique locale.**

- * La propriété foncière est régie par un certain nombre de règles, dont le principe de base, celui de la constructibilité limitée.
- * L'agriculture, de part son rapport à la terre (ressource à cultiver, outil de travail), est étroitement liée au foncier. La patrimonialité et la dimension familiale forment la norme du modèle agricole.
- * Le foncier agricole est perçu par une partie des acteurs (élus, aménageurs etc.) comme une réserve foncière vouée à loger les populations en périphérie des villes, stimulant ainsi l'étalement urbain. L'État entend limiter la consommation de foncier agricole :
 - La LOA de 1999 instaurant le statut des zones agricoles protégées (ZAP).
 - La loi ALUR de 2015 appuie la volonté de densification urbaine.
- * Le département s'impose comme l'échelon de référence concernant le foncier agricole. Il a à sa disposition (loi DTR 2005) des outils au potentiel fort en ce qui concerne la protection de cette ressource : AFAF, PAEN, etc.
- * Le PLU est le document de référence de la maîtrise de l'urbanisation. C'est dans ce document qu'est défini le zonage réglementaire d'une commune ou d'une intercommunalité. La gestion du foncier est directement dépendante du PLU car la valeur foncière varie sensiblement selon la catégorie attribuée à la terre.
- * Les pouvoirs publics du bloc local ont à leur porté des outils d'acquisition et d'animation du foncier : la veille foncière et le droit de préemption ; l'animation foncière ; l'expropriation.
- * Des organismes appelés opérateurs fonciers focalisent leur action sur la question foncière :
 - Classiques : Les SAFER (LOA de 1960), sont des sociétés anonymes à but non lucratif. Elles améliorent les structures foncières pour maintenir et développer l'agriculture. Elles sont dotées selon le Code Rural d'outils d'animation foncière (la convention de mise à disposition ; le bail précaire etc.). Les EPFL ont vocation à développer des stratégies foncières afin d'assurer un développement durable et lutter contre l'étalement urbain.
 - Nouveau : Terres de Liens est une association qui a été créée en 2003 pour permettre l'accès au foncier agricole à des porteurs de projet. Elle milite pour la publicisation de l'activité agricole, contre le modèle de la propriété privée exclusive, pour l'efficience environnementale des systèmes de production.
- * Les différents opérateurs sont relativement efficaces en milieu rural, mais se heurtent à la complexité des milieux périurbains et urbains. Les espaces agricoles à proximité des villes sont tiraillés entre protection de l'activité et expansion urbaine par accroissement de la population. La gestion de la ressource foncière se trouve au carrefour des volontés politiques et de l'action des opérateurs fonciers indépendants.

B – L’agriculture périurbaine et urbaine : une activité à multiples facettes

1 – L’agriculture dans l’espace périurbain : une agriculture diversifiée historiquement intégrée dans les dynamiques urbaines.

L’agriculture dans les espaces périurbains et urbains est une question complexe de part sa multifonctionnalité (Aubry, 2014), la faisant être un sujet à géométrie variable. Plusieurs critères construisent sa diversité. Premièrement sa localisation (intra urbaine, périurbaine, zone à fortes pressions etc.) participe à faire varier les enjeux auxquels elle est exposée. Deuxièmement le rapport socialement construit entre la ville et la campagne fait fluctuer les fonctionnalités apposées à l’agriculture en milieu urbain. Enfin les modèles de production exposent des besoins différents (ex : grandes surfaces pour les grandes cultures), rendant les exploitations dépendantes de conditions particulières afin de répondre à l’impératif de rentabilité.

L’agriculture en ville n’est pas un phénomène récent. De tout temps les villes ont en périphérie et en leur sein des terres cultivées. On retrouve en périphérie et sur le front urbain une agriculture hétérogène, héritée des ceintures vertes employées pour marquer la séparation entre ville et campagne. Outre une utilité de définition des espaces, **l’agriculture périurbaine avait historiquement vocation à alimenter le marché urbain en produits frais**, rémanence de l’époque où leur transport était possible uniquement sur de courtes distances (Poulot 2014). **Aujourd’hui, l’essentiel de la production périurbaine est vouée à être écoulee sur le marché international. L’agriculture ne se localise pas strictement en périphérie mais se développe aussi de manière interstitielle au travers des zones inconstructibles et des jardins potagers (individuels ou collectifs). Selon Paula Nahmias et Yvon Le Caro (2012), ces différents lieux d’implantation et les modèles de faire l’agriculture urbaine participent d’un système du vert.**

Afin de pouvoir au mieux appréhender les enjeux de l’agriculture en ville, nous nous sommes appuyés entre autres (Aubry C., 2014 ; Poulot M. 2014) sur les travaux de P. Nahmias et Y. Le Caro (2012) qui se sont attachés à donner une définition élargie de l’agriculture urbaine dans leur article intitulé « *Pour une définition de l’agriculture urbaine : réciprocité fonctionnelle et diversité des formes spatiales* » :

« (...) nous proposons de définir l'agriculture urbaine comme l'agriculture pratiquée et vécue dans une agglomération par des agriculteurs et des habitants aux échelles de la vie quotidienne et du territoire d'application de la régulation urbaine. Dans cet espace, les agricultures – professionnelles ou non, orientées vers les circuits longs, les circuits courts ou l'autoconsommation – entretiennent des liens fonctionnels réciproques avec la ville (alimentation, paysage, récréation, écologie) donnant lieu à une diversité de formes agri-urbaines observables dans le ou les noyaux urbains, les quartiers périphériques, la frange urbaine et l'espace périurbain. »

Paula Namhias et Yvon Le Caro, 2012.

Comme l'indique cette définition, et en faisant échos aux travaux de Fleury et Donadieu (1999), **l'agriculture urbaine naît de « liens fonctionnels réciproques avec la ville »**. Ces liens agriculture-ville sont teintés d'un rapport plus général, celui entre la ville (et citadins) et la nature. Après avoir été pendant un temps exilés des milieux urbains imperméabilisés, les espaces naturels et agricoles sont réintroduits dans le tissu urbain par le mouvement hygiéniste. C'est en cela que ces espaces participent mutuellement à structuration de la ville moderne verte. **Aujourd'hui l'intégration de la nature et de l'agriculture en ville est motivée par une volonté de restauration du lien au vivant, participant à la cohérence écologique en milieu urbain (trames vertes et bleues)**. Ainsi il y a eu trois récentes évolutions du rapport agriculture-ville : d'une nécessité organique à la qualification hygiéniste et fonctionnelle des espaces dans la ville moderne, évoluant ensuite vers la restauration du lien au vivant (Nahmias et Le Caro 2012).

La relation fonctionnelle entre la ville et l'agriculture n'exclue pas des difficultés à co-exister. Comme nous l'avons préalablement énoncé, la question foncière est un sujet épineux entre ces deux entités. **L'activité agricole est en concurrence pour les usages du sol avec le développement urbain, participant au durcissement des tensions foncières**. De plus les effets induits de la pratique agricole (la circulation des machines, le recours à différents intrants etc.) approvisionnent les difficultés de voisinage avec le milieu urbain.

L'agriculture urbaine est hétérogène selon le modèle de production mais aussi selon son intégration aux marchés. On retrouve à la fois une activité en circuit-court et une activité en circuit-long. **Les circuits-courts sont culturellement associés à une agriculture majoritairement maraîchère de proximité et relève d'un marché de niche**. Elle répond aux attentes croissantes de traçabilité, de qualité et de proximité pour la production alimentaire. Les circuits-courts se sont diversifiés ; au delà des marchés de plein-

vent on note un accroissement de la vente-directe aux exploitations, de la constitution d'associations pour le maintien de l'agriculture paysanne (AMAP) etc. André Torre (2014) précise que ce modèle qui était auparavant étiqueté militant est aujourd'hui intégré au niveau sociétal comme l'atteste leur présence dans les documents d'urbanisme.

L'agriculture maraîchère diffère selon la nature des sols. **Elle nécessite peu de terres agricoles et permet ainsi une forte rentabilité à la surface.** De fait elle est moins sensible au besoin d'extension de l'exploitation et supporte relativement mieux une implantation dans des zones à forte pression foncière.

En parallèle on retrouve aussi dans les espaces périurbains une agriculture de circuit-long qui fournit le marché en matières premières. Elle est intégrée dans la logique de bassins régionaux de production qui se destine aux marchés national et international. Cela amène à un développement déconnecté des attentes et besoins alimentaires des consommateurs urbains. Il n'y a pas de physionomie particulière des exploitations qui varierait selon leur implantation. **Caractérisé par la monoculture, ce modèle de production est gourmand en terres agricoles, nécessaires afin d'assurer sa rentabilité.**

Or on remarque que certaines exploitations diversifient leur production. **Ces deux modèles de productions s'ouvrent à des pratiques autres que la production alimentaire. Que ce soit par opportunisme d'un enrichissement potentiel via le marché de proximité, ou que ce soit par nécessité financière pour encaisser les coûts induits par un foncier prisé, on constate une hybridation de l'activité.** On entend par là une ouverture aux usages de loisir possibles comme le présentent Nahmias et Le Caro (2012) : visite à la ferme, usages récréatifs de l'espace agricole etc.

Le partage de l'espace d'exploitation qui découle de cette hybridation de l'activité agricole amène à former des points de convergence entre habitants et agriculteurs. Le partage des usages de l'autre produisant du lien social, facilite la pérennisation de l'activité, mais aussi l'intégration de l'agriculture dans le monde urbain. Paula Nahmias et Yvon Le Caro parlent ainsi de fonctionnalités croisées et mettent en lumière ce phénomène de réduction de la séparation entre société civile et monde agricole.

L'agriculture urbaine se décline en différents modèles de production et différentes implantation tant géographiques que sociales. Cette diversité est vectrice de disparité quand aux capacités à être une activité pérenne en zone urbanisée. On remarque par ailleurs que malgré la pluralité de l'activité agricole découlant

de la variabilité de certaines caractéristiques, l'hybridation de l'agriculture semble être un point de convergence des différentes approches de l'activité.

Sandrine Bacconier (2007) met en avant les deux aspects différents de l'agriculture qui synthétisent la déclinaison de son rôle : la production de denrées alimentaires et la production de bien immatériels. Cette dimension immatérielle semble prendre une nouvelle envergure par le biais de l'évolution des attentes des consommateurs urbains (espaces de respiration, paysages etc.). En sus du rôle d'entretien du cadre de vie qui est crédité aux agriculteurs depuis des décennies, **il transparait aujourd'hui que l'agriculture, et particulièrement dans les espaces urbains, soit une entité conductrice d'un sentiment de nature recherché de manière croissante par les habitants.** S'il est possible de contracter le mal du pays, il semblerait que les populations urbaines soient touchées par le mal de la campagne, une campagne fantasmée qui alimente ces exigences sociétales émergentes.

Nous venons de voir que l'agriculture urbaine est un secteur particulièrement diversifié. **L'héritage des différents rapports entre ville et agriculture engendre des modèles de production variés. Cette diversité est porteuse d'inégalité face à la capacité des exploitations à se maintenir dans les zones de pression foncière.** Nous allons maintenant aborder les différentes influences (sécurité de l'écoulement de la production selon les débouchés, etc.) qui s'établissent sur l'agriculture urbaine et qui jouent un rôle sensible sur le maintien des exploitations. Dans un premier temps nous nous positionnerons à l'échelle individuelle (consommateur, agriculteur) et dans un second temps nous nous questionnerons la place de l'agriculture dans le projet de territoire urbain.

2 – L'agriculture urbaine : composante d'un projet de société.

L'agriculture est d'abord une activité économique qui mobilise de fait tant les producteurs que les consommateurs. Dans l'optique de s'intéresser aux facteurs d'influence sur l'implantation, le maintien et le développement d'une agriculture urbaine, on parlera des rôles de ces deux acteurs clés (consommateurs puis producteurs) et de la question de la responsabilité individuelle quand à la pérennisation de l'activité agricole en milieu urbain. C'est à dire par la reconnaissance et l'usage du pouvoir, par les actes, des consommateurs et des producteurs pour assurer la viabilité économique d'une exploitation (ex : la consommation fidèle offre une garantie d'écoulement au producteur).

On entend par consommateurs l'ensemble des individus qui consomment les biens produits par l'agriculture urbaine, tant matériels (légumes etc.) qu'immatériels (paysages etc.). Par le biais des circuits-courts les habitants ont un pouvoir direct, leur consommation, sur la rentabilité des exploitations agricoles qui leur fournissent les denrées alimentaires. **Suite à l'écologisation des sociétés et à la succession de scandales sanitaires, la population a développé une volonté de se saisir de leur pouvoir de consommation afin de faire infléchir la profession agricole vers des modèles de production éco-responsables** (Maréchal 2007 et Lamine 2008).

Pareillement à ce que nous avons énoncé au préalable, les exigences en matière d'alimentation remettent en question le système de production (traçabilité, produits biologiques etc.). **Où avant le producteur pouvait être l'unique décisionnaire de son modèle de production sans remettre en cause la rentabilité de son affaire, de nos jours la demande d'une société éco-citoyenne (Peltier 2010) s'immisce et influence l'activité agricole.** L'emploi de la consommation en tant qu'outils d'influence confère au consommateur un statut de « consomm-acteur » comme le présentent Sophie Dubuisson-Quellier et Claire Lamine (2004).

L'évolution des pratiques alimentaires amène à l'appropriation de l'espace public, celui du marché alimentaire local, par les consommateurs. Mais cela va au delà du secteur agro-alimentaire. En effet **comme le présente Paula Nahmias (2010) cette appropriation va de pair avec la revendication d'une dimension sociale et politique de l'habiter.** En reprenant l'exemple des circuits-courts, le développement d'un lien social entre le producteur et le consommateur, l'habitant et l'agriculteur, permet la prise en compte d'une responsabilité individuelle qui incombe à chacun au travers du pouvoir de consommation (Hiroko Amemiya, 2012).

En parallèle des produits matériels que prodigue l'agriculture urbaine, les consommateurs portent aussi leur attention sur les produits immatériels de cette activité. Comme nous l'avons évoqué précédemment, la demande concernant les biens immatériels est croissante. Le désir de nature semble s'assouvir par l'usage des espaces végétalisés, naturels ou cultivés. Une diversité d'usages s'invite dans ces espaces, allant de l'appréciation visuelle d'un paysage au parcours des terrains qui le compose. **Malgré leur nature cultivée, les terres agricoles sont intégrées comme espaces verts et participent à l'offre d'espaces « naturels » pour des urbains en faim de nature.** Or en pratiquant les terres agricoles pour des usages autres qu'alimentaires les préoccupations écologiques s'infusent via l'espace collectif. Cette dimension collective résulte d'un usage de la société civile d'un espace

antérieurement pratiqué essentiellement par les agriculteurs. L'espace agricole semble être intégré en tant qu'espace naturel à usage collectif.

La dimension collective qui se dessine complexifie le rapport entre les citadins et les agriculteurs, en remettant particulièrement en cause le droit à la propriété privée de ces espaces considérés comme agricoles et naturels. Elle fait germer les notions connexes de bien collectif mais aussi fait écho dans les consciences au bien commun voire aux Communs. La notion de Communs s'invite de plus en plus dans les débats de société et concerne sensiblement le domaine agricole car il utilise et impacte d'une manière ou d'une autre les éléments naturels (terre, eau, air etc.). **La notion de Communs semble être relayée fortement par les populations urbaines** car elles ont tendance à « souffrir » d'un manque de nature faisant des espaces naturels des espaces précieux. Etant donné que la dimension collective et communautaire est prégnante en agriculture urbaine (jardin partagé, groupement de consommateur, AMAP etc.), nous allons nous focaliser sur les Communs.

Pour ce faire nous prendrons appuis sur la définition des Communs qu'a donné Geneviève Azam lors du séminaire "*Penser les biens communs dans les espaces ruraux : regards croisés*", organisé par le laboratoire Dynamiques rurales de l'Université Toulouse II (2013). Les Communs ont été mis en lumière au travers des travaux d'Elinor Oström (*Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*, 1990).

Au XXème siècle s'oppose au bien privée le bien public par le biais de la propriété de l'État. Un bien public est à la fois produit et géré par l'Etat. Il ne faut pas confondre les biens publics avec les biens collectifs. Ces derniers sont, dans le sens des *public goods*, des biens gérés par l'Etat ou un organisme privé à usage collectif : il n'y a pas de rivalité dans leur usage. On retrouve par contre une rivalité dans l'usage des ressources considérées comme Communs, c'est à dire que lorsqu'un individu en use, il peut potentiellement priver un autre individu d'en user. **La notion de Communs sous entend une triple obligation (dans l'idée anthropologique défendue par Marcel Mauss sur le don et contre-don) qui s'oppose au principe d'abus de la propriété privée.** En effet une réglementation morale de l'usage d'un Commun soumet l'individu à restituer la ressource utilisée afin que d'autres puissent en jouir. D'autre part les Communs existent seulement lorsqu'il y a une communauté d'usage. Ils sont décalés du marché et remettent en question la puissance publique au profit d'une autre vision de la démocratie.

La société civile est une puissance qui prend de l'ampleur et qui se saisit des enjeux environnementaux. Cette écologisation de la société concourt à influencer les

pratiques agricoles. L'agriculture urbaine est donc sensible et en partie dépendante d'un « cahier des charges » éco-responsable constitué des exigences des consommateurs.

Au delà de la production alimentaire, l'espace agricole semble être approprié par les citadins en tant qu'espace naturel collectif. **Ces influences positionnent l'agriculture urbaine dans un projet de société et apparaissent comme des facteurs forts de mutation de faire l'agriculture en milieu urbain.** Les transformations induites amènent à l'émergence de pratiques et de modèles de production en rupture avec les modèles de production classiques.

Après avoir traité le facteur humain au travers du pouvoir des consommateurs, abordons le pouvoir des producteurs ou autrement dit l'influence du positionnement de l'exploitant vis à vis du maintien des exploitations en milieu urbain.

Une première variable est celle du rapport au foncier. Cela passe premièrement par le statut de l'agriculteur ; il apparaît selon Nathalie Bertrand et Nicole Roussier (2003) qu'un propriétaire exploitant est plus attaché à la viabilité et à la rentabilité de son activité qu'un fermier. **Les exploitations périurbaines sont dans un contexte d'incertitude tridimensionnelle relative au foncier :** premièrement avec les volontés d'une partie des propriétaires de spéculer et de s'enrichir grâce au marché du foncier ; deuxièmement à cause du mitage du parcellaire agricole dû aux mouvements de marché ; troisièmement, toujours découlant de l'impact du marché du foncier agricole, la difficulté d'expansion des exploitations.

Face à ces incertitudes quand à l'usage du sol, les exploitants sont inégaux tant à cause de leur statut que selon leur volonté individuelle face au défi de rentabilité de l'activité. En effet la mutation de l'activité agricole qui apparaît nécessaire au maintien de l'agriculture urbaine professionnelle relève de choix individuels. Diversifier son activité et ouvrir au public l'exploitation est un choix personnel, relevant peut être d'une résignation ou d'une acceptation de l'évolution de faire de l'agriculture, qui se dessine comme une alternative à la rentabilité par l'accroissement de la surface agricole cultivée.

En somme la viabilité et la rentabilité de l'agriculture urbaine dépendent sensiblement des positions prises par les agriculteurs mais aussi par les consommateurs. **Elle semble formuler la nécessité de faire partie d'un « projet sociétal » dans lequel consommateurs et producteurs mesurent leur responsabilité individuelle via le pouvoir de leurs usages sur une agriculture territorialisée.** Le territoire est d'ailleurs le deuxième point conséquent qui influence la viabilité de l'agriculture urbaine. Plus

particulièrement nous allons nous attarder sur la manière dont l'agriculture est appréhendée sur le plan politique et comment elle est abordée dans les documents d'urbanisme.

3 – L'agriculture urbaine et la politique locale : quelle place dans le projet de territoire ?

Les spécificités de l'agriculture urbaine dépendent fortement de la manière dont elle est prise en compte par les politiques et comment les acteurs (élus, techniciens, aménageurs) se l'approprient. Dans leur article « L'agriculture face au développement économique : combat inégal ou des politiques périurbaines à construire » (2003), **Nathalie Bertrand et Nicole Roussier mettent en avant que les agriculteurs peuvent se montrer réticents quand à porter la question agricole sur le plan politique.** Le risque de se voir déposséder de leur pouvoir de décision est une crainte partagée par une partie des exploitants.

On peut supposer que d'autres raisons justifient cela : la crainte du manque de compétences, crainte de la nécessité du changement (face à l'habitude, à l'intégration culturelle des pratiques). **Or un tel retrait tend à ce que la question agricole soit traitée dans le projet de territoire par des acteurs qui ne vivent pas les enjeux qui y sont rattachés, provoquant in fine une dépossession du pouvoir des agriculteurs et particulièrement en ce qui concerne le foncier agricole.** Ainsi donc les deux auteurs annoncent que la participation des acteurs agricoles aux discussions politiques locales est importante pour la constitution d'un projet de territoire intégrant l'agriculture et ses enjeux :

« Si le niveau communal reste primordial dans la gestion du sol et l'affectation du foncier, la consolidation des niveaux supra-communaux et l'émergence d'acteurs collectifs – agricoles et non agricoles – vont contribuer à conforter le rôle de l'agriculture dans les politiques locales d'aménagement, mais également à révéler des discours différents sur ses fonctions. » (Bertrand et Roussier, 2003)

Nahmias et Le Caro (2012) ont décelé trois perspectives politiques potentiellement fédératrices de l'agriculture pour le projet urbain : tout d'abord car elle participe à la déclinaison locale des problématiques de développement durable ; ensuite dans l'optique de faire évoluer les marchés agricoles vers une meilleure maîtrise qualitative et quantitative de l'approvisionnement alimentaire urbain ; enfin parce qu'elle répond en partie à la quête de nouveaux espaces identitaires et peut s'avérer être créatrice de lien social.

L'agriculture urbaine est une fois de plus appréhendée comme une activité complexe aux multiples retombés à l'échelle locale, qui participe à l'identité d'un territoire :

« L'agriculture dont on parle est donc celle qui peut faire sens au regard du projet de territoire parce qu'elle est à la fois garante du cadre de vie privilégiant des espaces ouverts et en fournisseur potentiel de production au service de la consommation locale ou de l'attractivité du territoire ». (Duvernoy, Barthe et Lima, 2014, « Représentation de l'agriculture dans les territoires périurbains – exemple de trois pays en Midi-Pyrénées »).

Malgré une vision relativement consensuelle des impacts de l'agriculture sur un territoire urbain, la position qu'elle occupe dans la planification atteste d'une intégration partielle sur plan politique, sans approche éco-systémique de l'activité agricole. L'ambiguïté s'est glissée autour du terme « agriculture », et on la retrouve par un traitement apparemment limité dans la planification (approche sectorielle des aménités sans vision d'ensemble : paysage, TVB, circuits-courts).

L'agriculture est intégrée dans la construction d'un territoire urbain plus par sa dimension « culturelle » que par sa dimension économique de production alimentaire. De plus elle est souvent légitimée dans les projets de territoires pour son service de qualité environnementale. Cependant cette contribution n'est pas développée par les pouvoirs publics locaux, qui préservent leurs investissements pour le développement de l'urbanisation (logements, zone d'activité économique, zone industrielle etc.) et faisant du foncier agricole une réserve foncière pour ce dernier.

Bertrant N. (2010) et Peltier C. (2012) ont formalisé trois axes de légitimation de l'agriculture urbaine en France : l'équilibre entre les territoires et sa vocation à limiter l'étalement urbain, l'approvisionnement alimentaire de proximité, et enfin le maintien de la biodiversité et la cohérence écologique des territoires. Apparemment l'activité de production alimentaire ne suffit pas à légitimer l'implantation d'exploitation dans les espaces d'influence urbaine. D'ailleurs lorsqu'il est fait référence à l'agriculture il y a un déséquilibre de considérations entre la notion d'agriculture et l'activité concrète des agriculteurs dans les documents d'urbanisme. **Il semblerait que l'agriculture soit justifiée par un conglomérat d'apports découlant de l'activité agricole (entretien paysager, espace de respiration etc.), suggérant qu'elle ne se suffirait pas à elle même.** On peut aussi remarquer que ces atouts de l'agriculture relèvent d'une certaine passivité. En effet on parle de limitation de l'étalement urbain, de maintien de la biodiversité, de maintien d'une culture d'approvisionnement de proximité. **Il est rarement fait état d'inscrire l'agriculture dans une dynamique de développement d'un territoire urbain.**

En milieu urbain, l'agriculture est en effet très peu abordée voire absente des politiques et des stratégies de développement économique. Or l'agriculture est un secteur qui a une part marquée dans la planification à l'image du zonage réglementaire spécifique qui lui est attribué (ZA) (Bertrand et Roussier, 2003). Cette situation fait remonter un questionnement quand à la place effectivement attribuée à l'agriculture dans la planification et les projets de territoire. Comment expliquer une telle reconnaissance au niveau réglementaire alors qu'elle est si peu présente dans les stratégies de développement des territoires urbains ? Ce qui amène à se demander : à quel besoin urbain répond-elle aux yeux des politiques ? Ensuite cela mets en lumière un certain paradoxe : pourquoi laisser autant de place à l'agriculture, limitant ainsi le développement urbain, sans intégrer politiquement le sujet afin de donner les moyens à ce secteur de participer activement au développement économique urbain ? Il semblerait que le ratio apports/contraintes s'établisse par le biais d'équivalences complexes, laissant l'agriculture occuper une place dans les documents d'urbanisme résultant d'une certaine inertie.

Ce phénomène est pour l'heure majoritaire, cependant il existe des cas où l'agriculture est perçue comme un secteur de développement à part entière et est intégrée en tant que telle dans les projets de territoires urbains. **On parle alors de projet agri-urbain. Voyons de quoi relève cette forme hybride de projet de développement territorial.**

Les programmes agri-urbains sont apparus officiellement en 2001 par le biais de subventions publiques, puis institutionnalisés en 2005 via la loi DTR, marquant ainsi leur catégorisation en tant que territoire de projets (Poulot, 2014).

Le projet agri-urbain se préoccupe de l'agriculture dans l'espace urbain sous sa dimension de production alimentaire. Marion Erwein et Joëlle Salomon-Cavin (2014) inscrivent le projet agri-urbain dans la continuité du mouvement d'agrarisation des villes qui considère ces dernières comme un « terrain privilégié d'expérimentation de l'agriculture ». Elles présentent les projets agri-urbains comme offrant un nouveau degré d'intégration de l'agriculture en ville : « *Sous le terme générique d'agriurbanisme (Vidal et Fleury, 2009), on retrouve ainsi des projets aussi variés que des agroquartiers (Daiz et al., 2011), ou, à une plus large échelle, les CPULs, Continuous Productive Urban Landscapes (Bohn et Viljoen, 2005). Ceux-ci constituent pour l'agriculture ce que les Trames Vertes et Bleues (Arrif et al., 2011 ; Cormier et al., 2010) constituent pour la nature : la pénétration des espaces urbains par des réseaux agricoles de différentes natures et de différentes intensités.* »

Le recours au projet agri-urbain s'impose dans les villes qui reconnaissent l'ampleur que représente la transition énergétique, qui regroupe une multiplicité d'enjeux dont celui de l'alimentation. Cette réévaluation des priorités urbaines fait de l'agriculture un enjeu majeur à l'heure où elle reste encore largement perçue comme une agriculture « cadre de vie »². Elle est ainsi vue comme un élément de développement territorial. Au travers de la présentation du cas Genevois faite par M. Erwein et J. Salomon-Cavin (2014), la place accordée à l'économie agricole se traduit par l'intégration d'objectifs concernant la production dans les stratégies des documents d'urbanisme. **De part cette reconnaissance de l'enjeu agro-alimentaire, le foncier agricole devient un enjeu majeur.** Dans le cas de francilien analysé par Monique Poulot (2014), la prise en compte de l'enjeu alimentaire s'est établie par une hausse des interventions sur le foncier agricole (préemption et expropriation).

Les projets agri-urbains, constitués d'espaces de développement d'actions à l'échelle, s'inscrivent à l'échelle de l'agglomération. On emploie le terme agri-urbain pour des projets abordant plusieurs critères particuliers. Tout d'abord lorsqu'il y a des logiques de partage d'un même espace entre des préoccupations à connotation urbaines et rurales dans le cadre de la recherche d'un projet agricole commun. **La recherche et la formalisation d'un projet agricole prend en compte à la fois les tendances à l'échelle de l'agglomération, en évaluant le rapport production/consommation afin de faire émerger les déséquilibres et définir une stratégie adaptée, mais aussi en évaluant le potentiel productif du territoire.** D'autre part la formalisation d'un projet agri-urbain passe par la délimitation du territoire concerné, des modalités de culture et enfin d'une réflexion sur les formes de contact entre espaces bâtis et terres cultivées (Poulot 2014).

Ce type de projet nécessite une coopération entre une pluralité d'acteurs d'un territoire. C'est pourquoi on retrouve principalement des schémas de gouvernance sur la base d'un fonctionnement collégial dans une volonté de co-construction du projet. Cette gouvernance « élargie » s'impose par la prise en compte d'enjeux urbains et ruraux, rendant légitimes les acteurs des deux milieux à gérer le territoire concerné. Par ailleurs, on note que pour la mise en œuvre de projets agri-urbains, les collectivités et institutions ont assez largement recours à la contractualisation avec les porteurs de projet. **Ces deux points caractérisant la gouvernance des projets agri-urbains montrent un modèle clairement différent du modèle classique de la production agricole appréhendé**

² L'agriculture « cadre de vie » selon Monique Poulot, résulte de l'entretien des ressources naturelles et paysagères réalisée par cette activité.

timidement dans les documents d'urbanisme pour sa vocation à entretenir un cadre de vie.

En conclusion, on peut noter que l'intégration de l'agriculture dans le projet de territoire dépend de l'appréciation qui en est faite par les différents acteurs. Que ce soit au niveau politique, ou de la production ou encore de la consommation, l'ensemble des individus interférant de près ou de loin avec l'activité agricole impactent la participation de cette dernière au développement territorial. On relève par ailleurs que la reconnaissance de l'agriculture dans le développement des espaces urbains et périurbains, est motivée par une pluralité de légitimations majoritairement éloignées de la production alimentaire (entretien des paysages, corridor écologique, espace récréatif etc.). **Il semblerait en outre que la multifonctionnalité de l'agriculture soit particulièrement prégnante et exacerbée en milieu périurbain et urbain.** Cela apporte aussi une difficulté supplémentaire à ce tableau déjà bien rempli, celle de la cohabitation de ces deux mondes aux enjeux parfois antagonistes. On pourrait supposer que les espaces naturels et agricoles, faiblement représentés dans ces milieux soient, selon la logique de marché d'offre et de la demande, des espaces prisés où se concentre une forte concentration d'interactions entre les différents usagers.

En somme, nous avons vu que l'agriculture urbaine fait l'objet d'une appropriation variable selon les territoires et qui, malgré des enjeux aujourd'hui consensuels, présente de fortes disparités lors de sa prise en compte dans l'action publique. **Or c'est cette appréhension de la question agricole dans le développement des territoires urbains qui conditionne le devenir du foncier.** Cependant les stratégies foncières semblent évoluer au fur et à mesure que l'exigence de concrétisation s'impose aux documents de planification.

Nous allons confronter l'approche théorique faite précédemment à l'étude du cas de la métropole toulousaine. Pour ce faire nous nous sommes appuyés sur le traitement du SRCE de Midi-Pyrénées (2014), du SCoT en vigueur du Grand Toulouse (2014), de la Charte pour une agriculture durable en territoires périurbains (2012) et d'un document produit par le Conseil de Développement (CoDev) de Toulouse Métropole intitulé « Les territoires fertiles au service du projet métropolitain » (2015). Il est important de stipuler que le SCoT et le PLUi-H étant en cours de révision ou d'élaboration, les données traitées dans la partie suivante ne gagent pas de l'état actuel des préoccupations politiques. Elles seront confrontées dans un second temps par l'analyse des données recueillies lors des différents entretiens.

- * L'agriculture urbaine ne se localise pas strictement en périphérie mais se développe aussi de manière interstitielle au travers des zones inconstructibles et des jardins potagers (individuels ou collectifs). Selon Paula Nahmias et Yvon Le Caro (2012), ces différents lieux d'implantation et les modèles de faire l'agriculture urbaine participent d'un système du vert.
- * Elle naît de « liens fonctionnels réciproques avec la ville ». Sandrine Bacconier (2007) met en avant les deux aspects différents de l'agriculture qui synthétisent la déclinaison de son rôle : la production de denrées alimentaires et la production de bien immatériels.
- * Suite à l'écologisation des sociétés et à la succession de scandales sanitaires, la population a développé une volonté de se saisir de leur pouvoir de consommation afin de faire infléchir la profession agricole vers des modèles de production éco-responsables. Comme le présente Paula Nahmias (2010) cette appropriation va de pair avec la revendication d'une dimension sociale et politique de l'habiter.
- * La dimension collective qui se dessine complexifie le rapport entre les citoyens et les agriculteurs, en remettant particulièrement en cause le droit à la propriété privée de ces espaces considérés comme agricoles et naturels.
- * Ces influences positionnent l'agriculture urbaine dans un projet de société et apparaissent comme des facteurs forts de mutation de faire l'agriculture en milieu urbain. Elle semble formuler la nécessité de faire partie d'un « projet sociétal » dans lequel consommateurs et producteurs mesurent leur responsabilité individuelle via le pouvoir de leurs usages sur une agriculture territorialisée.
- * Les exploitations périurbaines sont dans un contexte d'incertitude tridimensionnelle relative au foncier : avec les volontés d'une partie des propriétaires de spéculer et de s'enrichir grâce au marché du foncier ; à cause du mitage du parcellaire agricole dû aux mouvements de marché ; avec la difficulté d'expansion des exploitations due au manque d'accessibilité du foncier.
- * Le projet agri-urbain se préoccupe de l'agriculture dans l'espace urbain sous sa dimension de production alimentaire. Cette réévaluation des priorités urbaines fait de l'agriculture un enjeu majeur à l'heure où elle reste encore largement perçue comme une agriculture « cadre de vie ».
- * De part cette reconnaissance de l'enjeu agro-alimentaire, le foncier agricole devient un enjeu majeur. Or c'est cette appréhension de la question agricole dans le développement des territoires urbains qui conditionne le devenir du foncier.

C – Les stratégies locales autour du foncier et de l’activité agricole de la métropole toulousaine

1 – Les espaces agricoles et naturels dans la maîtrise foncière.

D’une manière générale la grenellisation des documents d’urbanisme impose la prise en compte d’exigences environnementale qui sont aujourd’hui globalement intégrées (développement durable). **En ce qui concerne le secteur agricole en milieu urbain trois requêtes se distinguent : maintenir et développer une économie agricole urbaine, préserver les paysages et développer une nature de proximité. A ceci s’ajoute un principe général d’économie des terres agricoles et naturelles dans les stratégies de développement urbain.**

L’ancienne région Midi-Pyrénées est une région agricole fortement attractive. La population de la métropole toulousaine a augmenté de 4,3% entre 2008 et 2013 la portant à 734 944 habitants répartis sur trente sept communes et 45 820 hectares de superficie totale. Selon le scénario fil de l’eau réalisé par l’INSEE en 2012, la population devrait croître de 22% d’ici à 2030.

Une des découlées de cette attractivité est la croissance du taux régional d’artificialisation des sols qui est plus forte que celle du taux national (5,5% contre 3%). L’artificialisation est concentrée sur la métropole mais aussi au niveau de pôles secondaires tels que Montauban, l’axe Toulouse-Albi et l’axe Toulouse-Castres. **La topologie régionale structurée par les plaines alluviales n’oppose pas de limites naturelles à l’étalement urbain et a fortiori semble y concourir, encourageant ainsi la consommation de terres agricoles et naturelles.** L’implantation de la population dans le secteur périurbain de Toulouse amène à l’émergence de conflits entre les espaces agricoles et les espaces urbanisés.

L’agriculture régionale est dominée par les plaines céréalières. On retrouve cependant ponctuellement autour de la métropole toulousaine du maraîchage et de l’horticulture, héritées de l’ancienne couronne maraîchère plus étendue (Charte pour une agriculture durable en territoires périurbains). L’activité agricole périurbaine et urbaine sous influence métropolitaine représente 11 018 ha en SAU, répartis par 346 exploitations agricoles (recensement agricole de 2010), soit près d’un quart de la superficie de Toulouse Métropole. Cependant **l’agriculture locale est soumise à plusieurs facteurs de fragilisation** mis en avant dans la Charte, **à savoir la perte de savoir-faire et le recours à des**

entreprises de travaux agricoles dans les 2/3 des propriétés qui illustre un phénomène de rétention foncière. En effet, à défaut de vendre leur patrimoine foncier pour que des agriculteurs exploitent directement des terres qu'ils possèdent, les propriétaires fonciers préfèrent garder leur propriété en l'attente d'une augmentation de la valeur vénale de leurs biens (projet à venir ou spéculation).

Par ailleurs la Charte pointe six différents types d'enjeux qui germent autour de l'agriculture urbaine : la planification, la dimension sociale, l'économie et l'alimentation, le foncier, la biodiversité et les paysages, et enfin le climat et les énergies. Suite à l'étude du SCoT en vigueur croisée avec le document du CoDev « Pour un nouveau projet territorial. Les territoires fertiles au service du projet métropolitain », on a relevé trois axes stratégiques dans lesquels l'agriculture est mobilisée. Nous les traiterons en fonction de l'ordre d'apparition dans le SCoT, étant donné que c'est un document de planification qui impacte les orientations foncières et les PLU, puis nous y confronterons les remarques apportées par le CoDev. Ainsi nous aborderons dans un premier temps la maîtrise foncière du développement urbain, ensuite la Couronne Verte métropolitaine et enfin l'activité agricole en tant qu'activité économique.

La maîtrise foncière du développement urbain est traitée dans le SCoT par deux axes structurant. D'une part par l'adoption d'une consommation économe des terres non-urbanisées, d'autre part par la définition de « limites franches et lisibles entre territoires urbains et territoires ruraux » qui soit « claire et intangible » (SCoT). Posons nous d'abord sur la question de la consommation des terres agricoles.

L'objectif général de la Grande Agglomération Toulousaine inscrit dans le SCOT est de réduire de « 50% le prélèvement annuel de terres agricoles et naturelles au profit d'une nouvelle urbanisation, dévolues à une nouvelle urbanisation ». La réduction de la consommation des terres de moitié en 2020 est calculée par rapport à la consommation des années antérieures au SCoT et autorise un potentiel brut de développement urbain de 340 ha/an. Le SCoT fait état des impacts identifiés comme découlant d'une mauvaise gestion foncière : « *disparition, dégradation, fragmentation, transformation paysagère, perte de repères ...* ».

La volonté d'instaurer une gestion économe du foncier a vocation à limiter la spéculation et l'étalement urbain, et légitime ainsi la ville dense et compacte. C'est pourquoi le SCoT spatialise les territoires qui seront destinés à l'urbanisation. **Il contraint donc le développement urbain à des zones spécifiques,**

et exclusivement à ces zones, qui sont appelées territoire d'extension et formalisées par un pixel. On distingue deux types d'urbanisation autorisés dans les pixels, les territoires mixtes (avec un minimum de 50% de logement) et les territoires d'activité dédiée. Le pixel est une unité qui définit le nombre d'hectares disponibles pour l'urbanisation. Cet outil permet une localisation approximative des zones ouvertes à l'urbanisation. Les territoires d'accueil du développement sont répartis entre le cœur d'agglomération (50% d'intensification et 50% d'extension) et sa périphérie (25% d'intensification et 75% d'extension).

Au cours de la première révision du SCoT, les pixels sont devenus mobiles au sein de la commune. En somme, alors qu'ils étaient localisés sur des espaces définis ils peuvent être déplacés et ainsi impacter d'autres espaces que ceux initialement identifiés. De fait alors qu'il avait la vocation d'orienter l'urbanisation sur des espaces agricoles ou naturels à faibles enjeux et ainsi limiter l'impact de l'artificialisation, le pixel a ainsi perdu une partie de sa fonction réglementaire défensive. Au contraire, cet outil semble prendre une tournure offensive, cibler les espaces et définir dès le SCoT, et donc sous couvert d'un intérêt communautaire, les zones à urbaniser selon la volonté politique et non pas selon le degré d'enjeux de ces espaces. **Il autorise à l'heure actuelle une plus grande souplesse dans l'extension urbaine.**

Par ailleurs **on remarque que la répartition du développement de l'urbanisation laisse, malgré une volonté de densification, la priorité à l'extension de la surface urbanisée.** En outre les directives en matière d'urbanisation ne sont pas spatialisées à l'échelle du parcellaire, ce qui laisse supposer qu'il y a une marge de manœuvre rendue possible par ce flou. Comme l'ont écrit Jarrige, Thinon, Delay, et Montfraix (2009) dans l'étude du SCoT de Montpellier, **la difficulté à vérifier la bonne mise en œuvre des orientations du SCoT au niveau du foncier montre une limite à la portée de ce document.** C'est d'ailleurs un point de vigilance souligné par le CoDev qui alerte sur l'écart entre les volontés inscrites dans le SCoT et leur mise en œuvre trop partielle. Dans l'ensemble, ceci montre que malgré un affichage politique édulcoré, les décisions locales se jouent des directives nationales. **On suppose que cette différence se justifierait par un écart entre les objectifs stratégiques et la manière dont les élus se représentent les enjeux, et d'une manière générale, le foncier agricole et naturel.**

La baisse de la consommation des terres agricoles et naturelles est conditionnée par le « principe de développement mesuré dans les espaces non urbanisés à vocation agricole ou naturelle, conditionné à

la valeur environnementale » (SCoT). Ce principe a pour objectif de stabiliser le foncier sur le long terme, de « *limiter le gaspillage et le mitage d'espaces destinés à l'artificialisation* » et d'offrir une lisibilité quand à l'avenir des biens fonciers. **Il apparaît clairement ici que la protection des espaces agricoles et naturels ne se fait pas uniquement pour valoriser la nature de ces espaces, mais aussi dans l'optique de gérer à moyen terme la ressource foncière disponible à proximité et vouée à une future urbanisation.** Cette gestion économe du foncier passe par la protection des espaces agricoles et naturels non pixélisés.

Les leviers juridiques et réglementaires mis en avant dans le SCoT pour assurer cette volonté sont le droit de préemption renforcé pour les zones U et AU et l'emploi du zonage réglementaire ZN et ZA pour contrôler les espaces naturels et agricoles. On distingue deux catégories d'espaces agricoles dans le SCoT, les espaces agricoles préservés et les espaces agricoles protégés (espaces stratégiques). Alors qu'il est possible d'urbaniser des espaces agricoles préservés pixélisés, c'est le principe de constructibilité limité qui s'impose aux espaces agricoles protégés.

Le syndicat mixte d'études de l'agglomération toulousaine (SMEAT) et le conseil de développement recommandent à la collectivité de se saisir de nouveaux outils pour assurer la vocation agricole de ces espaces, et de préserver l'organisation du parcellaire afin de garantir la pérennité de l'activité agricole. Pour ce faire ils proposent d'employer les ZAP, PAEN, zone d'activité économique agricole qui selon eux sont les seuls garants de la non-constructibilité à long terme des espaces stratégiques. **Ce serait ainsi une réponse forte pour lutter contre la spéculation qui rend incertain le devenir de ces espaces et l'étalement urbain.**

Outre le recours à la réglementation, la maîtrise de la ressource foncière, et notamment la contention de l'étalement urbain, s'effectue par la formalisation d'un front végétal appelée la Couronne Verte.

2 – La Couronne Verte, ceinture de maintien de l'étalement urbain.

L'objectif de « *définir des contraintes et des limites franches et lisibles du front bâti* » (SCoT) est incarné par la Couronne Verte qui entoure la métropole et est décrite comme limite de rétention de l'expansion urbaine. C'est un des quatre principes du SCoT d'avoir une transition nette entre l'espace urbain et l'espace rural allant de concert avec une gestion économe des ressources. **Le parti pris dans le SCoT est de considérer les espaces agricoles et naturels stratégiques comme biens communs pour structurer**

l'urbanisation. La collectivité a l'ambition d'investir sur des projets de territoires naturels, agricoles ou récréatifs en périphérie de la ville intense comme rempart à la pression foncière. Sur le plan environnemental l'enjeu est de conforter la trame paysagère et identitaire, et de s'inscrire dans une volonté de continuité écologique et paysagère pour assurer une cohérence de fonctionnement.

La Couronne Verte est constituée d'espaces agricoles et naturels en périphérie de la métropole toulousaine. Elle participe avec les trames vertes et bleues (TVB) à former l'ossature verte de Toulouse, ce qui n'est pas sans rappeler la *structure du vert* mise en avant par Nahmias et Le Caro (2012). **Elle est partie prenante du projet environnemental partagé d'intérêt métropolitain et a avec les TVB, une vocation multifonctionnelle de fonctionnement écologique, d'entretien des paysages, de loisir et d'activité agricole.** La Couronne Verte et les TVB sont considérés dans le SCoT comme un projet non-urbain. Cela fait écho à la volonté d'une césure physique claire des milieux. La vision de l'aménagement retransmise au travers de ces deux points est celle d'un marquage fort de l'opposition urbain – rural. **Ce clivage laisse supposer que la nature « urbaine » de l'aménagement de ce territoire se définit par l'artificialisation, et non pas par l'usage qu'il est fait des espaces (loisirs, production agricole à destination du marché urbain etc.).**

Sur l'aspect paysager, la Couronne Verte ainsi que les entrées de ville et les axes majeurs sont considérés ensemble dans l'optique d'obtenir une cohérence de projet paysager. La fonction récréative de la *structure du vert* toulousaine correspond à la volonté de « *bâtir un maillage vert et bleu proche des habitants* ». On retrouve dans cet objectif le projet d'espace récréatif tout au long de la Garonne et qui est le seul projet traversant concrètement la métropole. C'est d'ailleurs un fait que commente le CoDev qui critique le manque de développement des TVB vers et dans la ville intense. En réponse aux orientations du SCoT il conseille le développement interstitiel et la valorisation des TVB en les faisant supports de modes de déplacement doux. **De plus le SRCE, le SMEAT et le CoDev mettent l'accent sur les enjeux du maillage en TVB à plusieurs échelles et de l'activité économique de ces espaces.**

D'une manière globale l'importance de la Couronne Verte pour la pérennisation de l'activité agricole fait consensus. De plus les espaces agricoles périurbains sont reconnus comme jouant un rôle majeur dans « *un secteur fortement aménagé et artificialisé* ». Cependant il est recommandé dans le SCoT et conseillé par le conseil de développement d'avoir recours à des outils tels que la « *zone d'activité économique agricole assurant la promotion d'une agriculture diversifiée*

proche et en lieu avec la ville ». Là où la volonté politique inscrite dans le SCoT restreint cette vocation à la Couronne Verte, le SMEAT et le CoDev prônent un élargissement aux trames vertes et bleues. Une recommandation faite par le SMEAT est d'employer les nouveaux espaces verts récréatifs comme des lieux où se maintient une agriculture intra-urbaine de proximité non professionnelle. En effet **les espaces interstitiels qui n'offrent pas la ressource foncière nécessaire à la rentabilité d'une agriculture professionnelle, peuvent être adaptés à une pratique agricole de loisir (jardins familiaux, jardins partagés etc.)**.

D'autre part si l'agriculture est considérée comme une activité à préserver dans la Couronne Verte, qu'en est-il des exploitations déjà présentes à l'intérieur de la ville intense ? **On peut supposer que par faute de considération particulière dans ce document structurant de planification, le foncier agricole en question soit catégorisé comme ressource foncière pour l'urbanisation.** Le CoDev apporte une vision différente du rapport urbain – rural et pense la Couronne Verte comme « *une mosaïque agro-urbaine* », fondée sur une trame naturelle et agricole et qui serait érigée « *contre la 'minéralisation' jusque dans la ville dense* ». L'objectif porté par le conseil de développement est de faire de ces espaces des territoires de projets partagés.

Après avoir vu les vocations prioritaires données aux espaces agricoles, soit comme rempart à l'étalement urbain effréné et comme composante d'une structure du vert de proximité, abordons maintenant la place qui est faite à l'agriculture dans le SCoT en tant qu'activité économique.

3 – Le développement de l'activité agricole dans la métropole : l'émergence de projets agri-urbains.

L'agriculture en tant que telle fait difficilement le poids face aux pressions foncières liées à l'immobilier ou à l'activité économique. On retrouve dans le SCoT un paragraphe abordant cette problématique. Il est écrit : « *Quels intérêts ? Quels éléments prendre en compte pour argumenter la protection des espaces périurbains notamment ? Quels outils utiliser au développement ?* ». Nous avons vu précédemment dans le SCoT du Grand Toulouse, mais aussi à l'échelle de l'inter-SCoT qui regroupe les quatre SCoT de l'aire métropolitaine, que **la légitimation de la protection de ces espaces se faisait prioritairement par la maîtrise de la ressource foncière et par leur participation à la continuité écologique et paysagère**. Il est plus discrètement fait état de ses apports en tant qu'activité et non pas uniquement comme espace non-urbanisé. Voici les quatre arguments définissant la vocation

du SCoT pour l'agriculture : affirmer la transversalité de la thématique agricole ; limiter et conditionner le développement urbain ; assurer la continuité de l'espace agricole ; valoriser une agriculture à débouchés alimentaires locaux et de circuits courts de proximité. Les deux premiers points ont déjà été traités et semblent correspondre à la norme actuelle d'intégration de l'agriculture dans la planification. **Concernant la continuité de l'espace agricole il est question de continuité physique des exploitations, de cohérence et d'accessibilité des espaces agricoles. C'est cette dimension qui rend légitimes les opérations d'aménagement foncier agricole qui ont pour but de restreindre le mitage des terres.** Enfin la valorisation d'une agriculture intégrée dans des dynamiques de productions de proximité est le seul point faisant référence à un développement économique de la filière agricole en périphérie de la métropole.

Dans une optique d'identification des terres agricoles stratégiques, le SCoT a retenu plusieurs critères techniques et économiques hiérarchisés selon l'ordre suivant : le foncier agricole, l'intégration dans la dynamique locale, la qualité des sols, le terroir et enfin le partenariat. **Dans le SCoT, la qualité et la portée stratégique des terres agricoles dépendent de leur potentiel agronomique et économique.** Il est évalué à partir de la valeur agronomique des terres et des investissements effectués pour l'équipement de l'exploitation. Le type de production est aussi pris en compte. Les exploitations de grandes cultures à fort rendement et les exploitations agricoles labellisées (agriculture biologique) ou de production spécialisée (maraîchage etc.) sont ainsi considérées comme stratégiques. Malgré l'énonciation des critères considérés, il n'est pas fait référence de leur poids dans les modalités d'évaluation. Ce manque de précisions semble autoriser une appréciation arbitraire de l'avenir des terres. Par ailleurs l'intégration des investissements pour l'équipement des exploitations est un critère facteur d'inégalité forte pour les agriculteurs. Autant il valorise le dynamisme de certaines exploitations, autant il en discrimine d'autres qui, à cause de l'instabilité foncière et de la viabilité incertaine de leur activité, limitent les investissements (Bacconier, 2007).

Le SCoT rapporte la volonté de protéger la vocation agricole des exploitations stratégiques d'intérêt agronomique (espaces agricoles protégés) dans une optique de pérennité économique. Il est entendu par là d'agir sur le foncier en interdisant le mitage des terres et l'extension des hameaux. De plus les conditions de changement d'orientation d'un bâtiment agricole doivent être renseignées dans les documents d'urbanisme (PLU). Par ailleurs il est possible de modifier l'occupation d'une terre agricole préservée en zone naturelle. La Charte propose sur ce point de permettre un changement

d'occupation du sol lorsque l'espace agricole a avant tout une vocation environnementale et paysagère. **Ces actions concernent essentiellement le statut foncier des terres et des bâtiments agricoles dans une dimension réglementaire.** Il n'est pas fait mention dans le SCoT d'actions en faveur de l'activité agricole au sens du développement économique. Seuls la Charte et le document produit par le conseil de développement vont au delà de la vision inscrite dans le SCoT.

On remarque une fois de plus que la question foncière prime sur d'autres facteurs et semble être la clé de voute de la prise en considération des espaces agricoles. En observant la carte ci-dessous de la répartition des espaces agricoles protégés et des espaces agricoles préservés, on remarque effectivement la primauté donnée à la valeur foncière. Alors qu'il est stipulé dans la définition de la catégorie espaces agricoles protégés que ce sont des espaces situés en proximité immédiate de la ville, on remarque au contraire qu'il y a un halo d'espaces agricoles définis comme préservés entre la ville intense et les espaces agricoles protégés (cf figure 1). **Cela questionne la réelle vocation de ces espaces agricoles aux yeux des politiques ainsi que la valeur du statut d'espace agricole préservé.** C'est d'ailleurs un fait qui constitue un des deux enjeux formalisés par le CoDev vis à vis du foncier qui sont les suivants : assurer la pérennité des espaces agricoles protégés et lever l'ambiguïté du statut d'espace agricole préservé.

porteurs de projet souhaitant s'inscrire dans la démarche de production biologique. **La Charte incite Toulouse Métropole à mobiliser son patrimoine foncier agricole dont elle a la gestion en régie pour de jeunes agriculteurs souhaitant développer un projet d'agriculture biologique.**

Si l'attention est portée sur le foncier, l'emploi agricole et la formation à des pratiques écoresponsables, c'est parce qu'on a constaté une inadéquation entre les attentes des habitants et la production alimentaire. Le CoDev souligne que « *la fonction nourricière de proximité est mal assurée par les territoires fertiles de la métropole* ». En effet le potentiel de développement est élevé et particulièrement si on considère le marché de la restauration collective qui représente une garantie sérieuse de consommation de la production. Ainsi en formalisant la demande, le CoDev assure que cela favoriserait le développement de l'offre. Dans ce contexte il précise que le marché d'intérêt national (MIN) de Toulouse Métropole a un rôle central à jouer. Centralisant la production régionale et assurant la distribution dans tout le territoire, le MIN occupe une position d'acteur stratégique dans le développement de l'activité agricole métropolitaine.

La Charte rend compte d'autre part des atouts et des faiblesses du territoire métropolitain pour une activité agricole urbaine. Les faiblesses concernent le foncier (morcellement, rareté et avenir incertain) et le peu de présence d'organisation collective agricole. Les atouts de la métropole sont la qualité agronomique des sols, la diversité de production ainsi qu'une demande de distribution en circuits-courts. De plus le territoire est riche d'une main d'œuvre qualifiée et d'un environnement scientifique dynamique (formation et recherche). Outre la question épineuse du foncier, il apparaît au travers du diagnostic fait dans la Charte que le territoire de la métropole toulousaine présente un environnement physique et social favorable au développement d'une agriculture urbaine. Pour ce faire la Charte préconise la reconnaissance de l'agriculture comme secteur de développement économique dynamique et pourvoyeur d'emplois : « *défendre la dimension économique de ces espaces et activités agricoles au regard de l'ensemble des autres enjeux, économiques ou non, du territoire est un impératif* ».

En somme **la Charte prône le développement d'une agriculture intégrée en tant qu'activité économique, faisant du foncier agricole un foncier employé pour le développement économique du territoire et non seulement un foncier non urbanisé, réserve pour une artificialisation à court ou moyen terme.** Le PCET du Grand Toulouse inscrit dans ses mesures l'application de la Charte pour l'agriculture

périurbaine et offre par la même une certaine légitimité à ce document signé en 2012. Le CoDev encourage l'usage du projet pour concrétiser la valorisation des espaces agricoles de la métropole. Il propose d'ailleurs de voir dans les espaces agricoles stratégiques, autrement appelés terres fertiles, un support pour le projet de territoire de Toulouse Métropole.

Plusieurs actions pilotes sont en cours actuellement à plusieurs échelles sur ce territoire. On retrouve des projets à l'échelle : d'une exploitation tel que celui de Quint-Fonsegrive, qui consiste à réhabiliter une activité de maraîchage biologique et développer des activités socio-éducatives autour de l'environnement et l'agriculture ; ou encore du quartier des Izards, où Toulouse Métropole a racheté une exploitation maraîchère en agriculture biologique et travaille à la valorisation de son intégration dans le PLU ; mais aussi des projets plus importants en terme de surface occupée comme le Parc Nature et Agriculture de Pin-Balma, qui prévoit de créer un périmètre de 200ha d'espace communautaire où se mêlent activité agricole et activités récréatives ; ou comme celui de la zone des Quinze Sols à Blagnac orienté sur la valorisation de l'activité maraîchère sur 135ha de zone agricole.

Le stage qui sert de socle à ce mémoire a été réalisé dans le cadre du projet de recherche-action piloté par Solagro « Développer le maraîchage dans la métropole toulousaine : l'expérience de la plaine des Quinze Sols à Blagnac ». L'étude menée par ce projet est structurée en quatre axes : Axe 1, Accompagnement des producteurs actuels et futurs ; Axe 2, Transformer un espace agricole et naturel en bien public ; Axe 3, Sensibilisation et mobilisation des consommateurs blagnacais et acteurs ; Axe 4, Définir les conditions de réussite du projet agri-urbain. La mission qui m'a été confiée relève de l'axe 4 et concerne spécifiquement le foncier. **Il n'est pas tant l'objet d'identifier les outils de gestion foncière potentiellement mobilisables, mais d'identifier ce qui conditionne l'usage ou le non-usage de ces outils.** En somme il est question d'étudier les représentations des acteurs (élus, exploitants, techniciens) à la fois du foncier, mais aussi des stratégies et des actions des autres acteurs impliqués.

On formule l'hypothèse que c'est en comprenant les représentations qu'on comprendra l'usage qu'il y est fait de la ressource foncière. On s'appuie sur la pensée de la sociologie compréhensive défendue par Weber, qui permet de s'intéresser au sens que les individus donnent à leurs pratiques, mais aussi de questionner les motivations qui les précèdent. Denise Jodelet propose de donner un sens pratique à ces observations, car lorsque l'on parvient à expliquer les actions, on se donne les moyens de pouvoir par la suite agir sur les pratiques. En somme développer la connaissance des déterminants des actions, c'est créer le pouvoir de les faire évoluer.

Afin de saisir les enjeux qui s'imposent à la plaine des Quinze Sols, on présentera dans un premier temps le contexte communal ainsi que les volontés politiques au travers de la planification stratégique de la ville de Blagnac. Dans un second temps on se focalisera sur la zone maraîchère, son histoire et les projets agricoles qui ont été pensés la concernant.

* La topologie régionale structurée par les plaines alluviales n'oppose pas de limites naturelles à l'étalement urbain et a fortiori semble y concourir, encourageant ainsi la consommation de terres agricoles et naturelles.

* La maîtrise foncière du développement urbain est traitée dans le SCoT par deux axes structurant. D'une part par l'adoption d'une consommation économe des terres non-urbanisées, d'autre part par la définition de « limites franches et lisibles entre territoires urbains et territoires ruraux » qui soit « claire et intangible ». Il apparaît clairement ici que la protection des espaces agricoles et naturels ne se fait pas uniquement pour valoriser la nature de ces espaces, mais aussi dans l'optique de gérer à moyen terme la ressource foncière disponible à proximité et vouée à une future urbanisation.

* On remarque que la répartition du développement de l'urbanisation laisse, malgré une volonté de densification, la priorité à l'extension de la surface urbanisée. On suppose que cette différence se justifierait par un écart entre les objectifs stratégiques et la manière dont les élus se représentent les enjeux, et d'une manière générale, le foncier agricole et naturel.

* Le SMEAT et le CoDev recommandent à la collectivité de se saisir de nouveaux outils pour assurer la vocation agricole de ces espaces, et de préserver l'organisation du parcellaire afin de garantir la pérennité de l'activité agricole. La Charte invite à entamer une collaboration avec la SAFER et l'EPFL afin de développer la contractualisation des biens des collectivités par CMD et des partenariats financiers pour l'acquisition de terres.

* La Charte prône le développement d'une agriculture intégrée en tant qu'activité économique, faisant du foncier agricole un foncier employé pour le développement économique du territoire et non seulement un foncier non urbanisé, réserve pour une artificialisation à court ou moyen terme.

* Il n'est pas tant l'objet d'identifier les outils de gestion foncière potentiellement mobilisables, mais d'identifier ce qui conditionne l'usage ou le non-usage de ces outils. On formule l'hypothèse que c'est en comprenant les représentations qu'on comprendra l'usage qu'il y est fait de la ressource foncière.

Chapitre II – Agriculture urbaine et problématique foncière : étude de la zone des Quinze Sols de Blagnac.

A – Portrait de site : Blagnac et la plaine des Quinze Sols



Figure 2 Photographie de la zone maraîchère des Quinze Sols (Flore Káposztás)



Figure 3 Photographie de la zone maraîchère des Quinze Sols (Flore Káposztás)

1 – La commune de Blagnac : d'un passé agricole à une urbanisation effrénée

Blagnac est une commune de 1 690 ha située sur la rive gauche de la Garonne, sur la première terrasse alluviale. Elle fait partie de l'établissement de coopération intercommunale Toulouse Métropole.



Figure 4 Carte des communes de Toulouse Métropole (source : Toulouse Métropole)

Sa situation géographique, et particulièrement sa proximité à la Garonne, a facilité le développement de l'agriculture au fil des siècles. L'association Blagnac Histoire & Mémoire a dressé dans ses revues n°1, n°3 et n°33 l'évolution du foncier et de l'activité agricole de la commune. Au XVIIIème siècle, la grande majorité de la commune est constituée de champs de blé, de prairies et de vignes (cf figure 5). La plaine alluviale aujourd'hui appelée des Quinze Sols est le lieu des « communaux », terres indivisées détenues par la commune qui sont partagées entre les blagnacais, et de petites propriétés qui elles font l'objet de fermage entre particulier.

Au total les archives municipales font état du partage de 284 parcelles, qui feront l'objet dans les années suivant la Révolution à des procès visant à établir leur propriété. Le XIXème siècle marque un tournant productiviste pour l'agriculture blagnacaise, les friches sont mises en cultures et les terres alluvionnaires de la plaine sont le support de la culture de

légumes. Antérieurement à dominante céréalière et pastorale, l'agriculture pratiquée par les blagnacais se diversifie en intégrant notamment la pratique maraîchère.

Au cours du XXème siècle l'urbanisation en faveur de la ville industrielle et commerciale, comme voulue par la municipalité, grignote les terres agricoles et active la disparition presque totale de l'agriculture céréalière et pastorale. La plaine agricole des ramiers échappe à l'urbanisation grâce à son caractère inondable. De fait, seules l'activité maraîchère et une minorité de l'activité céréalière perdurent à l'échelle communale. **De nos jours le maraîchage est le type de production agricole majoritaire à Blagnac. Il est pratiqué le plus souvent dans une optique productiviste et la production est écoulee essentiellement en circuits longs par le biais du Marché d'Intérêt National (MIN) de Toulouse.** Cependant l'agriculture a perdu son statut de secteur économique premier en raison d'une urbanisation massive au profit de l'industrie et du commerce (cf les figures 6 et 7 ci dessous attestant de la consommation des terres agricoles par l'urbanisation au fil des ans).

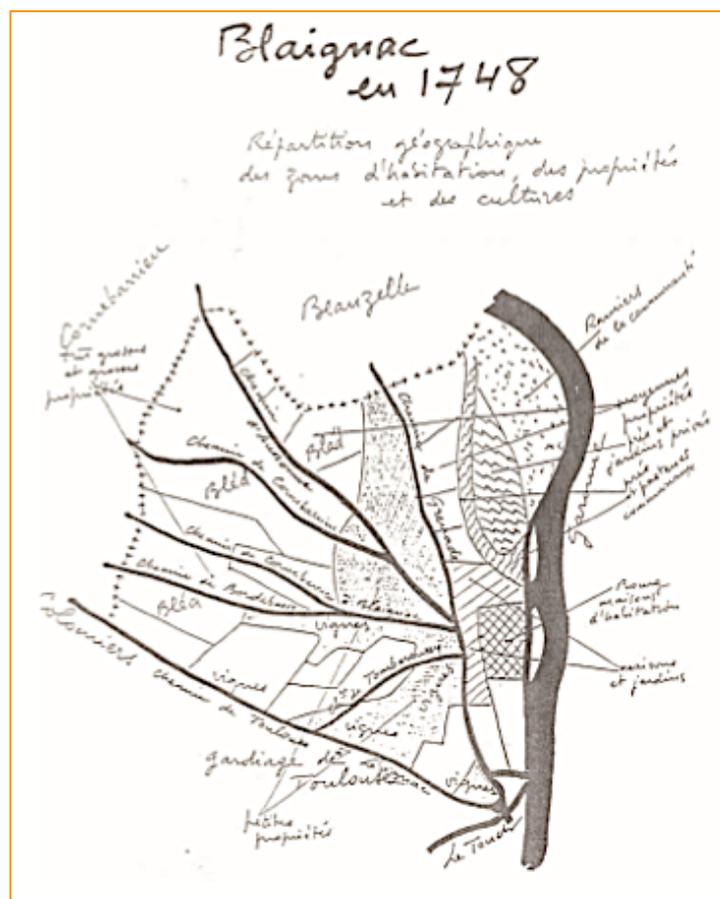


Figure 5 Répartition géographique des zones d'habitation, des propriétés et des cultures (source: Suzanne Berret, Blagnac Histoire et Mémoire)



Figure 6 Photographie aérienne de Blagnac 1950-1965 (source : Géoportail)

Cette photographie montre le découpage parcellaire des cultures qui occupent majoritairement le territoire communal. L'urbanisation est limitée au bourg situé au Sud-Est.

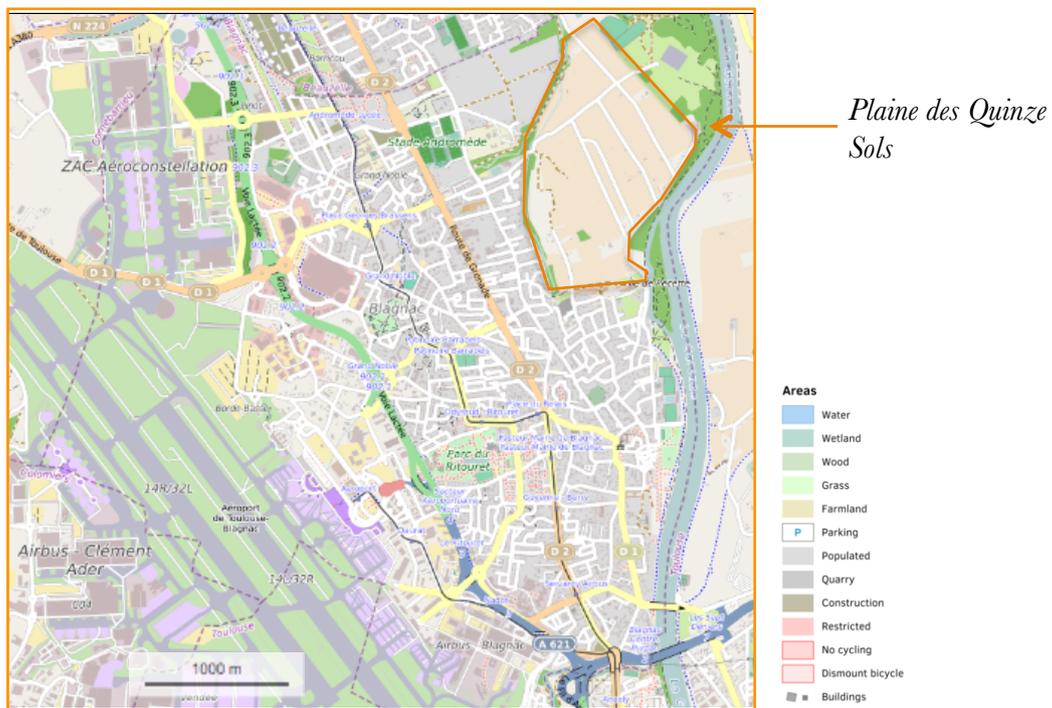


Figure 7 Carte de la ville de Blagnac en 2017 (source: OpenStreet Map)

Afin de rendre compte de l'urbanisation de la ville en comptant l'ensemble du projet de la ZAC Andromède au Nord, nous avons préféré la carte ci dessus à la photographie aérienne qui ne retranscrit pas encore l'état actuel de la ville.

Selon le recensement de l'INSEE en 2012, 68% des emplois sur la commune relèvent du secteur tertiaire, et 29,8% du secteur industriel. **L'agriculture figure quand à elle à 0,1% des emplois, accusant selon les chiffres du Recensement Agricole de 2010 une perte de 35,7% des exploitants agricoles implantés sur la commune.** Cette réalité économique concourt à ce que l'attention politique soit focalisée sur ces les deux secteurs d'activité dominant, laissant plus à la marge l'activité agricole. Aujourd'hui Blagnac est une ville reconnue par l'implantation du secteur aéronautique et particulièrement grâce à la firme Airbus.

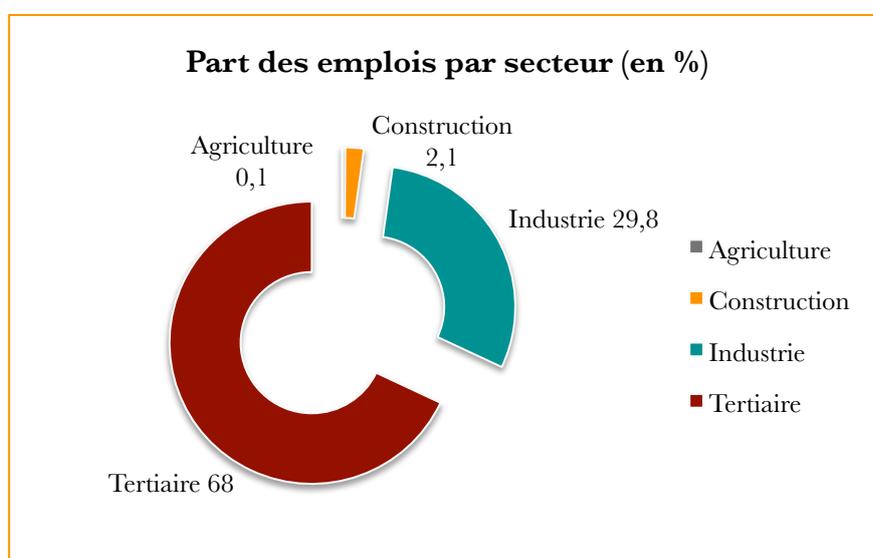


Figure 8 Diagramme de répartition des emplois par secteur de Blagnac (données : INSEE RP 2012, total 99,9)

Au cours de la période 2008-2013, la ville marque un taux d'évolution de la population de 1,3 contre 0,4 à l'échelle nationale. Suite au recensement de 2014, l'INSEE a comptabilisé un total de 23 416 blagnacais. Ce dynamisme démographique se retrouve d'une manière générale dans l'ensemble du périmètre de Toulouse Métropole. **L'attractivité induite par le contexte socio-économique concourt à l'urbanisation effrénée de la ville, à tel point qu'aujourd'hui la commune ne compte plus de terres non-bâties disponibles à la construction. Seule la plaine des Quinze Sols, affiliée dans les représentations aux ramiers et protégée de l'urbanisation à cause du risque inondation, comporte encore du foncier non-bâti.**

2 – Planification communale et orientations stratégiques : un PLU stagnant et un Agenda 21 dynamique ?

La municipalité de Blagnac se caractérise par une stabilité politique avec à sa tête Bernard Keller, dont la première élection en tant que maire date de 1996. Cette continuité politique se retrouve dans la planification communale. En effet, le projet politique retranscrit dans le PADD du PLU n'a pas connu d'évolution depuis 2004.

Le projet d'aménagement et de développement durable de Blagnac est structuré en cinq thématiques, « Pour une ville... » : (...) maîtrisée ; (...) forte de sa diversité, conviviale et accueillante ; (...) dynamique ; (...) accessible à tous ; (...) verte, respectueuse de son environnement.

Au travers de ces intitulés politiques on retrouve essentiellement des préoccupations en matière d'habitat et de logement, et de manière transversale sur la qualité du cadre de vie. Les questions d'équipements et de commerces de proximité, d'accessibilité et d'esthétique structurent le projet politique. Ceci traduit une volonté de préserver la dimension « villageoise » dans le développement de la ville, qui reste cependant scindée en deux grands espaces : le secteur industriel et tertiaire à l'Ouest, et le secteur « grand village » à l'Est caractérisé par une mixité des espaces. Cette scission se retrouve fortement au travers de l'iconographie présentée dans le PADD (voir figure 9 ci-contre). Le projet politique semble être orienté uniquement sur le secteur Est, traitant essentiellement des composantes du cadre de vie.

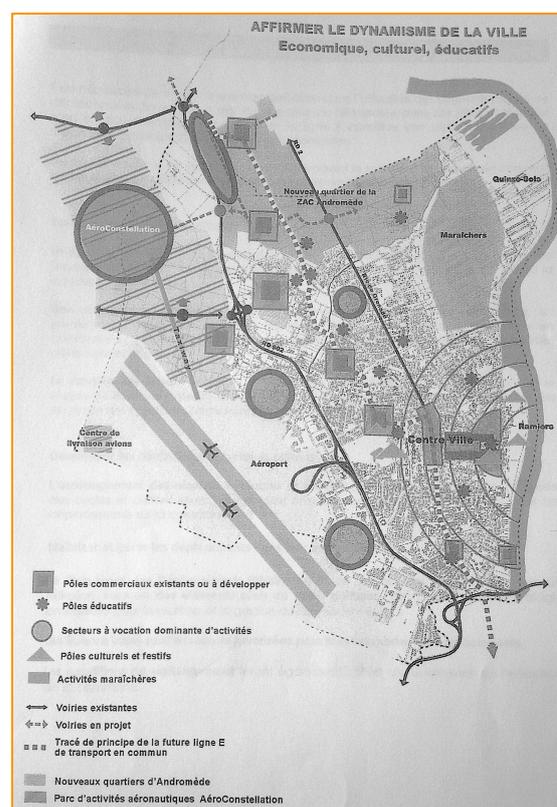


Figure 9 Schéma du PADD de Blagnac "Affirmer le dynamisme de la ville" (source: commune de Blagnac)

Au vu de l'iconographie relevée dans le PADD, il semble que le volet des activités économiques soit concentré sur le secteur Ouest (avec la présence des principaux secteurs à vocation dominante d'activités). Les pôles commerciaux sont quand à eux intégrés en majorité au cœur de la ville. L'approche développée par la municipalité met en exergue une certaine ambiguïté en ce qui concerne l'activité agricole. **Alors qu'est formalisé dans le paragraphe abordant le dynamisme économique dans la partie « Pour une ville dynamique » le souhait « de préserver et maintenir l'agriculture périurbaine », la plaine maraîchère n'est cependant pas modélisée comme un secteur à vocation dominante d'activités.**

On remarque par contre qu'il est plus fréquemment fait état de la plaine agricole lorsqu'il s'agit de préservation et de valorisation écologique (valorisation des bords de Garonne, inclusion dans la trame verte et bleue). Il est d'ailleurs écrit dans la partie « Pour une ville verte, respectueuse de l'environnement » qu'il « convient de préserver ce site mais également d'en favoriser un usage raisonné ». **On formule l'hypothèse que la dimension écologique dans le discours politique prédispose l'interventionnisme sur le foncier de la mairie.** C'est à dire que l'action de la municipalité sur la zone est motivée pour ses qualités environnementales, paysagères et pour la valeur ajoutée que ça induit pour le cadre de vie, plus que pour le potentiel économique de l'activité agricole. En effet, et on reviendra plus en détails sur ce point par la suite, la volonté de faire infléchir les pratiques agricoles pourrait être un facteur influant le choix du rachat des terres agricoles par la ville de Blagnac.

Afin de mieux saisir la place conférée à l'agriculture dans la politique de développement de la ville on a porté notre attention sur le bilan de 2013 du premier Agenda 21, adopté par le conseil municipal en 2011. Trois actions concernent particulièrement la zone des Quinze Sols :

- Rattachée à l'enjeu n°1 « exemplarité, être l'élément moteur du développement durable », l'action 12 « préserver une alimentation saine et de qualité, respectueuse de l'environnement dans la restauration collective » aborde la mise en place de partenariats avec les producteurs de la zone des Quinze Sols pour l'approvisionnement d'une partie des légumes nécessaires. Le bilan de cette action est mitigé, si 2% des produits consommés sont issus de partenariats directs avec les producteurs locaux, ces derniers ne sont pas en mesure de couvrir les besoins de la Régie municipale de Restauration. Cette action favorise l'intégration de l'activité

agricole locale dans une dimension économique et amorce l'ouverture d'un nouveau marché pour les maraîchers blagnacais.

- Intégrée à l'enjeu n°3 « assurer un environnement sain et préserver la biodiversité», l'action 25 « développer des corridors verts pour renforcer le maillage du territoire communale et prendre en compte la biodiversité dans les projets d'aménagement » tend d'une part à renforcer les liaisons piétonnes paysagères des Quinze Sols, et d'autre part à préserver l'équilibre entre espaces artificialisés et espaces ouverts, notamment sur la question de la perméabilité. Par le biais de cette action, ce sont les valeurs écologiques et paysagères de la zone qui sont mises en avant.

- Toujours en réponse à l'enjeu n°3, l'action 28 « pérenniser le maraîchage, engager un partenariat avec les maraîchers pour des pratiques plus durables et tendre vers une agriculture bio » vise quand à elle directement l'activité maraîchère en soi.

C'est dans le cadre de cette action (n°28) qu'un plan d'actions a été mis en place en 2013 en co-pilotage avec Toulouse Métropole (à l'époque Communauté Urbaine de Toulouse Métropole). Il se développe autour de cinq axes : restructurer le foncier ; structurer un espace et des équipements communs ; encourager les pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement ; développer les corridors écologiques et la valorisation paysagère du site ; favoriser les circuits courts. Cette action englobe les actions 12 et 25, en somme elle pose les jalons du projet actuellement en cours sur la plaine maraîchère.

Au travers de l'étude du projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme en vigueur de Blagnac ainsi que du bilan de 2013 du premier Agenda 21, il en ressort que l'agriculture, essentiellement incarnée sur la plaine des Quinze Sols, est appréhendée plus pour ses aménités environnementales et en terme de cadre de vie qu'en tant qu'activité économique. Il est cependant nécessaire de nuancer cette observation à la lumière des évolutions voulues par le nouvel Agenda 21.

Alors qu'il était antérieurement question d'encourager les pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement (notamment vis à vis des nuisances et pollutions imputables à certains modes de production), il est à l'ordre du jour de favoriser dans les faits l'installation d'une agriculture paysanne et biologique. Cette orientation impacte directement l'activité maraîchère dans sa pratique, au delà de l'aspect environnemental. De plus le développement de circuits courts pour écouler la production locale impacte lui aussi la pratique de l'activité

agricole car il tend à redéfinir les débouchés utilisés, même si c'est en réponse à des préoccupations sociétales.

En quelque sorte, on observe une convergence de facteurs qui dépendent de secteurs différents (environnement, paysage, distribution en circuits courts), appelant in fine à une évolution de l'activité agricole en tant qu'activité économique. Alors que l'agriculture est relativement en retrait sur le plan du développement économique (face à la domination des secteurs tertiaires et industriels), **il n'en reste pas moins que la dimension économique du maraîchage se voit influencée, en d'autres termes conditionnée, par les orientations politiques.**

3 – La zone des Quinze Sols : une enclave agricole et naturelle dans un environnement urbanisé

La zone maraîchère des Quinze Sols se situe dans le lit majeur de la Garonne. Avec le parc des Ramiers située au Nord Est de la commune, la plaine représente la seule zone agricole et naturelle de Blagnac, faisant d'elle une enclave non-bâtie entourée par l'urbanisation et bordée à l'Est par la Garonne. Les inondations occasionnelles de la plaine alluviale fertilisent les terres par le dépôt d'alluvions. **C'est ainsi une zone de 135ha dont la qualité agronomique est reconnue et qui intéresse de plus en plus de maraîchers (multiplication des manifestations de porteurs de projets à la mairie).**

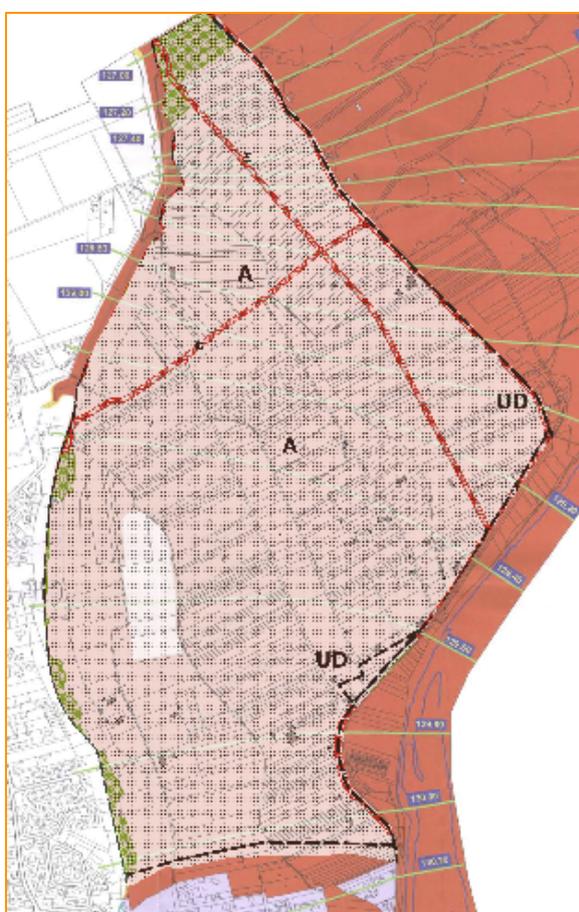


Figure 10 Les zonages réglementaires PLU et PPRI de la zone des Quinze Sols à Blagnac (Sources : Toulouse Métropole, Préfecture Haute Garonne. Réalisation : Flore Káposztás)

La plaine des Quinze Sols est catégorisée zone rouge dans le PPRI approuvé en 2007. Cette catégorisation impose des règles strictes quand à la constructibilité de la zone, soit une inconstructibilité d'ensemble temporisée par quelques prescriptions. D'une manière générale la construction de nouveaux bâtiments en dur n'est pas autorisée sur la zone. Il y a cependant une poche située à l'Ouest qui est catégorisée en rouge clair « activité maraîchère », permettant une constructibilité en faveur de l'activité maraîchère. Malgré cette opportunité accordée par la Préfecture, cette zone n'est actuellement pas bâtie. Nous aborderons plus en aval les projets d'aménagement dont la zone a fait et fait toujours l'objet

Deux caractéristiques conditionnent la structuration spatiale de la zone: d'une part son caractère inondable qui restreint presque entièrement son potentiel en terme de construction, limitant ainsi les possibilités d'évolutions d'orientations des terres ; d'autre part son découpage morcelé hérité de son passé populaire.

Ces deux facteurs marquent la spécificité de la zone et participent à son identité. Au premier abord ils ont un impact restrictif (limitation de l'urbanisation), mais peuvent s'avérer être dans un sens garants de la vocation maraîchère de la zone. En effet **le morcellement du foncier et la petite taille des parcelles cumulés à la nature inondable de la plaine, font du maraîchage la seule activité économique envisageable.**

La plaine des Quinze Sols est une zone où, comme on a pu l'observer préalablement, le cadastre est fortement morcelé en parcelles linéaires. Ce découpage est hérité de la fin du XIXème siècle lorsque suite à la Révolution chaque famille blagnacaise obtint un lopin de terre. La plaine est alors essentiellement le lieu d'une pratique maraîchère à vocation vivrière dont les vestiges de la dimension populaire se situent aujourd'hui de l'autre côté de la digue, soit les jardins familiaux. La construction de la digue dans la partie Sud de la zone a été réalisée dans le but de réduire le risque d'inondation des lotissements de pavillons qui sont sortis de terre à partir des années 70.

Par le biais d'une observation diachronique de la plaine (voir figures 11 et 12 ci-dessous), on remarque que le morcellement des parcelles a, du moins dans l'usage, diminué au fil des années et de la professionnalisation de l'activité agricole du site. Or **ce « remembrement » d'usage, réalisé par le biais de fermages, ne s'est pas accompagné d'un remembrement du foncier sur le plan de la propriété.**



Figure 11 Photographie aérienne de la zone des Quinze Sols en 1946 (source : IGN)



Figure 12 Photographie aérienne de la zone des Quinze Sols en 1997 (source : IGN)

Cette évolution divergente se traduit aujourd'hui par un écart notable entre le découpage cadastral et la multitude de propriétaires de la zone (226 propriétaires cadastrés en 2013, le nombre a été révisé à la hausse à environ 240 propriétaires), et le découpage de la plaine en parcelles d'exploitation. Ceci met en exergue le morcellement du foncier, qui est la problématique première identifiée par les pouvoirs publics locaux (voir figure 13 ci-dessous).

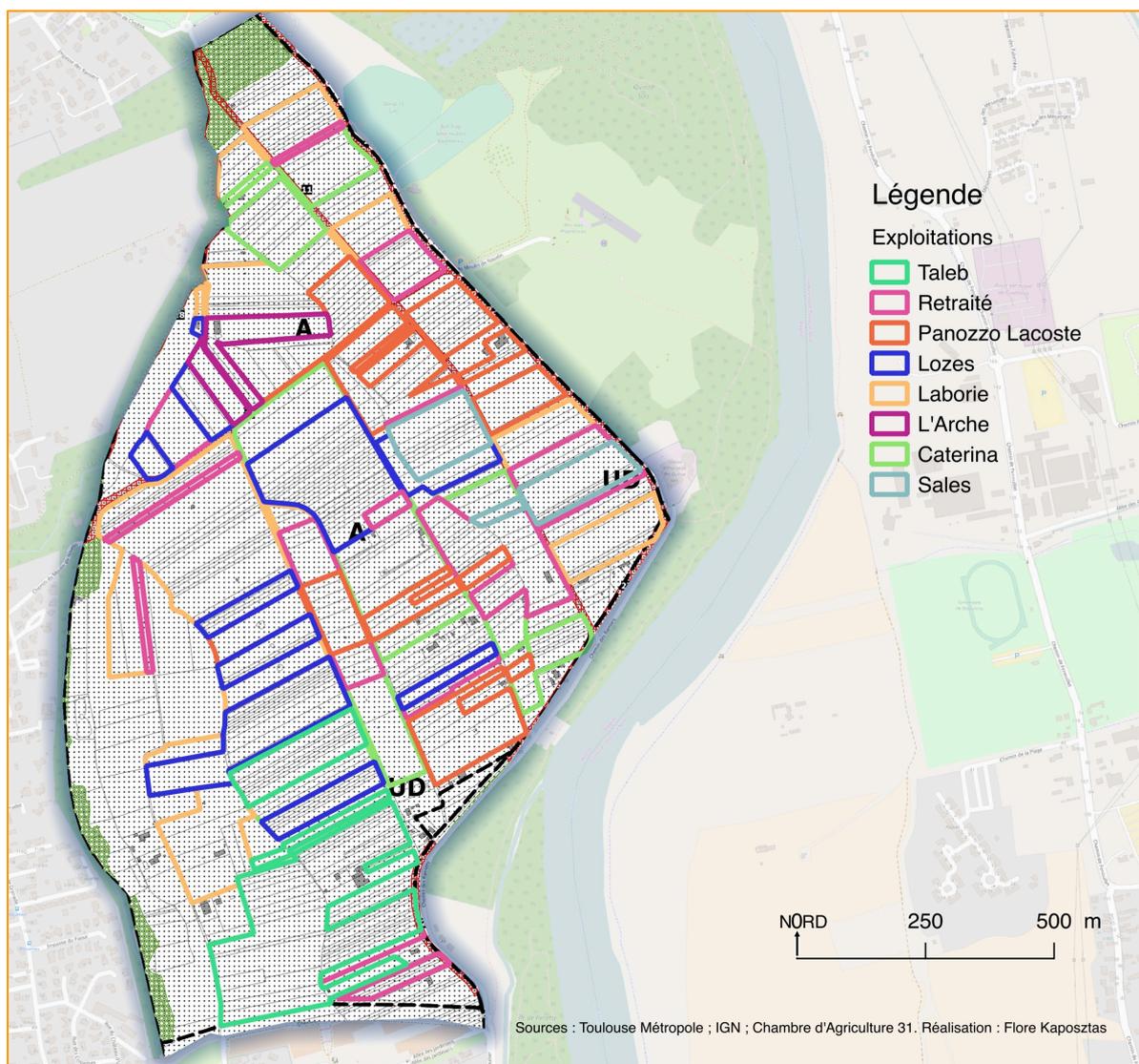
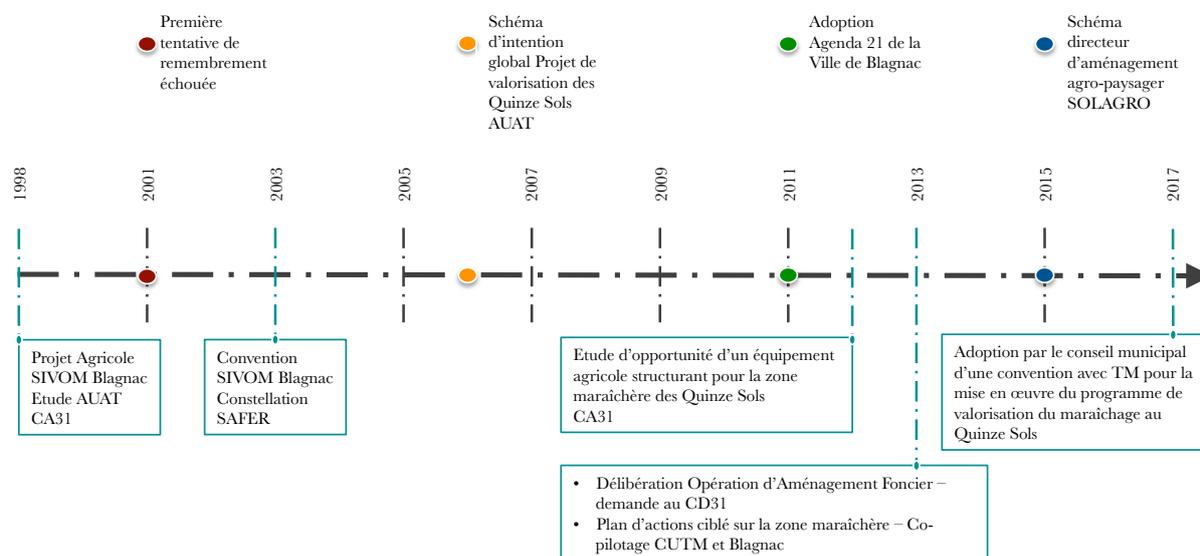


Figure 13 Le découpage des exploitations de la plaine des Quinze Sols de Blagnac (2012)

La plaine des Quinze Sols a fait l'objet de plusieurs études au fil des deux dernières décennies. La frise ci-dessous (figure 14) démontre la succession d'initiatives politiques concernant la zone maraîchère. **Ceci atteste qu'il y a depuis la fin des années 90 un certain intérêt politique, même s'il reste peu affiché et plutôt discret dans la communication municipale.** La multiplicité des acteurs mobilisés conforte l'idée que c'est un secteur d'intérêt métropolitain en ce qui concerne l'agriculture urbaine.



CA31 : Chambre d'Agriculture de la Haute-Garonne – CUTM : Communauté Urbaine de Toulouse Métropole – CD31 : Conseil Départemental de la Haute-Garonne

Figure 14 Frise chronologique des projets relatifs à la plaine des Quinze Sols (Réalisation : Flore Káposztás)

L'intérêt manifesté à cette zone n'est pas seulement politique. Deux mémoires d'étudiants en aménagement du territoire ont déjà été produits en ayant en partie comme terrain la plaine maraîchère des Quinze Sols. Le premier a été rédigé en 2004 par Pablo Valentin, « Gérer l'espace agricole périurbain : l'exemple du SIVOM Blagnac Constellation » et évoque la passivité politique suite à la première étude menée par l'AUAT et la Chambre d'Agriculture en 1998. Le deuxième, proposé par Tebben Geerlofs (2016) aborde « Le maraîchage bio en zone périurbaine : nouvel objet des politiques publiques locales ». Il est issu d'un stage effectué au Centre d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu Rural en Haute Garonne (CIVAM31). La réalisation de deux mémoires d'étudiants témoigne de l'intérêt de la sphère scientifique pour la thématique, et assoie la place stratégique qu'occupe la zone maraîchère des Quinze Sols dans ces questions là à l'échelle locale. Le lancement du projet de recherche-action piloté par Solagro annonce la consécration de son intérêt scientifique et sociétal (financement obtenu à la Fondation de France et à la Fondation Daniel & Nina Carasso).

Quels éléments de diagnostic font consensus concernant la plaine maraîchère ? Qu'en est il de la question foncière ?

B – Méthodologie et diagnostics

1 – Méthodologie : l'accent mis sur l'approche compréhensive

La mission du stage a débuté au début du projet de recherche action. **Elle s'inscrit dans la phase exploratoire et tend à mettre en avant des facteurs influant potentiellement le rapport des acteurs au foncier, qui devront par la suite nourrir la mise en œuvre d'actions concrètes.** La première phase de travail a consisté à faire de la recherche bibliographique afin de contextualiser le sujet, d'obtenir une idée de la répartition des rôles dans les tendances générales des différents acteurs concernés, des différents outils mobilisables dans le cas d'une gestion foncière, ainsi que des tendances politiques relatives à l'agriculture urbaine. En parallèle, un premier travail autour des SIG a été réalisé dans le but d'étudier l'organisation spatiale de la zone, puis en développant une approche diachronique de mettre en avant les évolutions en matière d'usages et de propriété du foncier. Pour ce faire on a utilisé essentiellement des données de la Chambre d'Agriculture et de Solagro concernant les exploitations agricoles et les propriétés.

A partir des observations faites au cours de cette première phase on a identifié les acteurs à rencontrer et construit un guide afin de mener des entretiens semi-directifs. On a formalisé trois catégories d'acteurs : les exploitants agricoles, les pouvoirs publics et les opérateurs fonciers. Il a aussi été question d'essayer de discuter avec des propriétaires non exploitants, cependant on n'a jusque là pas eu accès à leur identité. Ayant pour objectif d'analyser les représentations sociales liées au foncier, le recours aux entretiens compréhensifs s'est imposé. Le corps commun qui a été abordé dans l'ensemble des entretiens est le suivant :

- La représentation du foncier et la propriété
- L'agriculture dans le discours politique et les documents d'urbanisme
- Les outils et les interlocuteurs dans la gestion foncière
- Le projet de remembrement des Quinze Sols ainsi que la vocation de la zone

Les entretiens menés avec les exploitants agricoles ont ensuite été orienté sur les questions d'organisation « en interne » de la zone maraîchère ainsi que sur l'organisation de leur exploitation. En ce qui concerne les discussions avec les personnes rattachées aux pouvoirs publics, aux opérateurs fonciers, ainsi que relevant d'initiatives citoyennes, la question des enjeux du foncier selon la vision politique a été abordée. L'analyse des informations recueillies au travers des entretiens sera traitée selon l'approche thématique.

Au total, sur la période de fin Avril à mi-Juin, treize entretiens ont été réalisés. Dans l'ensemble on a essuyé peu de refus. Certaines structures n'ont pas donné suite aux prises de contact (SAFER et EPFL), d'autres (le Département et la Chambre d'Agriculture) sont difficilement accessibles, il a fallu un peu plus de deux mois et de multiples relances pour obtenir in fine un entretien. Le groupe d'acteurs qu'il a été le plus difficile à mobiliser est les agriculteurs. Sur sept exploitants démarchés, trois ont accepté l'entretien, un n'a jamais répondu et trois autres ont manifesté leur refus. On reviendra par la suite sur les raisons exprimées par ces derniers.

Sur le plan organisationnel, on regrette que le projet de recherche n'ait pas été introduit clairement en plus en détails aux agriculteurs. La multitude d'individus mobilisés dans les différents axes de recherche ne favorise pas la bonne lisibilité de la démarche, l'identification des différents objectifs du projet de recherche-action et l'intégration des agriculteurs. Quand on parle d'intégration, on fait allusion à leur bonne volonté de prendre le temps de répondre à plusieurs vagues d'entretiens menés par différents individus. Il paraît difficile d'accorder plusieurs entretiens sans s'être vu présenté les raisons et la démarche choisie, qui expliquent la nécessité de plusieurs entretiens afin de mener à bien la recherche et l'action. Cette sursaturation du terrain aurait pu être évitée, du moins atténuée, par la présentation d'un plan d'ensemble aux principaux acteurs concernés, c'est à dire les agriculteurs des Quinze Sols.

Voici dans l'ordre la liste des personnes rencontrées (activité et structure d'appartenance) :

- Mr A, Animation secteur agro-environnement nord-toulousain, Conseil Départemental 31
- Mme B, Responsable domaine Environnement et Transition Energétique, AUAT
- Mme C, Animation agriculture urbaine, association blagnacaise
- Mr D, Coordination régionale, Terres de Liens
- Mme E, Chargée de mission Nature et Agriculture en Ville, Toulouse Métropole
- Mr F, Accompagnement gestion foncier agricole et naturel, collectif Terres Fertiles
- Mr G, Responsable Service Environnement, Ville de Blagnac
- Mr H, Maraîcher
- Mr I, Maraîcher
- Mr J, Adjoint à l'Environnement, au Cadre de Vie et Relations Sociales, Ville de Blagnac
- Mr K et Mr L, Responsable de l'établissement de santé et Responsable maraîchage, l'Arche en Pays Toulousain
- Mme M, Chef de Service Biodiversité et Développement Durable, Conseil Départemental 31
- Mme N, Chargée de mission Foncier et Périurbain, Chambre d'Agriculture 31

❖ Partie I : La plaine des Quinze Sols

Comme nous l'avons montré précédemment, il y a eu une succession d'études concernant la zone des Quinze Sols. Ces différents travaux partagent d'une manière générale les mêmes constats. Ceci atteste d'une certaine inertie : les difficultés mises en avant dans le courant des années 2000 sont en partie toujours d'actualité. Cette lenteur dans les évolutions peut s'expliquer en partie par la lenteur des démarches politico-administratives (phase de concertation, vote en conseil municipal, procédures de modification des documents de planification etc.). Ainsi, pour rendre compte des diagnostics présentés dans différentes études, on a fait le choix de synthétiser par le schéma les principales caractéristiques d'une part de la plaine des Quinze Sols (cf figure 15), et d'autre part de l'activité agricole (cf figure 16). Pour ce faire on a mobilisé les connaissances apportées par la Chambre d'Agriculture, la Ville de Blagnac, Toulouse Métropole et Solagro.

Les caractéristiques « structurelles » présentées dans la figure 15, dans le sens où elles font référence à la nature et à l'organisation de l'espace, influencent le dynamisme de l'activité maraîchère. **Les deux attributs qui impactent principalement l'activité sont le morcellement du foncier, qu'on abordera ultérieurement plus en profondeur, ainsi que la réglementation de la zone dans les documents de planification.**

Une source de conflits entre les agriculteurs et la municipalité relève des possibilités de constructibilité. En effet, à l'heure actuelle les agriculteurs ne peuvent construire ni bâtiments en dur pour leur activité, ni serres. L'argumentaire de la mairie se reposait sur le caractère inondable de la zone qui limiterait toutes constructions, dures ou légères. Or, si on porte notre attention sur le règlement écrit du PPRI en vigueur de 2007 qui couvre la plaine des Quinze Sols, on relève une prescription intéressante. Selon la prescription 3.2.5, relative aux constructions nouvelles et plus particulièrement aux serres, sont autorisées : « *Les serres tunnels (parois en film plastique) ou toutes serres à structure démontable.* », à condition qu'elles permettent la transparence hydraulique. Il semblerait donc qu'à minima depuis 2007 les agriculteurs aient la possibilité, du moins ne seraient pas empêchés par le PPRI, de construire des serres conformes aux conditions exprimées par ce dernier. De fait, en se basant sur le document écrit du PPRI, la non implantation de serres sur la zone serait uniquement du ressort de la mairie.

Ceci met en exergue une ambiguïté quand au zonage dans le PLU de la zone maraîchère. **Alors que la classification ZA devrait être garante de la possibilité de développer l'activité agricole en place, y compris par de la construction si le caractère nécessaire à l'exploitation est démontré, il apparaît dans les faits que cette capacité qui est en théorie donnée aux agriculteurs est inhibée par la municipalité.** A l'heure actuelle, selon la Ville de Blagnac, la construction de serre est contrainte par l'élaboration du PLUi-H et serait en discussion.



Figure 15 Schéma de synthèse des diagnostics. Partie I : La Plaine des Quinze Sols. (Sources : Chambre d'Agriculture, Ville de Blagnac, Toulouse Métropole, Solagro. Réalisation : Flore Káposztás)

L'organisation spatiale actuelle est, comme nous l'avons montré précédemment, en inadéquation avec les usages agricoles de la zone. **En ce qui concerne uniquement l'activité agricole, l'enjeu premier est l'accessibilité. Il se décline en plusieurs points : l'accessibilité spatiale; l'accessibilité de l'usage; l'accessibilité de la propriété.** L'accessibilité spatiale se traduit à la fois à l'échelle de la zone maraîchère et à l'échelle des parcelles.

Comme on peut le voir sur la figure 13, la majorité des exploitations cultivent des terres qui sont dispersées sur l'ensemble de la plaine agricole. Il y a peu de parcelles cultivées qui sont concentrées autour du bâtiment d'exploitation. Seule celle de Monsieur Taleb et celle de l'Arche sont à proximité et forment un ensemble assez unis. L'éparpillement des parcelles cultivées pose de fait des problèmes logistiques aux agriculteurs. De plus, le découpage en lanière complique l'accessibilité des parcelles aux outils mécaniques nécessaires à l'activité agricole telle que pratiquée actuellement.

Ensuite l'accessibilité dans l'usage est limitée, c'est à dire la possibilité des agriculteurs à cultiver les terres agricoles. La multiplicité des propriétaires et le morcellement du foncier rendent difficile la constitution d'un regroupement de parcelles cadastrales afin de former une parcelle cultivable.

Enfin, à cause des facteurs énoncés précédemment, l'accession à la propriété est en quelque sorte cadennassée (difficulté à identifier les propriétaires etc.). On reviendra plus en détails sur la question foncière en abordant le projet municipal pour la zone des Quinze Sols.

En somme, **l'organisation spatiale pose avant tout l'enjeu de l'accessibilité à la terre qui se décline à plusieurs échelles et qui dans l'ensemble contraint l'activité maraîchère et son renouvellement.**

❖ Partie II : L'activité agricole



Figure 16 Schéma de synthèse des diagnostics. Partie II : L'activité agricole. (Sources : Chambre d'Agriculture, Ville de Blagnac, Toulouse Métropole, Solagro. Réalisation : Flore Káposztás)

La plaine des Quinze Sols voit sa population d'exploitants agricoles diminuer au fil des ans. Alors qu'il y a un peu plus d'une vingtaine d'années on recensait une trentaine d'agriculteur sur la zone (témoignage d'un ancien agriculteur de la zone), on estime en 2012 leur nombre à six exploitants actifs (chiffre de la Chambre d'Agriculture). En sachant qu'à cette période une partie des maraîchers étaient déjà en fin de carrière, on compte aujourd'hui moins d'exploitants actifs qu'il y a seulement cinq ans. Suite aux entretiens menés avec quelques maraîchers de la zone, on ne compterait plus que 4 exploitants actifs contre 6 il y a deux ans.

Si la dynamique socio-économique reste en l'état, c'est à dire que les départs à la retraite ne sont pas comblés par de nouveaux exploitants, la population d'agriculteurs devrait continuer de baisser étant donné qu'une partie d'entre eux sont proches de l'âge de la retraite.

Si on s'intéresse à l'activité agricole, on remarque une tendance à l'évolution des pratiques. Alors qu'il n'y avait jusqu'à peu aucune exploitation en agriculture biologique, deux installations sont en cours sur des parcelles appartenant à la mairie de Blagnac. **Grâce à l'acquisition de parcelles, Blagnac s'est octroyé le pouvoir de favoriser directement l'agriculture biologique, par la mise à disposition d'une partie des terres municipale.** Cependant il ne s'agit pas pour autant de la création de nouvelles exploitations. Pour l'une d'entre elles il s'agit d'une mise à disposition de quelques terres qui viennent compléter une exploitation installée dans une autre commune. La deuxième consisterait à installer deux jeunes maraîchers sur quelques parcelles, qui ne sont pas suffisamment grandes pour assurer la viabilité économique d'une exploitation.

En comparaison des surfaces concernées par l'arrêt de l'activité des exploitants retraités ou proches de la retraite, ces mises à disposition de terre semblent être minimales. Si on observe la carte des entités d'exploitation du schéma directeur d'aménagement agro-paysager produite par Solagro on dénombre en 2017 pas moins de quinze entités d'exploitation. Or sur l'ensemble des parcelles attribuées à ces quinze exploitations, on suppose que seules les parcelles rattachées à la poignée d'agriculteurs actifs sont effectivement travaillées dans une visée professionnelle. Il est assez délicat d'évaluer la totalité des parcelles en friches ou sous-exploitées. Selon l'étude de Solagro, il semblerait qu'en Juin 2016 les friches représentaient 20ha, soit 15,1% de la surface totale de la zone.

La surface des parcelles cultivées n'est pas la seule à décroître. **Le faire-valoir direct, c'est à dire l'exploitation de terres dont on a la propriété, baisse lui aussi.** Alors qu'en 2012 il était de 35% selon la Chambre, il a été évalué en 2016 à moins de 30% par Solagro. **La propriété semble être un objet qui échappe de plus en plus à la profession agricole implantée aux Quinze Sols, et les terres agricoles paraissent faire l'objet d'une rétention foncière.**

Pour passer au delà d'une partie des problèmes d'accessibilité à la terre (accessibilité de la propriété, accessibilité spatiale), les exploitants agricoles ont massivement recours à des modes de faire-valoir indirects. Cela s'établit par des accords oraux pour faciliter le travail de parcelles acquises par baux en les échangeant entre exploitants, mais aussi par des commodats avec certains propriétaires ou par baux ruraux. On suppose que ces arrangements entre exploitants produisent une sorte de gouvernance professionnelle de la zone. **C'est-à-dire**

que ce territoire serait in fine dirigé par les agriculteurs installés, comme une gouvernance parallèle à celle imposée par les modes de faire valoir indirects contractuels (commodat, bail etc.). La difficulté induite par les modes de faire-valoir indirects, et particulièrement ceux considérés comme précaires tels les accords oraux et les commodats, c'est le gage de la pérennité dans l'engagement.

En somme, si on se focalise sur le foncier et l'activité agricole, les enjeux principaux sont l'accessibilité au foncier, à la terre, et la dynamisation de l'activité maraîchère par la pérennisation de l'accès à ce foncier, y compris pour les modes de faire-valoir indirects.

D'autres préoccupations pour la plaine sont prises en compte par la Ville de Blagnac. A l'heure actuelle deux projets municipaux sont en cours pour la revalorisation la zone des Quinze Sols. D'une part la mairie de Blagnac mène avec SOLAGRO un projet agro-paysager, d'autre part elle a saisi le département de la Haute-Garonne pour entamer une procédure d'aménagement foncier agricole.

- ❖ Schéma d'aménagement agro-paysager et procédure AFAF : Le foncier au cœur du projet

Le schéma d'aménagement agro-paysager porté par SOLAGRO se structure autour de deux enjeux pour la plaine :

- Améliorer les conditions de production pour les maraîchers
- Favoriser l'installation de nouveaux maraîchers afin de développer la filière maraîchère et compenser les pertes des prochains départs

Les deux enjeux mis en avant dans ce projet visent spécifiquement l'activité maraîchère. Or une partie importante du schéma agro-paysager concerne la revalorisation écologique ainsi que le développement de la fonction récréative de la zone. On retrouve au travers de cela la multifonctionnalité attachée à l'agriculture comme en fait état Christine Aubry (2014). **On suppose que dans le cas des Quinze Sols, l'action publique est motivée par les aménités satellites de l'activité agricole (paysage, espaces récréatifs, espace de respiration dans un environnement urbain).** Ce serait cette somme de caractéristiques qui motiverait in fine l'action. On peut se poser la question, y aurait-il eu une action publique si l'activité agricole avec été l'unique entité prise en considération ?

Sur le plan opérationnel, ces enjeux sont incarnés par trois objectifs stratégiques :

- Améliorer la desserte des parcelles agricoles et la visibilité des exploitations ;

C'est à dire travailler la logistique agricole et notamment jusqu'au lieu des futurs hangars des maraîchers (située dans la partie rouge clair du PPRI). De plus, il est aussi question de renforcer l'usage récréatif de la zone en développant le réseau piéton et cyclable.

- Installer de nouveaux maraîchers en tirant partie du foncier communal ;

L'idée portée par cet objectif est de restructurer les parcelles acquises par la mairie en entités d'exploitation de 3 à 5ha de manière à assurer une surface suffisante, de préférence contigüe, aux nouvelles fermes. Par le biais de cette proposition, il est intégré une sorte de cahier des charges pour les futurs maraîchers. La production devra être légumière diversifiée et commercialisée en circuit court de proximité (Blagnac et Toulouse Métropole).

- Contribuer à un réseau continu d'infrastructures agroécologiques entre les unités d'exploitation ;

Pour protéger les exploitations certifiées biologiques implantées sur les biens de la collectivité des dommages collatéraux des parcelles voisines en conventionnel. Par la suite, l'idée défendue dans ce projet est que les plantations délimitent les futures unités parcellaires.

L'essentiel des objectifs stratégiques se traduisent par de la réorganisation spatiale : voirie, unité d'exploitation, maillage de la plaine par des infrastructures agroécologiques. L'action est orientée sur la refonte structurelle de la zone maraîchère.

L'aménagement foncier présenté dans ce projet tend à former dans un premier temps des unités parcellaires d'1ha minimum, qui regroupées par lot de trois à cinq formeraient une entité maraîchère. De cette manière, les exploitants disposeraient de la surface nécessaire pour mettre en place des serres qui respectent le PPRI. Ceci débiterait autour de l'assise foncière de la commune afin de former les premières unités. La deuxième phase consisterait en l'acquisition de parcelles de type « dent-creuse » entre des parcelles détenues par la municipalité. Au cours de la troisième phase, des échanges de parcelles isolés auraient lieu dans le but de former d'autres unités parcellaires. Enfin l'objectif final serait de créer sur la zone un pôle de maraîchage biologique.

La question de la pérennité de l'accès au foncier est traitée plus à la marge. L'emploi de baux de vingt-cinq ans ou de baux emphytéotiques comme outils de pérennisation est abordé. Or, cela dépend essentiellement de la posture que choisi d'adopter la ville vis à vis du

foncier qu'elle possède aujourd'hui : « *La commune de Blagnac peut intervenir directement en proposant le foncier dont elle est propriétaire et également indirectement, en agissant en médiation auprès des propriétaires privés concernés.* ». Se pose ainsi la question de la vocation et la volonté de la commune à rester propriétaire des terres préemptées, on abordera ce point plus en détails à la lumière des entretiens.

Si on reprend les deux schémas de synthèse des diagnostics (figure 15 et figure 16), ces objectifs relèvent de la première partie, soit la plaine maraîchère. Il n'y a pas d'action qui vise l'activité maraîchère directement. En quelques sortes, **certes il y a des impacts notoires sur l'activité en agissant sur le plan structurel, mais ce qui relève de l'animation pour redynamiser ce secteur économique est dans l'ensemble absent du projet.** La dimension « espace naturel » semble, au vu des informations accessibles, bien plus présente que la dimension « espace économique stratégique à l'échelle métropolitaine ».

L'organisation du foncier est au cœur des préoccupations politiques. On le voit au niveau des orientations du schéma agro-paysager (formation d'unité d'exploitation), mais aussi par la décision du conseil municipal de saisir le Conseil Départemental afin d'initier une procédure d'aménagement foncier agricole et forestier sur la base d'échanges amiables avec périmètre. Une première tentative de réaménagement foncier a échoué au début des années 2000. Les raisons exactes de ce premier échec de procédure n'ont pas été donné, il aurait été peut être question d'un PLU non arrêté. Actuellement la situation est similaire en ce qui concerne les documents d'urbanisme. Blagnac étant membre de Toulouse Métropole, la ville se trouve donc en situation d'élaboration du PLUi-H. **De ce qui ressort des entretiens, il semblerait que le dossier actuel soit plus solide de part la coopération entre Blagnac et Toulouse Métropole, mais aussi parce que la ville s'est construit au fil des années et des préemption, une assise foncière considérable, faisant preuve de son engagement (cf figure 18).**

Issue de la loi du 23 Janvier 2005, l'aménagement foncier agricole et forestier permet de regrouper un parcellaire découpé et dispersé afin de faciliter l'exploitation agricole. Relevant des compétences du Département, les frais initiés au travers de cette démarche (hors transactions foncières) sont pris en charge par ce dernier. C'est ainsi d'autant plus intéressant pour les communes qui s'engagent dans un aménagement foncier. La procédure d'un AFAF par échanges amiables avec périmètre est plus courte que celle d'un aménagement classique.

Alors qu'on compte en moyenne sept à huit ans pour la procédure classique, l'AFAF par échanges amiables se déroule sur une durée d'environ trois à quatre années, car elle est exemptée d'une partie des travaux connexes. La figure 17 ci-dessous résume les principales étapes de la procédure. Les étapes 1 et 2, de demande d'AFAF et de constitution de la Commission Communale d'Aménagement Foncier (CCAF) forment la phase préalable. La mène de l'étude d'aménagement (3) ainsi que de la première enquête publique (4) forment la phase 1 de réalisation de l'étude d'aménagement. Enfin les étapes 5 à 8 constituent la mise en œuvre effective de l'aménagement foncier. La procédure une fois lancée peut être interrompue par le Département suite à l'étude d'aménagement (3), ou suite à l'enquête publique et aux avis exprimés par la commune et la Commission Communale d'Aménagement Foncier (4).

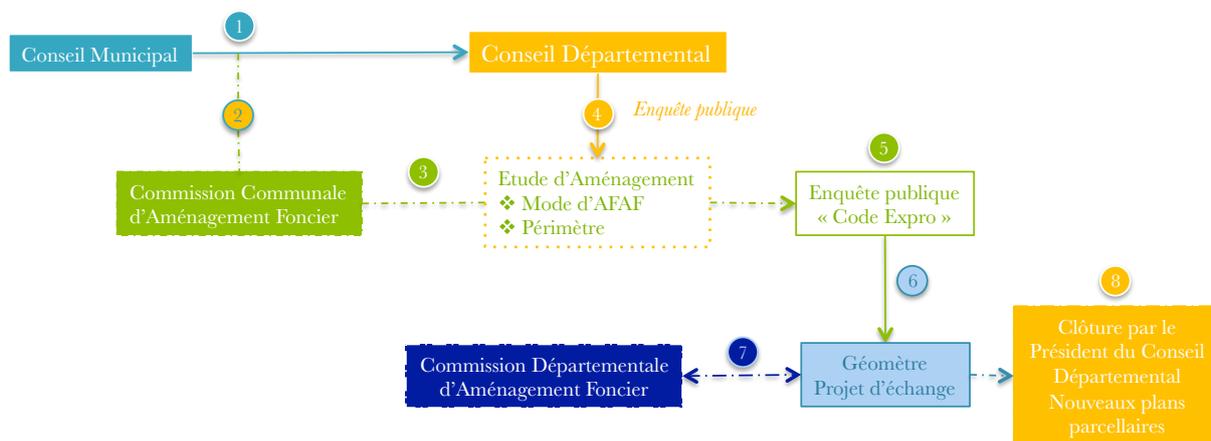


Figure 17 Procédure d'un projet d'aménagement foncier (AFAF) sur la base d'échanges amiables (Source : Conseil Départemental 31 ; Réalisation : Flore Káposztás)

C'est une procédure raccourcie car elle ne compte pas de phase 3 concernant les travaux connexes. Cependant il transparait que c'est une procédure complexe, qui mobilise une multitude d'acteurs (Conseil Municipal, CCAF, Conseil Départemental, citoyens et propriétaires via les deux enquêtes publiques). Elle atteste d'un volontarisme politique fort pour mener l'aménagement foncier à terme.

On peut se demander pourquoi la municipalité s'est engagée dans une démarche aussi forte, dans le sens où elle a un impact direct sur la structuration du foncier et expose de fait le pouvoir politique à des conflits avec les propriétaires ? Pourquoi faire le choix d'une mesure si intrusive dans la propriété privée, à défaut d'autres qui impactent moins le découpage telle qu'une ZAP ou un PAEN ? Affirmer par le biais de ces outils réglementaires la vocation

agricole de la zone des Quinze Sols pourrait avoir un effet dissuasif sur la spéculation autour de la constructibilité des terrains, et permettre ainsi de favoriser l'accès la culture des terres aux agriculteurs. Ces questions se posent ici dans le cas de l'AFAF décidée par la Ville de Blagnac, mais on ne peut pas laisser à la marge l'ensemble des acteurs concernés de près ou de loin par la problématique du foncier et de l'activité maraîchère urbaine. L'objectif poursuivi au cours du stage est d'arriver à mettre en avant les facteurs qui favorisent ou inhibent l'usage d'outils de gestion du foncier, et de traiter par ailleurs la manière dont se représentent entre eux les stratégies des différents acteurs. L'échantillon des personnes entretenues ne permet en pas d'aborder les données recueillies de manière quantitative, ou d'être représentatives d'une catégorie d'acteurs. **L'exercice s'oriente plutôt sur l'analyse de la façon dont les différents acteurs s'approprient les informations qu'ils ont à disposition, comment ils se saisissent de la problématique foncière et ainsi essayer de mettre en lumière ce qui détermine leurs actions.**

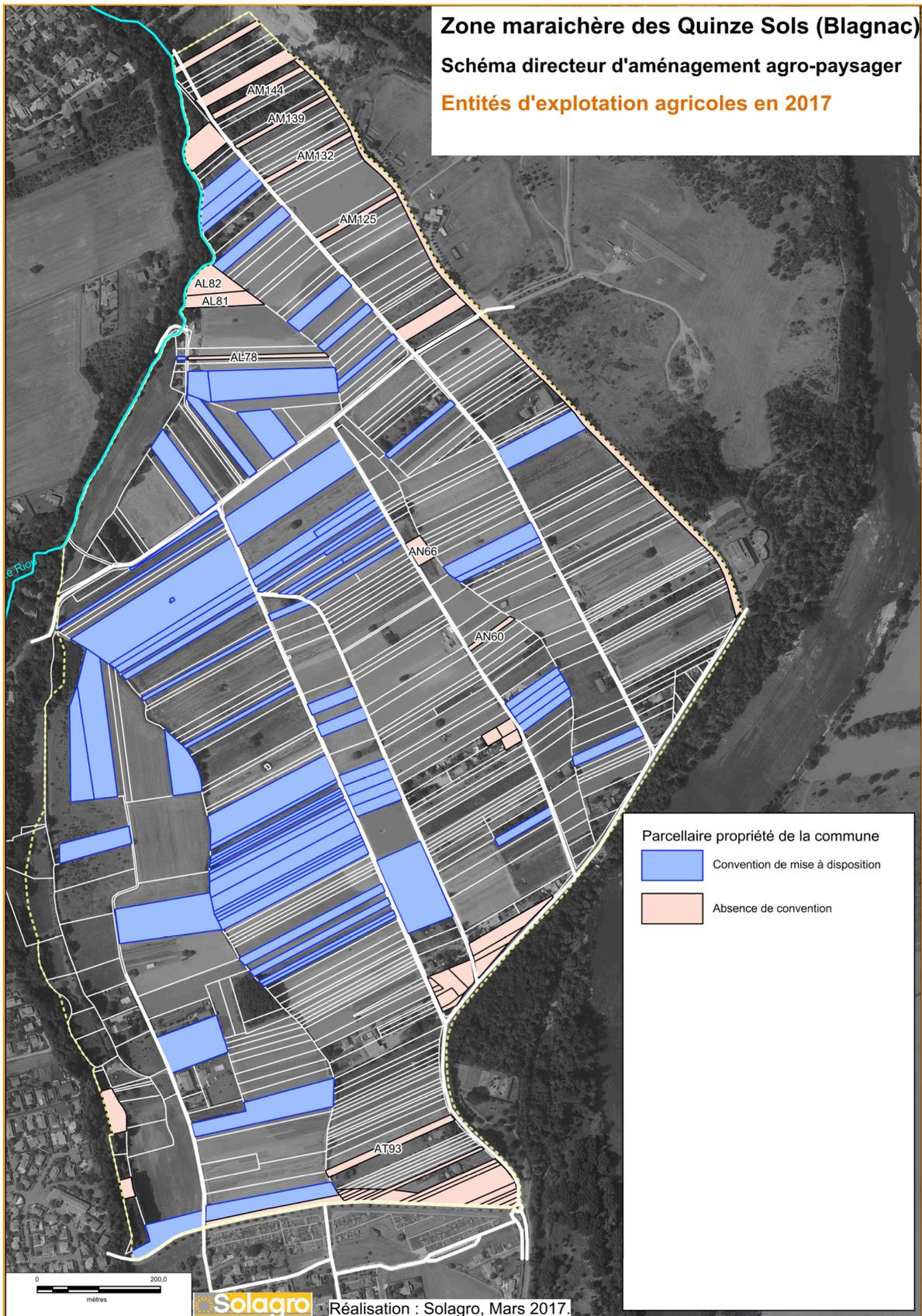


Figure 18 L'assise foncière de la Ville de Blagnac (source : Solagro, 2017)

- * De nos jours le maraîchage est le type de production agricole majoritaire à Blagnac.
- * On formule l'hypothèse que la dimension écologique dans le discours politique prédispose l'interventionnisme sur le foncier de la mairie. On suppose que dans le cas des Quinze Sols, l'action publique est motivée par les aménités satellites de l'activité agricole (paysage, espaces récréatifs, espace de respiration dans un environnement urbain).
- * L'essentiel des objectifs stratégiques se traduisent par de la réorganisation spatiale, mais ce qui relève de l'animation pour redynamiser ce secteur économique est dans l'ensemble absent du projet.
- * On observe une convergence de facteurs qui dépendent de secteurs différents (environnement, paysage, distribution en circuits courts), appelant in fine à une évolution de l'activité agricole en tant qu'activité économique. La dimension économique du maraîchage se voit influencée, en d'autres termes conditionnée, par les orientations politiques.
- * Par l'acquisition de parcelles, Blagnac s'est octroyé le pouvoir de favoriser directement l'agriculture biologique, par la mise à disposition d'une partie des terres municipale.
- * Les deux attributs qui impactent principalement l'activité sont le morcellement du foncier, et la réglementation de la zone dans les documents de planification :
 - Deux caractéristiques conditionnent la structuration spatiale de la zone: son caractère inondable qui restreint presque entièrement son potentiel en terme de construction, limitant ainsi les possibilités d'évolutions d'orientations des terres ; son découpage morcelé hérité de son passé populaire.
 - L'organisation spatiale pose avant tout l'enjeu de l'accessibilité à la terre (spatiale, d'usage, de la propriété) qui se décline à plusieurs échelles et qui dans l'ensemble contraint l'activité maraîchère et son renouvellement.
 - Alors que la classification ZA devrait être garante de la possibilité de développer l'activité agricole en place, y compris par de la construction si le caractère nécessaire à l'exploitation est démontré, il apparaît dans les faits que cette capacité qui est en théorie donnée aux agriculteurs est inhibée par la municipalité.
- * La propriété semble être un objet qui échappe de plus en plus à la profession agricole implantée aux Quinze Sols, et les terres agricoles paraissent faire l'objet d'une rétention foncière (baisse du % du faire valoir direct).
- * La difficulté induite par les modes de faire-valoir indirects, et particulièrement ceux considérés comme précaires tels les accords oraux et les commodats, c'est le gage de la pérennité dans l'engagement.
- * Ce territoire serait in fine dirigé par les agriculteurs installés, comme une gouvernance parallèle à celle imposée par les modes de faire valoir indirects contractuels.
- * Le dossier actuel pour l'AFAF semble être plus solide grâce la coopération entre Blagnac et Toulouse Métropole, mais aussi parce que la ville s'est construit au fil des années et des préemption, une assise foncière considérable, faisant preuve de son engagement

Chapitre III : Résultats et Analyses thématiques.

La présentation des résultats est structurée selon les thèmes abordés en entretien. Comme cela a été indiqué lors de la présentation de la méthodologie (cf chapitre II), nous procéderons à une analyse thématique. Dans un premier temps on abordera le thème des représentations du foncier (le foncier objet de la patrimonialité, le foncier une ressource plurielle (productivité, paysages etc.), le foncier un objet politique); ensuite celui de l'agriculture (le modèle de l'agriculteur-proprétaire, l'agriculture dans les documents d'urbanisme, l'agriculture dans le discours politique); puis les outils de gestion foncière (d'aide à la décision, de planification, contractuels, de restructuration foncière); et enfin on parlera de la plaine des Quinze Sols (la vocation de la zone, le réaménagement foncier).

L'analyse thématique ne sera pas segmentée systématiquement selon le type d'acteur, mais privilégiera une approche globale. Etant donné que l'échantillon est quantitativement faible concernant les élus et les agriculteurs, on ne s'arrêtera pas uniquement aux fonctions professionnelles des individus, mais plutôt aux éléments qui construisent leur discours en tâchant de compte leurs connaissances des thématiques abordées.

A – Analyse thématique n°1 : Les représentations du foncier

A la question « Pour vous, qu'est-ce que le foncier ? », la majorité des personnes entretenues a d'abord hésité avant de répondre. Est-ce à cause de la dimension intimiste qui peut parfois lui être rattachée ? Ou est-ce seulement parce que c'est un objet finalement abstrait qui s'évapore lorsqu'il doit être défini ?

Une partie des techniciens n'a pas exprimé son avis personnel, préférant parler de la vision des collectivités, des propriétaires ou de celle des agriculteurs. Dans l'ensemble, ils semblent avoir une vision générale du rapport des autres acteurs au foncier. Pour autant les discours sont souvent basés sur des généralités, laissant à la marge des rapports qui seraient hors-champ (par exemple le cas d'exploitants qui n'aspirent pas à être propriétaires).

1 – Le foncier : un objet de patrimonialité

Lorsqu'on aborde le sujet du foncier, la propriété privée ressurgit dans la totalité des entretiens réalisés. On retrouve régulièrement le terme de patrimonialité et les effets induits par celui-ci : « Qui dit patrimonialité dit recherche de plus value, pour essayer de transformer cette ressource qui a un potentiel de production agricole, sur une valorisation en un terrain à

bâtir ou un terrain destiné à des zones d'activités » (Mr A). **Dans les discours on retrouve majoritairement la patrimonialité lorsqu'elle est synonyme de valorisation financière. La patrimonialité identitaire est très peu présente**, seul un technicien issu d'une lignée de maraîcher parle du foncier comme des « terres des anciens à transmettre à ses enfants » (Mr G, Responsable Service Environnement, Ville de Blagnac). Deux agriculteurs ouvrent sur, en plus de la transmission familiale, la patrimonialité comme une sécurisation sur le long terme de la pratique agricole « Le foncier y'a ça, cette notion d'évolution dans le temps et cette notion des pratiques, de sécurité et de transmission aussi de famille en famille. » (Mr L, Responsable Maraîchage, L'Arche en Pays Toulousain). **En somme, la patrimonialité fait essentiellement référence à la valorisation pécuniaire et lorsqu'il est question de sécuriser la pratique.**

D'une manière générale, la vision qui domine est celle du foncier comme ressource à valoriser pour les propriétaires, qui amène au développement de démarches spéculatives, fait consensus : « ça peut être la source de querelles en famille, justement cette pression immobilière, cette pression foncière, et voilà y'a des revenus à se faire à hériter. » (Mr L). Le foncier semble être incarné avant tout pour sa valeur marchande, et particulièrement pour la plus value potentielle qui peut être vue comme un « jackpot » pour le propriétaire. Il est régulièrement décrié dans les entretiens le fait que cette croyance impacte directement l'accessibilité du foncier, à cause de phénomènes induits tels que l'accaparement et la rétention foncière. « Parce que les propriétaires fonciers quand ils ne sont plus agriculteurs, que le foncier n'est pas constructible, ils ne veulent pas le mettre à disposition de façon pérenne auprès des agriculteurs (...) » (Mme N, Chargée de mission Foncier et Périurbain, Chambre d'Agriculture 31). **L'enjeu sous jacent d'accessibilité au foncier fait écho au contexte d'incertitude tridimensionnelle** (Nathalie Bertrand, Nicole Roussier) : la spéculation, le mitage du foncier et la difficulté d'expansion qui contraint l'activité agricole.

Au cours des entretiens plusieurs personnes ont parlé de ce que représente le foncier au cours de la vie d'un agriculteur : « Quelle place prend le foncier dans cette activité économique tout au long d'une carrière ? » (Mme E) ; « Si vous voulez le retour sur investissement dans l'acquisition de terrain il est très long en fait. Donc forcément pour amortir une acquisition foncière agricole c'est pas le même amortissement que d'autres outils de production par exemple. » (Mme N). L'évolution du rapport à l'outil de travail dans lequel l'exploitant a investi, qui une fois à la retraite représente un capital, est connue. **Cela montre que l'ambivalence du rapport au foncier agricole pour les agriculteurs propriétaires est une problématique intégrée.** « Moi j'appelle ça la schizophrénie du

propriétaire. C'est à dire que l'agriculteur dit « je veux qu'on protège les terres agricoles parce que c'est mon outils de travail », mais il a une partie de la tête qui dit « si je pouvais le vendre et que ça soit urbanisé ce serait pas mal non plus ». » (Mme M, Chef de Service Biodiversité et Développement Durable, Conseil Départemental 31) ; « On voit bien qu'ils étaient dans une position un peu ambiguë quand même, à la fois de « protéger notre outils de travail » mais à la fois « ne nous spoiler pas de nos revenus complémentaires ». » (Mme B, Responsable domaine Environnement et Transition Energétique, AUAT) (« Ils » ici les représentants de la Chambre d'Agriculture lors de l'élaboration du SCoT 2005-2010).

La facette patrimoniale prend une tournure différente pour deux des personnes interrogées qui voient la patrimonialité sous l'angle de la valeur patrimoniale : « Qui dit foncier dit pour moi territoire, histoire et développement. » (Mr L).

On pourrait presque parler d'obsession de la spéculation lorsqu'on aborde la propriété du foncier avec les personnes rencontrées (techniciens, associations). Face au problème de l'ampleur du phénomène de spéculation, certains brandissent le bien commun. La reconnaissance de l'attachement culturel à la propriété privée est explicite dans les entretiens de deux acteurs (Terres de Liens et Terres Fertiles), qui ont des actions qui se rapprochent de l'animation foncière, et qui arborent un discours militant sur la patrimonialisation du foncier : « c'est pour ça qu'on a tant de difficulté à mettre en valeur du foncier du point de vue de son utilité sociale et pas de son rendement pécunier » (Mr F, Accompagnement gestion foncier agricole et naturel, collectif Terres Fertiles) ; « dans ces cas là j'estime que la propriété privée va à largement contre l'intérêt collectif » (Mr F).

En dehors de ces deux personnes, mobilisées pour qu'un droit du sol soit établi comme c'est le cas pour l'eau, il n'a pas été fait référence aux Communs tels que Geneviève Azam (2013) les définit, c'est à dire soumis à une triple obligation (Marcel Mauss) (cf Chapitre I – B – 2). Pour ainsi dire, **on ne retrouve pas de réflexion de fond sur les Communs. Il semblerait à l'inverse que le terme « commun » soit employé pour justifier l'action publique, qu'il soit son alibi**, et de fait que son utilisation déroge aux principes premiers de ce que représente ce terme. Ce que l'on peut affirmer à partir des entretiens que l'on a effectués, c'est qu'il n'y a pas, à l'heure actuelle, de dynamique citoyenne allant dans le sens de la reconnaissance d'un Commun.

Une dernière dimension de la question du patrimoine et de la propriété a été apportée par une personne issue du milieu associatif. Il s'agit de la propriété publique et de la vocation des biens publics : « Si on part du principe que tout ce qu'on voit là c'est du domaine public,

il faut redonner la possibilité au public de participer à comment ça va être structuré et comment ça pourrait être utilisé » (Mme C, Animation agriculture urbaine, association blagnacaise). On retrouve ici une dimension morale dans la propriété du foncier. Ce qui dépend du domaine public, et dans un sens de la propriété publique, doit servir l'intérêt collectif et aller au delà de cette servitude, partager le pouvoir procuré par la propriété avec le collectif. Dans le cas des Quinze Sols **la mairie de Blagnac se comporte, pour l'instant, comme un propriétaire privé. Les décisions et la gestion du foncier acquis semblent se faire en interne, sans laisser aux citoyens la possibilité de proposer des alternatives.**

2 – Le foncier : ressource plurielle

Lorsqu'il est fait référence à l'utilité sociale du foncier, cela fait écho au fait qu'il puisse « être rattaché à un certain nombre d'aménités d'intérêt général (culture, agriculture, expansion des eaux, biodiversité...) » (Mr D, Coordination régionale Terres de Liens). La ressource foncière est créditée de plusieurs facettes dans les discours.

Une autre caractéristique accolée au foncier agricole, autre que patrimoniale, est **sa facette productive, son potentiel agricole** : « C'est de la terre c'est sûr, mais c'est un outil de travail, c'est un potentiel de production alimentaire (...), mais c'est un potentiel agricole qu'un jour on sera peut être très content d'avoir préservé » (Mme E, chargée de missions Nature et Agriculture en ville).

On retrouve ensuite **la facette environnementale** du foncier, et son rôle vis à vis des enjeux environnementaux : « Le foncier c'est un truc arpenté et qui appartient à un propriétaire, mais ce qui m'intéresse c'est que c'est une petite partie de la croûte terrestre, très fragile très petite. (...) C'est en décalage avec la valeur que ça a, la valeur humaine que ça a ça nourrit les gens, et ça procède de la biodiversité, de la limitation des GES etc. » (Mr F). Il est ici perçu comme un acteur à part entière de l'écosystème au sens large, des fonctions qui s'inscrivent dans un schéma global lui sont créditées.

Les différentes caractéristiques qui ont été utilisées pour caractériser le foncier montrent qu'il n'est pas institué, mais plutôt qu'il est un objet sensible aux évolutions. Alors qu'à contrario la propriété privée est gravée, le terme de foncier, et dans le cas présent le foncier agricole, semble fluctuer selon les sensibilités. Pour certain il est question de patrimoine, un peu dans l'esprit du patrimoine de l'humanité avec une dimension historique, pour d'autres la fonction productive est centrale, puis enfin certains discours lui donne une dimension environnementale, écosystémique. Il semblerait donc que le foncier,

pris selon la globalité des témoignages, est une ressource plurielle, qui fluctue selon les sensibilités individuelles. **On suppose que cette diversité de rapport au foncier complexifie les rapports entre les acteurs impliqués et ralentit la réalisation d'un projet de territoire.**

Pour les agriculteurs interrogés le foncier agricole inspire peu, on préfère parler de la terre et de la terre comme outil. Le terme de foncier est en majorité rattaché à des fonctions, aux possibilités d'action qui gravitent autour de l'objet : « C'est une terre quoi, ça peut être du bâti mais bon. Le bâti par exemple je l'ai à disposition mais c'est pas dans le fermage. » (Mr H, Maraîcher). Ce témoignage d'un agriculteur expose un fait intéressant : le foncier agricole c'est qu'on peut cultiver par le biais d'un fermage. **On pourrait penser à partir de ce constat que le rapport entre l'exploitant et la terre dépend du contrat qui les lie.** Cela fait écho au constat que le « propriétaire exploitant est plus attaché à la viabilité et à la rentabilité de son activité qu'un fermier » (Nathalie Bertrand, Nicole Roussier, 2003). On le retrouve dans ce cas particulier, mais c'est un fait qui couvre l'ensemble de entretiens, à la question qu'est-ce-que le foncier les réponses abordent toutes des fonctionnalités (culture, production, alimentation, rôle écosystémique etc.).

En dehors de l'entretien qui présente le foncier comme « une petite partie de la croûte terrestre », il y a très peu d'éléments de définition de la nature de l'objet « foncier ». Il est vrai qu'on retrouve quelques réponses comme « c'est de la terre », mais le vocabulaire reste très limité. Par exemple, il n'a pas été fait état de « champs », de « prairies », de « forêts ». La partie bâtie du foncier agricole (hangars et autres bâtiments nécessaires aux exploitations) est très minoritaire dans les discours.

Ces différents points amènent à se poser nous-même la question « qu'est-ce-que le foncier ? ». **Si on doit tirer un enseignement des représentations exprimées lors des entretiens, ce serait que le foncier semble être in fine une projection de fonctionnalités, orientées par les sensibilités individuelles, mais certainement pas un objet incarné, physique.** On le remarque en particulier à l'occurrence du terme foncier dans les entretiens. Les entretiens où le terme foncier revient le moins souvent (au maximum une vingtaine de fois), ont été réalisés avec des personnes de la société civile (agriculteurs, associations) et un élu. Les techniciens et l'opérateur foncier ont sensiblement plus recours au terme foncier que le reste de l'échantillon (de 43 à 76 fois par entretien). **Ceci amène à penser que le foncier est un objet politico-administratif qui est essentiellement employé dans les collectivités et services de l'État, plutôt qu'incarné sur le terrain.**

Selon les acteurs le foncier fait référence à deux objets différents : pour les agriculteurs par exemple c'est avant tout de la terre à exploiter ; pour les techniciens c'est une surfaces à organiser et à gérer. **Cette divergence semble participer à la difficulté à établir le dialogue entre ces deux catégories d'acteurs. De fait elle serait une contrainte à l'organisation de la stratégie du projet agricole.**

3 – Le foncier : objet politique

Françoise Jarrige (2015) définit le foncier comme objet politique parce que c'est une problématique qui englobe plusieurs considérations (idéologiques, émotionnelles, économiques et techniques). On pourrait y ajouter les considérations environnementales dans le sens où l'environnement semble aujourd'hui être un sujet politique, et ne plus relever nécessairement d'un militantisme. C'est une vision qui se confirme au travers des différents discours (cf l'analyse thématique 1, 2^{ème} point). **Or le foncier n'est pas seulement un objet politique parce qu'il fait référence à un ensemble de réflexions** (économiques, environnementales etc.). **Il est politique parce que**, en s'inspirant de la logique Fleury et Donnadiou qui définissent l'agriculture urbaine lorsqu'il y a des « liens fonctionnels réciproques avec la ville », **le foncier a des liens fonctionnels avec le monde politique** (mobilisation de foncier pour des projets d'aménagement du territoire, applications de politiques par le zonage réglementaire du PLU, etc.).

Ces liens fonctionnels passent premièrement au travers du pouvoir de contraindre : « (...) en France la maîtrise foncière c'est quelque chose qui est inscrit dans le gène des collectivités, on est capable d'avoir une action puissante sur le foncier, en disant l'intérêt général veut que ça donc politique d'urbanisme, règlement d'urbanisme, donc on a l'habitude de la contrainte foncière. » (Mr D). Les collectivités, et particulièrement les communes et les intercommunalités plus récemment (même si elles ne sont pas des collectivités territoriales à proprement parler), sont dotés du pouvoir de contraindre l'urbanisation via les PLU et les PLUi. **L'urbanisation s'opère finalement suite à une catégorisation arbitraire des usages qui peuvent être fait de la ressource foncière. Ce pouvoir là place donc le bloc local comme un acteur clé du foncier, même s'il ne possède pas nécessairement le pouvoir induit par la propriété.**

Les rapports fonctionnels se réalisent aussi par le biais du pouvoir de valorisation. Il découle du pouvoir de contraindre car c'est en définissant une quantité définie d'espaces à urbaniser que leur valeur vénale augmente. On suppose qu'il n'y aurait probablement pas

autant de spéculation et une explosion du marché du foncier s'il n'y avait pas de réglementation. En quelque sorte, c'est en définissant la rareté que le bloc local crée la richesse. **En délimitant ces espaces, il détermine par la même occasion qui profitera de la valorisation pécuniaire du foncier agricole et naturel. C'est une réalité qui produit des situations de conflits et de frustration :** « Il suffit par un coup de crayon sur un plan, de dire « aujourd'hui c'est agricole, demain le trait il n'est plus là mais là, donc le prix de cet espace est multiplié par x. Tout ça par un coup de crayon, alors que par ailleurs pour la même valeur il faut des années de labeur » (Mme N).

Au final, la dimension politique du foncier s'exprime avant tout parce que c'est un objet qui est manipulable par le monde politico-administratif. L'espace étiqueté « foncier » devient une ressource pour les élus et les techniciens. Cela vient aux antipodes du sentiment de plein pouvoir qui peut être donné à ressentir lorsque l'on est propriétaire : on est chez soi, on a le pouvoir de décision sur son bien, on peut en théorie jouir pleinement de celui-ci. Dans le travail sur la relation à la propriété dans le cadre d'associations foncières pastorales réalisé par Corinne Eychenne (2017), il est rendu compte que la qualité de propriétaire n'est pas suffisante « puisque le droit de propriété peut être contraint par la législation et l'intérêt général ». **On suppose que cette désillusion est source de frustration et de conflits entre les pouvoirs publics locaux et les propriétaires, et qu'il y a ici un facteur défavorable à la coopération.**

Comme on l'a dit précédemment, le pouvoir du foncier en tant que ressource politique prend forme au travers des documents d'urbanisme qui traduisent les volontés des élus. On suppose donc que la gestion du foncier agricole dépend de leur sensibilité à la question agricole. On émet aussi l'hypothèse que la qualité de la protection du foncier agricole dépend de la capacité des élus à l'appréhender en tant qu'objet politique, dans la diversité des considérations qui lui sont rattachés et qui le constitue.

B – Analyse thématique n°2 : L’agriculture et le foncier agricole

1 – Le modèle de l’agriculteur-proprétaire

Le foncier agricole est sujet, dans les espaces périurbains et urbains, à de fortes pressions provoquant une incertitude tridimensionnelle (Natalie Bertrand, Nicole Roussier, 2003). L’enjeu principal du foncier agricole dans ce contexte là est l’accessibilité (cf analyse thématique n°1). L’achat de terres, et particulièrement pour les nouveaux exploitants hors cadre familial, est un investissement lourd qui n’est pas à la portée de tous. « Les gens ils sont souvent en référence aux prix qu’ils voient sur les catalogues et les prix du marché, c’est sûr que quelqu’un qui démarre, qui achète son foncier qui investit il ne peut pas. » (Mr A, Animation secteur agro-environnement nord-toulousain, Conseil Départemental 31) , « (...) on a des demandes de jeunes agriculteurs qui veulent se lancer et qui n’ont pas du tout de capacités financières » (Mr J, Adjoint à l’Environnement, au Cadre de Vie et Relations Sociales, Ville de Blagnac). Cette conjoncture amène au constat que la terre agricole devient une ressource précieuse à cause de sa rareté et de sa valeur vénale. Ainsi il semble aujourd’hui qu’être agriculteur – propriétaire soit, en milieu urbain, un statut privilégié.

Face aux coûts que cela induit et qui mettent la propriété hors de portée d’une majorité d’agriculteurs, on se demande quel est l’intérêt d’être propriétaire. Les agriculteurs que nous avons rencontrés ne sont pas propriétaires, ou très peu si on regarde le pourcentage de faire valoir direct, des terres qu’ils cultivent. Leur discours s’accordent pour dire que **l’intérêt de la propriété c’est avant tout la sécurité et la pérennité de pouvoir exploiter les terres et développer son activité** (investissements demandent une vision sur du moyen à long terme) : « Acheter au moins tu es chez toi, je ne sais pas... La mairie ils achètent et ils distribuent les terrains, moi j’ai pas encore le contrat, (...). Demain ils peuvent te le retirer, donc si tu t’installes, que tu investis c’est pas... » (Mr I, Maraîcher). La propriété séduit moins car c’est un investissement conséquent qui limite par la suite les capacités à investir dans du matériel : « Moi être propriétaire ce n’est pas mon objectif, c’est un outil de travail la terre. (...) Acheter à 15 000€ l’hectare, 2ha à 30 000€ il vaut mieux investir dans le matériel, personnellement. » (Mr H).

Au fil des discussions sur le modèle de l’agriculteur-proprétaire il est apparu que pour l’ensemble des interlocuteurs c’est un modèle qui n’est plus. « Je pense que les gens qui sont

propriétaires ils ne sont plus forcément agriculteurs ou ils ont tourné la page de l'activité agricole. » (Mr A) ; « Je pense que les fonctions sont maintenant séparées. On possède, on fait travailler par quelqu'un d'autre, puis ailleurs vous possédez et vous avez un usage, non non je pense que tout ça est très dissocié. » (Mr F). **La fonction d'agriculteur est séparée du statut de propriétaire.** Actuellement les agriculteurs et les propriétaires sont plus dans une démarche entrepreneuriale. La dimension patrimoniale de l'identité, l'attachement au territoire n'est plus la norme. « Ici je trouve qu'on est sur des profils, c'est pas patrimonial, c'est des entrepreneurs en gros je trouve les agriculteurs ici. » (Mme E).

D'un côté on retrouve les agriculteurs qui s'organisent en entreprise de travail agricole, qui vendent du temps de machines, et qui adoptent une posture semblable à celle d'un prestataire. « Ils sont de plus en plus en entreprise agricole, ils ont un noyau d'exploitations agricoles, donc ils sont prestataires, en fait ils vendent du temps de machine. » (Mr F).

De l'autre côté, les propriétaires adoptent eux aussi une démarche entrepreneuriale. **Le foncier étant perçu comme un investissement sur le long terme, il y a une recherche de valorisation du bien soit par la constructibilité, soit par l'activité agricole.** « Après y'a des propriétaires fonciers qui ne préfèrent pas le mettre à disposition des agriculteurs, du coup et les font travailler par des entreprises de travaux agricoles. Pour autant c'est eux qui sont maîtres du foncier, qui déclarent leur exploitation, donc on peut dire que là l'activité continue quand même. » (Mme N).

Ce qui atteste finalement cette césure entre la fonction d'agriculteur et le statut de propriétaire c'est que même lorsque le propriétaire maintient par des prestataires la vocation agricole de ses terres, la part de faire-valoir direct reste faible, voire diminue (à l'image de la zone des Quinze Sols comme on l'a montré dans le chapitre II).

In fine, **c'est la question de la pérennité de l'usage qui est centrale.** « (...) à la limite peu importe qui possède le foncier, l'important c'est que le foncier soit mis en valeur par la production agricole. » (Mme N). Ce n'est pas tant le fait d'être propriétaire qui intéresse les agriculteurs, c'est avant tout d'avoir la garantie de l'usage. Ils sont dans l'ensemble d'ailleurs plutôt séduits par les baux à long terme : « Quand j'entends propriété ou bail emphytéotique j'entends sécurité, on laisse le temps. Justement le temps de s'installer, de créer les choses, et pas de devoir agir vite, amortir vite, être dans des logiques économiques vraiment différentes. Ça laisse le temps d'amortir la chose. » (Mr L). Apparemment le culte de la propriété privée, dans le cadre de l'activité professionnelle, ne semble plus attirer les agriculteurs. On se pose tout de même la question : Ce désintérêt vient-il d'un changement idéologique réel ? Est-ce-

qu'il ne découlerait pas a contrario, plutôt d'une situation subie qui est l'inaccessibilité à la propriété foncière ?

« Les fermiers, si y'a un agriculteur qui veut installer son fils il garde le fermage etc. Donc c'est un lien qui se maintient et se perpétue entre les individus. » (Mr A). Le fermage par son caractère transmissible permet de perpétuer la transmission familiale. Il semblerait finalement que le « folklore » qui existe autour de la patrimonialité perdure et se reproduise en dépassant les difficultés de l'époque. Malgré tout, même si le fermage est transmissible, l'idée reste dans les esprits que lorsqu'un agriculteur ne possède pas ses terres, il ne possède pas non plus un outil de travail complet : « Un agriculteur qui a développé sa carrière sur du foncier qui ne lui appartient pas, c'est vrai qu'il ne peut pas transmettre un outil complet. » (Mme N).

On a préalablement abordé à plusieurs reprises les liens entre le foncier agricole, la constructibilité et les documents d'urbanisme (cf Chapitre II, Analyse thématique n°1). Les entretiens réalisés ont permis d'obtenir de questionner l'intégration du registre agricole dans ces différents documents de planification.

2 – L'agriculture et le foncier agricole dans les documents d'urbanisme

Le premier constat qui est fait c'est que **les outils réglementaires (zonage du PLU) ne sont pas utilisés de manière aboutie (protection et développement d'un projet politique) par les pouvoirs publics** : « Dans les documents d'urbanisme on tape souvent à côté de la plaque, on ne préserve pas ce qu'il faut jusqu'au bout » (Mr F). Ainsi la constructibilité est certes limitée pour une durée déterminée (jusqu'à la prochaine révision du document en vigueur), ça n'empêche pas semble-t'il de spéculer sur les évolutions possibles de la vocation du foncier et d'alimenter le contexte que l'on connaît (incertitude tridimensionnelle). Ceci semble valable à la fois pour les outils classiques (la ZA dans le PLU) et pour les outils créés localement (les espaces agricoles protégés ou préservés dans le SCoT) : « c'est des termes – espaces agricoles protégés ou préservés – qui ne sont pas très appropriés parce qu'il n'y a pas d'outil vraiment pérenne qui soit mis en place qui préserve d'un changement de mandataire et des velléités des PLU et des SCoT, il n'y a pas de protection sur le long terme. » (Mr D).

Si on se concentre uniquement sur le foncier agricole, il semblerait que la première chose qui soit identifiée face à ce problème est le manque d'efficacité du zonage ZA, du moins

qu'il y a une nécessité de mettre en place un outil « vraiment pérenne ». On suppose que le manque d'efficacité ne vient pas de l'outil en soi, mais de la manière dont il est utilisé.

Lors d'un entretien avec un technicien d'une collectivité, il a été dit qu'un des problèmes qu'on trouve généralement au sujet des espaces agricoles est qu'ils sont inscrits dans le zonage réglementaire en ZN. Cette classification rend impossible toutes dispositions nécessaires au développement de l'activité agricole en tant qu'activité économique. L'outil réglementaire est ainsi employé de manière inappropriée, ce qui nuit à viabilité économique de ces espaces (la réglementation ZN ne prévoit pas d'aménagements en faveur de l'activité agricole).

En suivant le même raisonnement, il apparaît au travers de l'exemple de la zone des Quinze Sols que le classement en ZA ne se suffit pas à lui-même. On entend par là que si l'outil réglementaire n'est pas animé par un œil politique, qui appréhende le foncier agricole catégorisé ZA dans toute sa dimension politique (cf analyse thématique n°1 – 3), alors il est aussi employé de manière inappropriée.

Un des enjeux aujourd'hui de l'agriculture c'est qu'elle soit appréhendée sous l'angle de l'activité économique, en ayant une vision d'ensemble des interrelations qui existent (cf analyse n°1 – 2, par exemple l'utilité sociale du foncier). L'idée qui est défendue ici c'est que pour agir en faveur de l'agriculture, il ne suffit pas d'acheter du foncier pour avoir le développement d'une activité économique : « ça va servir à rien que la collectivité ait une stratégie d'acquisition foncière si elle ne met pas en œuvre tout un écosystème pour attirer les porteurs de projets pérennes » (Mr D).

Un autre point est revenu à plusieurs reprises lors des entretiens, celui de la mauvaise connaissance des pouvoirs publics locaux du degré d'enjeu des terres agricoles par manque d'approche systémique. Lorsqu'un espace agricole est impacté par un projet d'urbanisation, on ne connaît pas l'ampleur de l'impact qu'aura cette consommation. « Y'a pas une analyse suffisante des enjeux agricoles dans la mise en œuvre, dans l'élaboration du PLU » (Mme N). Lorsque les compromis localisés (F. Jarrige) sur le foncier sont décidés, c'est fait dans une mauvaise connaissance de la valeur des espaces.

Au vu de ce qui ressort des entretiens, on formule l'hypothèse suivante : si le discours politique comprenait la préservation ferme et définitive du foncier agricole, et s'il prenait en compte l'ensemble de sa dimension politique, soit une vision écosystémique, sa préservation serait, sans avoir nécessairement recours à des outils plus coercitifs, bien plus efficace. En somme, **on remet en cause l'idée que le manque d'outils coercitifs soit uniquement à l'origine d'une préservation insatisfaisante du foncier agricole, mais plutôt que**

ça relèverait essentiellement d'une appropriation profonde et complète des outils préexistants par les pouvoirs publics locaux.

3 – L'agriculture et foncier agricole dans le discours politique

On connaît la force décisionnaire de la vision des élus dans l'aménagement du territoire. L'orientation stratégique d'un projet de territoire se construit selon les sensibilités de ces acteurs. A l'échelle métropolitaine la considération de l'agriculture a sensiblement évolué, au vu des documents d'urbanisme, aux fils des générations d'élus.

Lors d'un entretien on a appris que pendant plusieurs décennies les élus locaux étaient aussi des propriétaires terriens. Leur pouvoir en tant que décideur de l'urbanisation aurait été largement employé pour s'enrichir, posant clairement le cas de conflits d'intérêts. Sous couvert que cette information soit vérifiée, cela expliquerait en partie, en plus de la topographie locale, l'étalement urbain qui caractérise la métropole toulousaine aujourd'hui.

Ceci explique peut être aussi que l'agriculture soit restée pendant des années à la marge des projets politiques, et que le foncier agricole ait été perçu comme une ressource à valoriser financièrement. On parle là au passé, mais apparemment on perçoit aujourd'hui encore une continuité ou des traces dans la pensée politique locale.

« Les élus ont toujours des ambitions de développement et que le foncier agricole c'est un foncier qui est pour eux directement disponible » (Mme N). On retrouve là les doutes quand à l'appropriation des enjeux du foncier par les élus qu'on a pu émettre face par exemple à la dérégulation de l'urbanisation avec la première révision du SCoT (cf chapitre II). « La question agricole les élus c'est le cadet de leur soucis. Le champ agricole (...) n'est pas considéré comme un vivier de développement économique, donc de source d'activités nouvelles à forte valeur ajoutée et encore moins source de création d'emplois. » (Mr D).

L'incompétence des élus (Yannick Sencébé 2013), qui est apparemment sentie à l'échelle de la métropole toulousaine, s'explique aussi par le fait que les élus soient en majorité étrangers à l'agriculture : « le monde agricole il est loin dans la tête » (Mme B). **Ainsi le lien qui uni préservation du foncier agricole et la dynamisation de l'agriculture (développement de circuits courts etc.) n'est pas considéré par les élus** « aujourd'hui c'est deux parties du cerveau qui ne se connectent pas » (Mme E).

Le désintérêt, ou le manque de compétences pour certains élus, pour l'agriculture et le foncier agricole semble avoir des retombées notoires. Premièrement, comme on l'a abordé

plus tôt, **le manque de fermeté sur la vocation agricole des terres stimule les dynamiques liées à la spéculation** (cf analyse thématique n°1 - 1, et n°2 - 2).

Deuxièmement, **le manque de préoccupations politiques tue les potentialités agricoles** : « C'est un reflet des politiques des collectivités territoriales. Par exemple les communes quand elles s'aperçoivent qu'elles n'ont plus d'agriculteurs ou qu'elles se posent la question de l'avenir de l'activité agricole sur leur territoire, là elles se disent « ah tient on a suivi une politique d'aménagement en laissant faire, laisser aller », sans se préoccuper de l'équilibre des activités sur le territoire. Après où reste les potentialités agricoles ? » (Mr A). Un tel discours pointe du doigt l'imputabilité, la responsabilité qui incombent aux élus locaux de la décroissance de l'activité agricole. **Il atteste au fond de l'importance des représentations comme facteur de faisabilité lorsque l'on parle de développement de l'activité agricole en milieu périurbain et urbain.** Sans volontarisme fort et assumé, il semblerait que l'activité agricole soit vouée à reculer tant sur le plan économique que spatial : « Quand on commence à urbaniser il faut continuer, donc on grignote un peu plus. Du coup les agriculteurs sont obligés d'aller chercher du foncier un peu plus loin disponible pour pouvoir maintenir leur activité, donc avoir les surfaces suffisantes pour produire. (...) ça perturbe aussi, ça crée des contraintes supplémentaires dans le fonctionnement des exploitations. » (Mme N).

Le cas de la métropole toulousaine semble assez marqué par le manque de sensibilisation des élus des différentes collectivités aux enjeux qui s'imposent à la ressource foncière. Si on porte notre regard sur les actions réalisées pour la préservation du foncier agricole et naturel, dans l'ensemble ça se cantonne essentiellement à la stratégie « éviter, réduire, compenser » impulsée par l'État. « (...) je pense que les lois nous aide, les textes réglementaires et législatifs sur le fait par exemple qu'il faut chiffrer la modération de la consommation foncière pour limiter l'étalement urbain. Donc y'a quand même dans le porter à connaissance de l'État y'a des attendus par rapport à ça. » (Mme E).

La sensibilisation du bloc local apparaît découler essentiellement des impositions législatives : « C'était la page blanche qu'on remplissait avec des lotissements. (...) le discours a radicalement changé mais c'est un discours qui est sous l'impulsion de l'État. (...) Il a imposé le discours officiel qui est devenu le discours politiquement correct. » (Mr F). Ce que l'on peut tirer de cela c'est que **tant que le sujet n'est pas relayé par l'État lui-même, la préservation (dans le cas du foncier agricole par exemple) est entièrement dépendante du regard porté par les élus.**

A l'issu des entretiens on sent que depuis quelques années l'intégration de l'agriculture dans la pensée politique, dans la pensée des élus, évolue. L'adhésion de nouvelles communes rurales à Toulouse Métropole a apporté une vision plus rurale aux discussions et particulièrement lors de l'élaboration de la charte en 2012. Cela a permis d'initier un changement de mentalité et la prise de conscience de la dimension sociale induite par l'activité agricole. Le changement de mandature a apporté pour sa part de nouveaux élus plus sensibles aux questions environnementales : « progressivement c'est l'arrivée de nouveaux élus qui sont plus sensibilisés aux problèmes environnementaux. » (Mr J). L'entretien avec Terres de Liens a confirmé l'appropriation progressive par les élus des questions environnementales et agricoles. L'association a été sollicitée pour accompagner des élus à développer une parole publique sur la nécessité d'un changement des pratiques agricoles (paysannes et bio) à l'échelle métropolitaine.

Dernièrement, **le vote en conseil communautaire du PADD du PLUi-H a confirmé le changement de posture des élus de la métropole en confirmant la place de l'agriculture au cœur du projet de territoire.** Cette prise de position va dans le sens du travail qu'avait réalisé le CoDev (cf Chapitre II). En somme, l'agriculture est devenue aujourd'hui, par l'entrée alimentation et santé, un vrai sujet politique et semble, au vu des orientations du PADD, former le socle d'un document d'urbanisme. Les angles d'intégration de l'agriculture pour le projet urbain font échos au travail de Paula Nahmias et Yvon Le Caro (2012). On retrouve à ce stade deux des trois perspectives politiques potentiellement fédératrices : la déclinaison locale des problématiques du développement durable (éviter réduire compenser ; circuits courts) et la volonté de faire évoluer le marché agricole vers une meilleure maîtrise qualitative et quantitative de l'approvisionnement urbain (prestation de Terres de Liens pour formaliser une parole publique sur le changement des pratiques agricoles).

On peut supposer que le changement de l'équipe politique métropolitaine, avec le renouvellement des représentations que ça induit, provoque une réappropriation des outils de gestion foncière à la portée des collectivités. En effet, le développement d'un projet agricole de territoire nécessiterait la définition d'une stratégie foncière, étant donné que la terre est une ressource indispensable à l'agriculture urbaine telle que pratiquée aujourd'hui dans l'aire métropolitaine de Toulouse. Ceci permettrait de confirmer que l'usage des outils, et que la réussite de la préservation du foncier par le développement de l'activité agricole, dépendent en bonne partie du portage politique. D'un autre côté le renouvellement est synonyme de rupture de la ligne politique, ce qui ne facilite pas la pérennité de l'action publique sur le

foncier agricole en ville. Voici le témoignage de la difficulté à faire reprendre un projet du précédent mandat au lieu de tout jeter et de recommencer à nouveau : « Donc effectivement c'est pas fini, mais on peut prendre la marche plutôt que de redescendre. Donc on a réussi à les faire partir de là, toute la partie diag ça allait jusqu'aux enjeux. » (Mme E).

C – Analyse thématique n°3 : Les outils de gestion foncière

Au cours des discussions on a abordé au final une bonne partie des outils de gestion foncière à disposition des pouvoirs publics locaux et des particuliers. Afin de rendre compte des différents points de vue, on a catégorisé ces outils selon leur vocation dans le processus de gestion foncière. Ainsi on a quatre catégories : les outils d'accompagnement et d'aide à la décision (études etc.) ; les outils de protection des sols agricoles (ZAP, PAEN) ; les outils contractuels (commodat, bail etc.) ; les outils d'acquisition et de restructuration (préemption, AFAF etc.).

1 – Les outils d'accompagnement et d'aide à la décision

Une partie des acteurs que l'on a rencontré (AUAT, Chambre d'Agriculture, Toulouse Métropole) agissent en amont de l'élaboration des documents d'urbanisme. Les missions sur lesquelles ils peuvent être mobilisés consistent à faire de l'observation des territoires, dans l'optique de produire de la connaissance selon l'angle choisi par la commande (par exemple réaliser une étude sur l'impact économique de l'agriculture). Cette connaissance peut être incarnée sous différentes formes de livrables (rapports, cartes, iconographies etc.). Elle est ensuite réinjectée par les commanditaires dans leurs stratégies politiques et/ou dans leurs projets (de territoire lorsqu'il s'agit de planification par exemple) : « Donc observation (...) au bénéfice des exercices de planification en urbanisme ou de projets urbains sur lesquels on travaille » (Mme B). **Ces travaux seraient des vecteurs de sensibilisation des élus et des techniciens. Ils permettraient de mettre en lumière des enjeux spatialisés qui ne seraient pas identifiés par les collectivités.**

La mise en œuvre de la stratégie nationale « éviter, réduire, compenser » amène les techniciens à se poser la question de la valeur d'ensemble d'un espace agricole ou naturel. De cette manière, il semble que la sensibilisation des élus à l'approche systémique se fasse par l'obligation qui s'impose aux techniciens d'évaluer le degré d'enjeux d'un espace, de définir sa valeur afin d'assurer une compensation la plus équitable. Voici le témoignage d'une

technicienne qui raconte la manière dont elle interagit avec les élus au sujet de la consommation foncière : « Je vous dis que quand vous construisez, il faut que vous sachez à un moment donné que vous impactez une activité agricole économique, vous pouvez impacter aussi pas seulement une exploitation mais tout un raisonnement systémique, un écosystème économique » (Mme B). **On peut penser que la sensibilisation des élus par le discours national se fasse par l'intermédiaire des techniciens.** L'effet ne serait pas directement descendant en respectant la hiérarchie politico-administrative, mais arriverait d'abord aux techniciens avant de ricocher sur les élus. On suppose qu'avec une coopération plus équilibrée entre les élus et les techniciens que le schéma descendant actuel, il serait possible d'avoir une action publique moins lente, plus résiliente et de fait plus efficace.

Les études réalisées viennent donc se positionner en amont soit de la décision politique d'initier un projet (ex : les études de faisabilité), soit pour renforcer les connaissances des collectivités sur un sujet. **Cela fait écho au constat que fait Yannick Sencébé (2013) sur le manque de compétences des élus vis à vis de la question agricole:** soit la ressource humaine est présente en interne et les études sont réalisées au sein du service, soit la collectivité fait appel à des experts afin de mener à bien son action publique.

Dans le cas de l'agriculture à l'échelle de la métropole toulousaine, les pouvoirs publics locaux ont mobilisé l'AUAT, la Chambre d'Agriculture, mais aussi des acteurs privés comme Solagro. On présume que la multiplication des interlocuteurs que cela provoque ne facilite pas la rapidité et la lisibilité des démarches (par exemple la succession des études sur la plaine des Quinze Sols).

L'étape suivante à ces études préalables est la mise en place d'outils de planification. On a largement abordé le rôle des documents d'urbanisme dans le développement de l'agriculture, ainsi que dans l'orientation des usages et la contrainte foncière (cf Chapitre II, analyses thématiques n° 1 & 2). On porte donc essentiellement notre attention sur comment les personnes entretenues se représentent deux outils qui ont vocation à contraindre / valoriser le foncier agricole, soit la ZAP et le PAEN.

2 – Les outils de protection des sols agricoles

On entend par outils de protection des sols agricoles les ZAP et les PAEN. Le premier constat que nous avons pu tirer des entretiens c'est qu'à l'heure actuelle aucun de ces deux dispositifs n'a été mis en place à l'échelle métropolitaine. Le PAEN est inexistant à l'échelle

départementale aussi et une seule ZAP a vu le jour en Haute-Garonne. A une exception près, on pourrait dire que ceux sont deux outils qui ne sont pas du tout utilisés.

Tout d'abord ce qui ressort des entretiens c'est qu'il n'y pas de communication à leur sujet, et qu'il n'y en a pas faute d'exemples à communiquer « (...) ils ne sont pas saisis parce qu'il n'y a pas eu d'expérience bien développée, qu'on ait bien communiqué » (Mme M). Donc premièrement **le manque d'initiative provoque un premier blocage au niveau de la communication, ce qui amène à un manque de connaissance de ces outils.**

Ensuite ceux sont des outils qui sont perçus comme complexes et contraignants : « C'est quand même une procédure longue, qui est quelque part coûteuse, qui impose une gouvernance large (...) C'est trop compliqué pour les effets et les impacts positifs qu'on pourrait attendre. » (Mme M).

Ces outils sont vus comme complexes en soi, mais ils sont aussi vus comme complexifiant, c'est à dire qu'ils rajoutent une énième couche au mille-feuilles des documents de planification, ce qui semble décourager les collectivités : « (...) au bout d'un moment ils ont l'impression d'avoir une chape de plomb, « je ne peux plus me développer, je ne peux plus faire de zone économique, je ne peux plus cela ». (...) Les collectivités ont quelques fois l'impression en plus que c'est bloquant. » (Mme M) ; « Bon c'était peut être quelque chose d'assez pragmatique de ne pas vouloir compliquer les choses, et d'aller à l'essentiel parce qu'on se rend compte que ça prend beaucoup de temps. » (Mr J). On exprimera une réserve concernant le discours des collectivités qui est retransmis ici. Ces arguments sont ils mis en avant car effectivement les outils en question sont vraiment lourds et complexes, ou ne serait-ce pas un alibi justifiant l'inaction des collectivités qui seraient encore dans une optique de consommation de l'espace agricole et naturel ?

Enfin il y a aussi la question qui revient systématiquement, celle de la volonté politique. On retrouve comme justification donnée par l'élu le fait que le zonage réglementaire du PLU se suffit à lui-même : « Oui parce que c'est classé terre agricole et c'est pas prévu de faire évoluer. Parce qu'il y a une volonté de préserver la destination maraîchère. » (Mr J). Ceci mets en avant un point intéressant. Effectivement comme on l'a démontré précédemment, théoriquement la ZA peut se suffire à elle-même (cf analyse thématique n°2 – 2). Ce à quoi fait référence cet élu recoupe la question du portage politique : le problème ne se pose pas aujourd'hui à ses yeux car l'équipe municipale actuelle assure la volonté de préserver la destination maraîchère. Cependant si on se projette sur du long terme, les évolutions démocratiques ne peuvent garantir que la volonté politique perdure, et avec elle la protection de la vocation maraîchère des Quinze Sols. **En somme, on pourrait penser**

que le manque de projection sur du long terme empêche de voir l'intérêt d'assurer la préservation par la mise en place d'un outil coercitif.

D'autre part, et on suppose que c'est finalement le cœur du problème, c'est que ces outils dépossèdent en partie les pouvoirs publics locaux de leur pouvoir de maîtrise du foncier : les élus ont « (...) peur de perdre la main sur la constructibilité. » (Mme E) ; « (...) c'est très intimiste les gens ont peur. » (Mme M). Outre la constructibilité, ces outils imposent une gouvernance large, impliquant le « je ne vais pas pouvoir faire ce que j'ai envie de faire », ce qui rebute apparemment leur usage.

« Aujourd'hui les autres outils que vous évoquiez la ZAP ou le PAEN, la ZAP on a du mal à en parler ici très clairement. C'est des choses sur lesquelles il n'y a pas encore de volonté. » (Mme B). Les politiques qu'ils soient élus des collectivités ou représentants à la Chambre d'Agriculture ont semble t-il, à l'occasion de l'élaboration de documents d'urbanismes, rejeté à un moment donné ces outils : « quand on a commencé à vouloir en parler, je vais être très claire, les politiques de la Chambre d'Agriculture ne voulaient pas entendre parler. Nous on a mis ça sur la table, « non on ne veut pas parce que c'est trop rigide ». » (Mme B). Ces témoignages font référence à des périodes différentes (élaboration du SCoT de 2005 par exemple), il est important donc de préciser que les rapports à ces outils tels qu'exprimés ne gagent pas de la situation actuelle. Ils témoignent de réactions qui ont pu être observées, mais ne peuvent en aucun cas être perçus comme exhaustifs et actuels.

Il faut nuancer le rapport à ces deux outils. La ZAP a aujourd'hui « mauvaise presse. (...) Tout ce qui commence par ZA ça agace les gens ». De plus elle est perçue comme « agricole-agricole », ce qui pourrait dissuader des élus « urbains ». Le cas du PAEN est différent pour deux raisons. Premièrement depuis la loi d'avenir de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt qui le rend accessible à d'autres structures que le Département, fait de ce dispositif un outil envisageable : « (...) on essaie de voir comment les PAEN peuvent être développés sur notre territoire, aujourd'hui il ne le sont pas. Le conseil général quand il était le seul à pouvoir le mettre en place n'en avait jamais mis en place en Haute-Garonne. Maintenant les EPCI peuvent les mettre en place. » (Mme E). **On suppose donc que la simplification de la gouvernance faciliterait l'appropriation et l'usage de cet outil.**

Deuxièmement c'est un outil de protection du foncier agricole qui intègre une dimension de projet, et qui s'établit de manière contractuelle. « La protection c'est bien, on a des outils pour ça, qu'on n'exploite peut être pas à fond mais en tout cas ils sont là, mais ce qui serait intéressant de travailler sur le projet et là y'aurait plus de question on utiliserait

forcément la bonne protection. » (Mme B). L'addition de mode projet et de l'engagement contractuel séduit les élus qui semblent y voir une dimension pragmatique et collective qui rassure : « Pour eux c'était quelque chose qui était susceptible d'être porté localement, par la collectivité, comme un vrai outil pour faire des projets agricoles quelque chose de bien concret, réel, cerné avec un périmètre, et puis avancer là dessus. » (Mme E).

En somme ceux sont deux outils propres aux collectivités territoriales (excepté à la Région). **Si on tire les enseignements de ce qui vient d'être développé, c'est que la contrainte seule disqualifie l'outils de protection des sols agricoles.** Si on s'appuie sur le cas des compromis fonciers localisés (F. Jarrige), on pourrait faire l'hypothèse que finalement la « lutte » entre espaces ouverts et espaces urbanisés ne se définit pas uniquement spatialement. On entend par là que le compromis entre développement urbain et activité agricole pourrait trouver un écho au niveau du PAEN : le compromis se fait entre le développement incarné par la dimension projet et inscription contractuelle, et la préservation de la vocation agricole sur le long terme. Ainsi, le recours au PAEN pourrait s'apparenter à un compromis politique localisé.

3 – Les outils contractuels d'usage du foncier agricole

En réponse aux effets induits par la séparation de la fonction d'agriculteur et du statut de propriétaire (cf analyse thématique n°2 – 1), **les modes de faire valoir indirects s'imposent comme une alternative à l'acquisition** et sont massivement utilisés. Lorsque l'on parle d'outils contractuels on entend ici uniquement les contrats passés entre un propriétaire et un exploitant afin d'assurer la valorisation du foncier agricole par la production de denrées. Ils ont vocation à assurer le droit d'usage d'un agriculteur sur des terres catégorisées agricoles (cf chapitre I – A – 1).

On a vu dans l'analyse thématique n°1 qu'il y a un véritable enjeu pour les exploitants agricoles non propriétaires à garantir sur le long terme l'usage des terres, et ainsi assurer la viabilité économique de leur activité. On considère qu'il y a deux catégories de contrats selon leur durée : les contrats précaires et les contrats à moyen et long terme.

On parle ici de contrats précaires pour la convention de mise à disposition et le commodat. Ce qui ressort des entretiens c'est que ce type de contrat, précaire pour le fermier, rassure le propriétaire : « (...) le commodat parce que ça rassure le propriétaire ce n'est pas un engagement avec un preneur, qui peut remettre en cause. » (Mme N). On formule l'hypothèse que ce que le preneur peut remettre en cause, c'est le droit du propriétaire de jouir pleinement

de sa propriété. Ce non engagement permet effectivement au propriétaire de mettre fin à la pratique agricole de ses terres.

D'une manière générale, **ces contrats précaires sont mis en place lorsque le propriétaire est en attente d'une valorisation de son bien** (projets à venir, spéculation). **C'est d'ailleurs le choix de la mairie de Blagnac vis à vis des terres qu'elle possède, en l'attente du réaménagement foncier elle préfère « ne pas se lier »**. Ce qui est observé c'est que ces contrats précaires ne sont pas utilisés seulement à court terme : « soit c'est pour ne pas se mettre de contraintes avec un bail de fermage qui donne quand même des droits à l'usager, le propriétaire ne veut pas de ça donc il y a un commodat qui dure dans le temps. » (Mme N). Dans ce cas là, on peut supposer que le propriétaire est particulièrement attaché à la dimension exclusive de la propriété privée. Il ne souhaiterait pas « prendre le risque » de perdre son pouvoir décisionnel quand à l'usage de son bien.

On retrouve ici un dilemme intéressant : le fermage a été instauré pour donner la priorité à l'exploitant sur l'usage de terres détenues par quelqu'un qui ne les valorisent pas par de la production de denrées (cf chapitre I – A – 1). Or, la précarité d'accès au foncier agricole induit une précarité du travail agricole. Si on fait une comparaison avec les contrats dans le monde du travail et les contrats d'accès au foncier, on se rend compte que la précarité subie par l'exploitant qui enchaîne les commodats ou les CMD n'a pas son pareil dans le monde du travail. En France on ne peut pas enchaîner les contrats à durée déterminée (CDD) indéfiniment avec le même employeur. Au bout du troisième CDD le salarié est en droit de demander une requalification en contrat à durée indéterminée. Cette obligation est absente en ce qui concerne les contrats d'usage agricoles. La préoccupation de la précarité induite par ces contrats est absente des discours.

On pointe là une limite de l'appareil législatif français au sujet de l'usage des terres agricoles. Ceci illustre l'impact de la non-considération de l'agriculture comme une activité économique, qui fait face à des besoins et des enjeux qui relèvent du secteur économique. On pourrait donc supposer que dans ce cas particulier là, pour reprendre les mots d'une des personnes avec qui on a discuté, que « la propriété privée nuit à l'intérêt collectif ».

Les contrats à moyen et long terme (bail rural, bail de carrière, bail emphytéotique) sont eux plutôt plébiscités par les exploitants. Ils sont perçu comme sécurisant et rassurent le porteur de projet car ils assurent l'usage sur une période plus longue et peuvent être reconductibles. Les baux et fermages permettent « à l'agriculteur d'avoir une lisibilité sur la disponibilité du foncier ». On remarque que les baux à long terme ont été très

peu abordés lors des entretiens. On suppose donc que ceux sont des outils rarement mobilisés à cause de la durée de l'engagement.

Si les contrats d'usage des terres agricoles ont été créés pour privilégier l'usage, le bail rural environnemental redonne un peu de pouvoir aux propriétaires : « Aujourd'hui de dire on recrée des prérogatives pour le propriétaire ça heurte l'ensemble de la profession agricole. » (Mr D). La clause environnementale est appréhendée différemment selon les acteurs : pour Terres de Liens ça permet d'orienter la production agricole vers des pratiques responsables vis à vis de l'environnement. Ils accompagnent les propriétaires dans la démarche d'instaurer la clause environnementale dans les baux ruraux. « La première accroche nécessaire on va dire c'est l'adhésion aux valeurs, non spéculatives et agriculture bio » (Mr D).

La Chambre d'Agriculture a une vision moins pro-bio. Pour elle l'essentiel c'est qu'il y ait une pratique agricole, et que le problème des clauses environnementales c'est qu'elles limitent le nombre de porteurs de projets intéressés : « C'est un des moyens, le bail environnemental, de donner quelques orientations, pour contraindre l'exploitant. Mais faut pas tout contraindre, pas l'obliger à faire tel type de culture plutôt que telle autre. ».

Dans l'ensemble, les contrats d'usage des terres agricoles séduisent parce qu'ils sont une alternative à la propriété. **On remarque que par le biais du faire valoir indirect, il semble y avoir une adversité sous-jacente entre les bailleurs. Il paraîtrait que les intérêts des uns vont à l'encontre des intérêts des autres.** Les outils préférés par les propriétaires seraient synonymes de précarité pour les exploitants ; les outils qui permettent de pérenniser à moyen et long terme l'activité agricole seraient synonymes d'enlisement pour les propriétaires.

4 – Les outils d'acquisition et de restructuration du foncier

Les outils qu'on a vu jusque là sont des outils qui impacte peu le droit de propriété et la structure foncière. **Au cours des entretiens on a plusieurs fois entendu que dans le cas de la préservation d'espaces, la propriété était le mieux en terme de maîtrise :** « Mais pour être sûr d'avoir un espace pérenne et une gestion de qualité, (...) ça reste effectivement sur de la propriété » (Mme M). Pour d'autres, la propriété c'est avant tout « se donner les moyens d'agir » (Mme B). Cependant, face au coût que l'acquisition suppose beaucoup de collectivités sont réticentes à choisir cette option pour assurer la maîtrise du foncier : « Ce que je vois aujourd'hui c'est que dès lors qu'on veut proposer une maîtrise foncière qui passerait par de l'acquisition, il y a un freinage des quatre fers » (Mme B).

L'acquisition peut se faire par le biais du droit de préemption urbain (DPU). Concernant le foncier agricole, on a vu que la commune peut préempter les terres sous couvert d'une convention avec la Safer. Un des principaux désavantages qui a été mis en avant concernant la préemption, c'est que le rachat se fait sur évaluation de la valeur vénale du bien par France Domaines. Or cet organisme prends en compte le contexte de pression foncière et évalue la terre agricole à un prix plus élevé que ce qui se fait entre agriculteur : « C'est des fonctionnaires qui ont des barèmes et d'un seul coup elle est vendue à une valeur intermédiaire entre le prix de la terre agricole et le prix spéculatif. Mais bon même ça parfois y'a des abus, on achète la terre plus chère qu'elle ne devrait valoir. » (Mr F).

Dans le cas de Blagnac, la démarche de préemption induit des effets secondaires indésirables. Lors d'un entretien avec un technicien de la ville, il nous a été confié que le rachat des terres avait des « effets pervers » : les propriétaires savent que la mairie, lorsqu'il n'y a pas de repreneur qui assure la vocation agricole du bien, rachète à un prix plus élevé que ce que peut proposer un agriculteur. Suite à cela les agriculteurs se tournent directement vers la mairie pour vendre leurs terres, ou se positionnent dans une situation d'attentisme spéculatif. « Là j'ai l'impression, j'espère me tromper, qu'ils sont quand même sur des mines d'or, ceux qui sont possesseurs de terrains. Parce qu'ils vendent, la mairie rachète, et eux ils se font leur retraite quoi, (...) . Oui là c'est de la spéculation foncière. » (Mr L). Le problème qui se pose à la fin c'est que la mairie a racheté des terres à des prix tels, qu'elles sont hors de portée des agriculteurs qui souhaiteraient les racheter. Dans le cas particulier de Blagnac on se retrouve face à un paradoxe. **Alors que la mairie a le pouvoir de la contrainte et de la valorisation sur le foncier, elle se retrouve finalement à payer le surcoût causé par la spéculation sur les terres agricoles, résultante d'un usage du zonage réglementaire apparemment non abouti. On suppose que cette situation s'est réalisée à cause de l'absence d'une stratégie forte concernant le foncier agricole.**

Les collectivités n'acquièrent pas du foncier uniquement en mobilisant le droit de préemption urbain. Elles peuvent passer aussi par la déclaration d'utilité publique. Or cet outil ne semble être apprécié ni par les collectivités, ni par les citoyens : « quand on peut éviter les DUP, c'est long, ça coûte de l'argent, ça peut être ressenti comme hyper violent (...), je trouve que ça n'a pas la même valeur en terme de gouvernance et d'appropriation du projet » (Mme M).

L'action sur le foncier agricole par l'acquisition ne semble pas être quelque chose de courant à l'échelle de la métropole. **Au vu de la friolité des collectivités face à l'achat, on suppose que l'acquisition de foncier agricole est envisagée uniquement**

lorsqu'elle est un préalable indispensable à une action forte sur le foncier. On émet l'hypothèse que c'est le cas dans le cadre d'un aménagement foncier agricole.

Cet outil qui dépend d'une procédure relativement longue et complexe (cf chapitre II – B – 2) semble exiger comme condition préalable la constitution d'une assise foncière publique. « Si on montre que la gestion autour du noyau de propriété elle n'est pas si hard, elle n'est pas si complexe, elle n'est pas si coercitive sur les pratiques agricoles par exemple, en général les agriculteurs (...) ils vont mettre leurs parcelles aussi. Donc en fait ça fait boule de neige, mais il faut quand même un noyau dur de propriété. » (Mme M).

Il apparaît dans le cadre de cet outil qui a vocation à remembrer le foncier, que l'acquisition du foncier agricole n'est pas la fin d'une procédure, mais le début d'une autre dont l'impact sur l'organisation spatiale est plus fort. L'AFAF est un outil complexe parce qu'il exige la mobilisation d'autres outils en amont.

En somme, cela montre qu'il y a des liens d'interdépendance, ici dans le cas le plus poussé sur le plan de l'intervention publique (acquisition et réorganisation), qu'il existe entre les différents outils de gestion foncière. Si on tire les enseignements des trois analyses thématiques qui faites jusqu'ici, il en ressort que le foncier agricole, dans une optique de développement de l'agriculture urbaine, est une problématique complexe qui fait référence à une multitude d'entités (la propriété privée, le foncier comme ressource politique, l'agriculture comme activité économique etc.). Cette diversité qui compose le sujet semble être accompagnée d'une diversité des outils mobilisables lorsqu'on souhaite initier une gestion foncière. **Il apparaît donc, dans un soucis de cohérence, de pragmatisme et d'efficacité, qu'un des facteurs de faisabilité essentiel en ce qui concerne le projet agri-urbain, soit l'établissement d'une véritable stratégie foncière pour articuler au mieux l'usage des outils à disposition des collectivités.**

Lorsque le guide d'entretien a été réalisé, les trois thèmes précédents qui abordent chacun la sujet de manière générale et à l'échelle métropolitaine essentiellement. L'objectif poursuivi était d'avoir une vision d'ensemble des dynamiques et des représentations, et d'étudier le cas des Quinze Sols en ayant en tête le contexte métropolitain.

D – Analyse thématique n°4 : La plaine des Quinze Sols

1 – Autour du projet des Quinze Sols

On a demandé aux personnes interrogées de nous faire part de la vocation qu'elles voyaient pour la zone des Quinze Sols. Trois points sont revenus régulièrement dans les entretiens : le maintien de l'activité maraîchère, la problématique foncière, et l'évolution de la plaine en zone mixte.

- Concernant l'activité maraîchère :

« Alors la zone en bas, si on part du principe qu'elle est inondable et maraîchère, il faut qu'elle reste agricole. (Mme C) ». Un premier argument en faveur de l'activité maraîchère sur la zone est son caractère inondable : « De fait de la proximité à la Garonne il reste une zone où on ne peut pas construire, on ne peut pas installer des activités, quelle est l'activité qui pourrait valoriser cette zone ? C'est l'agriculture. (Mr A) ». L'agriculture s'impose à cause du caractère inondable mais aussi par qu'il apporte une fertilisation des terres lors de crues : « Elle s'est arrêtée là parce que le caractère inondable c'est aussi le caractère fertile » (Mr F, en parlant de la digue au Sud de la zone). Pour plusieurs acteurs (techniciens, associations) « il y a quelque chose à creuser sur ce point là » (Mr D). Selon eux, la protection face à l'urbanisation apportée par le PPRI n'est pas suffisante pour le développement de la zone. On retrouve ici ce que l'on abordé précédemment (cf analyses thématiques 2 et 3) : **La seule protection, sans portage politique ni projection sur le long terme, ne suffit pas à dynamiser la plaine.** « Ce n'est pas parce que c'est un espace protégé de l'urbanisation que finalement on ne doit rien y faire. (...) Mais finalement dépasser cette contrainte pour véritablement réfléchir à un projet, je pense que les Quinze Sols ont plein d'atouts pour être un espace démonstrateur. ».

Au fur et à mesure des entretiens l'aspect activité économique est revenu fréquemment. On le retrouve dans l'ensemble des discours des différents acteurs, même chez les élus. Ce qui s'est révélé intéressant c'est que dans les discussions, il a été fait état de volontés qui ne figurent pas dans le schéma agro-paysager. On suppose donc qu'il y a une ambition politique plus développée, du moins au niveau individuel (élu). Ces ambitions touchent des sujets sensibles et potentiellement sources de conflits avec les agriculteurs (cf analyses thématiques n°1 – 1, n°3 – 3) : les pratiques agricoles et les logements implantés dans la zone inondable.

Sur le plan de l'activité agricole, la mairie montre clairement la volonté de passer la zone en bio : « Enfin l'idée ensuite c'est qu'à terme tout soit en bio, c'est ce que j'ai en tête. » (Mr J). **On sent ici que la mairie a la volonté de faire évoluer les pratiques agricoles.** Pour les exploitants bio, c'est quelque chose qui est pertinent vu le contexte environnemental et économique « Ils font des récoltes et ils ne les vendent pas quoi, ou ils gagnent trois fois rien dessus. – *En parlant des agriculteurs en conventionnel* – Donc peut être aller vers une agriculture un peu plus cohérente écologiquement et économiquement en fait. » (Mr L). D'autres aspects de l'activité agricole, notamment au sujet des débouchés (circuits courts, restauration collective), des équipements nécessaires à l'activité (serres, bâtiment de stockage etc.), de l'organisation spatiale (morcellement du foncier) ont été abordés. Etant donné qu'il n'y a pas de variante par rapport à ce que la Chambre d'Agriculture a mis en avant et ce que Solagro a intégré au projet agro-paysager, on ne s'arrêtera pas sur ces sujets (cf Etude d'opportunité d'un équipement agricole structurant pour la zone maraîchère des Quinze Sols ; Schéma d'aménagement agro-paysager).

On note cependant une incohérence entre le discours politique de la mairie de Blagnac et les actions mises en œuvre par le service urbanisme. Voici la vision de l'élu concernant la conversion en bio de la zone maraîchère : « Mais ça prendra des années, donc il vaut mieux commencer de façon sérieuse. Ne pas autoriser au coup par coup. Parce que s'il y a du bio il ne faut pas qu'il y ait autour des productions qui ne soient pas elles mêmes orientées vers le bio. » (Mr J). Or il y a eu en 2017 l'installation sur la zone d'un agriculteur bio, sur des terres appartenant à la commune, localisées entre deux parcelles cultivées en conventionnel. Il semble donc qu'il y ait un décalage entre la parole publique et l'action publique de la commune.

- Concernant la problématique foncière :

En ce qui concerne le foncier de la zone on a récolté un discours différent entre celui de l'élu et celui du technicien du service urbanisme. Au sujet du foncier bâti, alors que l'élu affirme que les maisons des exploitants ne sont pas menacées « Avec aussi quelques bâtis, parce qu'il y a des gens qui y habite et qu'on ne veut pas faire partir, surtout celui là qui est Monsieur Taleb qui a en très grande partie cultivé tout autour de sa maison. » (Mr J), le technicien nous a livré une version différente. On ne peut pas le citer car il a refusé que l'entretien soit enregistré, mais voilà ce qui a été noté : « *Volonté de la mairie de supprimer les habitations de la zone rouge : rachat puis démolition du bâti à vocation résidentielle.* » (Mr G).

L'ambition politique pour le foncier agricole non bâti est de restructurer la zone afin d'en limiter le mitage (cf chapitre II). Pour ce faire **la commune mobilise trois outils de gestion foncière, la veille foncière, le droit de préemption en coopération avec la safer, et la procédure d'aménagement foncier agricole et forestier en coopération avec le conseil départemental** (cf chapitre II). Une partie des personnes qui ont été rencontrées ont salué la démarche, « c'est une action intéressante » (Mme B), « c'est bien que la mairie rachète, mieux que la Safer » (Mr H). Cependant, d'une manière générale elles ne perçoivent pas les tenants et les aboutissants de la démarche « mais voilà y'a pas de posture sur le long terme en fait qui s'affiche vraiment » (Mme B). On reviendra plus en détails sur la question de la lisibilité de l'action publique.

A l'heure actuelle, la mairie de Blagnac préempte depuis une dizaine d'années, et possède une vingtaine d'hectares sur la zone (cf carte des parcelles de la mairie, chapitre II). L'objectif parcouru est d'arriver à une meilleure distribution pour la viabilité des exploitations. Comme on l'a exposé précédemment (cf chapitre II), la mairie souhaite à terme avoir sur la zone des exploitations plus petites et plus nombreuses, finalement en adéquation des besoins d'une agriculture maraîchère diversifiée. Afin de nuancer l'engagement de la mairie dans le quadrillage de la zone, le technicien que nous avons rencontré nous a expliqué que « l'idée n'est pas de tirer des carrés, le territoire doit vivre » (Mr G). Or, dans le schéma agro-paysager il est stipulé que l'implantation de nouvelles haies aurait en partie vocation à délimiter les unités d'exploitations.

Un dernier point est aussi sujet à la tenue de discours antagonistes au sein de l'équipe municipale. Quelle est la vocation de la mairie vis à vis du foncier agricole qu'elle a racheté ? Pour l'élu, il n'est pas exclu que la mairie conserve la propriété des biens acquis et établisse leur usage via des baux ruraux environnementaux, en intégrant ainsi dans les clauses environnementales l'agriculture biologique. « De rester propriétaire et de faire des beaux. Tout à fait, c'est une des possibilités parce que justement parfois on a des demandes de jeunes agriculteurs qui veulent se lancer et qui n'ont pas du tout de capacités financières. » (Mr J). A contrario, pour le technicien en charge du dossier la vocation de la mairie n'est pas de rester propriétaire, elle assure ici le rôle d'un opérateur foncier en réalisant du portage foncier : « *L'action de la mairie se rapproche d'un portage financier du foncier. Elle n'a pas vocation à rester propriétaire.* » (issu des notes, Mr G).

L'absence de continuité dans les discours empêche de situer clairement le positionnement de la mairie, et dans l'ensemble d'identifier la politique qu'elle souhaite mener. Ce qu'on peut néanmoins supposer à l'issu de l'étude réalisée, c'est **que la**

mairie semble adopter un comportement de propriétaire privé. Finalement, la puissance publique rachète les terres à un prix tel qu'elles sont hors de portée des potentiels repreneurs (cf analyse thématique n°3 – 4). Elle se positionne ensuite comme un propriétaire terrien qui souhaite valoriser ses terres : elle fait appel, via les porteurs de projets, à du temps de travail agricole. Même si elle n'apparaît pas porter la volonté entrepreneuriale, elle semble s'appuyer sur le pouvoir d'être propriétaire, couplé à son pouvoir de décideur local (comme par exemple l'appel à projet de Toulouse Métropole pour la ferme de Salsas à Quint-Fonsegrive), pour sélectionner le type d'activité qui s'implantera sur la zone. La participation des citoyens de la commune semble être hors cadre dans ce projet, qui a malgré tout vocation à développer l'appropriation de la plaine par les habitants.

- Concernant le développement d'une zone mixte :

Le troisième axe qu'on retrouve majoritairement dans les propos recueillis c'est la valorisation de la zone au travers d'un projet mixte. **Le premier constat qui se pose c'est le manque d'une identité propre à la zone :** « Elle n'a pas une identité forte, et une question de notoriété. Donc pour les gens ça ne représente rien (...). J'imagine que si on arrivait à remettre de l'identité, de la notoriété à cette zone ça deviendrait quelque chose d'important. » (Mr A).

C'est pourtant « une zone pépite je trouve, d'abord parce qu'il y a une convergence d'intérêts environnementaux, et je passe les aspects économiques et sociaux, je pense qu'on peut y trouver de l'intérêt là aussi. Et puis aussi parce que c'est à proximité immédiate de la ville (...). » (Mme B). Beaucoup de discours (agriculteur, technicien, élu) se rejoignent sur ce point, c'est-à-dire qu'il y aurait un grand intérêt à ce que la zone maraîchère soit intégrée dans le tissu urbain : « Des circulations de personnes qui vont à pieds en suivant le Riou d'Andromède jusqu'au Quinze Sols, qui font une boucle. C'est d'inclure quelque chose qui a démarré là bas, qui n'a que démarré, et qui gagnerait à se développer. Touristique, d'accueil pédagogique, commercial... » (Mr K, Responsable de l'établissement de santé, L'Arche en Pays Toulousain) ; « Et puis le fait que ce soit ouvert, qu'on puisse déambuler à pied ou à vélo, qu'il y ait aussi un aspect éducatif avec le plan d'éducation territoriale, avec les écoles de Blagnac » (Mr J).

En se fiant aux constats faits au sujet de la plaine des Quinze Sols dans son ensemble, il semble que la zone soit une enclave dans le tissu urbain. Les liens fonctionnels avec la ville de Blagnac paraissent faibles : la production agricole est encore essentiellement écoulee en dehors de la commune (via le MIN), la zone ne possède apparemment pas une identité propre et

reconnue par les blagnacais (« la zone en bas » (Mme C), « toute la zone à proximité de la Garonne et de la zone des Quinze Sols » (Mr A)). Le fait que ceci semble être intégré dans les considérations politiques, du moins dans le discours de l'élu, amène à penser qu'il ne s'agit mais seulement d'un projet de dynamisation de l'activité maraîchère, mais d'un projet de valorisation de la plaine dans son intégralité. **Ces constatations viennent appuyer l'hypothèse que l'action publique est menée pas seulement pour améliorer la posture de l'activité agricole, mais pour les aménités satellites qui concourent à la qualité du cadre de vie (paysage, espaces récréatifs, espaces de respiration dans un environnement urbain).**

2 – Le rapport au foncier des acteurs de la zone des Quinze Sols

Lors de la présentation de la méthodologie de l'étude on a indiqué qu'une partie des agriculteurs ont refusé de nous accorder un entretien. Une agricultrice a manifesté son désintérêt sans argumenter « j'ai pas le temps, je ne suis pas intéressée ». Les autres refus que j'ai eu étaient plus renseignés : un d'entre eux a quitter la plaine des Quinze Sols, alors que sa famille y était implantée depuis des générations, à cause du manque d'outils qui empêchaient d'exploiter dans de bonnes conditions les terres : « on n'avait pas les outils », « s'ils avaient fait ce qu'il fallait y'a vingt ans on y serait encore. Y'avait mes grands parents, mes parents, maintenant on s'est cassé ». Dans le deuxième cas l'agriculteur avait discuté avec des membres du groupe de recherche sur d'autres sujets, et a expliqué simplement qu'il n'avait pas que ça à faire.

Il est difficile de définir ce qui relève d'un ras-le-bol d'ensemble, sur les discours sans suite de la mairie ou sur la succession des études, et ce qui relève du côté intimiste du sujet. Au final, seuls les exploitants qui sont locataires ou essentiellement locataires ont accepté de me recevoir. Un d'entre eux a exprimé qu'il se sentait mis en quelque sorte sur la touche : « je pense que nous on est un peu milieu de ça, je vais pas dire spectateur parce qu'on espère surtout rester acteur, avec une certaine attention. » (Mr L). Cela amène à formuler quelques questions auxquelles il n'y a pour le moment pas de réponse : Les exploitants propriétaires sont-ils réticents à parler au sujet du foncier car ça relève d'une dimension patrimoniale ? Voient ils en ça un risque de se faire déposséder de leurs pouvoirs en tant que propriétaires (libre gestion de leur bien, valorisation etc.) ? Est-ce que les exploitants en faire valoir indirects participent plus volontairement parce qu'ils ne possèdent pas l'usage pérenne des terres qu'ils cultivent ? Par crainte de perdre leur outil de travail ?

En tout cas ce qu'il a été possible d'observer au travers des discours des acteurs, c'est le rôle conféré à la ressource foncière. La procédure AFAF sur la base d'échanges amiables avec périmètre apparaît comme un entre-deux entre propriété privée et intérêt collectif. Cet outil donne l'impression de permettre la médiation entre ces deux postures (pouvoirs publics, propriétaires) dont les intérêts peuvent être antagonistes (cf analyse thématique n°1). **Dans ce cadre là, le foncier semble être un objet à collectionner pour être échangé par la suite, une sorte de monnaie d'échange.** De même que ce qui peut être pratiqué avec des cartes à collectionner par exemple, le foncier est l'objet de discussion d'échange : « La mairie joue le même rôle que les agriculteurs jouaient entre eux. Faut imaginer des cartes à collectionner, ah « ah beh tiens je te donne ce terrain là, tu m'échanges celui là », et ainsi de suite sauf que là c'est mairie qui fait et qui chapeaute un peu tout ça. (...) La mairie avait la possibilité de le troquer des terres à cette personne là pour que nous on récupère le bail. » (Mr L).

Au cours des entretiens il a été mis en avant une relative passivité d'une partie des exploitants en partie propriétaires, plutôt proche de la retraite, qui ne font qu'une campagne de légume par année, ou qui broient leurs parcelles pour ne pas qu'elles soient considérées en friche. **Il paraît y avoir des phénomènes d'attentisme spéculatif :** « ce petit bout de triangle on en parle depuis Octobre, « ouais faut que j'en parle à ma femme », et puis bon il faut le temps que ça refasse la navette, pour moi y'a rien d'urgent chez eux. Ils sont assis sur une mine d'or et ils savent que la mairie rachète. » (Mr L). En s'appuyant sur cette citation, on se rend compte que **la spéculation sur le foncier agricole ne se produit pas seulement dans une optique de constructibilité. C'est ici sur l'orientation agricole du foncier que la spéculation semble s'initier.** On formule l'hypothèse que certains agriculteurs propriétaires anticipent le remembrement à venir en sachant que s'ils ont des parcelles en position de « dent-creuse » dans une unité d'exploitation, la mairie sera amenée à racheter si elle souhaite mener à bien son projet. **Ainsi face à la nécessité de l'achat, les propriétaires pourraient adopter une position de force et faire augmenter le prix de rachat de leurs terres. La spéculation semble naître de la valorisation de l'espace.** Au final peut importe la manière par laquelle la valorisation se fait (construction, agriculture, maintien de la biodiversité), **à partir du moment où le foncier est synonyme de valorisation on peut penser que la spéculation sera de la partie.**

Dans le cas du projet de la plaine des Quinze Sols **la problématique de la lisibilité de l'action publique semble être au cœur de la difficulté à coopérer entre acteurs.** Les agriculteurs qui ont accepté de réaliser un entretien ont exprimé le besoin de coopération

et de participation dans l'optique d'avoir quelque chose de cohérent : « Y'a pas une réunion qui convoque tout le monde, et qu'on va faire ça, et ça, et ça. » (Mr I).

Le manque de lisibilité de l'action de la mairie sur la finalité de son projet est pointée du doigt : « Et là maintenant on sait pas le but de la mairie » (Mr I) ; « si on part du principe c'est agricole et ça restera uniquement agricole parce que c'est inondable, dans ce cas là je cherche l'enthousiasme (...), voilà y'a toute une pensée. Je ne sais pas si vous la décelez, mais moi non. » (Mme C).

Le flou qui embrume l'action de la mairie encourage les spéculations sur la véritable finalité du projet. **A plusieurs reprises on a entendu que la mairie était soupçonnée de racheter les terres dans le but de les rendre constructibles par la suite :** «Moi je reste un peu dubitative parce qu'avec des gens qui ont si peu d'intérêt pour l'agriculture urbaine, qui rachètent toutes les terres... (...) En sachant que Blagnac y'a plus de foncier, se faire une réserve de 130 ha c'est une belle réserve » (Mme C). On fait l'hypothèse que ces doutes naissent de l'écart qu'il y a entre la faible part de l'agriculture dans la communication de la mairie et l'interventionnisme fort qu'il y a au travers de la procédure d'aménagement foncier agricole.

Malgré tout il est difficile de jeter la pierre uniquement sur la mairie. **A partir du moment où les agriculteurs propriétaires en apprennent plus sur les orientations du projet, certains d'entre eux, en fin de carrière, adoptent l'attentisme spéculatif.** On suppose que, sans les informations sur la volonté d'améliorer et de revaloriser la situation du foncier agricole pour le maraîchage, ce phénomène de spéculation qui cible la vocation agricole n'aurait pas vu le jour.

En conclusion, **on pense que le dialogue entre la mairie et les agriculteurs propriétaires est fortement détérioré à cause de postures qui au fond sont antagonistes.** D'une part la mairie a l'ambition semble t'il de requalifier l'ensemble de la zone et pas uniquement à des fins agricoles, ce qui entérinerait la fin d'un espace géré par les agriculteurs. Finalement, les échanges entre exploitants sont l'incarnation d'une gouvernance par la profession agricole de la zone maraîchère. D'autre part **le remembrement engagé par la mairie ravive les velléités spéculatives des propriétaires, faisant du foncier agricole une source de conflits engageant un rapport de force.**

❖ Les représentations du foncier

- La patrimonialité fait essentiellement référence à la valorisation pécuniaire et lorsqu'il est question de sécuriser la pratique.
- Le rapport entre l'exploitant et la terre dépendrait du contrat qui les lie.
- On ne retrouve pas de réflexion de fond sur les Communs. Il semblerait à l'inverse que le terme « commun » soit employé par les collectivités pour justifier l'action publique, qu'il soit un alibi.
- Le foncier semble être in fine une projection de fonctionnalités, orientées par les sensibilités individuelles, mais certainement pas un objet incarné, physique.
- Le foncier est un objet politico-administratif qui est essentiellement employé dans les collectivités et services de l'État. Le foncier n'est pas seulement un objet politique parce qu'il fait référence à un ensemble de réflexions, il est politique parce qu'il a des liens fonctionnels avec le monde politique
- Le foncier semble être une sorte de monnaie d'échange : Le remembrement engagé par la mairie ravive les velléités spéculatives des propriétaires, faisant du foncier agricole une source de conflits engageant un rapport de force.
- La fonction d'agriculteur est séparée du statut de propriétaire : la question de la pérennité de l'usage est centrale.

❖ Les outils de gestion foncière dans les usages

- Les modes de faire valoir indirects s'imposent comme une alternative à l'acquisition : les contrats précaires sont mis en place lorsque le propriétaire est en attente d'une valorisation de son bien ou lorsqu'il ne souhaite pas s'engager ; les contrats à moyen et long terme (bail rural, bail de carrière, bail emphytéotique) sont eux plutôt plébiscités par les exploitants.
- La simplification de la gouvernance faciliterait l'appropriation et l'usage de cet outil.
- L'acquisition foncière serait envisagée uniquement lorsqu'elle est un préalable indispensable à une action forte sur le foncier.
- Le manque d'outils coercitifs ne serait pas uniquement à l'origine d'une préservation insatisfaisante du foncier agricole, mais ça relèverait essentiellement d'une appropriation profonde et complète des outils préexistants par les pouvoirs publics locaux.
- L'AFAP donne l'impression de permettre la médiation entre ces deux postures (pouvoirs publics, propriétaires) dont les intérêts peuvent être antagonistes.

❖ Les facteurs bloquants la protection des sols agricoles

- La diversité de rapport au foncier complexifierait les rapports entre les acteurs impliqués. Cette divergence semble participer à la difficulté à établir le dialogue entre les catégories d'acteurs. De fait elle serait une contrainte à l'organisation de la stratégie du projet agricole.
- La valorisation pécuniaire du foncier agricole s'opère suite à une catégorisation arbitraire des usages qui peuvent être fait de la ressource foncière. C'est une réalité qui produit des situations de frustration et de conflits entre les pouvoirs publics locaux et les propriétaires, et qu'il y a ici un facteur défavorable à la coopération.
- Il paraît y avoir des phénomènes d'attentisme spéculatif : la spéculation sur le foncier agricole ne se produit pas seulement dans une optique de constructibilité. C'est ici sur l'orientation agricole du foncier que la spéculation semble s'initier.
- Les outils coercitifs (ZAP PAEN) dépossèdent en partie les pouvoirs publics locaux de leur pouvoir de maîtrise du foncier. Cette contrainte disqualifierait leur usage.
- L'incompétence des élus et le manque de projection sur du long terme empêchent de voir l'intérêt d'assurer la préservation par la mise en place d'un outil coercitif.
- L'absence de continuité dans les discours ne permet pas de situer clairement le positionnement de la mairie, et dans l'ensemble d'identifier la politique qu'elle souhaite mener. Cela stimule les spéculations sur un potentiel usage détourné du foncier acquis (urbanisation).

❖ Le portage politique et la lisibilité action publique

- La seule protection, sans portage politique ni projection sur le long terme, ne suffit pas à dynamiser la plaine.
- La problématique de la lisibilité de l'action publique semble être au cœur de la difficulté à coopérer entre acteurs.
- Il apparaît donc, dans un soucis de cohérence, de pragmatisme et d'efficacité, qu'un des facteurs de faisabilité essentiel en ce qui concerne le projet agri-urbain, soit l'établissement d'une véritable stratégie foncière pour articuler au mieux l'usage des outils à disposition des collectivités.

Conclusion

La ressource foncière est au cœur du projet agri-urbain car c'est avant tout l'outil de travail indispensable, au vu des pratiques actuelles, à l'activité agricole. Le rapport au foncier agricole est intimement lié à la propriété privée. Le modèle de l'agriculteur propriétaire est encore prégnant aujourd'hui. La propriété est vue comme garante de l'accès à la terre, elle assure l'usage et sécurise de fait l'activité agricole qui y est pratiquée.

Le bien foncier est massivement perçu comme une ressource à valoriser. La patrimonialisation du foncier est motivée d'une part par la sécurisation de l'activité, d'autre part par la valorisation pécuniaire. La recherche de plus value sur le foncier est à l'origine du contexte actuel de spéculation et de mitage du foncier agricole. La rétention foncière, dans l'optique de spéculer et de tirer meilleur profit des terres possédées, se traduit, a fortiori dans les espaces sous influence urbaine et sujets à de fortes pressions foncières, par une séparation entre la fonction d'agriculteur et le statut de propriétaire. L'agglomération de ces phénomènes construit l'enjeu central de l'accessibilité au foncier, en tant que terre mais aussi en tant que bien.

Afin de lutter contre l'indisponibilité du foncier agricole les collectivités territoriales et les services de l'État ont à leur disposition une multitude d'outils de gestion foncière (études, baux, préemption etc.). Cependant, l'usage de ces outils est souvent inabouti, à l'image de la zone agricole dans le PLU. Il amène à une protection inoffensive des sols agricoles face à la spéculation et à la priorisation du développement urbain par expansion.

L'étude du cas de la zone des Quinze Sols a montré que le foncier était un objet sensible aux représentations que les acteurs s'en font. Certains y projettent une fonction productive, d'autres en font une monnaie d'échange pour faire pression et instaurer des rapports de force dans une optique spéculative. L'essentiel des facteurs bloquants qui ont été identifiés, trouve leur origine dans la divergence des intérêts portés au foncier par les différents acteurs impliqués (agriculteurs, propriétaire, collectivités). C'est cette variabilité des représentations du foncier qui nous amène à penser que l'efficacité de l'action publique, dans la préservation des sols agricoles et dans le développement de l'activité agricole, réside dans une vision politique à long terme. Cela nous indique aussi que la communication et la lisibilité de l'action publique est fondamentale pour engager les discussions sur le sujet particulièrement sensible qu'est le foncier. En somme, la réalisation d'un projet agri-urbain semble être contrainte par la définition d'une véritable stratégie foncière, inscrite dans la continuité d'une politique agricole affirmée.

Bibliographie

- ADELS, 2017. « Les outils de maîtrise foncière des collectivités territoriales ». Consulté le 06/02/17. <http://www.adels.org/territoires/OutilsMaitriseFoncier.pdf>.
- Agriculture-urbanisme-territoiresdurhone, « Outils de préservation du foncier agricole – Territoires du Rhône et de la métropole de Lyon ». 2017. Consulté le 03/02/17. <http://agriculture-urbanisme-territoiresdurhone.fr/>.
- AGTER - FRANCE. « Aménagement foncier et réorganisation des exploitations (remembrement, OGAF) ». 2017. Consulté le 13/02/17. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-137.html.
- AGTER - FRANCE. « Les Sociétés Civiles Immobilières (SCI) et les Groupements Fonciers Agricoles (GFA) ». 2017. Consulté le 13/02/17. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-139.html.
- AGTER - FRANCE. « Quelques traits marquants de l'évolution des structures agraires au XXe siècle ». 2017. Consulté le 13/02/17. http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-132.html.
- Aubry, C., « Les agricultures urbaines et les questionnements de la recherche », *Pour* 2014/4 (N° 224), p. 35-49.
- Azam, G., 2013. *Les communs, quelles définitions, quels enjeux ?* Consulté le 09/02/17. https://www.canal-u.tv/video/universite_toulouse_ii_le_mirail/les_communs_quelles_definitions_quels_enjeux_genevieve_azam.13502.
- Bacconier-Baylet, S., 2007, L'agriculture dans les espaces périurbains toulousains, discours, pratiques et enjeux autour de l'activité agricole dans les politiques d'aménagement, thèse de géographie, Université Toulouse II-Le Mirail, 263 p.
- Beret, S., 2007, « L'agriculture à Blagnac », *Blagnac, question d'Histoire*, n°33, pp 24-30.
- Bernard, V., 2007. « Libérons le foncier ! », *Le Monde*, 12/03/2015
- Bertrand, N., Roussier, N., 2003, « L'agriculture face au développement économique un combat inégal ou des politiques périurbaines à construire. », *Revue de géographie Alpine*, 91, 4, pp. 93-103.
- Bertrand, N., Souchard, N., Rousier, N., Martin, S., Micheels, M-C., 2006. Quelle contribution de l'agriculture périurbaine à la construction de nouveaux territoires : consensus ou tensions ? *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3, pp. 329-353.

- Boisard, B., 1990, « Le partage des biens communaux », *Blagnac, question d'Histoire*, n°3, pp 13-15.
- Bonhommeau, P., 2013, « Nouveaux enjeux, nouveaux contextes pour la politique foncière », *Pour* (N° 220), p. 39-52.
- Bordeaux Métropole Aquitaine (a'urba), 2007. *Catalogue des outils fonciers – Outils, méthodes et structures*, 59 p.
- Cazalé, H. R., 1990, « Structures foncières et groupes sociaux à Blagnac à la veille de la Révolution. Indications sur l'évolution ultérieure », *Blagnac, questions d'Histoire*, n°1, pp 14-20.
- CEREMA, 2015. Connaître les acteurs du foncier – fiche B2. *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques*.
- CERTU, 2008. « Aménagement foncier rural ». décembre 22.
http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/amenagement-foncier-rural-a541.html?id_rubrique=82.
- CERTU, 2008. « Droit de préemption hors DPU et ZAD ». juillet 11.
<http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/droit-de-preemption-hors-dpu-et-zad-a655.html>.
- CERTU, Terres en Villes, 2008. *Prendre en compte l'agriculture et ses espaces dans les SCoT*. Editions du CERTU, 146 p.
- Chambre d'Agriculture de la Haute-Garonne, 2012. Etude d'opportunité d'un équipement agricole structurant pour la zone maraîchère des Quinze Sols.
- CNRS, 2017. « Le boom de l'agriculture urbaine », *CNRS Le journal*. Consulté le 01/02/17. <https://lejournale.cnrs.fr/articles/le-boom-de-lagriculture-urbaine>.
- Communauté Urbaine de Toulouse et Chambre d'Agriculture de la Haute-Garonne, 2012. Charte pour une agriculture durable en territoire périurbain.
- Conseil de Développement de Toulouse Métropole, 2015. Les territoires fertiles au service du projet métropolitain.
- Coulomb, P., 1999, La politique foncière agricole en France, *Cahiers Options Méditerranéennes*, vol 36, pp 69-94.
- Desriers, M., « Un essai de synthèse statistique sur le foncier agricole en France. Une situation de plus en plus complexe dominée par le fermage », *Pour* 2013/4 (N° 220), p. 77-88.

- Duvernoy, I., 2002. Espace agricole périurbain et politiques communales d'aménagement : L'exemple de l'agglomération albigeoise, *Cybergeo : European Journal of Geography* [en ligne].
- Duvernoy, I., Barthe, L., et Lima, S., « Les représentations de l'activité agricole dans les projets de territoires périurbains : exemple de trois Pays en Midi-Pyrénées », *Norois* [En ligne], 224 | 2012, mis en ligne le 30 septembre 2014, consulté le 15 février 2017.
- Duvernoy, I., Jarrige, F., Moustier, P., Serrano, J., 2005. Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain : quelle reconnaissance ? Quelle gouvernance ? , *Les Cahiers de la Multifonctionnalité*, 8, pp. 87-104.
- Emelianoff, C., 2008. « La ville durable : l'hypothèse d'un tournant urbanistique en Europe », *L'information géographique*, 71, 2007, pp. 48-65.
- Expérimentation-PAEN, « ZAP - PAEN - Outils de protection des sols agricoles ». Consulté le 06/02/17. <http://www.experimentation-paen.fr/zones-protgees-perimetres-espaces-naturels-periurbains.asp>.
- Gerard, Y., 2013. Politiques foncières en Europe, *Les Cahiers Nouveaux*, n°85, pp 30-32.
- Germain, P., Le Guen, R., Thareau, B., 2006. La re-territorialisation du développement agricole : le cas de l'agriculture périurbaine d'Angers, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3, pp. 373-392.
- Jarrige, F., et al., « La ressource foncière comme ressource politique. Une comparaison entre Denver (Colorado – USA) et Montpellier (Languedoc-Roussillon – France) », *Pôle Sud* 2015/1 (n° 42), p. 43-62.
- Jarrige, F., et al., « Sous le foncier, la politique », *Pôle Sud* 2015/1 (n° 42), p. 5-9.
- Jarrige, F., Jouve, A.-M., Napoléone, C., 2003. Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens ? *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, 49, pp. 13-28.
- Jarrige, F., Thinon, P., Delay, C., Montfraix, P., 2009. L'agriculture s'invite dans le projet urbain. Le schéma de cohérence territoriale de Montpellier Agglomération. *Innovations Agronomiques*, 5, pp. 41-51.
- Jarrige, F., Thinon, P., Nougaredes, B., 2010. « 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'Économie Régionale & Urbaine* août (3): 393-414.

- Jouve, A.-M., Napoléone, C., 2003. Stratégies des agriculteurs et réorganisations spatiales sous contraintes de la périurbanité. Etude du pays d'Aix en Provence. In : *Bouleversements fonciers en Méditerranée. Des agricultures sous le choc de l'urbanisation et des privatisations.* (dir M. Elloumi et AM. Jouve). Montpellier : Karthala-CIHEAM, 384 p.
- Levesque, R., « Les SAFER. D'un opérateur foncier agricole à un opérateur rural », *Pour* 2013/4 (N° 220), p. 185-192.
- Libes, M., 2011. *Le droit de l'Aménagement foncier agricole et forestier : un remembrement tourné vers l'environnement.* Le Point sur. Paris: Berger-Levrault.
- Lombard, P., 2016. *Mobilisation citoyenne et ressource foncière. Vers une nouvelle approche de la gestion de la terre agricole par l'action collective ? L'exemple du mouvement Terre de Liens.* Consulté le 09/02/17. https://www.canal-u.tv/video/universite_toulouse_ii_le_mirail/mobilisation_citoyenne_et_ressource_foncieres_verse_une_nouvelle_approche_de_la_gestion_de_la_terre_agricole_par_l_action_collective_l_exemple_du_mouvement_terre_de_liens_pascal_lombard.25845.
- Macario, M., « L'élaboration d'une stratégie foncière en territoire périurbain : quel avenir pour les espaces naturels et agricoles ? », *Droit et Ville*, n°62/2006, p.133.
- Nahmias, P., Le Caro, Y., « Pour une définition de l'agriculture urbaine : réciprocity fonctionnelle et diversité des formes spatiales », *Environnement Urbain / Urban Environment* [En ligne], Volume6 | 2012, mis en ligne le 16 septembre 2012, consulté le 14 février 2017.
- Pech, M., Giorgis, D., « Le foncier agricole, un bien complexe à multiples facettes. L'exemple d'un projet d'acquisition collective en région PACA », *Pour* 2013/4 (N° 220), p. 151-161.
- Perrin, C., « L'intervention publique locale sur le marché foncier agricole. L'exemple de Lavérune, dans l'Hérault », *Pour* 2013/4 (N° 220), p. 207-216.
- Perrin, C., « La gouvernance du foncier agricole périurbain. Le primat ancien de l'urbanisme municipal en Provence et en Toscane (1960-2010) », *Pôle Sud* 2015/1 (n° 42), p. 11-27.
- Pibou, Elsa. 2013. *Le foncier agricole, un bien commun ? Expériences croisées : SAFER - Terre de liens.* Consulté le 03/02/17. https://www.canal-u.tv/video/universite_toulouse_ii_le_mirail/le_foncier_agricole_un_bien_commune_expériences_croisées_safer_terre_de_liens_elsa_pibou.13507.

- Philippe, M-A., Polombo, N., 2009. « Soixante années de remembrement : Essai de bilan critique de l'aménagement foncier en France ». *Etudes foncières*, n°140 pp43-49
- Pluvinage, J., Wartena, S., « Questions foncières agricoles, question(s) de tous les citoyens », *Pour* 2013/4 (N° 220), p. 31-35.
- Poulot, M., 2008. *Le retour de l'agriculture dans la ville élargie : vers la durabilité des territoires*. Habilitation à diriger des recherches, Université Paris Ouest Nanterre la défense.
- Poulot, M., « Agriculture et acteurs agricoles dans les mailles des territoires de gouvernance urbaine : nouvelle agriculture, nouveaux métiers ? », *Espaces et sociétés* 2014/3 (n° 158), p. 13-30
- Poulot, M., « L'invention de l'agri-urbain en Île-de-France. Quand la ville se repense aussi autour de l'agriculture », *Géocarrefour*, 89/1-2 | 2014, 11-19.
- Poulot, M., « Agriculture et ville : des relations spatiales et fonctionnelles en réaménagement. Une approche diachronique », *Pour* 2014/4 (N° 224), p. 51-66.
- Renard, J., « Le remembrement- aménagement : une procédure foncière sous- utilisée », *Pour* 2013/4 (N° 220), p. 119-126.
- Renard, V., 2002. L'improbable convergence des systèmes fonciers, *Etudes foncières*, n°100, pp 49-51.
- « Responsabilité et environnement » 2008/4. *Revue Annales des Mines*, Consulté le 02/01/17. <https://www-cairn-info-s.nomade.univ-tlse2.fr/revue-responsabilite-et-environnement1-2008-4.htm>.
- SAFER, « Safer.fr : Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural ». Consulté le 06/02/17. <http://www.safer.fr/>.
- Sencébé, Y., et al., « Le contrôle des terres agricoles en France. Du gouvernement par les pairs à l'action des experts », *Sociologie* 2013/3 (Vol. 4), p. 251-268.
- Sencebe, Y., « Quand la défense de la terre nourricière s'invite au cœur des villes. Empaysannement de luttes urbaines : l'exemple du Potager Collectif des Lentillères », *Pour* 2013/4 (N° 220), p. 327-336.DOI 10.3917/pour.220.0327
- Struillou, J.-F., « La protection des espaces périurbains après la loi sur le développement des territoires ruraux. De la planification à l'intervention foncière », *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, Gridauh, éd Le Moniteur, 2005.
- Struillou, J.-F., « La réforme de l'aménagement foncier rural », *AJDA*, 20 juin 2005, p.1284.

- Struillou, J.-F « Vers un remembrement environnement ? », *RD rural*, 2002, p.340.
- Thareau, B., 2006. L'agriculture dans une dynamique urbaine : Négociations autour d'usages du territoire. *Géographie, économie, Société*, 8, pp. 351-368
- Torre, A., « L'agriculture de proximité face aux enjeux fonciers. Quelques réflexions à partir du cas francilien », *Espaces et sociétés* 2014/3 (n° 158), p. 31-48.

Table des matières

Glossaire des sigles.....	4
Introduction	5
Chapitre I – Le foncier agricole et l’agriculture urbaine: d’une problématique nationale aux stratégies locales de la métropole toulousaine.....	7
A – Enjeux et outils nationaux de maîtrise foncière de l’activité agricole	7
1 – La question du foncier agricole: du culte de la propriété aux enjeux actuels	7
2 – Documents d’urbanisme et zonage réglementaire : des outils d’orientation et de gestion du foncier pour les collectivités.	12
3 – Les opérateurs fonciers : relais de la puissance publique ?	16
B – L’agriculture périurbaine et urbaine : une activité à multiples facettes	22
1 – L’agriculture dans l’espace périurbain : une agriculture diversifiée historiquement intégrée dans les dynamiques urbaines.....	22
2 – L’agriculture urbaine : composante d’un projet de société.....	25
3 – L’agriculture urbaine et la politique locale : quelle place dans le projet de territoire ?	29
C – Les stratégies locales autour du foncier et de l’activité agricole de la métropole toulousaine.....	35
1 – Les espaces agricoles et naturels dans la maîtrise foncière.	35
2 – La Couronne Verte, ceinture de maintien de l’étalement urbain.	38
3 – Le développement de l’activité agricole dans la métropole : l’émergence de projets agri-urbains.	40
Chapitre II – Agriculture urbaine et problématique foncière : étude de la zone des Quinze Sols de Blagnac.	48
A – Portrait de site : Blagnac et la plaine des Quinze Sols.....	48
1 – La commune de Blagnac : d’un passé agricole à une urbanisation effrénée	49
2 – Planification communale et orientations stratégiques : un PLU stagnant et un Agenda 21 dynamique ?	53
3 – La zone des Quinze Sols : une enclave agricole et naturelle dans un environnement urbanisé	57

B – Méthodologie et diagnostics	62
1 – Méthodologie : l'accent mis sur l'approche compréhensive	62
2 – Synthèse des diagnostics: des études qui font consensus sur le déclin de l'activité maraîchère.	64
Chapitre III : Résultats et Analyses thématiques.	76
A – Analyse thématique n°1 : Les représentations du foncier	76
1 – Le foncier : un objet de patrimonialité	76
2 – Le foncier : ressource plurielle	79
3 – Le foncier : objet politique	81
B – Analyse thématique n°2 : L'agriculture et le foncier agricole.....	83
1 – Le modèle de l'agriculteur-proprétaire.....	83
2 – L'agriculture et le foncier agricole dans les documents d'urbanisme	85
3 – L'agriculture et foncier agricole dans le discours politique.....	87
C – Analyse thématique n°3 : Les outils de gestion foncière	90
1 – Les outils d'accompagnement et d'aide à la décision	90
2 – Les outils de protection des sols agricoles	91
3 – Les outils contractuels d'usage du foncier agricole	94
4 – Les outils d'acquisition et de restructuration du foncier	96
D – Analyse thématique n°4 : La plaine des Quinze Sols	99
1 – Autour du projet des Quinze Sols.....	99
2 – Le rapport au foncier des acteurs de la zone des Quinze Sols.....	103
Conclusion	108
Bibliographie	109

Résumé :

Ce mémoire a été écrit suite au travail réalisé lors d'un stage dans le cadre d'une recherche action qui réunit un collectif d'acteurs (élus, techniciens, chercheurs, chargés de missions), d'institutions et de structures parmi lesquelles Erables31, Solagro, ENSFEA – UMR CNRS LISST DR, INRA – UMR AGIR, Laboratoire CERTOP et Toulouse Métropole. Ce projet intitulé « *Développer le maraîchage dans la Métropole toulousaine : l'expérience de la plaine des Quinze Sols à Blagnac* » traite du développement de l'agriculture urbaine dans un territoire soumis à de fortes pressions foncières tant à l'échelle de la commune de Blagnac que de la métropole. La mission de ce stage s'inscrit dans l'axe 4 du projet de recherche, soit « *Définir les conditions de réussite du projet agri-urbain* ».

Il est question d'étudier par l'approche compréhensive les représentations que portent les différents acteurs (agriculteur, technicien, élu, association) du foncier, des outils de gestion foncière, et des stratégies des autres acteurs impliqués. Il s'agit ainsi de mettre en lumière les facteurs bloquants relevant du foncier lors de la réalisation d'un projet agri-urbain.

Mots Clés : Foncier – Agriculture urbaine – Outils de gestion foncière – Projet agri-urbain