



**Les stratégies pour un aménagement équilibré
Entre pression urbaine, attractivité résidentielle
et transformations des espaces agricoles**

Le cas du Tarn-et-Garonne

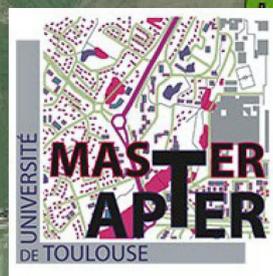
Mandy Michelon

Master 1 Aménagement et Projets de Territoires

Sous la direction de Florence Laumière
Maitre de conférence à l'université Toulouse II

Stage dirigé par Sophie Dumartin
Cheffe du bureau de l'information géographique et de la connaissance territoriale (DDT 82)

UNIVERSITÉ
DE TOULOUSE
LE MIRAIL



Juillet 2014

Remerciements

En tout premier lieu, je tiens à exprimer ma reconnaissance à Olivier Boyer pour m'avoir recommandé aux bonnes personnes et m'avoir trouvé un stage captivant.

Mes remerciements s'adressent bien sûr à Florence Laumière pour m'avoir accompagnée de nombreuses fois et qui, avec à ses observations utiles et éclairantes, m'ont conduit à une meilleure présentation de mon travail.

J'exprime ma gratitude à Sophie Dumartin ma maître de stage pour m'avoir fait confiance et qui grâce à son sens maternel a été une source constante d'encouragement. Je la remercie de m'avoir donné de son temps lors de mes missions et ramenée chez moi lors des multiples dysfonctionnement de la SNCF.

Je tiens également à remercier toute l'équipe du BIGCT pour leur contribution, leur disponibilité et le partage de leur expérience professionnelle.

Marylène pour m'avoir sauvé la vie en me prêtant son ordinateur lorsque le mien est tombé en panne.

Pour ses relectures et son amour, ma précieuse maman.

Jérémie pour son soutien, sa patience, son génie et son don de la rhétorique, un grand merci.

Sommaire

INTRODUCTION.....	1
I/ La croissance urbaine et ses impacts sur les territoires environnants : la mesure de la périurbanisation en France.....	3
A) Pression urbaine et périurbanisation : les principaux moteurs des processus en cours.....	3
B) Les impacts de la périurbanisation sur les espaces et les sociétés rurales.....	12
C) Des espaces qui interrogent.....	18
II/ Le Tarn-et-Garonne, un département en mouvement.....	21
A) L'influence de la dynamique toulousaine sur le Tarn-et-Garonne.....	21
B) Une dynamique économique et démographique forte mais inégale.....	24
C) Un mouvement appelé à se poursuivre avec l'apparition de projets structurants.....	36
D) Les répercussions spatiales du processus de périurbanisation.....	39
E) Les principaux enjeux pour le département.....	49
III/ La prise en compte des mutations territoriales par les acteurs des territoires et les outils de protection, de valorisation et de maîtrise des espaces.....	58
A) Regards des acteurs professionnels et institutionnels, interrogés sur la maîtrise de l'urbanisation.....	58
B) Des outils et des dispositifs insuffisamment mobilisés.....	63
CONCLUSION.....	71
Bibliographie.....	75
ANNEXES.....	78

INTRODUCTION

La question de l'Aménagement équilibré des territoires est en débat depuis les années 60 en France. Elle se cristallise à travers bon nombre de recherches sur, d'une part les moteurs de l'étalement urbain et de la périurbanisation, et d'autre part sur les outils pour en réduire l'impact sur les espaces agricoles et naturels.

Malgré l'ancienneté de ces débats pour caractériser et maîtriser l'urbanisation, on constate que l'objectif d'une économie d'espace n'a pas porté ses fruits. En effet, apparaît encore clairement aujourd'hui un gain de l'urbanisation sur les espaces agricoles et naturels. Cependant, nous ne condamnerons pas ici ce modèle inhérent aux différentes formes de développement (démographique, urbain et économique). La consommation d'espace est en partie incontournable et légitime.

Effectivement, la croissance urbaine par étalement est un schéma de développement humain classique et observable à l'échelle mondiale (pour les pays développés ou en voie de développement). Néanmoins en dépit de sa globalité, c'est un phénomène aux inscriptions multiples car il repose et se nourrit également des spécificités locales. C'est cela qui engendre une diversité de situations et de rencontres possibles de la périurbanisation.

Parce que cette dernière repose sur des facteurs complexes et difficilement quantifiables, elle pose encore aujourd'hui question. Les écrits la concernant n'ont cessé de se tarir et révèlent parfois des contradictions de pensées. La réalisation de ce mémoire tient de l'existence de cet espace indéterminé, c'est-à-dire d'un discours pluriel sur la périurbanisation. Pour preuve, les politiques elles-mêmes blâment et favorisent dans le même temps ce processus.

La méthodologie d'approche et de mesure de la consommation d'espace est multiple car elle doit s'adapter à l'objet de mesure, lui-même difficilement saisissable. Ce mémoire proposera de rendre compte d'un des procédés possibles pour évaluer l'ampleur de ce phénomène sur le Tarn-et-Garonne et le contrôler. La direction départementale des territoires (DDT) de ce département compte mobiliser cette étude dans le cadre de la mise en place de ses politiques relatives à un développement équilibré et durable des territoires. Les DDT ont pour rôle d'appliquer les politiques publiques relevant de l'aménagement des territoires. Elles portent le conseil en aménagement durable auprès des acteurs locaux et veille par sa fonction régaliennne à proposer des prestations auprès des collectivités. Son action vise à favoriser une approche intégrée de la gestion des espaces urbains et ruraux par un développement maîtrisé. Il s'agit, en particulier, de tenir compte de l'étalement urbain dû à la proximité de l'agglomération toulousaine.

La physionomie et le développement de ce département oriente l'analyse de la périurbanisation. En effet, le Tarn-et-Garonne se prête davantage à une analyse des externalités négatives liées à ce phénomène. Nous reprendrons donc largement les discours classiques condamnant l'étalement urbain. Nous approfondirons plus spécifiquement ses impacts sur l'agriculture, composante importante d'innovation et d'adaptabilité face à l'étalement urbain.

Comme dit précédemment, le phénomène de périurbanisation est majoritairement attribué à bon nombre de problèmes que nous développerons ici. Néanmoins, certaines vertus lui sont parallèlement accordées. On retrouve donc des discours alarmants faisant cas de la fragilisation ou de la disparition totale d'exploitations agricoles sur des territoires autrefois largement marqués par ce secteur d'activité. Mais aussi et plus récemment, des discours enthousiastes ponctuent le débat en y intégrant de nouvelles perspectives et adaptabilités de l'agriculture. Par exemple, le développement de l'agriculture périurbaine comme source de complémentarité et créatrice de liens entre territoires et populations, urbains et ruraux. Certains bénéfices lui sont également accordés au titre d'un possible renouvellement et/ou redynamisation des campagnes (autrefois délaissées).

Ainsi, la périurbanisation fragilise l'agriculture d'un côté mais facilite le rapprochement géographique des producteurs et des consommateurs de l'autre, ouvrant l'horizon à de nouvelles manières de consommer

(local, circuits-courts) et de produire (en respect de l'environnement). Cet exemple de démarche nouvelle dépend de nombreux facteurs. Les études sur la future LGV du Tarn-et-Garonne illustre bien cela, en spécifiant que l'arrivée du train à grande vitesse permettrait l'accueil d'une population de classe intermédiaire et supérieure demandeuse d'une agriculture de proximité et de qualité. Les effets négatifs ou positifs de la périurbanisation apparaissent donc conditionnels : ici, les effets positifs d'une économie plus écologique et équitable surviennent seulement avec au moins un système de transport efficace. Dans ce travail, il s'agira d'interroger progressivement les conditions des différents effets de la périurbanisation afin de fournir à la lectrice et au lecteur des prises pour comprendre et agir sur la périurbanisation.

On observe donc que la définition et la mesure des impacts de l'étalement urbain ne vont pas de soi et font face à de nombreuses dichotomies. Une chose est sûr, cet espace ne laisse pas indifférent. Tout l'enjeu est en fait de tendre vers la construction de projets territoriaux équilibrés au bénéfice des habitants, de l'ensemble des acteurs et de leurs activités. La dernière partie de l'étude proposera dans ce sens des pistes de réflexion sur la prise en compte des espaces agricoles et naturels dans les politiques ainsi que les outils existants pour une meilleure valorisation des territoires.

Nous organiserons ce travail par une première partie présentant la difficile définition et rencontre de la périurbanisation sur le territoire national. Nous analyserons aussi les différents moteurs qui pèsent aujourd'hui sur ce processus et comment ce dernier est finalement traité dans la littérature de recherche. Nous mettrons en exergue ses multiples impacts sur les sociétés et les espaces agricoles français. Dans un deuxième temps, nous éclairerons ces données aux travers du territoire d'étude, le Tarn-et-Garonne. Pour cela sera présenté les différentes missions réalisées au cours de quatre mois de stage au sein de la Direction Départementale des Territoires (DDT 82) ainsi que ses principaux résultats. Nous visualiserons la méthode utilisée pour rendre compte de la périurbanisation dans un espace sous-pression et sous-influence métropolitaine : le sud-est Tarn-et-Garonnais. En découlera la démonstration de l'absence ou de l'insuffisante anticipation des stratégies politiques actuelles. Enfin, il conviendra d'analyser les différents discours des acteurs territoriaux interrogés lors d'entretiens semi-directifs sur la stratégie (ou non-stratégie) des politiques et des élus locaux en termes de maîtrise urbaine (cf. Annexe « Liste des entretiens réalisés au cours de l'étude »). Enfin, nous apporterons des éléments de Benchmarking nécessaires pour visualiser les bonnes pratiques et la concrétisation des outils nationaux et locaux de protection et de valorisation des espaces agricoles et naturels.

I/ La croissance urbaine et ses impacts sur les territoires environnants : la mesure de la périurbanisation en France

Cette première partie est destinée à éclairer la notion, la mesure et les effets du processus de périurbanisation à l'échelle nationale. Nous verrons à travers des approches statistiques, des ouvrages scientifiques et des travaux de prospectives, les évolutions et les perspectives relatives à ce phénomène prégnant. Effectivement, pour identifier, comprendre et appréhender l'impact de ce mouvement sur l'évolution des espaces agricoles, nous ferons le point sur le positionnement des chercheurs face à cette question.

Le parti pris ici est d'avoir une approche globale des problématiques liées à cette tendance territoriale même si ses impacts en termes d'artificialisation des sols et de recompositions agricoles seront par la suite plus amplement développés.

A) Pression urbaine et périurbanisation : les principaux moteurs des processus en cours

Plusieurs dynamiques caractérisent les territoires périurbains : un accueil de population élevé participant d'une densification des espaces périphériques et d'un desserrement des villes, un besoin grandissant de logements (individuels) et d'infrastructures de transport ainsi que le développement d'une économie résidentielle. La périurbanisation est donc le reflet de la croissance urbaine par étalement du bâti et de l'ensemble des surfaces urbanisées (majoritairement résidentielles, mais aussi économiques ou de loisirs). Ces caractéristiques impactent rapidement les territoires réceptacles et participent de leurs mutations sociales, culturelles et économiques. Des problèmes d'artificialisation irréversible des sols, d'altération des milieux naturels, de perte de terres agricoles, d'augmentation des prix du foncier et de conflits d'usages exacerbés peuvent alors en résulter. C'est cet ensemble d'effets et d'externalités que nous allons à présent examiner. Mais tout d'abord, attardons-nous sur sa définition et les multiples noms qu'il revêt, révélant ainsi ses nombreuses inscriptions et son difficile apprivoisement.

La définition de la périurbanisation n'est pas chose facile, puisque les facteurs qui dictent son apparition sont complexes et évolutifs. Le premier à avoir utilisé ce terme en France est J.B Racine, professeur de géographie à l'Université de Lausanne, en 1967. D'autres ont par la suite apporté des points de vue et un vocabulaire différents sur la question. Actuellement plusieurs expressions sont usitées pour le qualifier, telles que : cité-dortoir, espace de relégation des activités, espace d'attractivité résidentielle, espace de l'individualisme, de ségrégation, de projet, de qualité ou même de l'inurbanité. EUROSTAT parle d'espace intermédiaire, mais il est possible de lire beaucoup d'autres termes chez les géographes et les aménageurs comme celui d'espace hybride pour E. Roux, de tiers-espace pour M. Vanier, ou encore d'espace périphérique pour M. Dumon. Ses multiples appellations traduisent chez les chercheurs un difficile consensus et de nombreuses hypothèses sur ce qui fait ou ne fait pas un territoire périurbain. Parmi ce foisonnement de dénominations il est difficile de savoir si cela désigne le même phénomène avec différents noms ou bien si ses visages sont multiples en fonction du territoire sur lequel il s'inscrit. Nous verrons que finalement, les deux explications se recoupent car, il existe des caractéristiques générales propres à la périurbanisation, mais celles-ci s'expriment diversement en intensité ou en complexité d'un lieu à un autre.

Aujourd'hui la question de la périurbanisation est présente dans tous les discours et en particulier au niveau local, à l'occasion de l'adoption ou de la révision de documents d'urbanisme tels que les PLU, les SCOT ou encore les chartes (Pays, PNR...).

Une approche statistique de la démographie et de la consommation d'espaces en France :

Physiquement, la ville s'étend engendrant une consommation des espaces agricoles et naturels par leur artificialisation. Effectivement, les limites entre villes/campagnes sont beaucoup moins marquées. Toutes les caractéristiques de la périurbanisation se retrouvent sur des secteurs très éloignés des centres urbains. Le terme de rurbanisation, « cet éparpillement de la ville »¹, est même employé. Physiquement, ces espaces changent de forme et d'usage avec l'apparition d'un mitage important par du logement individuel le long des routes menant aux pôles urbains, ou par des lotissements en raquettes. Cela artificialise durablement les sols, perturbe le cycle de l'eau, accentue les risques d'inondations, transforme le paysage et fragmente les exploitations agricoles rendant la pratique de l'agriculture plus difficile. Ces changements physiques s'accompagnent aussi de mutations de la composition sociale du territoire.

Cet étalement peut être suivi par l'évolution de la délimitation des aires urbaines définies par l'INSEE. Le zonage en aires urbaines permet de visualiser les villes ou pôles urbains et leurs aires d'influences (cf Figure n°1). Ce zonage fait suite à celui de la ZPIU (Zone de Peuplement Industriel et Urbain) datant de 1962. Cette classification distinguait trois catégories d'espaces (les villes, le rural périurbain et le rural profond). Ce concept fonctionnel dans les années 60 est devenu obsolète avec la généralisation de la voiture et l'accroissement des mobilités individuelles (96,3 % de la population en faisait partie en 1990). Un nouveau zonage est alors défini dans les années 1990, basé sur la concentration d'emplois et l'intensité des navettes domicile-travail.

« La méthode consiste dans un premier temps à localiser les unités urbaines de plus de 1 500 emplois, qui sont qualifiées de pôles. Au sein des pôles, les **grands pôles urbains** (unités urbaines de plus de 10 000 emplois), les **moyens pôles** (unités urbaines de 5 000 à moins de 10 000 emplois) et les **petits pôles** (unités urbaines de 1 500 à moins de 5 000 emplois) sont différenciés. La seconde étape consiste à délimiter les **couronnes des pôles**, c'est-à-dire les communes ou unités urbaines, dont au moins 40 % des actifs résidents travaillent dans le pôle ou dans les communes attirées par celui-ci selon un processus itératif.

Les aires sont définies en adjoignant à chaque pôle sa couronne. »²

Cette méthode permet de visualiser les espaces ruraux par le biais du rôle polarisant des petits pôles.

1 NICOURT.C, *Être agriculteur aujourd'hui : l'individualisation du travail des agriculteurs*, Quae, Versailles, 2013

2 BRUTEL.C, LEVY.D, « Le nouveau zonage en aire urbaine de 2010 », *INSEE Première*, octobre 2011

Ce nouveau zonage est basé sur les données du recensement de la population de 2008 et plus particulièrement sur celles relatives à l'emploi et aux déplacements entre le domicile et le lieu de travail.

Défini une première fois à partir du recensement de la population de 1990, il avait été actualisé lors du recensement de 1999.

Figure n°1 : Les aires d'influence des villes en 2010

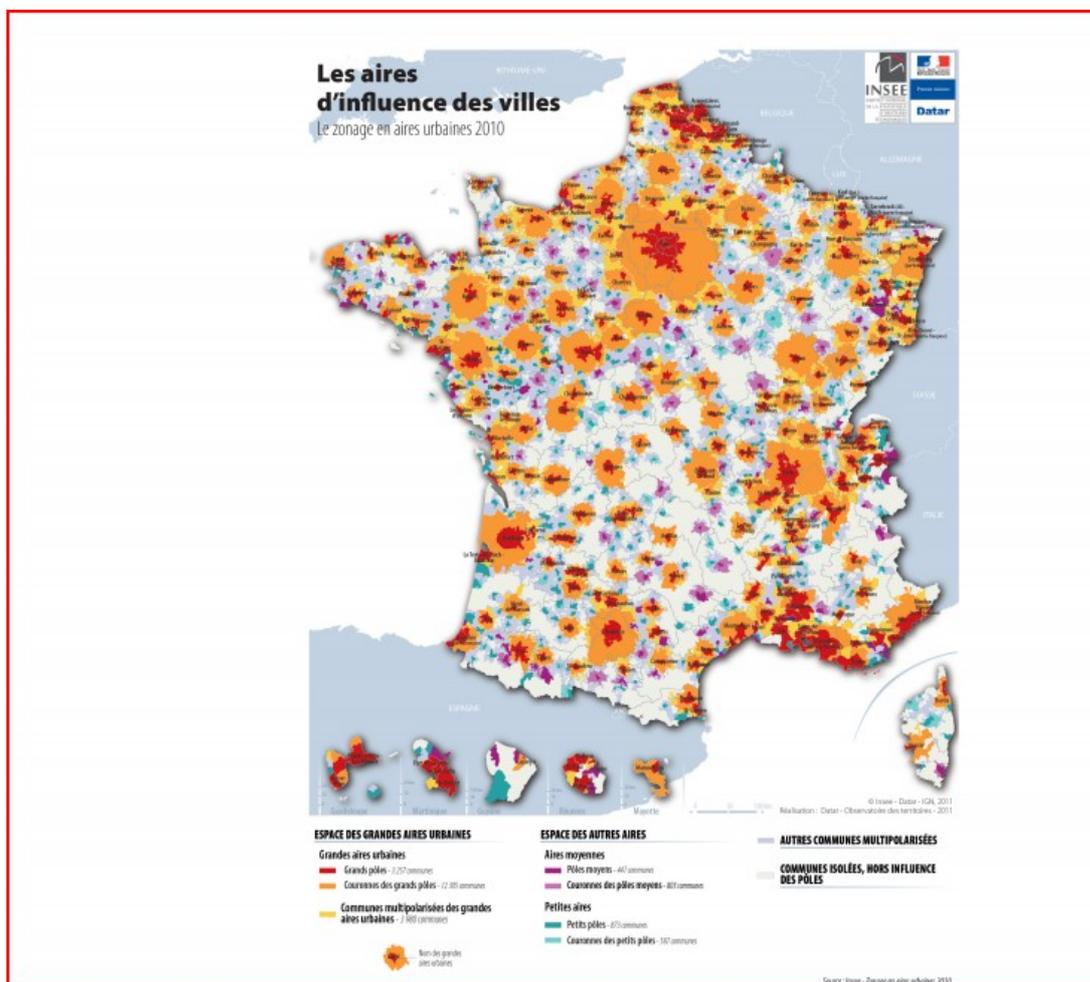


Figure n°2 : Evolution des aires urbaines entre 1999 et 2008

Catégorie du zonage de 2010*	2008							Évolutions (en %)		
	Population		Surface		Densité	Emploi		Population	Surface	Emploi
		en %		en %			en %			
Grands pôles urbains (1)	36 513 532	58,8	43 362	8,0	842,1	17 945 057	70,0	8,8	21,7	16,8
Couronnes des grands pôles urbains (2)	11 566 682	18,6	155 817	28,6	74,2	2 856 676	11,2	39,1	41,5	48,5
Communes multipolarisées des grandes aires urbaines (3)	3 207 765	5,2	51 451	9,5	62,3	862 783	3,4	45,3	50,1	60,6
Espace périurbain (2+3)	14 774 447	23,8	207 268	38,1	71,3	3 719 459	14,5	40,4	43,5	51,2
Espace des grandes aires urbaines (1+2+3)	51 287 979	82,6	250 631	46,1	204,6	21 664 516	84,5	16,3	39,2	21,5
Autres catégories	10 846 887	17,4	293 316	54,0	37,0	3 931 413	15,4	- 24,8	- 19,4	- 21,0
France métropolitaine	62 134 866	100,0	543 947	100,0	114,2	25 595 929	100,0	6,2	--	12,3

* voir définitions.

Population et emploi en effectif ; surface en km² ; densité en habitants par km².

Champ : France métropolitaine.

Source : Insee, recensements de la population de 1999 et 2008.

En effet, pour identifier les communes périurbaines, l'INSEE a introduit un indicateur de mobilité et de migration pendulaire vers des bassins d'emplois de plus en plus larges. Cet indicateur présente quatre territoires différents : un hors influence urbaine c'est-à-dire correspondant aux communes rurales et trois sous influence urbaine c'est-à-dire les pôles urbains, les couronnes péri-urbaines et les communes multipolarisées.

L'espace des grandes aires urbaines correspond au grand pôle urbain, à la couronne du grand pôle urbain et aux communes multipolarisées des grandes aires urbaines. L'espace périurbain est égal quant à lui à la couronne du grand pôle urbain et aux communes multipolarisées. Les espaces hors influence urbaine sont spécifiés sous la mention « Autres catégories ». Sur ces derniers, les évolutions démographiques, spatiales et économiques sont négatives (cf Figure n°2). Les espaces qui ont connu les plus fortes évolutions entre 1999 et 2008 sont les espaces périurbains et plus spécifiquement les communes multipolarisées. Le périurbain couvre 38,1 % de la superficie du territoire national et les évolutions confirment cette progression. D'après l'INSEE, les grands pôles ont gagné 2 millions d'emplois sur la période alors que leur population active résidente n'a augmenté que de 1,3 million de personnes. Ce surplus d'emplois attire des actifs résidents hors du pôle. En effet, à chaque recensement de nouvelles communes françaises entrent dans la catégorie « communes multipolarisées » ce qui prouve que l'influence des pôles urbains s'étend.

Il apparaît que les géographes et les statisticiens sont passés d'une conceptualisation statique du territoire (avant la démocratisation des voitures individuelles) à une conception plus dynamique intégrant la mobilité quotidienne et l'activité (emplois). L'analyse de la densité des territoires a donc laissé la place à une analyse de l'épaisseur des migrations pendulaires.

Néanmoins, toujours analyser la périurbanisation par le prisme de ces migrations peut s'avérer de moins en moins pertinent. Effectivement, ces dernières ne sont plus aussi facilement « schématisables » depuis que la mobilité se complexifie en se démultipliant dans l'espace et les usages. De plus, certaines périphéries s'autonomisent en exerçant toujours plus de compétences et en accueillant des fonctions attractives. L'augmentation de ces fonctions est souvent créatrice de conflits sur les espaces, notamment entre agriculture et nouvelles constructions. Cependant, les périphéries restent encore sous la coupe de l'urbain et des villes-centres puisqu'elles sont toujours distinguées en référence aux espaces centraux. De plus, les villes-centres ont un grand pouvoir de concentration dont ne disposent pas (encore) les périphéries (concentration à la fois des activités, des finances, des pouvoirs, des équipements et services, de la recherche, de la population...).

Cependant, d'un point de vue purement statistique, les dynamiques d'étalement urbain peuvent être traduites de différentes façons. Une des méthodes d'analyse du phénomène consiste à estimer la distance moyenne entre les nouvelles constructions et le centre-ville. Il est alors possible de visualiser simplement l'extension de la couronne d'urbanisation au sein d'une aire urbaine donnée.³ La ville compacte, polycentrique et présentant une mixité fonctionnelle n'est plus le modèle dominant de l'urbanisme français. En effet, la diffusion des activités et de l'habitat se généralise depuis l'avènement de la voiture, des réseaux routiers et autoroutiers. Dans le même temps, l'agriculture périurbaine est reconsidérée dans ses rapports à la ville dans une optique d'intégration (aux rapports simplement mitoyens ou véritablement fonctionnels).⁴

D'après B. Baccaïni et F. Sémercube (INSEE), les couronnes périurbaines des villes françaises ont connu des évolutions progressives.⁵ En effet, depuis les années 1970, elles ont eu tendance à s'étendre spatialement. Sur ces zones, la population s'est accrue très rapidement de 1975 à 1990 accentuant le phénomène de périurbanisation (+ 2,2 % par an entre 1975 et 1982 ; + 1,7 % entre 1982 et 1990). À l'inverse, les villes-centres ont stagné voire ont perdu de la population. Jusque dans les années 1990, l'étalement urbain était le fruit d'un solde migratoire important, la ville ne pouvant plus contenir ces

3 www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr

4 BONERANDI.E, LANDEL.P-A, ROUX.E, « Les espaces intermédiaires, forme hybride : ville en campagne ou campagne en ville ? », *Revue de géographie alpine*, Tome 91, n°4, 2003, page 65-77

5 BACCAINI.B, SEMECURBE.F, THOMAS.G, « La croissance périurbaine depuis 45 ans – Extension et densification », *INSEE Première*, juin 2009

nouveaux arrivants, elle s'étendait. Mais seules les agglomérations les plus attractives connaissent ce modèle de développement.

Entre 1990 et 1999, la croissance des zones périphériques a ralenti avec +1 % par an. Mais depuis le début des années 2000, la périurbanisation a repris, à des rythmes variables selon les régions. La plupart des villes ont donc d'abord élargi leur périmètre d'influence avant de densifier leur couronne périurbaine. Aujourd'hui, même les communes peu attractives (ou même en baisse démographique) connaissent un étalement de leur périmètre urbanisé.

Toutefois pour comprendre ce processus, la topographie naturelle est à prendre en considération. En effet, les agglomérations qui ont connu une détente spatiale spectaculaire sont en fait celles dépourvues de réelles contraintes géographiques comme la présence de la mer, d'un relief prononcé, etc (exemples : Toulouse, Montauban).

Il est également essentiel de se pencher sur les pratiques locales à l'égard de la planification et de la construction. Ces pratiques répondent généralement aux désirs des nouveaux arrivants. De ce fait, il faut également se demander si cette population préfère vivre en collectif ou en logements individuels. Selon la réponse, l'impact sur la consommation d'espaces ne sera pas la même. Effectivement, le processus de périurbanisation sera d'autant plus visible et rapide si un grand nombre de ménages désire devenir propriétaire d'une maison avec terrain.

Enfin, la déprise agricole accompagne et nourrit les extensions des villes, particulièrement lorsque la spéculation foncière devient très vive. « *En moyenne, les terrains constructibles valent en effet 55 fois plus que les terres agricoles, tandis que les terrains " à usage résidentiel " (jardins, parcs...) valent 9 fois plus* ». ⁶ Cette différence de prix est relative à l'éloignement des pôles urbains. Ainsi, plus on s'en éloigne et moins le prix des terres est cher. Ce schéma incite les ménages les moins favorisés à s'installer de plus en plus loin. Le marché du foncier agricole suit les mêmes influences. Les terres agricoles périurbaines sont donc très coûteuses ce qui les rend difficilement accessibles pour les jeunes agriculteurs. Dans un tel contexte, la vulnérabilité de l'agriculture périurbaine est d'autant plus palpable. Mettre un frein ou pénaliser les plus-values immobilières (exemple : par des taxes) lorsqu'une terre agricole passe à un autre usage, reste durement réalisable car beaucoup d'acteurs tirent profit de cette spéculation (le secteur de l'immobilier, les collectivités en disposant de leviers fiscaux plus grands mais aussi les agriculteurs eux-mêmes).

En 2010, 9 % du territoire métropolitain est artificialisé (dont 4 % pour du logement), cela peut paraître peu mais le processus s'est intensifié sur une courte période avec une progression de 19 % des unités urbaines françaises entre 2000 et 2010. ⁷ Pour l'INSEE, le principal moteur de ce phénomène est la construction généralisée de maisons individuelles sur l'ensemble du territoire, créant de nouvelles petites unités urbaines ou agrandissant celles déjà présentes. Les espaces périurbains sont donc les plus touchés par l'artificialisation des espaces naturels et agricoles puisque c'est eux qui accueillent les plus récentes dynamiques de constructions de logements.

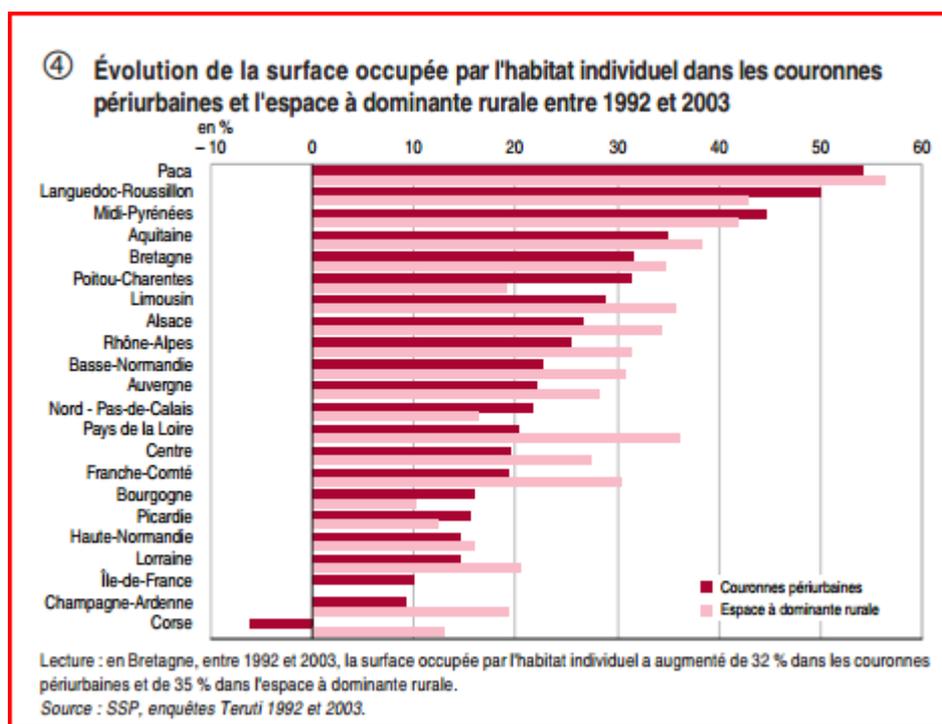
La surface occupée par de l'habitat individuel a surtout augmenté dans les régions du Sud de la France (cf Figure n°3) et de manière globale plus rapidement que l'accroissement de population. L'espace à dominante rurale est également fortement touché par la construction de maisons individuelles (déversement résidentiel). Plusieurs facteurs concomitants expliquent ce phénomène : l'augmentation du nombre de ménages, leur réduction de taille, l'essor de l'habitat individuel sur de grandes parcelles, l'idéalisation de la campagne et le prix du foncier accessible à tous dans les périphéries.

Tout l'enjeu est de pouvoir répondre à la demande en nouveaux logements tout en évitant un étalement. Une réflexion sur les formes urbaines économes et aimables est donc primordiale mais difficile à mettre en place dans un contexte où « *s'exprime encore beaucoup une peur de la densification, des étages et des petites parcelles, synonyme d'urbanité qui casserait l'image rurale de la plupart des communes françaises. Il y a donc un rejet de l'univers de la ville ou des faubourgs ravivant un modèle d'opposition entre la ville et la campagne* ». ⁸

6 LEVESQUE.R, LIORIT.D, PATHIER.G, « Les marchés fonciers ruraux régionaux entre dynamiques des exploitations agricoles et logiques urbaines », *Economie et statistiques*, n° 444-445, 2011

7 SSP-Agreste-Enquête Teruti Lucas, « Répartition du territoire métropolitain en 2010, *Agreste Primeur*, 2010

Figure n°3 : Evolution de la surface occupée par de l'habitat individuel entre 1992 et 2003



Cependant, réduire l'artificialisation des terres à la seule fonction résidentielle serait réducteur puisqu'une grande part est aussi alimentée par le secteur économique et des transports. Les zones commerciales et industrielles qui fleurissent le long des routes et en sortie de ville, consomment davantage de surfaces qu'un simple logement. Les infrastructures de transport (autoroutes, LGV, gares, aéroports) posent également d'autres problèmes en termes de coût du foncier, d'impacts paysagers, de cohérence des terres agricoles, de rupture physique pour la libre circulation des espèces...

L'artificialisation des sols est au cœur des politiques actuelles, nombreux sont les discours et les écrits commençant par la fameuse conclusion du Grenelle de l'Environnement : « un département français part à l'urbanisation tous les 10 ans », soit l'équivalent de 60 000 hectares par an. Ce chiffre n'est d'ailleurs plus d'actualité depuis l'étude publiée par Agreste Primeur en juillet 2011. Elle présente une consommation annuelle moyenne de 86 000 hectares (soit l'équivalent d'un département moyen tous les 7 ans) ce qui témoigne de la poursuite et de l'accentuation du processus. Dans ce sens, la législation et les documents d'urbanisme imposent une maîtrise de l'étalement urbain et une protection des surfaces agricoles et naturelles.

La consommation d'espaces périurbains pour des activités augmente plus vite que celle liée à un usage résidentiel. On y retrouve des projets de lotisseurs, de constructeurs, de banques, d'entreprises de la route, de la réparation automobile, des grands distributeurs, etc.

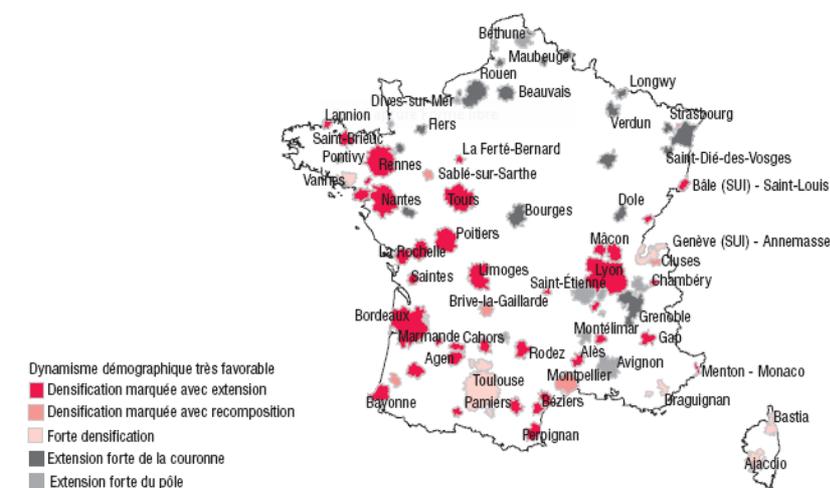
Néanmoins, l'intensité de la disparition d'espaces agricoles et naturels tend à s'amoindrir en raison de l'adoption de documents d'urbanisme moins permissifs et d'une prise de conscience quasi-générale des coûts que cette consommation engendre pour les collectivités locales.

L'étalement peut faire place à de la densification, celle-ci s'est renforcée significativement autour de métropoles telles que Toulouse ou Bordeaux (cf : Figure n°4). Le périurbain est donc paradoxalement un lieu d'étalement, participant à la dé-densification de l'urbain et à la densification des espaces ruraux. L'objectif national aujourd'hui est de maîtriser cette densification, de la créer à travers le prisme du développement durable. Pour réaliser cela, les documents d'urbanismes ont été « grenelés ».

8 VIANEY.G, « L'aménagement communal périurbain : maintenir l'agriculture pour préserver quelle ruralité ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°3, août 2006, page 355-372

Figure n°4 : La croissance des aires urbaines de 1999 à 2008

① Les grandes aires urbaines en forte croissance



Champ : grandes aires urbaines de France métropolitaine.
 Source : Insee, recensements de la population de 1999 et 2008.

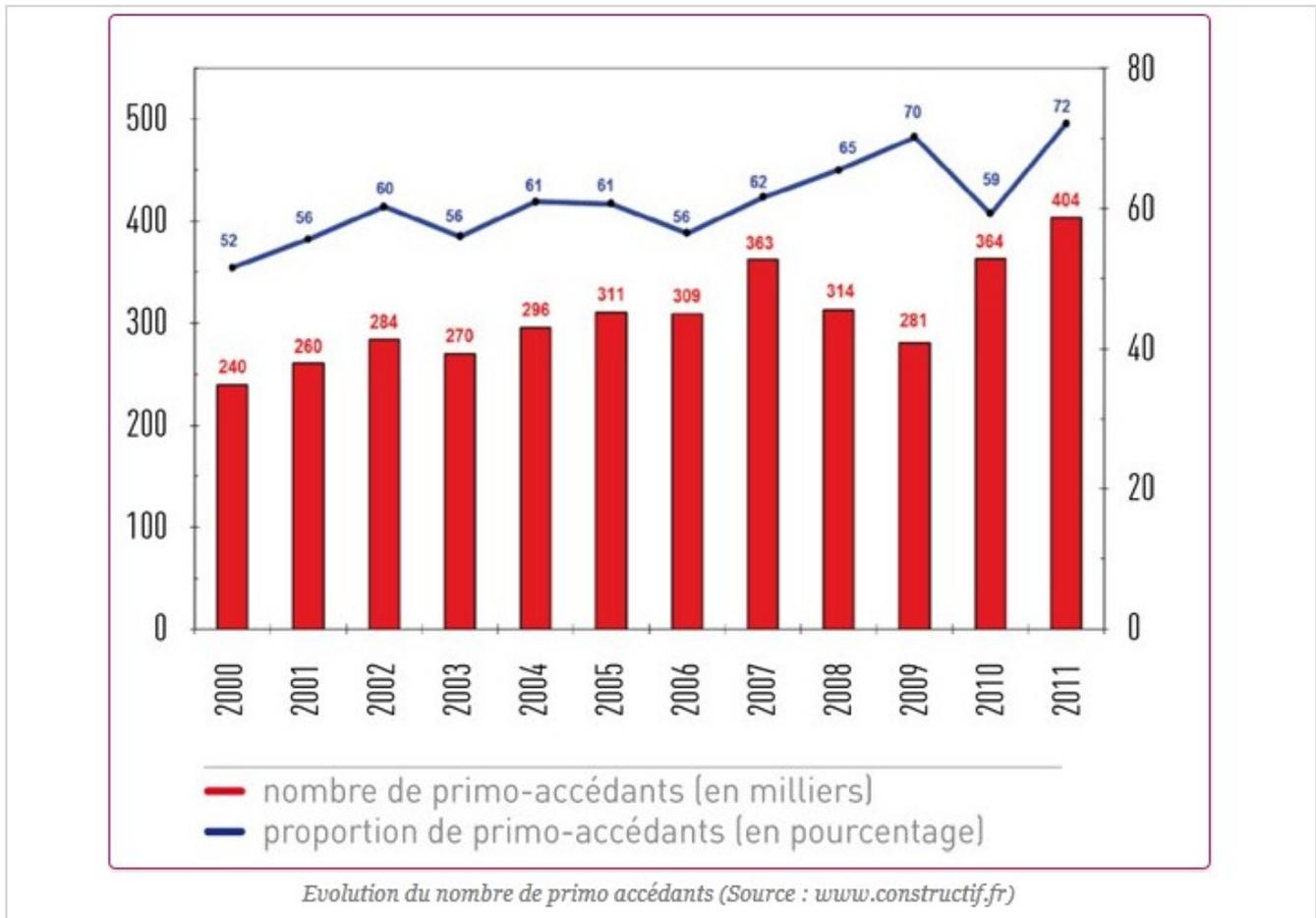
L'accroissement du nombre des emplois est très important et le solde migratoire plus favorable que dans la plupart des grandes aires.

Alors finalement, à travers cette présentation statistique, que retenir du profil des espaces périurbain ? C'est avant tout des espaces proches des villes, des agglomérations, qui subit une profonde transformation liée d'une part à des processus de desserrement des hommes et des activités depuis les centres et d'autre part à des dynamiques endogènes : mouvement naturel de la population en hausse et création d'activités.

Un phénomène alimenté par ses détracteurs :

Si la définition de cet espace est si ardue c'est que s'y exercent des situations et des problématiques multiples et en constante évolution. Les facteurs d'origines de l'étalement et du mitage sont paradoxaux. Ainsi quand d'un côté l'État condamne la périurbanisation à travers des dispositifs tels que la loi SRU, il favorise par un autre biais ce phénomène en facilitant l'accès à la propriété au plus grand nombre. Effectivement, tous les ministres du logement qui se sont succédés ont créé leur propre produit défiscalisé ou à moindre taux, ce qui a permis aux investisseurs de construire un nombre très important de logements, même si ces derniers concernent plutôt du collectif en centre-ville ou a proximité. Pour les primo accédants, l'État les a également favorisé par de multiples prêts avantageux dont certains peuvent même se cumuler (exemples : Le Prêt à Taux Zéro renforcé, le Prêt conventionné, le Prêt d'accession sociale, le Prêt Épargne Logement, le Prêt Action Logement...). Ainsi, leur nombre tend à s'accroître (cf. Figure n°5).

Figure n°5 : Evolution du nombre de primo-accédants en France entre 2000 et 2011



Les conseils généraux ont eux aussi joué un rôle en finançant les réseaux routiers indispensables à cet étalement qu'ils condamnent dans le même temps.

L'agriculture pourtant la première touchée par cette consommation d'espace est également mal protégée puisque certains agriculteurs vendent eux-mêmes tout ou partie de leurs parcelles à la construction afin de s'assurer un revenu complémentaire pour leurs vieux jours ou de se sortir d'une situation financière critique (due entre autre à la baisse des prix agricoles ou aux aléas climatiques répétitifs). Mais pour cela, leurs terres doivent devenir constructibles.

C'est aujourd'hui majoritairement le maire et son équipe municipale qui décident du déclassement de telle ou telle terre agricole dans les documents d'urbanisme et qui délivrent les permis de construire. Des pressions de la part des agriculteurs peuvent donc survenir auprès de ces élus. Mais ces derniers peuvent aussi servir leurs propres intérêts, ainsi a été recueillie des propos illustrant parfaitement ce cas de conflits d'intérêt personnels lors d'un entretien avec la DTA (Délégation Territoriale d'Aménagement) de Montauban : « Lors d'une réunion que nous avons eu avec le maire de la commune X, concernant les zonages de leur document d'urbanisme, il y avait déjà sur le mur du fond un plan avec toutes les terres des agriculteurs composant l'équipe municipale mises en AU ». Ceci se comprend quand le prix moyen des terres agricoles en France métropolitaine est de 5 420€/hectare en 2012 (hors taxes et hors frais d'acte) et celui des terres constructibles de 135€/m²⁹. De plus les politiques agricoles nationales et européennes ne permettent pas de créer une valeur ajoutée telle, qu'elle permettrait de maintenir l'agriculture en rivalisant avec le prix des terrains constructibles.

D'après M. Tranda-Pittion, la détente spatiale résulte de la somme des stratégies d'accueil propres à chaque commune.

9 <http://www.terrain-construction.com>

« Tant qu'une offre attractive de terrains en milieu rural proche des villes centres perdurera, le processus d'étalement urbain se poursuivra ».¹⁰

De plus, ceci est renforcé par les acteurs de la protection des espaces agricoles ou la Chambre d'Agriculture qui tendent à favoriser les agriculteurs et non l'agriculture.¹¹ Notamment les avis donnés en CDCEA (Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles) confortent une attitude permissive à l'égard de la consommation d'espaces agricoles.

Les périphéries des villes sont donc en constante évolution, c'est pourquoi la recherche analyse ses formes et ses logiques de développement actuel afin d'une part, de mieux comprendre le fonctionnement de la société actuelle et d'autre part, d'anticiper son évolution de manière « aimable »¹². Le regard se porte donc aujourd'hui vers ces espaces difficilement qualifiables (périphérie de la ville, ou de la campagne, ou des deux ?) en raison des préoccupations environnementales et d'un développement durable prôné dans tout document de planification.

Le système d'acteurs de la périurbanisation :

La périurbanisation est un phénomène qui repose sur une entente entre différents groupes d'acteurs. Contrairement aux idées reçues, ce n'est pas un processus qui est né de l'absence de contrôle des pouvoirs politiques, donc de manière anarchique. En effet, beaucoup d'acteurs influents, autres que les ménages eux-mêmes, ont participé indirectement de sa construction. C'est le cas des services déconcentrés de l'État comme la DDE (ex DDT) à travers la validation de nombreux projets consommateurs d'espaces et manquant de vision d'ensemble ; des conseils généraux et des municipalités communales. De plus, des acteurs privés ayant un intérêt économique certain ont nourri la périurbanisation en France (lotisseurs, aménageurs, promoteurs immobiliers, les secteurs du bâtiment, les entreprises routières, les garagistes, les grandes surfaces...). Le but n'est pas de jeter l'opprobre sur les responsabilités (très partagées) de chacun de ces acteurs mais d'analyser les stratégies et les cadres permettant une gouvernance à cinq des territoires périurbains.

Si l'étalement urbain se poursuit c'est qu'il est issu d'un manque de stratégies et de visions inter-territoriales, or les territoires français (en priorité le sud-ouest)¹³ ne sont pas dans une optique de réflexions et de stratégies prospectives élargies. La vision communale est encore extrêmement prégnante. D'après le CAUE du 82, le territoire départemental serait un « *Cœur du radicalisme* » de la périurbanisation. De même que culturellement, malgré la pédagogie du CAUE, de la DDT ou la permissivité des conseils de certains bureaux d'études privés, les élus résistent à aller vers une gouvernance partagée : « *Tout cela se fait très lentement. Les communautés de communes ont beaucoup fait avancer les choses par rapport à cela, pour autant la révolution culturelle n'est pas encore faite. Les élus ont encore très peu de vision de complémentarité entre les territoires. Tout ceci demande un très grand travail de pédagogie et d'accompagnement ce qui n'est pas toujours le cas.* »¹⁴

Pour E. Roux et M. Vanier¹⁵, les progrès de la gouvernance territoriale se trouvent dans la coordination interterritoriale. Cette coordination s'appuiera sur les dispositifs existants tels que les SCOT, les EPCI, les Pays et les PNR, en bref des territoires de projets et de stratégies politiques, établis à petite échelle. Pour prendre un exemple révélateur du problème qui se pose, en région Midi-Pyrénées, les territoires interstitiels entre Toulouse et les villes moyennes alentours sont exempts de réelles gouvernances intercommunales et d'outils de planification communautaires (ex : absence de SCOT exécutoire ou de SCOT à échelle pertinente). Généralement, une vision intercommunale fait par conséquence défaut. L'anticipation fonctionnelle manque cruellement, chaque commune souhaitant accueillir plus d'activités ou d'habitants que le voisin. Beaucoup de communes attractives sont ainsi dans une situation de sous-équipement. Souvent c'est l'école qui matérialise cette situation car les communes sont obligées

10 MONTEVENTI.L, DESCHENAUX.C, TRANDA-PITTION.M, *Campagne-Ville : le pas de deux*, Lausanne, PPUR, 2008

11 Constat de la plupart des agents de la DDT.

12 Le terme de densité aimable a été recueilli à plusieurs reprises lors d'entretiens avec des agents de la DDT et du CAUE.

13 D'après le ressenti des agents de la DDT (82)

14 Propos rapportés le 14/04/2014 lors d'un entretien avec le directeur du CAUE 82.

15 ROUX.E, VANIER.M M, *La périurbanisation : problématiques et perspectives*, La documentation française, Paris, 2008.

légalement d'ouvrir une classe de primaire lorsque la demande est présente. La maîtrise sur le long terme de la fluctuation des effectifs est souvent défective. Ainsi, les élus sensibilisés par ces difficultés sont de plus en plus demandeurs d'expertises prospectives pour connaître la population à accueillir potentiellement, l'évolution démographique et les besoins (diagnostic, AFOM) du territoire. Dans les communes périphériques la gestion territoriale est donc devenue progressivement primordiale. La mise en place de ZAC est souvent appréhendée comme une solution, offrant un cadre maîtrisé et choisi pour un développement urbain concerté. Les ZAC permettent également d'imposer une densité, des transports cohérents, une mixité sociale et fonctionnelle aux projets.

Cependant, cette approche vertueuse trouve ses limites dans les stratégies communales servant d'autres intérêts. L'absence de représentativité démocratique face à la commune centrale permet parfois de justifier leur non-respect des orientations générales de document supérieur, comme le SCOT, concernant la densité et la réduction des parcelles par logement.

B) Les impacts de la périurbanisation sur les espaces et les sociétés rurales

Les formes d'urbanisation contemporaines sont qualifiées aujourd'hui d'insoutenables, en raison de l'étalement qu'elles engendrent. Cette dynamique tend à générer une perte d'identité paysagère avec une architecture similaire aux quatre coins de la France ; une dépendance à la voiture et donc aux ressources fossiles en raison d'un éloignement géographique constant entre lieu de travail, services et logements ; un mitage de l'espace. Ce dernier concerne en grande partie les terres agricoles périurbaines qui se voient concurrencées par un usage urbain.

Le desserrement urbain est donc responsable de la raréfaction des ressources (foncières, fossiles) et émettrice de gaz à effet de serre.

La densité permettrait quant à elle, un regroupement des services, une économie du sol et un moindre usage des ressources. Toutefois, la pollution ou les nuisances peuvent se concentrer en un même endroit et gérer des externalités négatives. Ainsi, les classes sociales les plus aisées ont tendance à s'éloigner du centre, vers des quartiers périphériques ou vers la banlieue. Les classes moins favorisées ont aussi tendance à s'éloigner encore plus du centre en raison du prix élevé du foncier. C'est ainsi qu'une situation de ségrégation socio-spatiale peut voir le jour.¹⁶

Aujourd'hui, la législation et les politiques tendent à prendre le contrepied de cette forme d'urbanisation. Pour cela, ont été conçus des quartiers de densité dite « aimable » qui prennent en considération l'empreinte écologique des habitants (proximité des transports en commun, développement des circuits-courts, loyer modéré pour favoriser une certaine mixité sociale...) avant même le début des travaux. Mais cette démarche reste à la marge. Les impacts de la périurbanisation sur les espaces se font toujours ressentir sur la structure sociale des territoires, sur le coût du foncier, sur la baisse du nombre d'exploitations ou encore de rétraction de la superficie agricole utile.

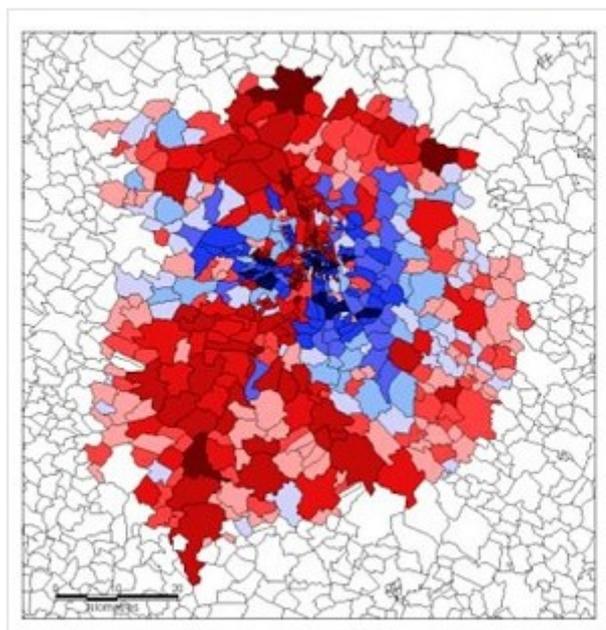
De profondes recompositions sociales :

Il existe une pléthore d'écrits traitant des problématiques liées à la périurbanisation, s'exprime sur ce cas une définition et son contraire, ainsi il est à la fois qualifié de territoire subi ou de territoire choisi, en fonction de la position de l'auteur. C'est aussi parfois le territoire de l'individualisme et d'autre fois le territoire du communautarisme. Il est décrit soit comme un espace de relégation et de ségrégation sociale ou au contraire comme un espace hétéroclite qui représente toutes les catégories socio-professionnelles. Ceci étant, les auteurs s'accordent à dire que les catégories sociales aisées se retrouvent généralement dans les premières couronnes périurbaines, c'est-à-dire à l'intérieur ou à proximité immédiate du pôle urbain.¹⁷

¹⁶ MONTEVENTILL, DESCHENAUX.C, TRANDA-PITTION.M, *Campagne-Ville : le pas de deux*, Lausanne, PPUR, 2008

¹⁷ DODIER.R, « Les périurbains et la ville : entre individualisme et logiques collectives », *Les annales de la recherche urbaine*, n°102, juillet 2007, page 31-39

Figure n°6 : Sur-représentation (en bleu) et sous-représentation (en rouge) des cadres, à Toulouse



Source :DASRE. A, « Les mesures du regroupement spatial des populations : Aspects méthodologiques et applications aux grandes aires urbaines françaises », UMB IV, 2012

La localisation des emplois joue donc un rôle central dans les choix résidentiels des individus. La localisation des cadres correspond à la présence des emplois qui leur sont dédiés dans ces zones centrales ou de premières couronnes. *« Les emplois d’ouvriers sont eux essentiellement présents en périphérie. Employés et professions intermédiaires sont eux à l’image de la localisation de leurs emplois présents de façon bien plus homogène sur le territoire urbain. »*¹⁸

De façon générale, le périurbain (dans son ensemble) est un espace à l’image de la société française, c’est-à-dire composite. Toutes les catégories socioprofessionnelles y sont représentées. Il peut apparaître comme le lieu d’une ségrégation sociale lorsqu’il est visualisé au niveau local mais à l’échelle macro, il devient rapidement un espace de mixité. Il est tout de même généralement l’espace de la famille puisque y habite une large part de couples avec enfants.

Les espaces périurbains connaissent une croissance démographique très importante dû principalement à un solde migratoire conséquent. Ces vagues de « néoruraux » participent alors à un renouveau social des espaces concernés. Effectivement, alors que les ménages agricoles sont depuis des générations la catégorie la plus représentée et la plus anciennement implantée, les nouveaux arrivants, de par leur nombre, bouleversent cette situation quasi traditionnelle et placent les agriculteurs en minorité. On peut dès lors observer un recul ou une disparition complète de ces derniers dans les conseils municipaux, et donc dans les projets de territoires, alors qu’avant ils y étaient fortement représentés.

Ces nouveaux arrivants expriment de nouvelles attentes envers le territoire où ils s’installent, notamment en matière de cadre de vie. Dans ce cadre-là, les agriculteurs ont un rôle à jouer et deviennent de véritable paysagiste (aménagement et entretien de haies, de sentiers...). Cependant, tout n’est pas simple pour ces derniers puisque cette arrivée de nouvelles populations se cristallise par une forme de mitage en lotissements, en maisons individuelles ou encore en nouvelles activités qui fragilisent l’espace agricole en accroissant les distances entre exploitations et en réorganisant le parcellaire (de manière moins fonctionnelle).

¹⁸ DASRE.A, « Les mesures du regroupement spatial des populations : Aspects méthodologiques et applications aux grandes aires urbaines françaises », UMB IV, 2012

Des espaces agricoles malmenés :

L'organisation de la gouvernance des territoires périurbains, au sein d'intercommunalités ou de territoires de projets organisés autour d'une ville-centre, amène les élus à intégrer l'agriculture dans leur projet en tant que productrice d'économie et d'aménagement. Ceci permet de faire côtoyer les agriculteurs et les instances urbaines, d'engager un dialogue allant vers une valorisation des territoires et des pratiques agricoles ou vers une préservation du foncier rural. Les agriculteurs sont invités à participer à la création de politiques locales.¹⁹

Les diagnostics agricoles (obligatoires dans les documents d'urbanisme) des communes se limitent souvent à un recensement des exploitations. Alors que les agriculteurs pourraient intervenir lors des enquêtes publiques et ainsi faire part de leur propre vision du territoire, de l'affectation des sols, des risques de conflits et échanger leurs connaissances du milieu agricole avec les collectivités locales. Inversement, les collectivités locales pourraient partager leur pouvoir de décision sur le devenir des territoires avec la profession agricole.

Les collectivités ont longtemps perçu l'agriculture comme une réserve d'espace pour le développement urbain. C'est récemment que les politiques se sont engagées à développer leur économie plutôt dans les agglomérations ou les milieux urbains. La vision portée sur l'agriculture s'est donc modifiée dans le même temps pour aller vers une protection de la profession et une promotion de nouvelles manières de produire (ex : circuits-courts, agriculture biologique). Le modèle productif dominant est donc aujourd'hui remis en cause. La fonction écologique et paysagère de l'agriculture semble de plus en plus valorisée.

De plus, des moyens de mise en complémentarité entre agriculture et résidences sont actuellement recherchés (ex : zone tampon entre zones urbaines ou à urbaniser et sièges d'exploitations).

Figure n° 7 : Un exemple d'espace tampon entre agriculture et logements



Source : Charte Agriculture/Urbanisme du Maine et Loire

Une autre tendance se dégage, en effet les agriculteurs se voient attribuer de nouveaux rôles qui vont bien au-delà de la simple fonction productiviste, ainsi les agriculteurs deviennent progressivement: paysagistes ; jardiniers (plantation et entretien de haies) ; bûcherons (entretien d'un bois) ; hôtes pour touriste ; commerçants ; livreurs et parfois même producteur artistique (organisation de festivals sur l'exploitation). Ces fonctions sont souvent peu ou pas rémunérées alors qu'elles apportent une valeur ajoutée pour les habitants (surtout en termes d'entretien paysager et d'animation locale). Cette multifonctionnalité de l'agriculture a été actée par la Loi d'Orientation Agricole du 26/06/1999. Elle instaure entre autre les contrats territoriaux d'exploitations (CTE) qui permettent à l'État français de mieux gérer les expérimentations locales en termes de développement rural et protection de l'environnement. Cette initiative proprement française a été mieux acceptée par la profession agricole que

19 GERMAIN.P, « La re-territorialisation du développement agricole : le cas de l'agriculture périurbaine d'Angers », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°3, août 2006, page 373-392

les MAE (Mesures Agro-Environnementales) des aides européennes de la PAC. D'une part, les agriculteurs n'ont pas apprécié que l'Europe, après avoir sollicité et incité, durant plusieurs décennies, à un productivisme total, condamne aujourd'hui ce système. D'autre part, le CTE est un contrat peu contraignant, reposant sur du volontarisme, n'engageant les protagonistes que sur une courte période (5 ans) et pouvant être renouvelé selon les souhaits des agriculteurs et du préfet. À ce titre il ouvre à compensation tout respect des engagements contractualisés, sans risque de pénalité dans le cas contraire. Cette multifonctionnalité n'a pas la même résonance à l'échelle française qu'européenne. Effectivement, pour cette dernière, elle revêt un aspect purement économique (largement relayé par l'OCDE), alors que la France fonde ce système sur un accord qualitatif entre citoyens et agriculteurs (ex : rémunération pour services rendus à la société).²⁰ Cependant, ce dispositif sera remplacé en 2003 par les contrats d'agriculture durable (CAD) centrés sur les seules questions environnementales. Entre 2006 et 2011, 22 000 exploitations ont mis en œuvre un CAD en France.

Aujourd'hui l'espace agricole est perçu comme pouvant valoriser et maîtriser l'urbanisation. L'intérêt donné à l'agriculture porte sur sa capacité à produire un cadre de vie agréable autant que sur sa capacité à nourrir les citoyens. Même les PAEN (périmètre de Protection et de mise en valeur des espaces Agricoles Et Naturels périurbains), détaillés par la suite, prévoient une finalité urbaine aux espaces agricoles.

Se côtoient ainsi un développement de l'agriculture de type industriel (intensif) et une légitimité des activités agricoles et des agriculteurs capables de participer à des projets de territoire. Ceci est renforcé également par les orientations des politiques agricoles et de développement rural. Ainsi en 2005, la loi DTR (Développement des Territoires Ruraux) fournit aux élus locaux, une boîte à outils pour conforter le développement économique des territoires en déclin ; pour préserver les espaces fragiles (zones périurbaines, forêts, montagnes...) ou encore pour simplifier les outils de protection environnementale Natura 2000.

Le foncier agricole :

Les pavillons, les infrastructures, les zones d'activités ou encore les réseaux de transport exercent une pression foncière sur les espaces agricoles. Le foncier agricole se déstructure peu à peu par mitage rendant difficile la pratique agricole.

Mais la pression urbaine n'est pas la seule responsable de l'évolution de l'usage des parcelles culturales. Certains agriculteurs cherchent à anticiper la tension foncière par le biais de réserves, renforçant le déséquilibre du marché.

Les stratégies communales de développement influent également sur les évolutions du monde agricole.

Effectivement, un terrain à usage agricole vaut en moyenne de 100 à 300 fois moins cher que s'il est prévu pour un usage résidentiel. Dans ce contexte, il est beaucoup plus rentable de vendre du terrain à un lotisseur plutôt qu'à un autre agriculteur. Il devient donc difficile pour un jeune agriculteur de s'installer, d'autant plus que le prix des terres agricoles augmentent rapidement (surtout en zone périurbaine).

Enfin depuis quelques années de riches citadins se plaisent à retaper des fermes. De vieilles bâtisses sont retirées de l'offre disponible auprès de jeunes agriculteurs aux ressources financières réduites, voulant s'installer. Dans ce contexte pour un nouvel exploitant, avoir des terres sans logement est de plus en plus fréquent.

Les mutations du monde rural :

L'espace rural actuel connaît de multiples usages du fait de l'arrivée de nouveaux acteurs économiques et de nouvelles populations, y compris dans le « rural profond » éloigné des grandes villes. Les multiples changements d'affectation du sol produisent également une nouvelle mixité qu'il est aujourd'hui difficile de traduire dans un zonage classique. L'aménagement du territoire évolue dans le même sens, faisant

²⁰ LARRUE.C, *Le régime institutionnel d'une nouvelle ruralité*, PIE, Bruxelles, 2014

place à une logique de projet plutôt que de simple zoning. Des plans d'affectations spéciaux organisent donc le territoire en fonction de l'activité principale à implanter.²¹

Le monde rural a longtemps été défini par rapport à un usage productif (agriculture) qui est aujourd'hui concurrencé. Désormais, les agriculteurs étant largement minoritaires, leur poids représentatif est moindre. Les fonctions résidentielles et récréatives se sont grandement développées dans les espaces ruraux. La gestion de ces derniers s'est donc vue modifiée, et peut être qualifiée de ségrégative (c'est-à-dire affectant une grande part de l'espace à un seul usage) ou à l'inverse multifonctionnelle. Cette dernière est considérée comme étant la plus durable. Cependant, une multiplicité des usages peut entraîner de nombreux conflits entre les utilisateurs. Par exemple, les agriculteurs vont avoir une vision économique de leur environnement alors que les nouveaux habitants vont avoir une posture de protection du cadre de vie.

Les politiques rurales françaises sont, elles, toujours très imprégnées par le secteur agricole et son intensification (comprendre : production intensive). Elles intègrent aussi un volet développement local et gestion des ressources naturelles ce qui semble aller à l'encontre d'une agriculture hyper productiviste. Malgré ces deux volets principaux, l'agriculture absorbe la majorité des crédits alloués au développement rural.²² L'essentiel des aides de la PAC est tourné vers la rentabilité économique des exploitations et dans une moindre mesure vers les mesures agro-environnementales. Ces dernières font pourtant écho à un rapprochement entre acteurs agricoles et acteurs de la protection de l'environnement : elles permettaient au départ d'aider les éleveurs respectueux du milieu naturel par leurs pratiques. Un exemple de conciliation entre nature et économie était donné.

Les agriculteurs sont parfois tenus pour responsables de la dégradation des milieux ruraux. Encore récemment, les agriculteurs étaient formés à utiliser un maximum d'engrais et d'intrants chimiques pour un optimum de rendement. L'environnement naturel était très peu pris en compte. La politique agricole favorisait ce type de pratiques pour accroître la productivité nationale et nourrir la population.

La prise de conscience environnementaliste a aussi touché les espaces agricoles, les associations de protection de la nature, les politiques par l'avènement des PNR ou les collectivités territoriales qui se sont emparées de la question et utilisent les outils de protection (réglementaires ou contractuels) favorisant un changement des modes de pratiques agricoles (plus diversifiées et extensives). Les mesures agro-environnementales ou le réseau Natura 2000 ont permis de ramener un peu de nature dans le tout agricole.²³ La société civile a également pu s'engager dans les débats concernant les activités agricoles, ce qui auparavant n'était pas envisagé. La sauvegarde et le développement des haies par exemple, sont devenus l'affaire de tous pour des questions paysagères, de biodiversité et de lutte contre l'érosion des sols alors qu'autrefois elles ne servaient qu'à délimiter les parcelles ou empêcher la divagation du bétail. La réduction des engrais chimiques ou la préservation des prairies humides sont des thématiques qui rassemblent tout autant.

Les champs labourés venant jusqu'en bordure des maisons font croire à une forte emprise de l'agriculture sur la vie locale. Cependant il n'en est rien au regard de la baisse constante du nombre d'exploitations et des machines toujours plus puissantes qui permettent de produire avec un petit effectif.

Les municipalités des communes périurbaines peinent à maîtriser leur développement résidentiel. Elles disposent encore d'espaces mais le mot campagne ne définit pratiquement plus leur territoire. Cette mutation se fait souvent dans un laps de temps très courts (quelques années), sur fond d'accroissement démographique important. La campagne n'en sort pas toujours indemne. En effet, les risques de perte d'identité territoriale et de cohésion sociale sont présents et sont d'autant plus exacerbés lorsque les nouveaux arrivants ne connaissent pas le territoire sur lequel ils s'installent et sont motivés par les seuls prix du foncier.

21 LARRUE.C, *Le régime institutionnel d'une nouvelle ruralité*, PIE, Bruxelles, 2014

22 LARRUE.C, *Le régime institutionnel d'une nouvelle ruralité*, PIE, Bruxelles, 2014

23 TROTIGNON.E, *Campagnes anciennes, nouvelles campagnes : un certain regard sur l'évolution de la campagne française*, Delachaux et Niestlé, Paris, 2006

Un risque peut apparaître alors, prenant la forme d'une homogénéisation de ce type d'espace se traduisant par une perte d'identité culturelle du territoire. Les exemples de « cité-dortoir » sans âme ne manquent pas pour illustrer ce manque d'investissement dans la vie et les projets communaux.

L'agriculture, de par sa participation à l'animation des territoires ruraux et aussi par son aptitude à créer des paysages typiques, est une activité qui peut dès lors se révéler comme une solution face à cette perte d'identité territoriale.

Agriculture/Urbanisme : vers une complémentarité ?

La maîtrise foncière peut s'appuyer sur le monde agricole pour créer une complémentarité. Ainsi, l'agriculture peut entourer les villes (ceinture verte ou l'exemple du corn-belt aux Etats-Unis) afin de satisfaire les consommateurs urbains et de limiter l'étalement en rendant ces zones-là inconstructibles : ZAP, Versement de sous-densité obligatoire dans chaque commune pour prioriser la densification à l'extension (non effectif actuellement)...

Aujourd'hui, les agriculteurs situés en zones de fortes pressions urbaines (péri-urbain) sont obligés de justifier leur présence et leur utilité, ils ont à prouver qu'ils répondent à une attente sociétale pour pouvoir prétendre à l'espace. Leur reconnaissance n'est possible que par une étape de négociation, donc de possibles conflits entre culture agricole et culture urbaine. Cette situation peut tout de même engendrer un renouveau des pratiques agricoles s'adaptant aux nouvelles attentes (ex : arrivée des CSP+ qui veulent consommer autrement), mais aussi une meilleure connaissance, pour les néo-ruraux, du monde agricole. Dans ce contexte, l'analyse des pratiques est nécessaire afin de les rendre, au final, durables.²⁴

Il est aujourd'hui possible de faire de l'urbanisme avec un moindre impact sur les espaces naturels. Par exemple, en utilisant des éco-matériaux pour les constructions, en imperméabilisant peu les sols, en favorisant une biodiversité et en développant l'agriculture urbaine et les parcs verts.

Les usages et les conflits :

Les espaces agricoles, naturels et périurbains apparaissent aujourd'hui comme les lieux par excellence des conflits d'usage et de voisinage en raison de leur caractère multifonctionnel par définition. Ainsi, il peut survenir des conflits entre des usages résidentiels, récréatifs, économiques, naturels, forestiers, aquatiques, aux intérêts contradictoires. Dans un contexte de mixité fonctionnelle prônée par les politiques publiques nationales, il devient difficile de concilier les projets d'acteurs divers qui produisent pourtant l'identité d'un territoire, d'autant plus que les différents usagers de ces espaces (agriculteurs, touristes, néoruraux, entreprises et services de l'État) ont des visions très divergentes concernant le bon développement de ces derniers.

Pour prendre l'exemple du terrain d'étude, l'agriculture de type industrielle y est en conflit direct avec le développement de l'urbanisme puisque sa valeur ajoutée la plus forte se situe dans le sud du département, précisément dans ce qu'on appelle le couloir garonnais. Ce dernier est également très important sur le plan de la nature et de la biodiversité (entre Garonne et Tarn). Ces sols sont les plus riches du département puisqu'ils se situent dans la plaine et les terrasses alluviales du cours d'eau. C'est aussi le lieu où il y a la plus forte concentration de voies de communication (autoroute, routes, canal...) et donc la plus forte urbanisation (industrielle, commerciale et résidentielle). Le couloir garonnais est donc le lieu par excellence où se cristallisent des conflits de tous types.

T. Kirat et A. Torre (respectivement chercheur au CNRS et à l'INRA) parlent du concept de « territorialisation des conflits d'usages ». Pour eux, les conflits sont d'autant plus importants qu'il existe en France une montée de l'identité territoriale, un attachement au lieu de vie exacerbé par la rareté des sols les plus convoités (périurbain). Le conflit est une mise à l'épreuve des rapports des acteurs au territoire »²⁵. Pour preuve, le développement des revendications et des manifestations locales, traduisent en ce sens la montée en puissance de ce phénomène de conflits liés à l'usage des sols. Les acteurs

24 DJELLOULI.Y, EMELIANOFF.C, BENNASR.A, CHEVALIER.J, *L'étalement urbain : un processus incontrôlable ?*, PUR, 2010

25 Kirat.T, Torre.A, *Territoires de conflits*, L' Harmattan, Paris, 2008.

associatifs (composés de citoyens lambda) sont à l'origine des débats et des contentieux de tout document d'urbanisme. Une expertise citoyenne se forme donc à ces questions d'aménagement et d'occupation du territoire.

Dans quel contexte les conflits surgissent-ils ? Les conflits surviennent fréquemment en raison d'une concurrence pour l'usage d'une ressource ou l'altération de la qualité de cette dernière (pollution ou suppression). D'après T.Kirat et A.Torre, les conflits sont en fait la traduction d'insatisfactions individuelles ou collectives et de tensions plus ou moins violentes. Les conflits d'usages sont ainsi assimilés à des conflits d'intérêts. Ils classent les conflits en différentes figures :²⁶

- *Le conflit par incompatibilité absolue*, c'est-à-dire quand deux usages s'excluent. L'un ne peut se développer qu'avec la disparition de l'autre. C'est le cas par exemple entre l'exploitation d'une carrière et l'agriculture. Dans ce cas de figure, une négociation est primordiale, elle s'accompagne souvent de pressions politiques et économiques pour favoriser l'une ou l'autre partie.
- *Le conflit par compatibilité conditionnelle*, comme son nom l'indique les usages ne sont ici compatibles qu'à certaines conditions. Le conflit se règle en fonction de la manière dont elles sont négociées (définition, application, gestion). Le but est donc de rendre complémentaire deux usages en atténuant les effets de l'un sur l'autre.
- *Le conflit par compatibilité relative*, il met parfois un certain temps avant d'éclater. C'est le cas avec les intrants agricoles qui se retrouvent dans les cours d'eau ou encore la projection de produits phytosanitaires proche des habitations. Le conflit se concrétise autour de la définition de normes à respecter et de réglementations, des compromis peuvent parfois être trouvés pour ne pas nuire aux activités ou aux rendements économiques.

Attention, un conflit peut bien souvent rentrer dans plusieurs de ces catégories.

La tentative de résolution du conflit engendre des nouveautés organisationnelles ou des évolutions de la réglementation (ex : documents de planification qui insèrent des zones en Installations Classées Pour l'Environnement).

Souvent les intérêts des ruraux sont opposés à ceux des néoruraux, ce qui apporte une vision très réductrice des usagers et de leurs attentes. En effet, tous les néoruraux ne cherchent pas les services relevant de la ville, certains préféreraient même une sanctuarisation du monde rural. Les anciens quant à eux, ne sont pas toujours réfractaires à l'implantation de nouvelles activités sur leur territoire.²⁷

Néanmoins, la situation inverse (situation de non-conflit alors qu'à première il y en aurait un) existe aussi. En effet, des espaces partent à l'urbanisation sans qu'aucune parole d'objection ne soit soulevée. C'est le cas par exemple sur des communes disposant d'espaces agricoles en friches, ou complètement abandonnés par la profession agricole. Dans ce cas-là peut-on parler de conflit ? La question reste entière puisque actuellement la littérature n'aborde pas ce type de cas. De plus, la question des conflits ou non conflits laisse perplexe bon nombre de professionnels rencontrés.

Toutefois pour examiner ce cas de « conflit » entre pression urbaine et espaces agricoles et naturels, une des seules façons est de mesurer la consommation de ces derniers et le changement d'usage du dit sol.

C) Des espaces qui interrogent

Travaux de prospectives et les avenir possibles des territoires périurbains :

Afin de renouveler les approches et de changer les regards, la DATAR a confié à un groupe de travail « Futurs périurbain » encadré par M. Vanier, une réflexion prospective sur ces espaces de préoccupations politiques et urbanistiques. 5 questions ont été posées :

²⁶ TORRE.A, KIRAT.T, *Territoires de conflits : Analyse des mutations de l'occupation de l'espace*, Paris, L' Harmattan, 2008

²⁷ TORRE.A, « Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n°3, août 2006, page 415-453

- Des espaces en voie de métapolisation ?
- Des espaces ségrégatifs et de relégation ?
- Des nouveaux pôles urbains en construction ?
- Des espaces de ruralité, de post agriculture ?
- Des espaces de l'entre-deux (entre urbain et rural) ?

La prospective n'est pas un outil de prédiction, ni de planification. Les propositions de la DATAR quant à l'avenir des espaces périurbains sont d'éventuels scénarii. Des opportunités et des menaces peuvent apparaître pour chaque scénario et pour un territoire donné. Le groupe de travail de la DATAR présente des futurs possibles très diversifiés et les changements qui pourraient s'opérer pour arriver à cet état de fait.

*Prospective à l'horizon 2030*²⁸: Vers des périurbains :

1. *Polarisés* (tendance multipolaire déjà observable). Les espaces périurbains sont polarisés par une fonction métropolitaine qui leur est propre (ex : services supérieurs, logistiques) et une attractivité des emplois et des services. Le périurbain tendrait ici à se compacifier. Le mitage serait donc l'exception et l'agriculture pourrait retrouver une place dans des espaces plus éloignés.
1. *Labellisés*. Le périurbain est durable en termes de consommation énergétique et de gestion de l'espace. D'autres, plus reculés seront protégés. C'est le lieu de prédilection de l'écologisme.
2. *Atomisés*. L'augmentation des disparités sociales a favorisé l'entre soi et l'individualisme. Les conflits sont sans cesse en augmentation. C'est aussi l'espace de la relégation sociale des grandes villes, ainsi le périurbain devient une réserve foncière pour du logement social.
3. *Banalisés*. Le périurbain sera à l'image des quartiers des métropoles. L'identité territoriale des communes aura disparu. Dans cette optique, on peut supposer que l'agriculture sera en forte baisse et que son rôle en termes de production paysagère et d'animation territoriale sera amoindri.
4. *À gouverner*. Une représentativité politique des espaces périurbains sera créée et permettra une coopération entre territoires, au même titre que la politique de la ville. Une possible gouvernance à 5 et une mise en réseau de ces territoires est envisageable. L'agriculture serait vue au même titre que le secteur économique (avec diagnostic et stratégie de développement).
5. *Identifiés*. Une économie solidaire favorise le don et l'échange entre ses habitants. Les liens intergénérationnels se multiplieront. Localement s'imposeront des aménités durables (sociales, économiques et environnementales). Ici, les circuits-courts pourraient avoir une place privilégiée et un rôle à jouer dans le renforcement du lien solidaire entre les habitants. On pense à l'agriculture périurbaine et à l'installation d'AMAP ou de toute autre production alternative et de proximité.
6. *De l'innovation*. Territoire en évolution donc faisant l'objet d'expérimentations. Les innovations technologiques, culturelles et environnementales auront favorisé l'implantation de nouvelles populations aux revenus supérieurs.

Le premier scénario est jugé comme étant le plus vertueux, mais les experts publics et les chercheurs universitaires estiment peu probable qu'il se mette en place.

Le deuxième scénario partage l'opinion. Pour certains il est insoutenable par les politiques publiques et pour d'autres il est déjà en cours de réalisation.

²⁸ DATAR, « Prospective périurbaine et autres fabrique de territoires », *Territoires 2040*, n°2, 2010

Le troisième soulève des doutes quant à sa pertinence et à la véracité de ses effets en matière de ségrégation sociale.

Le quatrième recueille l'enthousiasme des acteurs urbains.

Enfin le cinquième, n'a pas suscité grand intérêt bien qu'il soit appuyé sur des faits déjà remarquables.

Ainsi, malgré les nouvelles législations en matière de maîtrise de la périurbanisation (SRU, Grenelle I et II) et celles qui sont en cours, cet exercice de prospective reste pertinent et d'actualité afin de passer de 40 ans de lutte contre la périurbanisation à des politiques efficaces de gestion de cet espace.

De réels projets de territoire font aujourd'hui défaut et sont la cause de la dérive de ces espaces. Pour le groupe de travail de la DATAR il n'y a pas de mauvais horizon périurbain mais des politiques inadaptées aux situations de certains territoires. Ces travaux auront permis de sortir d'un discours péjoratif et de construire des politiques rendant ces territoires durables, combinaison de stratégies d'évolution anticipées et réfléchies. Le périurbain n'a pas à être traité comme un espace à part mais comme une composante d'un système territorial mêlant ville et campagne. Dès lors, pour M. Vanier, il faut « *penser le cadre politique du périurbain* » afin que cet espace ne soit plus assimilé à un contre-exemple de développement mais comme un espace compatible avec un développement durable futur. Effectivement, la périphérie des villes contemporaines est encore perçue péjorativement, elle est souvent décrite comme le contre-exemple d'une urbanité vertueuse, c'est-à-dire durable, dense et mixte.

À l'heure où la métropolisation monopolise les discours politiques et l'acte III de la décentralisation, les problématiques de l'étalement urbain, qui lui sont intrinsèquement liées, ressortent avec force. Il est donc pertinent de mesurer son évolution sur un territoire comme le Tarn-et-Garonne car il fait partie des quatre premiers départements français en termes de solde migratoire positif. Ceci va entraîner des répercussions évidentes sur la consommation des espaces agricoles et naturels, notamment dans le sud, là où justement les terres sont les plus fertiles et où se trouvent des productions à forte valeur ajoutée. Il convient donc dès à présent d'anticiper la pression foncière sur un large périmètre afin de limiter au mieux un étalement qui semble inévitable malgré les orientations nationales et départementales de densification.

Il est toutefois actuellement à déplorer une absence de stratégie et de vision communale ou intercommunale, pour aller vers un développement raisonné de ce phénomène et rendre complémentaire deux éléments, jusqu'à présent décrits comme antagonistes, l'urbanisation et l'agriculture.

Une entrée par les seuls outils de protection n'est pas concluante car ceux-ci ne sont pas ou peu mis en place et leur impact sur la réduction de l'étalement urbain est insignifiant. Il faut surtout prendre en considération, les stratégies ou non stratégies politiques et les spécificités territoriales et historiques du département pour expliquer l'ampleur de la détente spatiale. Tout le monde s'accorde pourtant à dire que le laisser faire en matière d'urbanisme n'est plus possible. La loi ALUR (Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové) va bien sûr dans ce sens en imposant par exemple une suppression des POS en PLU d'ici le 31 décembre 2015²⁹ ou en renforçant les SCOT avec une analyse de densification et un diagnostic agricole complet afin d'atténuer ou de résorber complètement les conflits.

Enfin il convient de garder à l'esprit que les problèmes qui découlent de l'actuelle forme de la croissance urbaine sont assez bien appréhendés par les personnes averties sur le sujet comme les universitaires, les professionnels de l'aménagement, certains élus... mais le sont sûrement beaucoup moins pour l'ensemble de la société civile. Cette dernière est donc à mobiliser et à sensibiliser pour construire et faire vivre un territoire durable.

29 « La loi Alur prévoit que les POS non transformés en PLU au 31 décembre 2015 deviennent caducs sans remise en vigueur du document antérieur et avec application du règlement national d'urbanisme ». Article L-123-19 de la loi ALUR n°2014-366 du 24/03/2014.

II/ Le Tarn-et-Garonne, un département en mouvement

La Direction Départementale des Territoires (DDT) du Tarn-et-Garonne missionne au cours du stage de réaliser une étude stratégique visant à la caractérisation des conflits entre pression urbaine et espaces agricoles et naturels. Sachant que les situations de croissance urbaine et de développement ne se traduisent pas avec la même intensité sur l'ensemble du département, la réalisation d'une typologie des territoires pour un aménagement équilibré a été nécessaire. Cette typologie est finalement une des mécaniques possibles pour caractériser les phénomènes de périurbanisation et de consommation des espaces. Ce sont ces principaux résultats que nous développerons dans cette partie consacrée à la présentation du Tarn-et-Garonne et de ses mutations.

Les objectifs de cette typologie sont de :

- caractériser les tendances résidentielles à l'œuvre.
- analyser l'évolution de la croissance urbaine sur les espaces agricoles du département.
- différencier les espaces à urbanisation rapide en conflit avec les espaces ruraux, de ceux à forte vocation agricole mais dont l'utilisation des espaces est en concurrence, de ceux à vocation essentiellement agricole (sans concurrence).
- dégager les dynamiques des territoires présentant des enjeux similaires en matière d'évolution démographique, de développement urbain et agricole.

En résumé, le but est de questionner le rôle et la place de l'agriculture et des espaces naturels dans le développement territorial du département, actuellement marqué par un fort dynamisme urbain.

Dans un premier temps nous analyserons l'évolution démographique du territoire, sa dynamique résidentielle, la pression urbaine qu'elle engendre et ses répercussions sur les espaces agricoles. Nous verrons également que les tendances diagnostiquées dans ce profil sont amenées à se poursuivre à plus ou moins long terme en raison de l'impulsion de projets en place ou en cours.

A) L'influence de la dynamique toulousaine sur le Tarn-et-Garonne

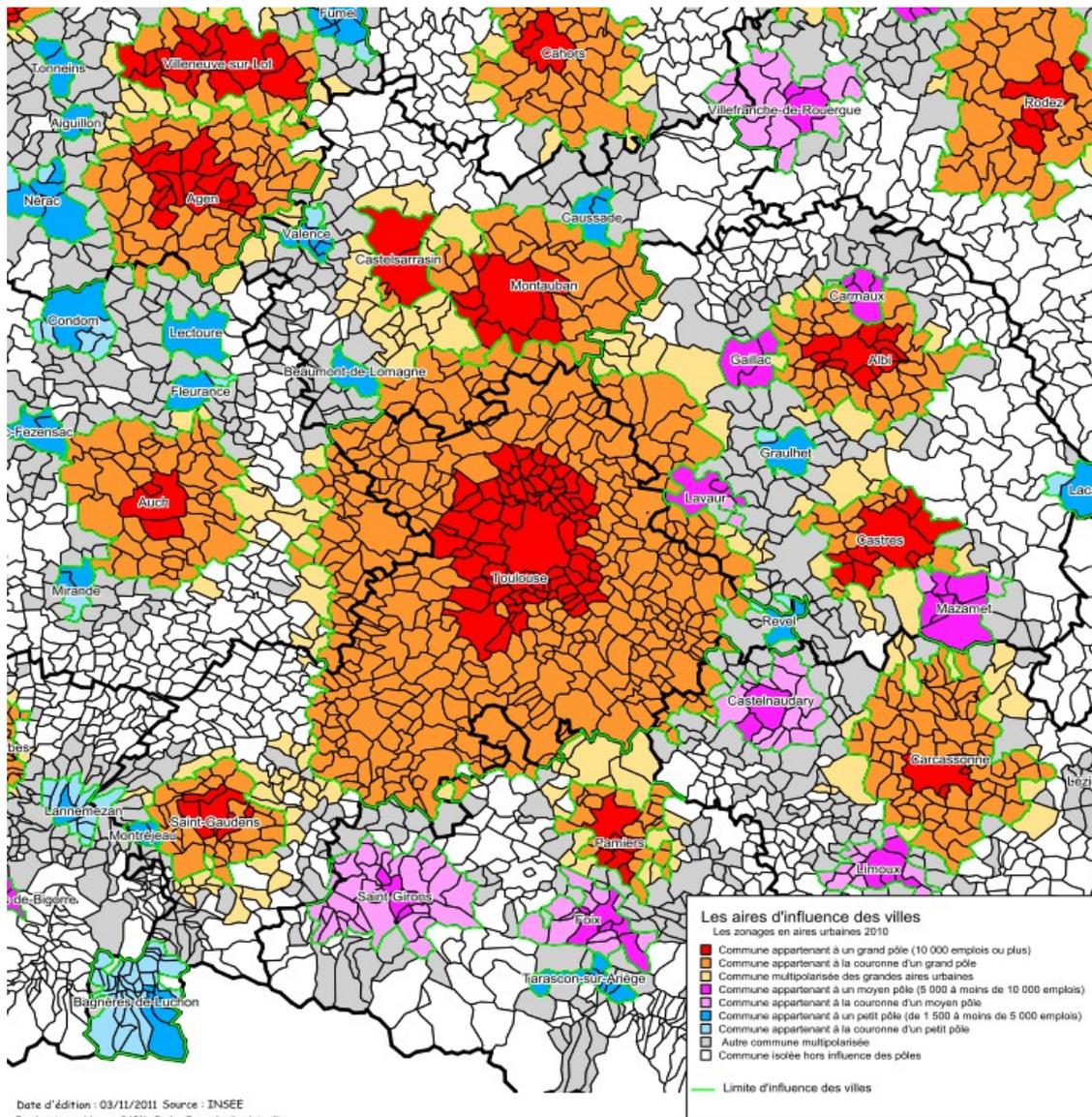
Le Tarn-et-Garonne est le plus petit département de France, il présente une diversité paysagère remarquable qui concourt à son attractivité (collines pour le sud, plaines en bordure des principaux cours d'eau et fleuves, gorges et plateaux à proximité du Massif central).

Cependant, l'attractivité démographique du département est le fruit de dynamiques complexes et qui ont lieu à une échelle plus petite, notamment régionale.

La région Midi-Pyrénées est la plus vaste de France avec huit départements, Toulouse en est la ville la plus importante tant au niveau démographique qu'économique. Cette ville structure le territoire régional à elle seule. En effet, les autres chefs-lieux départementaux comptent 11 à 15 fois moins d'habitants. Certains comme le statisticien F.Pradel de Lamaze ou encore les géographes G-F.Dumont ou R.Marconis emploient même l'expression de « *Toulouse et le désert de Midi-Pyrénées* » en référence à l'ouvrage de J-F.Gravier « *Paris et le désert français* ».

L'unité urbaine de Toulouse comptait 872 000 habitants au 1er janvier 2009, c'est le poumon démographique et économique régional. Son aire urbaine étend son influence bien au-delà du département de la Haute-Garonne, elle déborde même sur certains départements limitrophes. Effectivement, la couronne péri-urbaine du grand pôle toulousain touche désormais celle de Montauban au nord et celle de Castelnaudary au sud-est (cf Figure n°8).

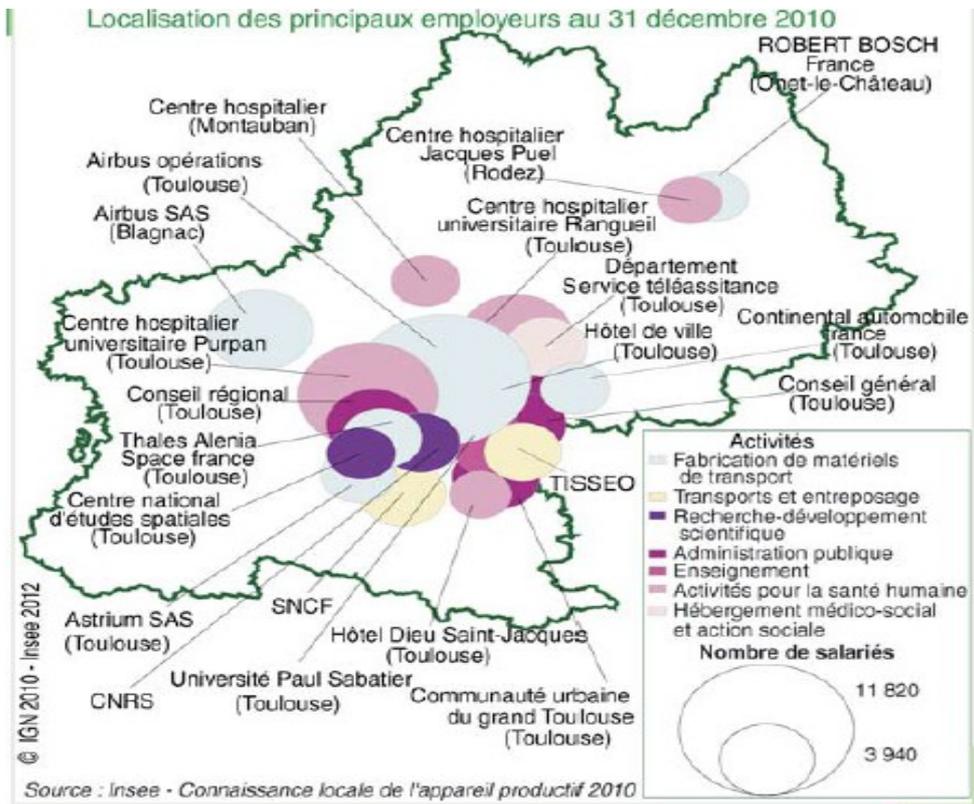
Figure n°8 : Les aires d'influence des villes d'après le zonage en aires urbaines de 2010



Toulouse attire, c'est un grand pôle d'emploi. Dans l'ensemble, la région a été peu touchée par la crise de 2008 puisque le secteur de l'aéronautique est, après l'agriculture, encore un secteur en expansion. Airbus, Thales ou Astrium sont les plus grands employeurs de la région, ils délocalisent leurs usines de sous-traitance sur de grandes distances, ce qui permet d'alimenter l'économie régionale. Néanmoins, la crise a bien dégradé le marché du travail à partir de 2009 amplifiant par exemple le taux de chômage qui a atteint la moyenne nationale située autour de 9 %. La vitalité de l'aéronautique masque le recul de l'emploi dans certains autres secteurs industriels de la région.

Les secteurs dynamiques, innovants et les emplois à haute qualification se situent pour une large part dans l'agglomération toulousaine accentuant encore le déséquilibre entre Toulouse et le reste du territoire régional (cf. Figure n°9).

Figure n°9 : Toulouse accueille les principaux employeurs régionaux



On observe que les services non marchands comme les Centres Hospitaliers Universitaires, les collectivités territoriales ou encore les centres de recherches sont également de très grands pourvoyeurs d'emplois.

La figure n°10 (ci-dessous) caractérise la structure économique régionale par secteurs d'activités en 2010. On observe qu'il y a une plus forte part d'établissements de la construction en région qu'en France métropolitaine. Le dynamisme régional du secteur du BTP peut s'expliquer par la marée pavillonnaire qui s'est abattue sur celle-ci. La région est aussi une des plus agricoles de France avec presque deux fois plus d'établissements que pour la moyenne nationale en 2010. Son agriculture est marquée par une diversité de petites exploitations agricoles (ex : culture de la céréale dans la vallée de la Garonne, élevage pour les coteaux, arboriculture dans l'ouest). L'industrie et les emplois publics sont également légèrement supérieurs. En revanche, les établissements liés aux services, aux commerces et aux transports sont sous-représentés bien qu'ils correspondent à la plus forte part du tissu économique régional (50 % pour Midi-Pyrénées contre environ 60 % pour la France métropolitaine en 2010).

Figure n°10 : L'appareil productif régional et national en 2010

Seulement la moitié des établissements dans le commerce, les transports ou les services divers
Nombre d'établissements actifs au 31 décembre 2010 selon le secteur d'activité

	Midi-Pyrénées		France métropolitaine
	Nombre	Part (%)	Part (%)
Agriculture, sylviculture, pêche	61 212	19,8	11,3
Industrie	18 823	6,1	5,7
Construction	30 469	9,8	9,6
Commerce, transports et services divers	154 546	50,0	59,6
Administration publique, enseignement, santé et action sociale	44 299	14,3	13,8
Ensemble	309 349	100,0	100,0

Source : Insee - Connaissance locale de l'appareil productif 2010

Après cette brève présentation du secteur économique régional, venons-en à l'apport statistique des évolutions démographiques.

La population régionale au 1^{er} janvier 2009 est de 2 863 000 habitants. En 10 ans, la région a donc vu sa population augmenter de 310 000 habitants. Cette augmentation a touché principalement la Haute-Garonne mais plus généralement aussi tous les départements de Midi-Pyrénées. Ces nouveaux habitants sont le résultat d'un solde naturel faiblement positif (+0,1 % par an sur la période) mais d'un solde migratoire très élevé, le 3^e de France métropolitaine (avec +1,1 % par an). Ces deux soldes cumulés sont supérieurs à la moyenne nationale (de +0,7 % par an). Cinq aires urbaines se sont fortement développées en particulier celles de Pamiers, de Montauban et de Toulouse qui ont bénéficié d'une forte attractivité migratoire. Toutefois, l'attractivité résidentielle se vérifie sur l'ensemble de Midi-Pyrénées.

En 2009, 42 % de la population régionale réside dans l'aire urbaine de Toulouse. Cette situation engendre pour les territoires proches, un développement démographique et économique fort. Cependant, elle entraîne aussi un phénomène d'étalement urbain non négligeable. Cet étalement se dessine en forme d'étoile autour de Toulouse et suit les principaux axes de communication routiers et autoroutiers. Pour les territoires les plus éloignés et les plus enclavés, la population reste stable ou diminue.

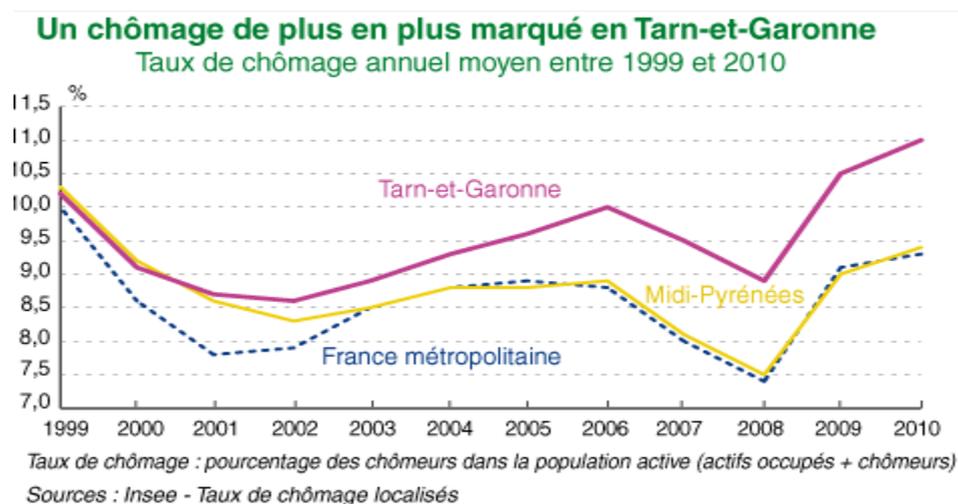
B) Une dynamique économique et démographique forte mais inégale

Sous l'influence et la dynamique du pôle métropolitain toulousain, le Tarn-et-Garonne et plus précisément l'axe Toulouse-Montauban, connaît de grandes évolutions. Ce développement se traduit par une croissance des activités et de l'emploi dû en partie à un desserrement économique toulousain. Ainsi, le département accueille des entreprises de pointe à fort potentiel de croissance comme l'électronique et la sous-traitance aéronautique (ex : Liebherr à Campsas). Dans le Tarn-et-Garonne il y a 40 établissements qui travaillent au moins pour 42 % de leur chiffre d'affaires dans l'aérospatial en 2008. Ils se situent majoritairement dans le sud du département, le long des routes départementales D813 et D820 (Grisolles, Montauban, Castelsarrasin et Moissac).³⁰

La population active est fortement marquée par certaines catégories socio-professionnelles comme les ouvriers et les employés. Les agriculteurs sont également plus nombreux en moyenne qu'en Midi-Pyrénées. Les cadres supérieurs sont quant à eux largement sous-représentés, effectivement ils sont deux fois moins nombreux qu'en Midi-Pyrénées ou qu'en Haute-Garonne. Le département se caractérise donc par une part de population plus vulnérable face aux risques de précarité, car nombreux sont les ménages ne disposant que de revenus faibles ou intermédiaires. En 2010, 11 % de la population active du Tarn-et-Garonne est touchée par le chômage, soit 1,7 point de plus que la moyenne nationale (cf Figure n°11). Ces dernières années l'accueil massif de nouvelles populations, au sud-est en particulier, a entraîné une forte demande en direction des services à la consommation, le nombre d'employés a donc ainsi progressé.

30 INSEE Midi-Pyrénées, Aquitaine, *L'Aéronautique et l'Espace en Aquitaine et Midi-Pyrénées*, décembre 2008

Figure n°11 : Le taux de chômage annuel moyen du Tarn-et-Garonne



Contrairement à la région où la dégradation du marché du travail s'est accrue en 2009, le Tarn-et-Garonne a observé une augmentation des emplois de 8,8 % entre 1999 et 2009 avec une légère augmentation en 2009 également. Cette situation est largement due au secteur de la construction qui ne cesse de se développer en réponse aux besoins en nouveaux logements toujours grandissant (+34,3 %) (cf Figure n°12). Mais comme pour l'ensemble de Midi-Pyrénées, l'emploi est en recul dans le secteur agricole (-29,9 %), ce dernier étant fortement représenté par de petites exploitations dites familiales qui sont par définition plus vulnérables. Malgré tout l'économie agricole reste importante dans le département. Elle est tournée vers les fruits et les cultures permanentes : c'est ainsi le premier département producteur de pommes de table, le deuxième pour les prunes et le raisin de table. En 2010, les exploitations agricoles représentent 26 % des établissements contre 20 % en région et 11 % seulement en métropole.

Figure n°12 : L'évolution de l'emploi entre 1999 et 2009 en Tarn-et-Garonne

Forte augmentation de l'emploi dans la construction en Tarn-et-Garonne
Emploi par grands secteurs au 31 décembre 2009

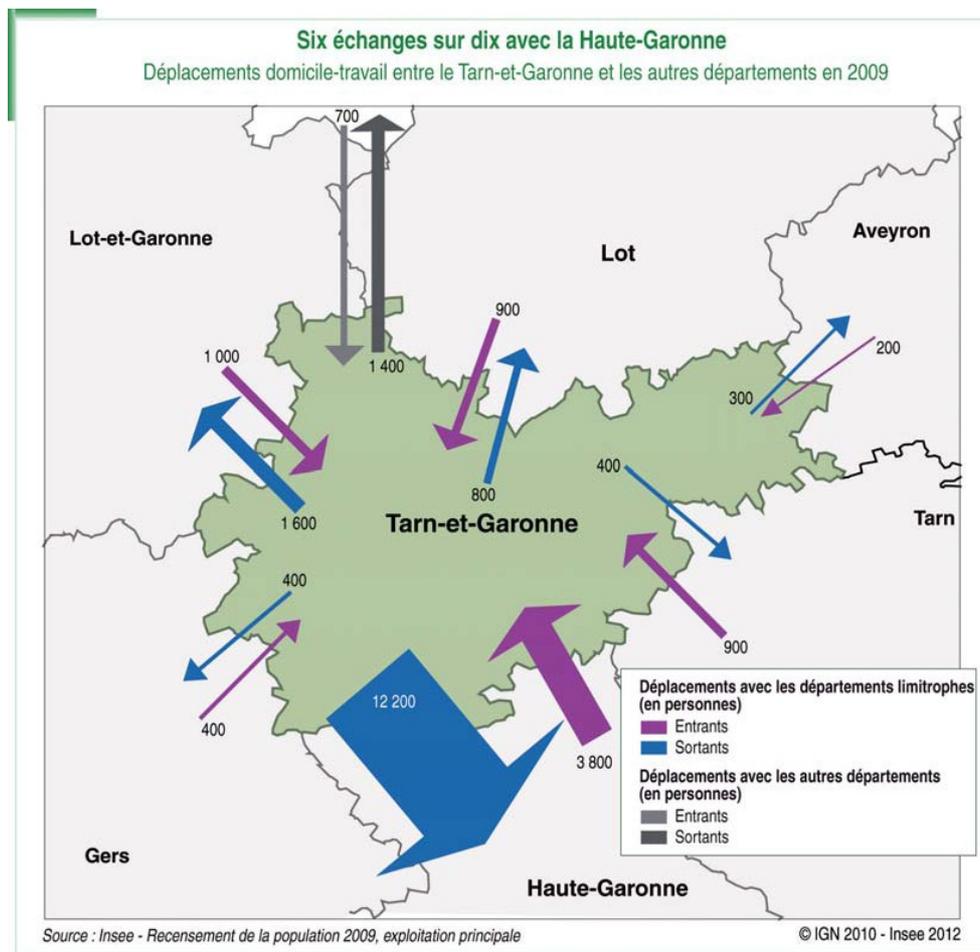
	Tarn-et-Garonne			Midi-Pyrénées (%)	
	Nombre	Part (%)	Évolution (%) 1999-2009	Part (%)	Évolution (%) 1999-2009
Agriculture	6 151	7,3	- 29,9	4,3	- 21,7
Industrie	9 310	11,0	- 8,8	12,8	- 3,3
Construction	6 471	7,6	34,3	7,3	31,1
Services marchands	33 080	39,1	15,9	43,2	19,4
Services non marchands	29 591	35,0	16,4	32,4	13,4
Emploi total	84 603	100,0	8,8	100,0	12,3
<i>dont salarié</i>	<i>71 905</i>	<i>85,0</i>	<i>13,4</i>	<i>87,6</i>	<i>15,0</i>
<i>dont non salarié</i>	<i>12 698</i>	<i>15,0</i>	<i>- 11,4</i>	<i>12,4</i>	<i>- 3,9</i>

Source : Insee - Estel

Le département est marqué par les migrations domicile-travail inter-départementales. En effet 20 % de ses actifs (dont 70 % rien que pour la Haute-Garonne) sont concernés quotidiennement par des déplacements vers des pôles d'emplois extra-départementaux (Cahors, Villefranche de Rouergue, Agen, Albi, Villeneuve-sur-Lot et bien sûr Toulouse, Blagnac ou encore Colomiers).

L'offre d'emploi du département est déséquilibrée : les postes disponibles sont moins nombreux que le nombre d'actifs résidents. Et dans ces relations les flux domicile-travail les plus importants s'orientent vers la Haute-Garonne (cf. Figure n°13).

Figure n°13 : Les flux domicile-travail entre le Tarn-et-Garonne et les départements limitrophes



Cependant le pôle urbain de Montauban structure un bassin d'emploi qui lui est propre. C'est le deuxième pôle d'emploi de la région qui concilie économie et attractivité résidentielle. Les principaux employeurs du Tarn-et-Garonne relèvent du secteur public (santé et administrations), le premier étant l'hôpital de Montauban avec 1 900 salariés en 2010. Le secteur industriel en revanche est présent mais emploie globalement peu (11 % des actifs contre 12,8 % en région). Finalement, l'agriculture et l'industrie sont les deux secteurs d'activité en déclin (cf Figure n°14). La construction quant à elle voit son nombre d'actifs employés augmenter de presque 35 % entre 1999 et 2009. Ces données sont complétées par la figure n°15. Effectivement même si les périodes retenues ne sont pas les mêmes (temps long pour la figure n°14 et court pour la figure n°15) on peut repérer quelques tendances significatives. Par exemple, il y a plus de suppressions d'établissements industriels que de créations ce qui fragilise le secteur. À l'inverse, on observe une bonne santé économique de la construction avec un nombre de créations supérieurs à celui des cessations d'activité.

Figure n°14 : L'évolution du nombre d'emplois par grands secteurs économique entre 1999 et 2009

Forte augmentation de l'emploi dans la construction en Tarn-et-Garonne
Emploi par grands secteurs au 31 décembre 2009

	Tarn-et-Garonne			Midi-Pyrénées (%)	
	Nombre	Part (%)	Évolution (%) 1999-2009	Part (%)	Évolution (%) 1999-2009
Agriculture	6 151	7,3	- 29,9	4,3	- 21,7
Industrie	9 310	11,0	- 8,8	12,8	- 3,3
Construction	6 471	7,6	34,3	7,3	31,1
Services marchands	33 080	39,1	15,9	43,2	19,4
Services non marchands	29 591	35,0	16,4	32,4	13,4
Emploi total	84 603	100,0	8,8	100,0	12,3
<i>dont salarié</i>	<i>71 905</i>	<i>85,0</i>	<i>13,4</i>	<i>87,6</i>	<i>15,0</i>
<i>dont non salarié</i>	<i>12 698</i>	<i>15,0</i>	<i>- 11,4</i>	<i>12,4</i>	<i>- 3,9</i>

Source : Insee - Estel

Figure n°15 : Le nombre d'emplois salariés par grands secteurs d'activités en Tarn-et-Garonne

Démographie d'entreprises

	Inscriptions*			Cessations*		
	Créations	Reprises	Transferts d'adresse	Suppressions	Cessions	Transferts d'adresse
Industrie	78	19	3	85	18	2
Construction	115	24	4	81	5	3
Commerce	254	77	10	224	75	12
Services	273	126	17	215	81	26
NC		20				
Sous-total	720	266	34	605	179	43
Total		1 020			827	

* Mouvements d'établissements

Source : Fichiers des CCI de Midi-Pyrénées - Mouvements des établissements en 2012

L'attractivité des territoires par l'emploi et le rapport entre dynamique démographique et nombre d'emploi disponible :

La concentration d'emplois (indicateur de l'INSEE) se mesure en rapportant le nombre d'emplois disponibles sur une commune à sa population active occupée. Cet indicateur permet de différencier les communes attractives en tant que pôles d'emploi, de celles qui sont résidentielles. Ce ratio, s'il est supérieur à 1,1 révèle les pôles d'emploi attractifs du département. Égale à 1, la concentration d'emploi est équilibrée, c'est-à-dire qu'il y a autant d'actifs que d'emplois disponibles. Cependant, les actifs occupés de la commune ne travaillent pas forcément dans cette même commune. Ainsi, les emplois peuvent être occupés par des actifs résidant hors de la commune. Les ratios compris entre 0,7 et 1,1 manifestent un déséquilibre. Les communes dont la concentration d'emploi est inférieure à 0,7 (en bleu) sont à tendance résidentielle.

On distingue la catégorie des pôles d'emploi (en orange foncée) que sont les villes les plus peuplées du département. En général, les autres chefs-lieux de cantons font partie de la classe équilibrée (cf Figure n° 16 et 17).

Quelques communes plus petites se discernent en tant que pôles d'emploi, c'est le cas de Golfech avec la centrale nucléaire comme principale employeur ou encore de villages tels que Montaignu-de-Quercy qui comptent en leur sein, le siège d'importantes entreprises ou industries. Les communes appartenant à la couronne péri-urbaine des grandes villes présentent une tendance de forte « résidentialité », elles apparaissent donc en bleu.

Figure n°16 : La concentration d'emploi du Tarn-et-Garonne en 1999 (Moyenne départementale : 0,64)

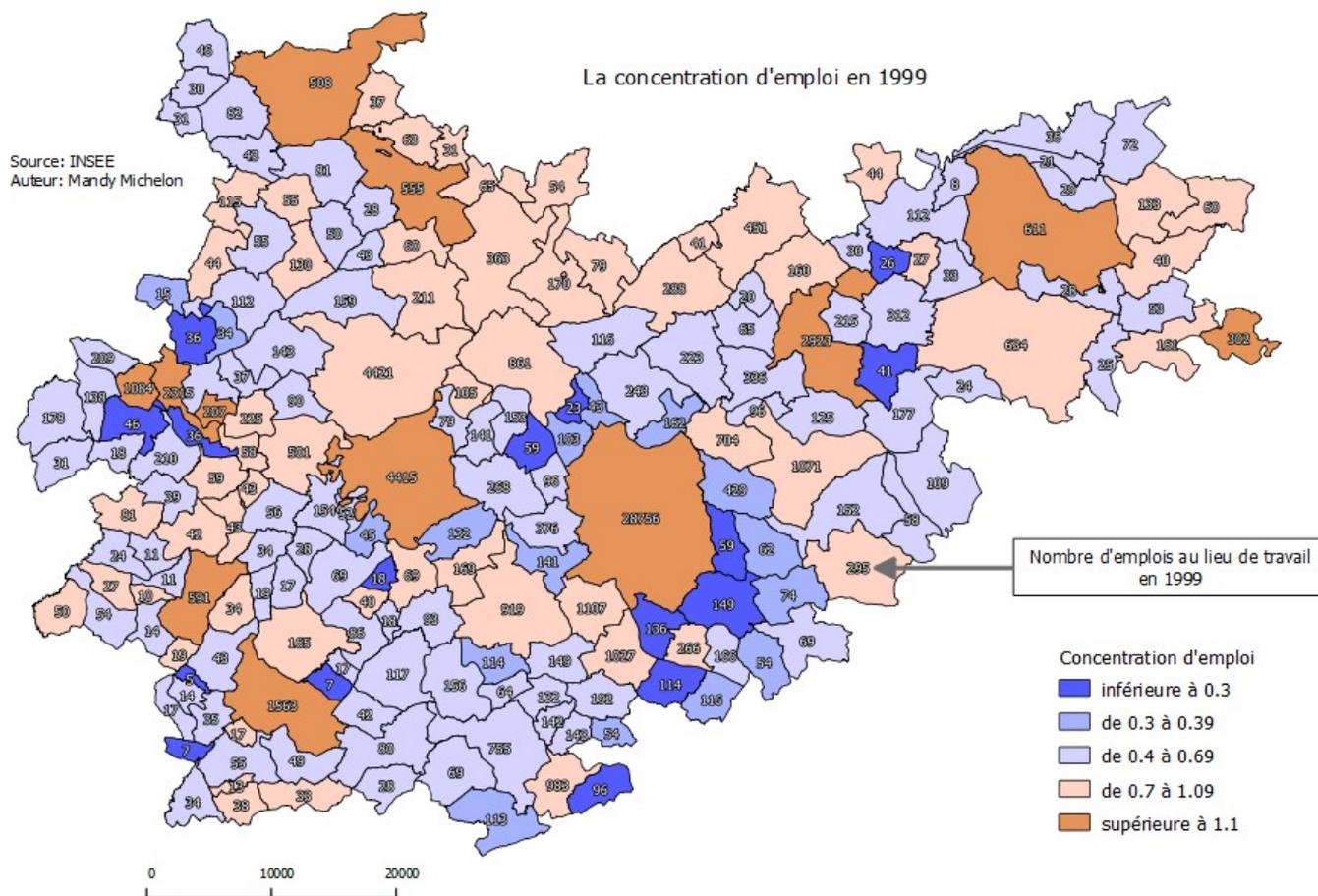
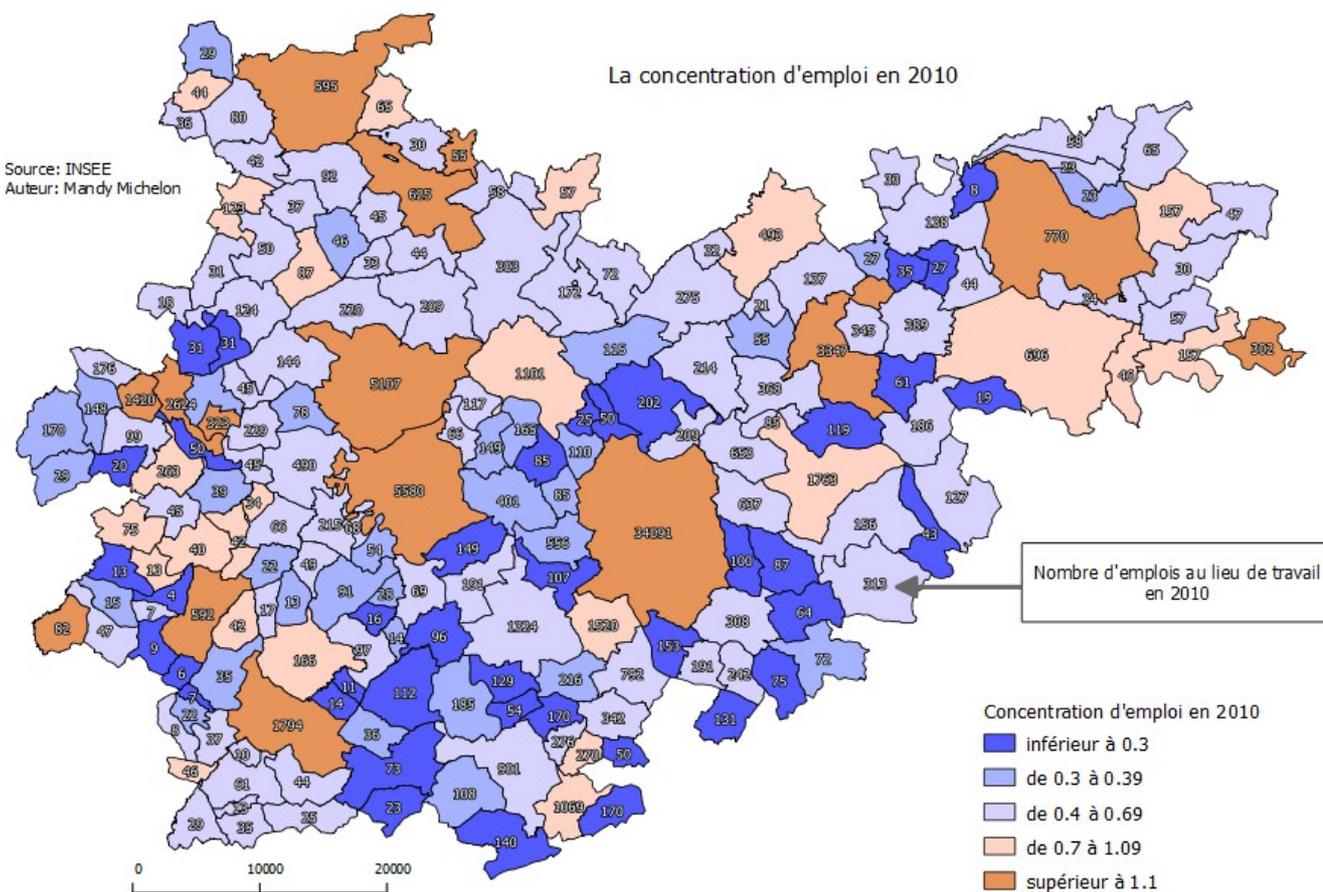


Figure n° 17 : La concentration d'emploi du Tarn-et-Garonne en 2010 (Moyenne départementale : 0,55)



Au regard de ces cartes, le Tarn-et-Garonne affirme des dynamiques territoriales prononcées de résidentialisation. Cela se confirme par une augmentation du nombre de communes appartenant aux catégories inférieures à 0,4 (très résidentielle) entre 1999 et 2010. Ces communes se situent majoritairement dans le sud. Néanmoins, ce phénomène est généralisé en France puisque la localisation du lieu de résidence a tendance à être déconnecté de celui de l'emploi.³¹

Entre 1999 et 2010, une grande partie des pôles d'emploi sont confortés. Ainsi, des communes comme Montauban, Castelsarrasin, Caussade, Moissac, Valence d'Agen ou Beaumont-de-Lomagne, déjà attractives, ont vu leur nombre d'emplois augmenter accentuant le caractère périurbain de leurs territoires environnants. Les communes proches de ces derniers ont donc vu leur indice de concentration d'emploi baisser. Cela est principalement dû à l'accueil en leur sein, de nouveaux actifs ayant un emploi en dehors de la commune (sous-entendu dans les pôles d'emploi principaux). Le sud du Tarn-et-Garonne est particulièrement concerné par ce phénomène. En effet de nombreuses communes appartenant à l'aire urbaine de Toulouse comptabilisent plus de 40 % de leurs actifs travaillant en Haute-Garonne. Pour y remédier, le SCOT de Montauban prévoit à l'échelle de son périmètre de passer d'une moyenne d'un emploi pour 2,33 habitants (diagnostic 2008) à 1 emploi pour 2 habitants, ceci par la création de plus de 12 000 emplois (en production, en agro-alimentaire et en activités tertiaires).

On observe néanmoins que les communes du sud du département offrent un grand nombre d'emplois comparé à beaucoup d'autres communes rurales. Cependant, on peut tout de même parler de résidentialisation car le nombre d'emplois disponibles progresse beaucoup moins vite que l'accroissement démographique, comme en témoigne la concentration d'emploi moyenne départementale entre les deux périodes. C'est là que l'analyse de l'évolution devient finalement plus pertinente, le nombre d'emplois figurant à titre indicatif.

En conclusion le département se périurbanise avec toutes les problématiques que cela implique : déplacements accrus, engorgements des voies de communication, pollutions, dépendance aux énergies fossiles, pertes de surfaces agricoles utiles...

Des évolutions démographiques localisées :

Le département connaît également une dynamique démographique et résidentielle forte. Le pôle urbain de Montauban est actuellement le deuxième de la région en termes de population, il comptait 77 305 habitants en 2009. Sur son ensemble, le département compte à la même date 239 300 habitants.

Au niveau de son évolution démographique, le Tarn-et-Garonne se situe en quatrième place du classement des départements connaissant la plus forte croissance démographique (avec +1,5 % par an entre 1999 et 2009)³². Le département enregistre une hausse de 16 % de sa population entre 1999 et 2009, mais certaines communes placées sur des axes stratégiques observent une expansion allant même de 50 à 100 % sur la même période. Ainsi, les villes les plus importantes du Tarn-et-Garonne semblent profiter des axes de communication autoroutiers (A20/A62) pour alimenter de nouvelles dynamiques démographiques. Le sud du département enregistre depuis 1999 le plus notable essor démographique du département de par sa proximité avec l'agglomération toulousaine. Seules les communes les plus éloignées des axes routiers subissent une perte de population et un solde migratoire bas (cf. Figure n°18 et 20).

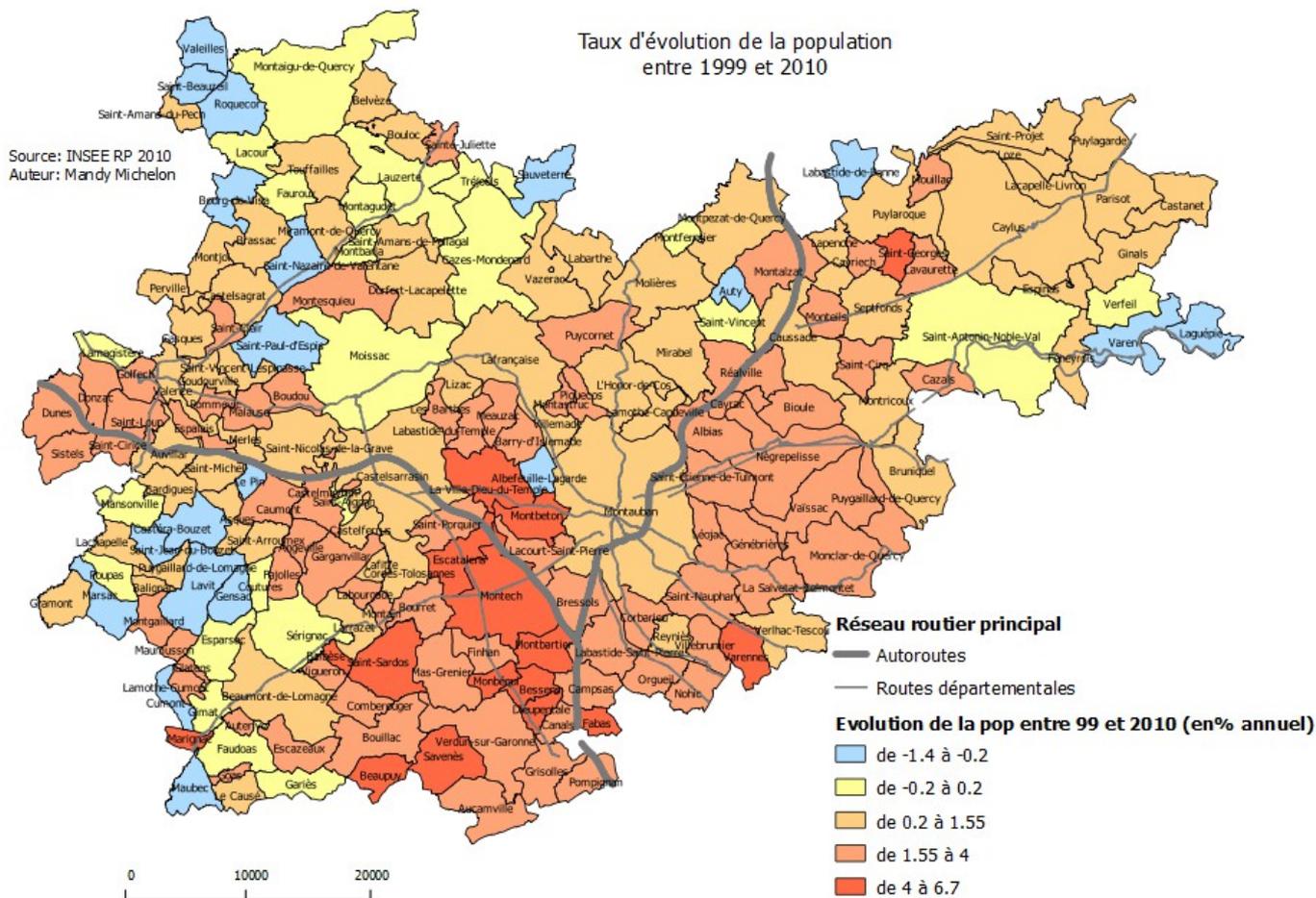
Selon les projections de population à l'horizon 2040 de l'INSEE, les aires urbaines de Toulouse et de Montauban sont appelées à connaître de fortes croissances. Selon le scénario intermédiaire, l'aire urbaine de Montauban passerait de 99 000 habitants en 2007 à 138 000 en 2040 soit une augmentation de 40 %.³³

31 INSEE

32 INSEE Midi-Pyrénées, *Regards sur le Tarn-et-Garonne*, n°30-82, octobre 2012

33 JALID.R, *La densité urbaine : Indicateurs et représentations*, Mémoire de Master, UTM, 2012

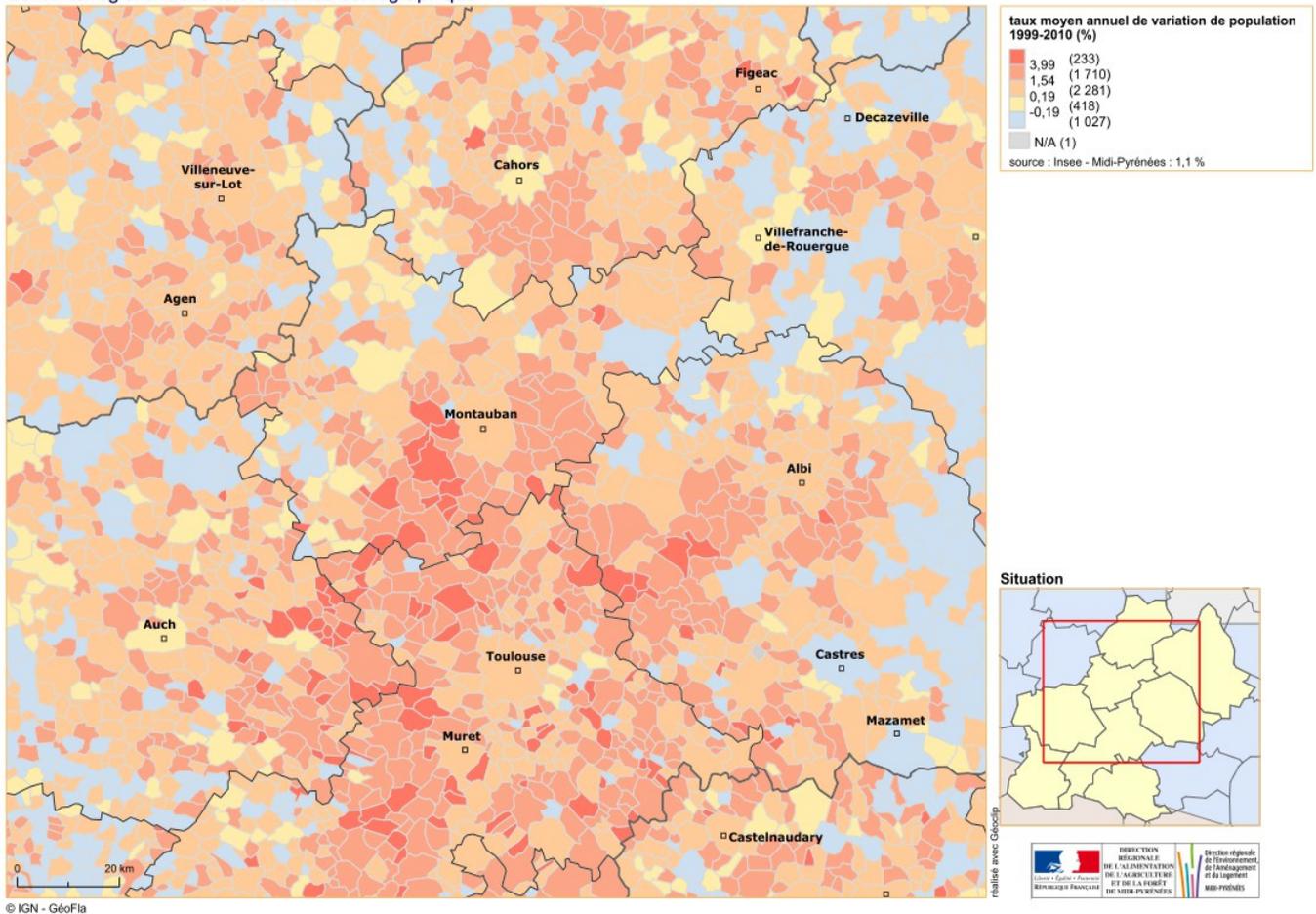
Figure n°18 : L'évolution de la population du Tarn-et-Garonne entre 1999 et 2010



Les communes du sud Garonnais dessinent un territoire qui a connu la plus forte augmentation de population sur la période 1999-2010 (supérieure à la moyenne départementale de 1,55 %), en raison de l'installation de personnes travaillant en Haute-Garonne et attirées par un foncier abondant et abordable. Cette carte fait ressortir en couleurs chaudes, les communes longeant les principaux axes routiers tels que l'A62, l'A20, la RD959, la RD926 ou encore la RD928. Les franges du département les plus enclavées ont enregistré une forte baisse de population sur la période car ce sont des zones hors-influence urbaine. Des communes telles qu'Albefeuille Lagarde ou encore Moissac font figure d'exception en raison d'une urbanisation contrainte.

Figure n°19 : Regard sur l'évolution de la population

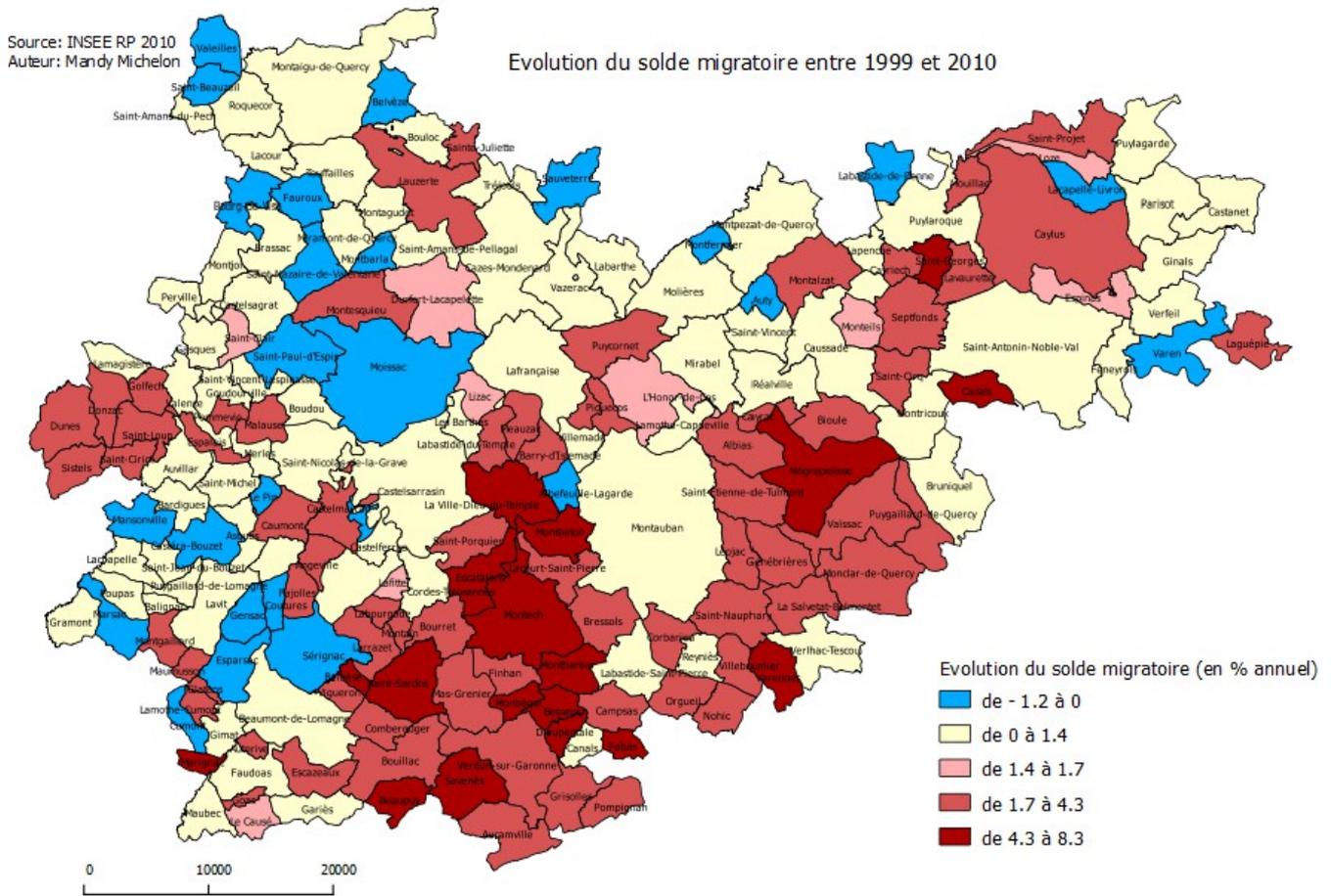
Contexte régional de forte croissance démographique



Ici, nous avons choisi de représenter l'ensemble du Tarn-et-Garonne ainsi que les territoires qui l'entourent afin de mieux appréhender la continuité des tendances repérées. Ainsi, nous pouvons observer que le fort taux d'évolution annuel de la population du sud du département fait partie d'une couronne plus large autour de Toulouse et touchant également des territoires limitrophes tels que le Gers ou le Tarn. On sait également que Montauban dispose de sa propre couronne (cf Figure n°8), notamment à l'Est et qui se poursuit en partie dans le Tarn. Pour la communauté de communes du Quercy Rouergue et Gorges de l'Aveyron (QRGA), le Nord (en orange) est sous influence de l'aire urbaine de Villefranche-de-Rouergue.

En revanche le sud du QRGA perd des habitants en raison d'une population très vieillissante. Il en va de même pour les communes les plus reculées de la Lomagne qui ne sont inscrites sous aucune influence de grands pôles. Le secteur du Pays de Serres connaît aussi une situation d'enclavement de par l'éloignement et l'absence de grand pôle attractif à proximité.

Figure n°20 : L'évolution du solde migratoire du Tarn-et-Garonne entre 1999 et 2010



L'évolution de la population est très forte dans le sud-est du département. Sur les 1,5 % d'accroissement démographique global du département, le solde migratoire représente 1,4 %. C'est donc un facteur déterminant à analyser lorsque l'on veut comprendre la croissance. Les nouveaux arrivants amplifient cette dernière. Les communes appartenant à la couronne du pôle toulousain sont les plus attractives avec une évolution annuelle de plus de 1,7 %.

Certaines communes connaissent un phénomène de fuite de leurs habitants lorsqu'elles se trouvent relativement éloignées des principales villes et non desservies par des axes de communication structurants. Les plus grandes villes quant à elles, connaissent une stabilisation voir une légère diminution de leur solde migratoire au profit de leurs périphéries immédiates. Cela rejoint le constat selon lequel les principales villes des départements ruraux sont boudées par les nouveaux arrivants³⁴. De plus, ces derniers ont majoritairement entre 25 et 39 ans, ce sont des jeunes actifs, souvent des couples avec enfants et qui sont à une étape de leur parcours résidentiels préférentiellement tournés vers de l'accession en maison individuelle avec jardin. Ce modèle idéal participe largement au phénomène d'étalement urbain. Toutefois, la détente spatiale est aussi liée à l'apparition de nouveaux modes de vie et de nouvelles attentes traduites physiquement par un accroissement de la taille des logements, une décohabitation ou encore l'accession facilitée à la maison individuelle.

On en vient donc à la question du foncier dans le département. Beaucoup de personnes travaillant sur Toulouse viennent vivre dans le Tarn-et-Garonne car elles y trouvent des terrains à construire plus facilement et à moindre coût. Pour visualiser cet écart de prix, nous avons mobilisé un site spécialisé dans

34 Charte Agriculture et Urbanisme : pour un développement durable des territoires de Tarn-et-Garonne, janvier 2011.

le prix des terrains constructibles³⁵ à l'échelle nationale, départementale et communale. Les valeurs correspondent au prix moyen des terres qui ont été précédemment vendues dans la zone. Ces valeurs ne sont pas précises puisqu'elles sont calculées à partir d'un rayon de 20 km autour de la commune demandée.

Cependant, il est possible d'avoir le prix moyen des terres constructibles de Haute-Garonne et du Tarn-et-Garonne pour mesurer la différence. Ainsi, le prix moyen des terrains constructibles mis à la vente en Haute-Garonne s'élève à 172€/m² alors qu'il n'est que de 72€/m² pour le Tarn-et-Garonne.

Pour avoir une idée plus fine des contrastes, quelques communes de l'axe Toulouse-Montauban (et en dehors) sont représentées dans le tableau ci-dessous.

Figure n°21 : Le prix moyen des terres constructibles en 2014

Communes (20 km autour de)	Prix moyen des terres constructibles (en €/m ²)
Blagnac	197
Toulouse	196
Tournefeuille	196
Colomiers	195
Grenade	175
Grisolles	141
Dieupentale	120
Verdun-sur-Garonne	113
Labastide-Saint-Pierre	107
Bressols	95
Montech	92
Montauban	80
Montbeton	79
Castelsarrasin	71
Nègrepelisse	69
L'Honor-de-Cos	68
Moissac	62
Lauzerte	25

On remarque que les prix du foncier dans les villes proches de Toulouse sont beaucoup plus élevés que ceux du Tarn-et-Garonne. Plus on s'éloigne de Toulouse et plus les prix s'abaissent et deviennent attractifs.

Mais au-delà de l'aspect simplement foncier, l'étalement urbain est aussi le fruit d'une recherche d'un cadre de vie jugé plus calme et plus agréable que celui de la ville.³⁶

Cette forte migration en direction du Tarn-et-Garonne a fait enfler le nombre de résidences principales avec une augmentation de 22,1 % depuis 1999 contre 13,6 % au niveau national.

35 www.terrain-construction.com

36 Toulouse Agri Campus, *Quel monde rural voulons-nous pour demain ?*, novembre 2013.

Figure n°22 : L'évolution du parc de résidences principales entre 1999 et 2009

Fort développement du parc de résidences principales
Parc de logements par catégorie au 1^{er} janvier 2009 et évolution entre 1999 et 2009

Catégorie de logement	Tarn-et-Garonne		Midi-Pyrénées		France de province		
	Nombre	part (%)	Évolution 1999-2009	part (%)	Évolution 1999-2009	part (%)	Évolution 1999-2009
Résidences principales	100 246	84,7	22,1	81,8	19,0	82,0	13,6
Résidences secondaires*	7 305	6,2	10,3	10,5	9,7	11,0	7,3
Logements vacants	10 817	9,1	45,6	7,7	21,5	7,0	19,1
Ensemble	118 367	100,0	23,1	100,0	18,1	100,0	13,3

* y compris les logements occasionnels

Sources : Insee - Recensements de la population, exploitation principale

Les résidences secondaires dans ce département se situent dans des zones bien spécifiques, présentant des caractéristiques patrimoniales et architecturales historiques (Nord-Est et Nord-Ouest du département).

Après nous être intéressés à des tendances et des évolutions sur du long terme, nous allons à présent étudier la dynamique résidentielle du département sur une période plus courte et plus récente.

On entend par migration résidentielle récente, le nombre de personnes ayant emménagé il y a moins de cinq ans dans leur logement (par rapport à l'année 2010 : INSEE). La figure n° 23 illustre donc la part des ménages installés il y a moins de cinq ans dans leurs logements par rapport à l'ensemble des ménages en 2010. Un bémol doit toutefois être apporté. En effet, sont également comptabilisées les personnes qui ont changé de logement tout en restant dans les limites de leur commune. Les données sur la provenance des nouveaux habitants ne sont pas disponibles par l'INSEE en raison d'un changement de questionnaire d'enquête. Effectivement, la question « où habitiez-vous cinq ans auparavant ? » a été remplacée par « Habitez-vous ce logement l'année dernière ? » ce qui gomme une éventuelle analyse des flux de population entre territoires.

Les communes attractives, suivant les principaux axes routiers du département, sont celles qui connaissent la plus forte part d'arrivants nouvellement installés (de +37 à +54 %). Les villes les plus importantes du département connaissent une part de ménages nouvellement installés, supérieure à 34 % en 2010. C'est par exemple le cas de Montauban, Castelsarrasin, Caussade et Valence d'Agen.

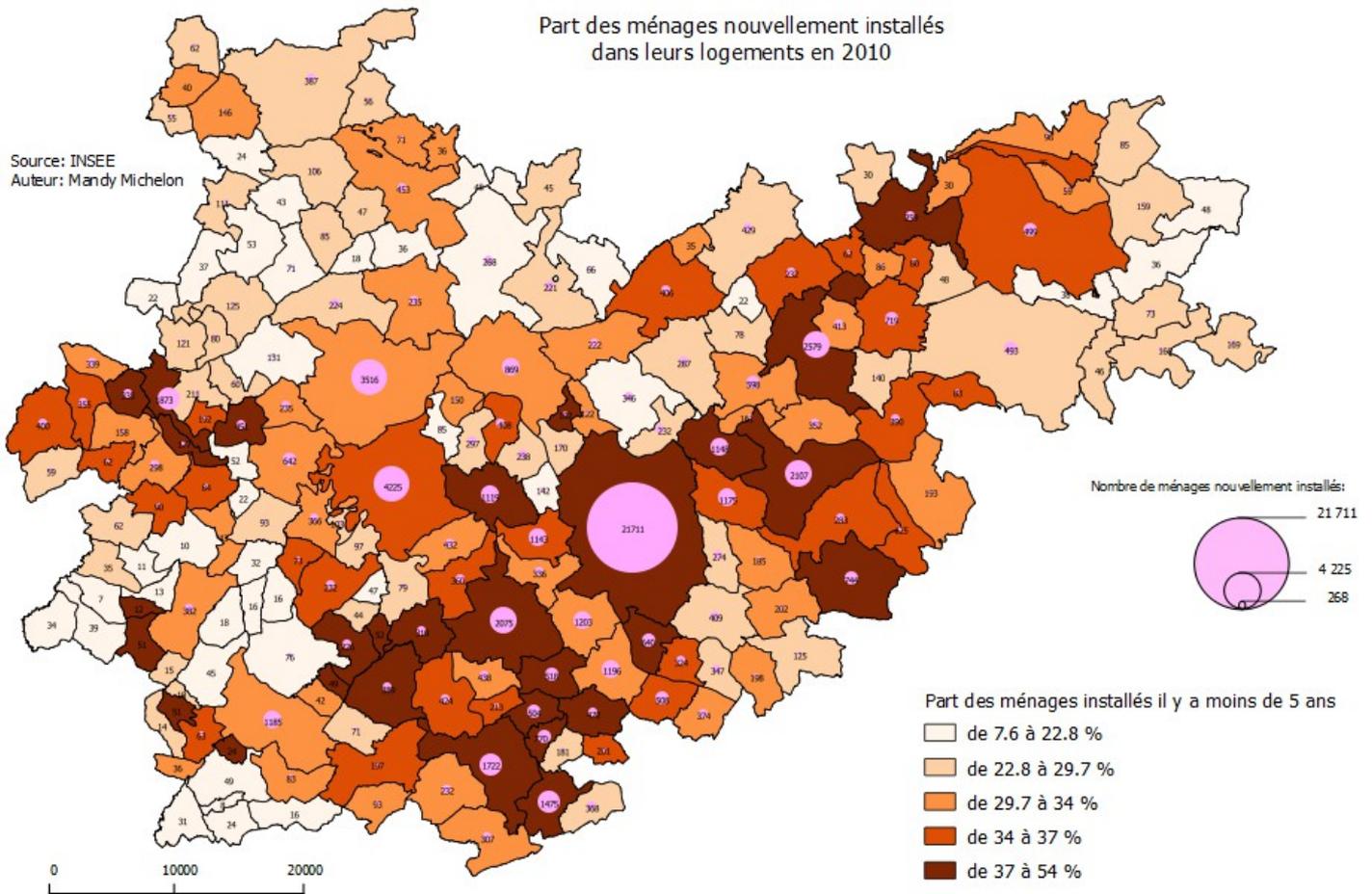
Lorsque les ménages s'agrandissent, on constate souvent leur départ vers des communes plus rurales. Les villes sont donc des lieux de passage, la population ne s'y fixe pas pour du long terme.

Il est possible d'avancer que les communes disposant d'un parc locatif quasi inexistant (ex : Léojac) connaissent moins de Turn-over donc de ce fait moins de nouveaux habitants.

Une grande partie des nouveaux habitants du Tarn-et-Garonne vient du département lui-même. Il y a donc une rotation intra-départementale de la population. Effectivement d'après l'INSEE, les nouveaux arrivants proviennent pour 40 % du département même, pour 22 % de la région (dont 72,5 % de la Haute-Garonne) et pour 30 % de la France entière.³⁷

³⁷ D'après les chiffres de 2007.

Figure n°23 : La part et le nombre de ménages nouvellement installés en 2010



Les territoires, dont la part de ménages installés il y a moins de cinq dans leurs logements est la plus forte, ont à développer leurs offres en équipements et en services afin de satisfaire une plus forte demande. Un manque d'anticipation de la part des collectivités peut entraîner de graves conséquences fonctionnelles.

La population et l'accès aux services :

Malgré sa faible étendue, le Tarn-et-Garonne compte 52 pôles de services qui offrent à la population au moins la moitié des équipements de la gamme de proximité (école primaire, épicerie, médecin généraliste, la poste...). Ils sont en grande partie concentrés le long des axes routiers, l'A20 et l'A62 où se concentre la population. 81 % des tarn-et-garonnais vivent dans une commune « pôle de services de proximité » : c'est la proportion la plus élevée de la Région (78 %) après la Haute-Garonne³⁸. Les neuf pôles de services à la population dits pôles « intermédiaires » (ex : collège, supermarché, spécialistes de santé, Trésor public...), sont bien répartis. Le Nord-Ouest du département dépourvu de pôles intermédiaires peut accéder rapidement aux pôles des départements voisins : Moncuq dans le Lot ou Villeneuve-sur-Lot dans le Lot-et-Garonne. Les services supérieurs (ex : lycée, maternité...) sont quant à eux tous situés au centre du département (Montauban, Castelsarrasin et Moissac). Le temps d'accès à ces équipements peut dans certains cas être élevé (supérieurs à 30 minutes pour les établissements de santé par exemple).

Toutefois, malgré la relative bonne couverture du département en termes de services, un risque de sous-équipement peut apparaître de par l'intensité du phénomène d'accueil des nouveaux résidents. Effectivement, certains territoires adoptent une stratégie d'accueil de la population sans réellement anticiper ces nouveaux besoins (services de proximité et intermédiaire, d'équipements et d'infrastructures). Ainsi, certains territoires du Tarn-et-Garonne sont aujourd'hui sous-équipés ou en instance de l'être dans un contexte où le développement départemental est amené à se poursuivre, notamment avec l'impulsion de projets d'envergures sur le territoire.

³⁸ INSEE Midi-Pyrénées, *Regards sur le Tarn-et-Garonne*, n°30-82, octobre 2012

C) Un mouvement appelé à se poursuivre avec l'apparition de projets structurants

La DDT a pour rôle d'accompagner les grands projets départementaux d'envergure métropolitaine. Le sud-est du Tarn-et-Garonne va continuer à connaître de nombreux bouleversements dans les années à venir avec l'implantation d'infrastructures qui auront des impacts territoriaux importants. Ces grandes constructions sont amenées à affirmer le rôle de porte d'entrée nord de la métropole régionale. Arrêtons-nous un instant sur ces projets phare.

Le grand sud logistique :

Cette Zone d'Aménagement Concerté de 440 hectares se situe sur trois communes du sud du département : Montbartier, Labastide St Pierre et Campsas. C'est un espace stratégique aux portes de Toulouse et desservi par une ligne ferroviaire (et par un embranchement privé jusqu'à la zone) et deux autoroutes.

Elle est gérée aujourd'hui par un syndicat mixte composé du Conseil Général 82 et des 3 communes concernées.

Le grand sud logistique est en cours de réalisation, il est présenté aujourd'hui comme une future zone d'emplois et d'installation de grandes entreprises industrielles ou de logistiques. Ce sont en tout 1 000 emplois de prévu et 4 à 6 000 lors de la mise en service de la LGV. Actuellement et depuis 2011, seule une grande entreprise y est implantée (Les mousquetaires-Intermarché). Toutefois, celle-ci engendre un trafic de véhicules lourds et légers important. Ces flux sont bien absorbés par l'A20, l'A62 et la route départementale (RD820). Cependant, lorsque d'autres entreprises viendront s'y installer, les voies secondaires risquent d'être engorgées par un trafic massif de marchandises, le système de mobilités est donc à repenser. Des modes alternatifs à la voiture sont à prévoir par le syndicat mixte (co-voiturage, transports collectifs et déplacement doux) mais pour l'instant ces propositions sont encore en cours de réflexion.

La zone est présentée comme offrant une plus-value pour les entreprises car elle se situe dans un environnement « vert » à la campagne. Les gestionnaires de cette ZAC ont créé une charte paysagère et environnementale afin d'impacter le moins possible le paysage et les continuités écologiques. Des pistes cyclables ont également été aménagées. Afin de vérifier toutes ces bonnes intentions, une visite sur place m'a été nécessaire. En interrogeant les Chargés de Projets Aménagement (CPA) de Castelsarrasin, il a été pointé que ce vaste terrain était à l'origine constitué de parcelles agricoles. Le groupe Intermarché a pour l'instant consommé une partie de l'espace réservé sur la commune de Montbartier. Ceci ne pose pas de problème car la commune connaît une très importante avancée de friches, les agriculteurs laissant leurs terres à l'abandon. Une étude (mairie+DDT) est en cours pour identifier les causes du retrait agricole mais la qualité de la terre pourrait être une bonne explication. Effectivement, le sol est pauvre, la vigne y est la principale culture.

Pour revenir à la ZAC, celle-ci n'est pas reliée à la commune de Montbartier, elle communique directement avec l'A20. Il n'est pas non plus possible d'y venir en vélo (pour les employés qui habitent la commune) car les routes ne sont pas adaptées. Le cheminement de la piste cyclable n'est pas visible, c'est actuellement un chemin de terres pentu avec des trous et de la broussaille. Aucun traitement qualitatif n'a encore été réalisé. La ZAC n'est accessible qu'en voiture car elle est entièrement grillagée, ce qui constitue une rupture pour les habitants, pour les employés mais surtout pour la faune locale (cf. Figure n°24).

Figure n°24 : La ZAC Grand Sud Logistique, vue de la piste cyclable de Montbartier



Source : Mandy Michelon (avril 2014)

La ligne à grande vitesse, un impact et des retombées à maîtriser :

Le sud du Tarn-et-Garonne est directement impacté par les projets du groupe GPSO (Grands Projets du Sud-Ouest) chargé du tracé et de la réalisation de la LGV Bordeaux-Toulouse. Les communes concernées par le tracé vont avoir à faire face à des nuisances sonores, visuelles, paysagères et agricoles, d'autant que la LGV passe sur les meilleures terres du Tarn-et-Garonne (arboriculture, grandes cultures irriguées et AOC de Fronton). Le tracé de la LGV impacte en moyenne 2 % de la SAU (Surface Agricole Utile) disponible, pour chaque commune traversée. Ce sont en tout 172 exploitations affectées, soit 655 hectares. D'après la CDCEA (Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles) du Tarn-et-Garonne dans son enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (juin 2013), une infrastructure ferroviaire peut toucher l'activité agricole à différents niveaux : évidemment en termes de consommation et d'artificialisation de terres arables mais pas seulement. Le passage de la ligne peut engendrer des coupures de terres agricoles et des démembrements. Cela nécessite une réorganisation parcellaire importante, voire une expropriation totale des exploitants.

Dès lors, la difficulté pour les services de l'État du Tarn-et-Garonne est de faire vivre un double discours, celui de la nécessité d'une LGV fortement consommatrice de bonnes terres agricoles et celui que porte la CDCEA (présidée par le directeur de la DDT) en termes de protection des espaces agricoles.

Une convention entre la SAFER et RFF (maître d'ouvrage) a été signée afin de mettre en réserve les surfaces agricoles et forestières situées à proximité des futures emprises. RFF finance les acquisitions de la SAFER. Ces achats de terres agricoles constitueront un stock (réserve) afin de compenser les prélèvements fonciers générés par la LGV. Cette démarche permet à termes de faciliter la restructuration des exploitations agricoles affectées.

Une procédure de réaménagement foncier est engagée par le Conseil Général du 82 afin de reconstituer des exploitations agricoles à l'échelle communale voire intercommunale et de garantir aux agriculteurs des terres de qualité agronomique égale ou supérieure à celles qu'ils auront perdues. Un important mouvement de redistribution de foncier agricole va s'opérer à l'échelle intercommunale.

Des projets urbains sont en cours de construction afin de préparer les territoires à l'arrivée de la LGV et aux transformations que cela suppose en termes de développement. Pour Montauban, l'arrivée de la LGV a bouleversé les prévisions de croissance de la ville. En effet, la tendance avant le projet était à un développement dirigé vers le Nord. Désormais, le développement et les projets urbains se concentrent au

sud de la ville (Bressols, Montbartier). Une ZAD (Zone d'Aménagement Différé) portée par la Communauté d'agglomération de Montauban, a été prévue. Elle devrait constituer un nouveau quartier de Montauban qui reliera la nouvelle gare au centre-ville. À ce stade aucun projet urbain n'a été arrêté. Une réflexion sur l'accès à la gare a été engagée par le comité gare composé de la DDT, de la Communauté d'Agglomération du Grand Montauban, du Conseil général 82, de la CCI et de RFF). Effectivement, il a été démontré qu'il existait un avantage pour les habitants des communes du Nord de Toulouse à venir prendre le TGV à Montauban plutôt qu'à Toulouse en termes de facilité et de temps d'accès.

Une réflexion sur les possibles retombées économique-touristiques dans le nord-est du département (Pays Midi-Quercy) a aussi été engagée par RFF et la CCI du 82.

Cependant, pour la plupart des communes du sud en fort développement, *« les élus ont du mal à réaliser que d'ici peu de temps ils vont avoir affaire à des pressions encore plus fortes avec la LGV »*³⁹ de type économique mais aussi pavillonnaire.

Cette absence de vision du développement sur le long terme fait écho à un manque de culture de projet sur la majorité du département (seul le Pays Midi-Quercy a une véritable culture de projet)⁴⁰.

La nouvelle gare LGV de Bressols, vers un nouveau morceau de ville :

La nouvelle gare TGV est prévue à l'horizon 2022 au sud de la commune de Montauban. Elle devrait accueillir 1 413 000 usagers par an (soit 6 500 voyageurs par jour)⁴¹. Son emprise totale (gare+parking) sera de 2,3 hectares.

Cet aménagement majeur va entraîner physiquement de profonds impacts à différentes échelles : locale (impact direct du tracé et de la gare, projet urbain), infra-départementale (par effet d'entraînement socio-économique, de diffusion et de réorganisation des déplacements).

Plusieurs enjeux ressortent de la création d'un tel équipement sur le département. Ces enjeux avant tout de l'ordre de l'aménagement du territoire et de l'organisation des transports.

Actuellement, le terrain où sera implantée la gare est peu aménagé ce qui permettra d'offrir de la place à de nouveaux projets dont les orientations ne sont pas encore arrêtées. Cependant il existe une volonté politique forte visant à la mise en place d'un échangeur autoroutier dans le but de rendre accessible la gare par les automobiles. En parallèle, un système de transport multi-modale est à l'étude afin de favoriser l'accès au centre de Montauban par les transports en communs (ligne de bus) et les mobilités douces (pistes cyclables). Le PDU de la communauté d'agglomération du Grand Montauban va être revu dans ce sens.

De nouveaux résidents devraient affluer dans une zone située à moins de 30 minutes en voiture de la gare de Bressols.⁴² Donc de nouvelles pressions foncières avec risque de mitage pourraient apparaître dans le sud du département pourtant déjà touché par ce problème. Pour éviter cela, la DDT préconise de diriger cette dynamique vers les pôles urbains existants, de densifier autour des gares desservies et des pôles d'emplois. Cependant la mairie de Montauban prévoit tout de même de créer un nouveau quartier (ZAD) en continuité avec Albasud, supprimant de ce fait encore davantage d'espaces agricoles.

En termes d'impacts économiques, la gare de Bressols pourrait tout aussi bien entraîner une attractivité des entreprises avec la mise en réseau de grands pôles d'emplois (Toulouse, Bordeaux, Bayonne) ou au contraire une fuite des actifs du pôle de Montauban vers ces autres villes. Une tertiarisation de l'emploi peut également survenir ainsi que l'implantation d'une population plus qualifiée et à plus hauts revenus.

Les projets qui accompagneront la réalisation de la LGV pourront également impacter les espaces naturels et notamment la forêt de Montech (déjà visée par de nombreux dossiers).

39 Propos recueillis lors d'un entretien avec la DTA de Montauban

40 Sentiments recueillis lors d'une discussion avec des agents du SCADT

41 D'après RFF et expertise du CETE

42 D'après le scénario du SCOT de Montauban

Des risques et des opportunités se dessinent. Des opportunités de développement économique, accompagné d'une possible densification des centres ou des points de desserte, résident lors des réflexions de projet. La mise en place d'un réseau de transport multimodal pourrait également être facilitée suite à la mise en service de la ligne TGV. Toutefois ne peut être exclu l'émergence de nouveaux risques, par exemple une éventuelle évasion de certains actifs hors du département ou encore l'accentuation des phénomènes actuels d'étalement.

D) Les répercussions spatiales du processus de périurbanisation

Pour analyser les répercussions spatiales de l'étalement et de la croissance urbaine qui ont eu lieu dans le département au cours des dix dernières années, différents indicateurs ont été mobilisés.

Pour mesurer la pression urbaine, l'analyse de l'évolution du nombre de résidences nous a semblé pertinent. Elle permet d'avoir une vision (même partielle) du dynamisme résidentiel de certains territoires. L'évolution de la consommation d'espaces a pu être visualisée en mobilisant la transformation de la tache urbaine et l'évolution de la SAU moyenne déclarée (PAC) par commune.

Un travail d'analyse des évolutions agricoles a également été envisagé. Nous allons étudier, à travers des cartes, le phénomène de concentration des exploitations, le lien entre l'installation de jeunes agriculteurs et le prix du foncier agricole, la dimension économique des exploitations et enfin les conflits entre nouvelles constructions et pertes de surfaces agricoles.

Il convient de noter que la plupart des analyses ont été basées sur des évolutions ce qui peut fausser certains comportements (en raison d'écarts entre petites valeurs qui créent de fortes variations). En effet, certains territoires vont faire partie d'un même groupe alors que les situations y sont totalement différentes. Toutefois, cet exercice permet de visualiser des tendances et de pointer de nouvelles dynamiques territoriales.

La mesure de la pression urbaine :

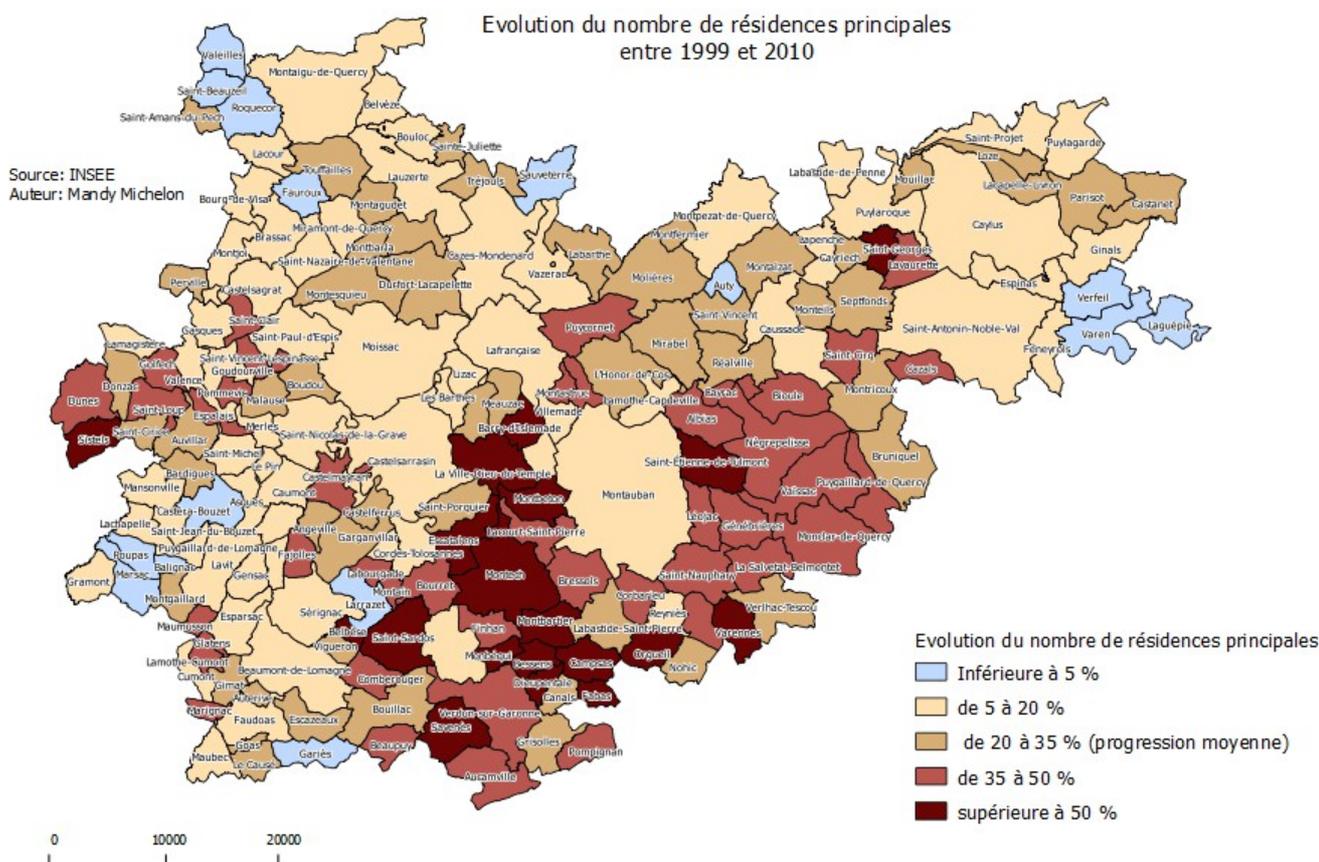
Entre 1999 et 2010 certaines communes du sud du département ont vu leur nombre de résidences principales augmenter de plus de 50 % (cf. Figure n°25). Bessens, Montbeton, Fabas, Montbartier et Dieupentale ont même quasiment doublé (+ de 80 %). Pour ces deux dernières, la présence en leur sein d'une gare TER, les reliant en moins de 30 minutes à Toulouse ou à Montauban accroît encore leur attractivité.

Seules 6 communes du département (les plus vieillissantes) ont subi une baisse de leur nombre de résidences principales ce qui signifie une forte part de vacance ou encore un nombre de résidences secondaires important.

Les communes qui ont perdu de la population sur la période (cf Figure n°18) sont sensiblement les mêmes que celles qui ont eu une très faible progression de résidences principales (Pays de Serre, Lomagne et les 3 communes du QRGa fortement vieillissantes). Albefeuille-Lagarde a connu une baisse de sa population durant la période mais présente un nombre de résidences principales en faible progression, cela peut signifier une décohabitation des ménages.

En définitive, les principales villes connaissent une faible progression de leur nombre de résidences principales alors que dans leurs périphéries cet indicateur augmente plus rapidement, avec un pic prononcé pour les communes du sud.

Figure n°25 : L'évolution du nombre de résidences principales entre 1999 et 2010 en Tarn-et-Garonne



La pression urbaine peut également se mesurer à travers la tache urbaine et plus particulièrement à travers son évolution dans le temps (cf. Figures n°26 et 27). La Dreal (Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement) mesure cette tache à l'aide d'un tampon (cercle) de 40 mètres autour du centre de la parcelle. On visualise donc une continuité du bâti de 80 mètres.

Grâce aux données de la Dreal Midi-Pyrénées, nous avons donc pu recueillir une image tendancielle de la situation Tarn-et-garonnaise. Le sud se démarque clairement par une forte progression annuelle de la superficie de la tache urbaine, notamment sur Montauban et sa périphérie. On observe aussi un effet « pôles », comme en témoignent les nouvelles couronnes de Moissac, Castelsarrasin, Beaumont-de-Lomagne, Valence d'Agen et Caussade. Beaucoup de ces communes ont connu un taux d'évolution de leur tache urbaine supérieur à 1,21 % par an (correspondant à la médiane départementale).

La médiane régionale est, quant à elle, située autour de 0,99 % annuel ce qui traduit une plus forte dynamique par étalement du bâti dans le Tarn-et-Garonne que dans d'autres départements de Midi-Pyrénées. En utilisant les mêmes classes, on peut voir sur ces deux cartes que la dynamique du Tarn-et-Garonne s'inscrit en fait dans la continuité de celle radioconcentrique de Toulouse.

Au niveau régional, on observe que Montauban est la seule préfecture départementale à s'étendre aussi fortement (évolution de la tache urbaine supérieure à 1,52 % par an). Toutefois, ce sont bien les couronnes périphériques des pôles qui ont eu les évolutions les plus fortes sur la période.

Figure n°26 : L'évolution de la tache urbaine du Tarn-et-Garonne entre 1999 et 2009

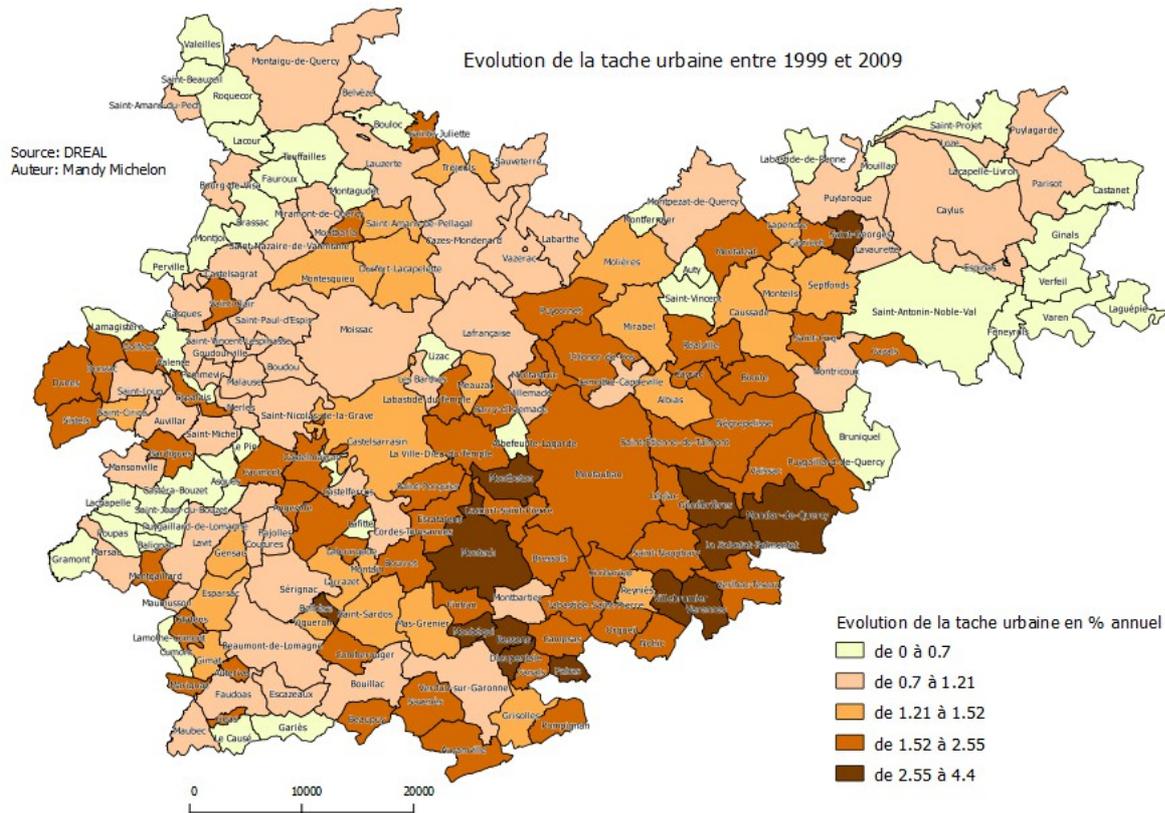
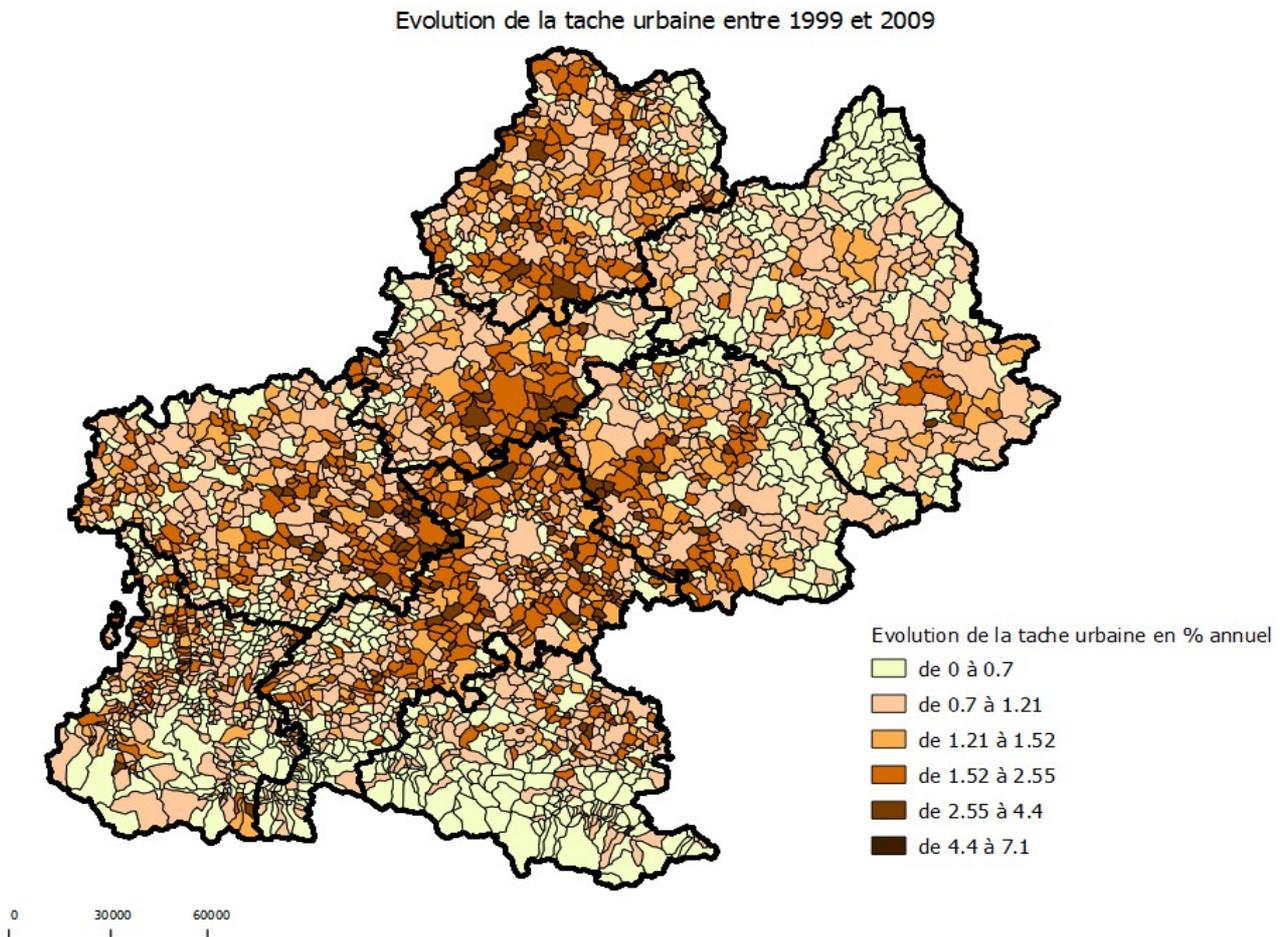


Figure n°27 : L'évolution de la tache urbaine régionale entre 1999 et 2009

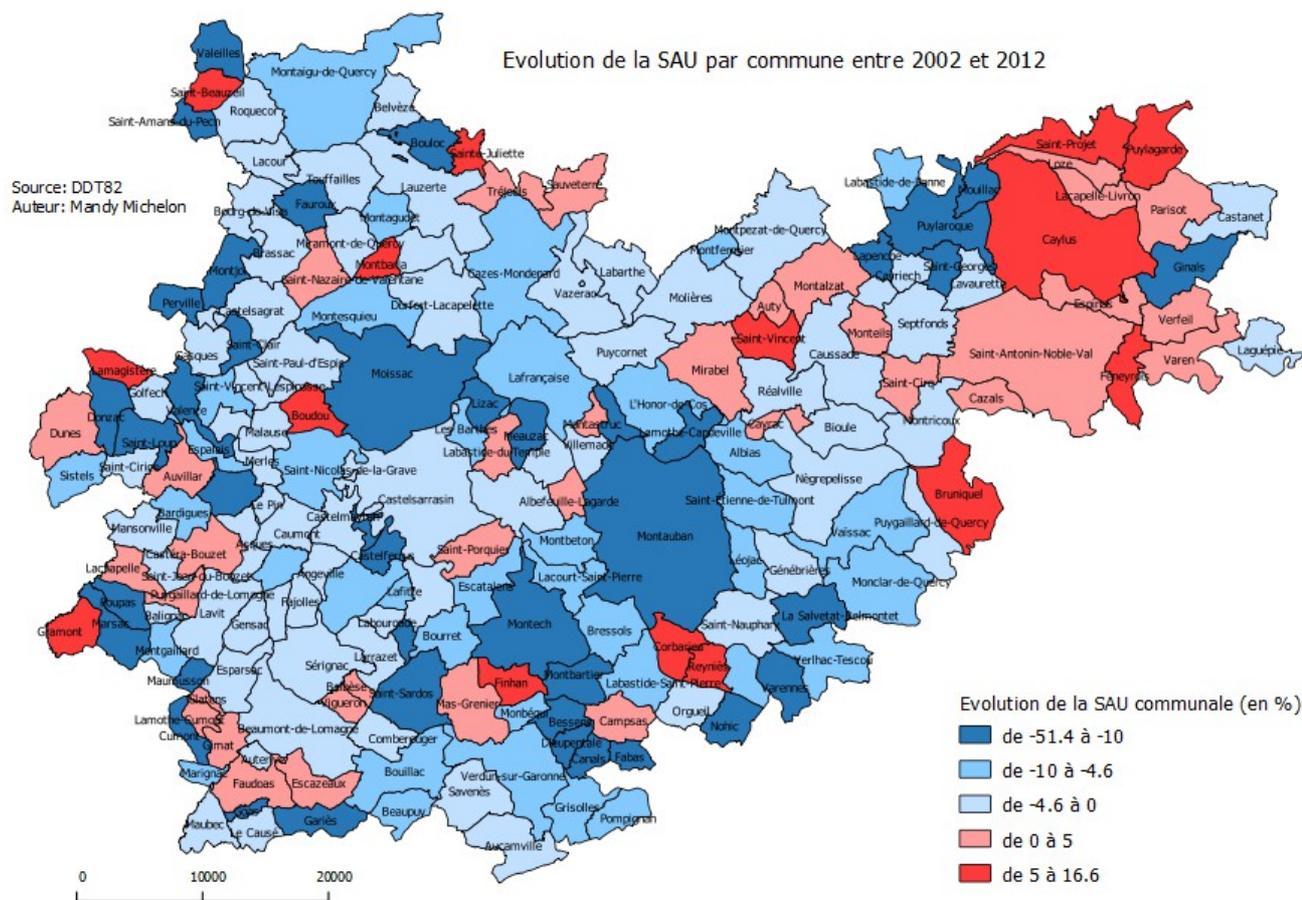


La progression de la tache urbaine a des répercussions sur la SAU déclarée communale. Celle-ci est en baisse sur l'ensemble du département entre 2002 et 2012 (cf. Figure n°28). Cette baisse peut-être due à la déprise agricole ou bien à l'extension de la tâche urbaine, c'est-à-dire du bâti. Cette carte ne permet pas de différencier ces deux moteurs.

Une large part du territoire du Quercy Rouergue Gorges de l'Aveyron (QRGA) présente une SAU en augmentation. Ces évolutions positives ne représentent pas la création de nouveaux espaces agricoles. Elles s'expliquent par le fait que l'élevage caprin y est fortement représenté en raison de la topographie et de la présence de bois. Sur ce territoire on retrouve donc une surface importante de landes et de bois pâturés ainsi que de grandes surfaces en herbe. Or, ces espaces nécessaires pour l'élevage (en extensif) n'étaient pas déclarés à la PAC en 2002. Il faudra attendre 2008 pour que les surfaces en herbe soient intégrées aux DPU (Droits à Paiement Unique) ce qui explique ce phénomène d'accroissement fictif de la SAU. Pour rappel, les DPU sont des aides découplées de la PAC. Le découplage est basé sur un principe d'aides allouées non plus à la quantité produite mais à la surface. Les vignes et vergers ont été des cultures admissibles au DPU avec la réforme de la PAC de 2010.

Toutes les autres taches rouges (hors élevage) peuvent signifier la présence de vignes et vergers déclarés à la PAC à partir de 2010 mais qui existaient déjà auparavant. La carte est donc légèrement faussée, il ne peut y avoir de création de SAU assolement, la SAU d'une commune reste à peu près identique ou en baisse au fil du temps. L'évolution de SAU moyenne en Tarn-et-Garonne est de -4,6 % entre 2002 et 2012.

Figure n°28 : L'évolution de la SAU déclarée moyenne par commune entre 2002 et 2012



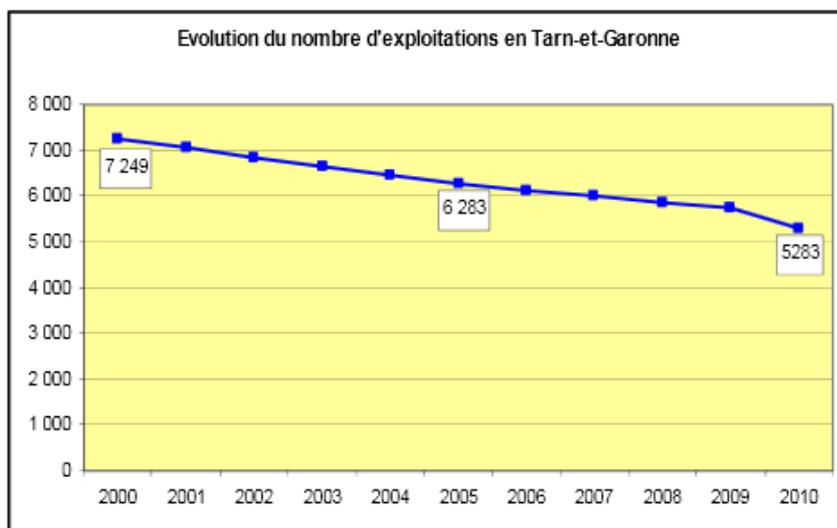
La dynamique agricole du Tarn-et-Garonne :

- **La concentration des exploitations.** Pour caractériser la concentration des exploitations, deux indicateurs ont été mobilisés : l'évolution du nombre d'exploitations entre 2000 et 2010 ainsi que l'évolution de la SAU moyenne par siège d'exploitation sur la même période.

Entre 2000 et 2010, le nombre d'exploitations est en forte baisse sur la totalité du département (-27 %), il a diminué plus vite qu'en région (-21 %). Seules 5 communes ont connu une progression annuelle positive plus ou moins forte (de +0,6 à + 6,7 %).⁴³(cf Figure n°30)

Figure n°29 : L'évolution du nombre d'exploitations entre 2000 et 2010 en Tarn-et-Garonne

2 – 1 Evolution du nombre d'exploitations depuis 2000.



En 2010, avec 47 600 exploitations, Midi-Pyrénées est la région qui compte le plus grand nombre d'exploitations au niveau national. 11% d'entre elles sont Tarn- et- Garonnaises.

DRAAF (SRISET) : Enquêtes Structure 2007 et actualisation recensement agricole 2010

La diminution touche surtout les exploitations de petite ou moyenne taille (moins de 100 hectares) alors que les exploitations de plus de 100 hectares de SAU (grandes exploitations) ont augmenté d'environ 62 % entre 2000 et 2010.⁴⁴

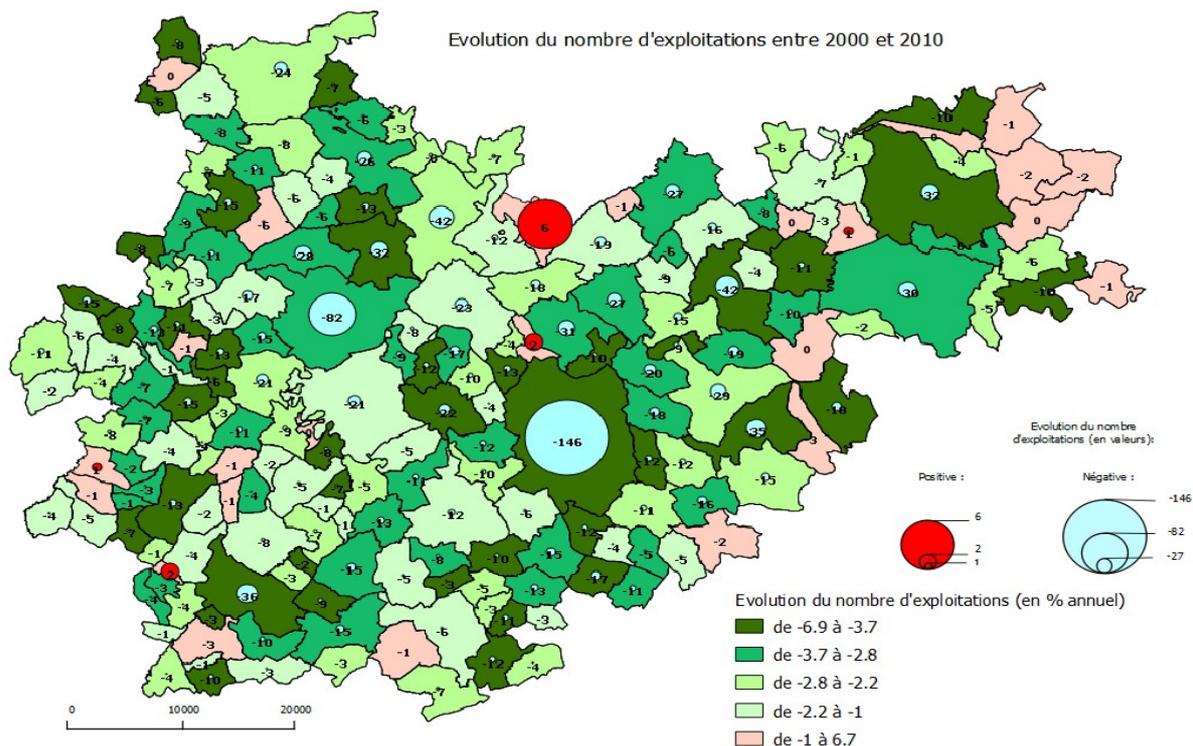
Les diagrammes permettent d'apporter plus de précision sur l'intensité de la baisse en valeur absolue. On observe que les évolutions positives (ou les faibles diminutions) concernent de très petites communes. En définitive, la baisse est globale et généralisée, aucune tendance territoriale ne s'en dégage.

La SAU (Surface Agricole Utile) moyenne des exploitations a majoritairement augmenté entre 2000 et 2010 (sauf pour 19 communes) (cf Figure n°31). La croissance de la taille moyenne des exploitations (en SAU) est corrélée par une baisse du nombre d'exploitations. Il peut y avoir une augmentation de la SAU du fait des remembrements de parcelles agricoles. Effectivement, certains agriculteurs sur le départ vendent leurs parcelles à d'autres producteurs (qu'ils soient voisins ou non) ce qui a pour effet d'agrandir la surface des exploitations et de créer des mouvements fonciers. Les raisons en sont économiques dans un contexte où plus les surfaces cultivées sont grandes et plus les exploitations sont viables. L'évolution de l'assolement, avec une tendance aux grandes cultures est aussi un élément à prendre en compte pour expliquer ce phénomène. Les communes en bleu ont une SAU moyenne en baisse ou en très légère augmentation, c'est le cas pour une petite partie des territoires à l'ouest du département.

⁴³ DDT du Tarn-et-Garonne, *Données agricoles et rurales*, Fiche départementale 2013

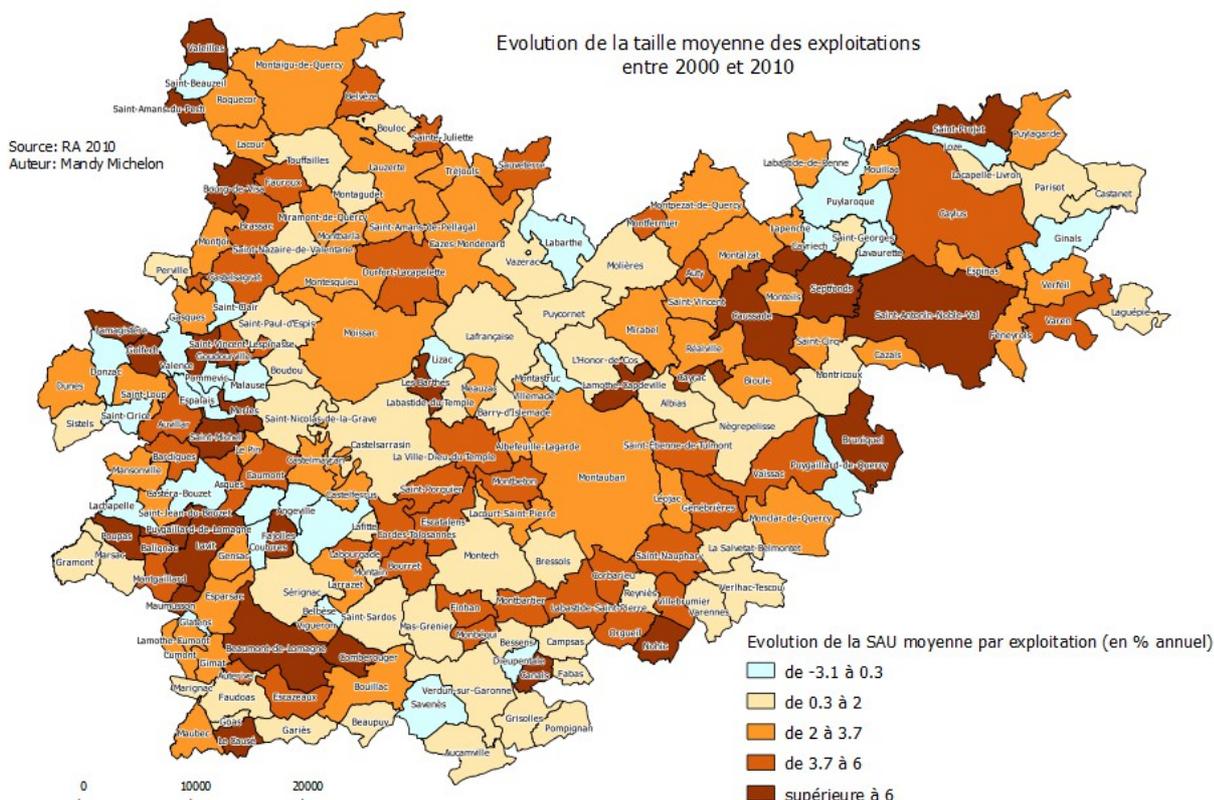
⁴⁴ Calcul réalisé à partir des données des « Enquêtes Structures 2007 » de la DRAAF

Figure n°30 : L'évolution du nombre d'exploitations entre 2000 et 2010 en Tarn-et-Garonne



La baisse du nombre d'exploitation s'accompagne d'une augmentation de la SAU par siège d'exploitations sur quasiment l'ensemble du département ce qui démontre une concentration des exploitations.

Figure n°31 : L'évolution de la SAU par siège d'exploitation entre 2000 et 2010



- **Une difficile reprise agricole en raison de l'évolution du coût du foncier**

Les prix retenus pour l'analyse proviennent du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt. Ils correspondent aux prix des terres (hors-taxes) qui au moment de leurs ventes conservent leur vocation agricole. Les terres agricoles d'une surface inférieure à 70 ares ne sont pas prises en compte.

On observe que les régions ayant subi les plus fortes hausses sont celles qui se trouvent à la frontière de la Haute-Garonne (cf. Figure n°32). En revanche, celles qui ont connu une légère baisse en sont les plus éloignées.

L'attrait des terres agricoles continue à se développer dans le Tarn-et-Garonne. En effet, l'évolution moyenne des prix en Midi-Pyrénées entre 2002 et 2012 est d'environ +40 %⁴⁵. Le département se situe lui aux alentours de +44 %.

La Lomagne et les Coteaux du Gers ont connu une grande progression en raison de la forte représentativité des productions de grandes cultures. Effectivement, c'est une agriculture intensive de céréales comme le maïs, le tournesol, le colza ou le blé. Or, le cours de ces matières premières a grimpé et explique par la même occasion l'inflation du foncier agricole.

L'urbanisation est aussi un grand vecteur de l'augmentation du prix des terres qui progressivement deviennent constructibles. De ce fait, les chiffres de 2012 (en bleu) sont les plus élevés sur le sud du département.

La perte constante de la SAU entraîne une raréfaction des terres agricoles et donc dans le même temps une augmentation du prix du foncier. La présence de l'arboriculture ou la spéculation entre agriculteurs en sont peut-être également les causes.

Quelques éléments de comparaison avec la moyenne du prix du foncier agricole en 2012 :

5 420€ /hectare au niveau national.

4 900€/hectare en Midi-Pyrénées.

5 012€/hectare en Tarn-et-Garonne.

L'augmentation constante des prix des terres agricoles réduit la capacité des jeunes agriculteurs à s'installer dans le département, ce qui fragilise d'autant plus la profession (cf. Figure n°33).

On remarque sur la carte de l'évolution de la part des agriculteurs de moins de 40 ans que les installations ne permettent pas de compenser les départs à la retraite, on est donc sur un secteur d'activité vieillissant avec une part d'agriculteurs de moins de 40 ans en baisse depuis 10 ans. Les territoires ayant connu une hausse de la part des moins de 40 ans sont des territoires à élevage, en arboriculture ou en maraîchage.

45 Source des données : Agreste

Figure n°32 : L'évolution du prix des terres agricoles par petites régions agricoles entre 2002 et 2012

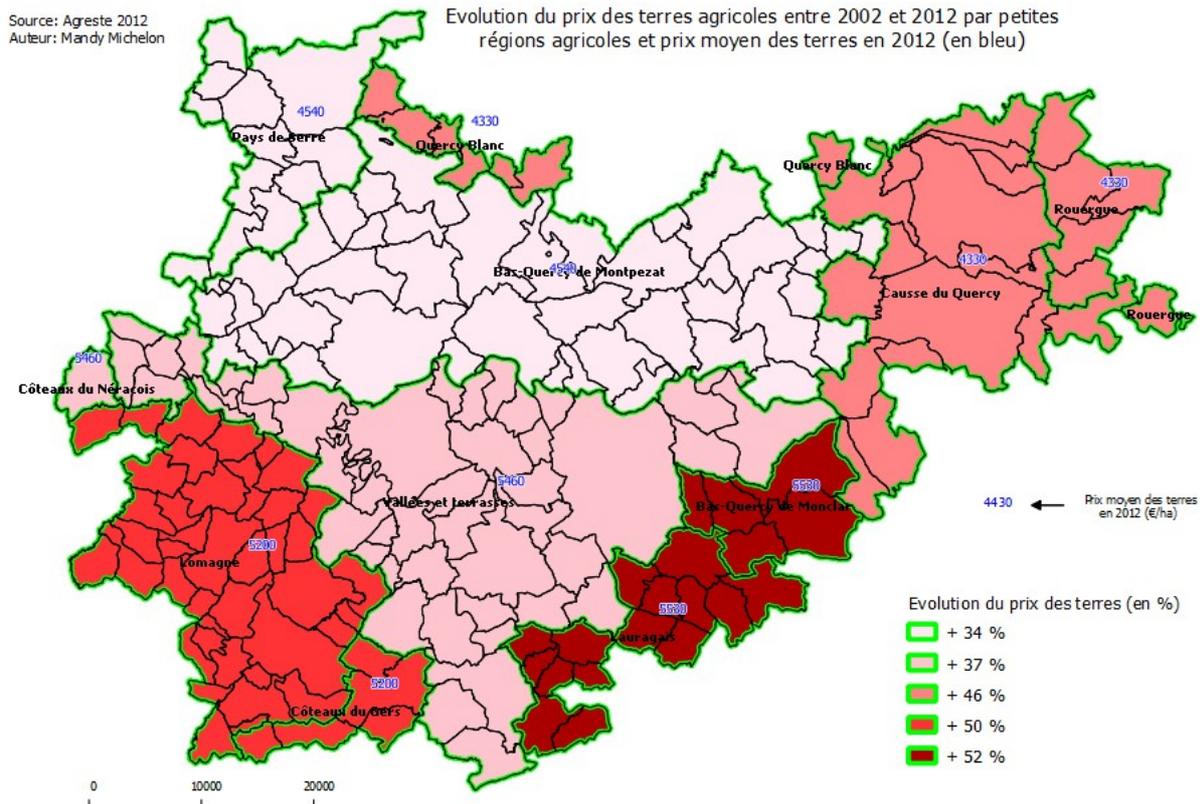
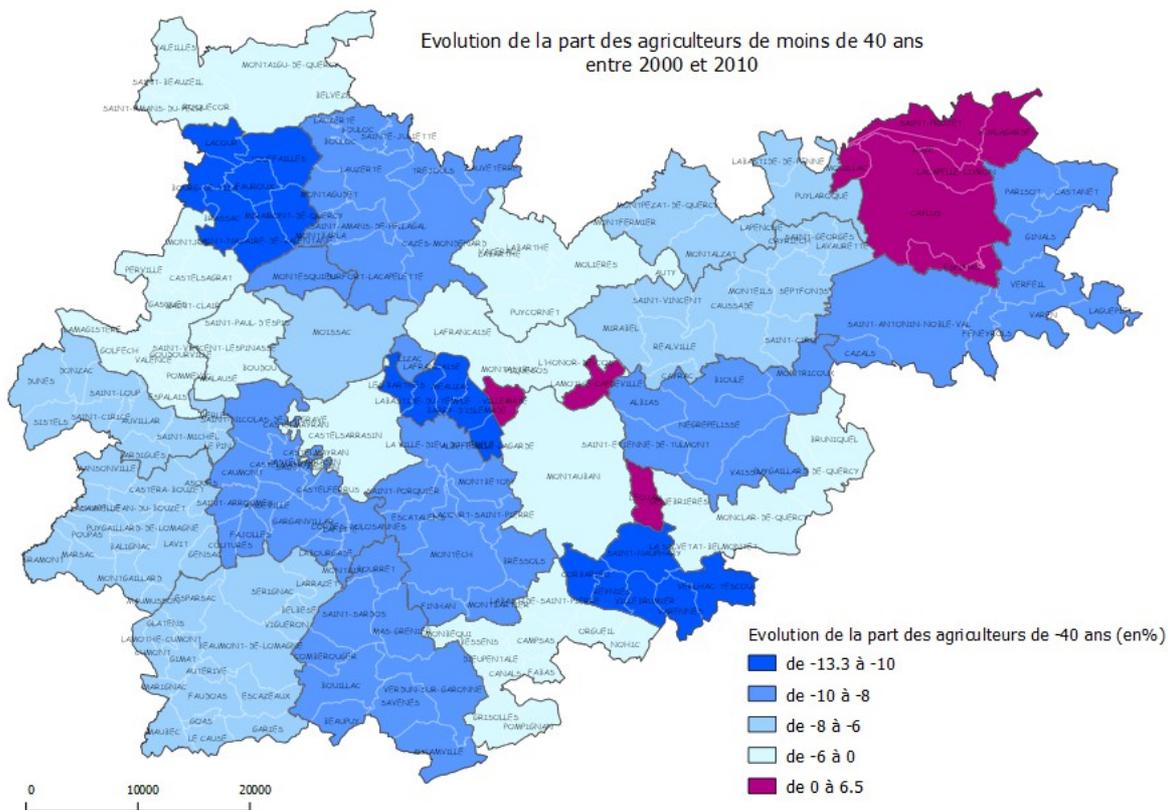


Figure n°33 : La part des jeunes agriculteurs du Tarn-et-Garonne



- **La dimension économique des exploitations.** Pour mesurer la rentabilité économique des exploitations agricoles du département, nous avons utilisé la PBS moyenne entre 2000 et 2010 et le rendement économique en 2010 (c'est-à-dire la PBS totale/SAU communale) exprimé en euros/hectare.

La PBS (Production Brute Standard) correspond à la valeur de la production potentielle par hectare ou par tête de bétail hors toute aide. Elle est exprimée en millier d'euros.

Les chiffres présents sur la carte correspondent à la PBS moyenne de 2010, exprimée en milliers d'euros (cf. Figure n°34). La moyenne départementale se situe aux alentours de 68 000 €.

Il ressort que l'élevage (basé en Quercy Rouergue et Gorges de l'Aveyron) semble en très bonne santé financière au regard du fort développement de sa PBS (+100 % entre 2000 et 2010 sur certains territoires). Des communes comme Caylus, Saint-Antonin Noble-Val, Cazals ou Espinas ont une PBS bien au-dessus de la moyenne. Cet indicateur fait toutefois ressortir une distinction entre les communes de polyélevage (citées ci-dessus) plutôt bien loties et les communes d'élevage spécialisé (en ovin, en caprin ou en bovin) qui ont une PBS 2010 bien inférieure à la moyenne.

Les communes arboricoles ont aussi une PBS 2010 supérieure à la moyenne départementale car c'est une production à plus forte valeur ajoutée.

En revanche, l'analyse est beaucoup plus hétérogène en ce qui concerne les communes de grandes cultures. En effet, pour celles se situant dans le Pays de serres ou dans la Communauté de Communes des Deux Rives, on remarque qu'elles possèdent les PBS les plus faibles. Peut-être est-ce dû au fait que la SAU est en baisse sur certains secteurs de ces territoires.

Au contraire en Lomagne, les communes de grandes cultures se positionnent largement au-dessus de la moyenne départementale. La Lomagne a de grandes parcelles, contrairement à l'Arc Quercy, ceci expliquerait cette différence économique pour un même type de production.

Les territoires de « Polyculture et Polyculture élevage » (cf. Figure n°35), semblent être dans une situation économique favorable. Mais pour ceux orientés exclusivement en « Polyculture », l'interprétation est multifactorielle, elle ne permet pas d'identifier un facteur d'évolution déterminant. En effet, Montauban et les Deux Rives ont les PBS les plus élevées alors que le Pays de Serres et le Quercy Vert affichent les PBS les plus faibles.

Toutefois au regard de la nouvelle typologie européennes des exploitations agricoles, la très grande majorité du département est représenté par de moyennes exploitations (c'est-à-dire ayant une PBS comprise entre 25 000 et 100 000 €). Seules quelques communes en arboriculture ou en polyculture-polyculture-élevage présentent de grandes exploitations (avec une PBS supérieure à 100 000 euros).

Les évolutions de PBS entre 2000 et 2010 (en aplat) marquent le recul du sud du département : entre -69 et 0 % (en bleu clair).

Le territoire central présente une PBS en recul ou bien stable.

Quant à l'arboriculture, elle est en baisse sur la période puisqu'elle a essuyé une crise économique qui s'est traduite par de nombreux arrachages de vergers en raison notamment de la prégnance de la concurrence étrangère (ex : Espagne).

L'interprétation de cette carte repose sur des spécificités locales (comme Monteils ou Nohic en viticulture). De plus, la période d'étude est courte, ce qui rend d'autant plus visible les impacts économiques des « mauvaises années ».

Les orientations communales des productions agricoles ne sont pas des clés d'analyse concluantes. Elles sont le socle d'analyse à plus petite échelle car elles permettent d'identifier des effets de territoire.

Figure n°34 : L'évolution de la PBS moyenne entre 2000 et 2010 en Tarn-et-Garonne

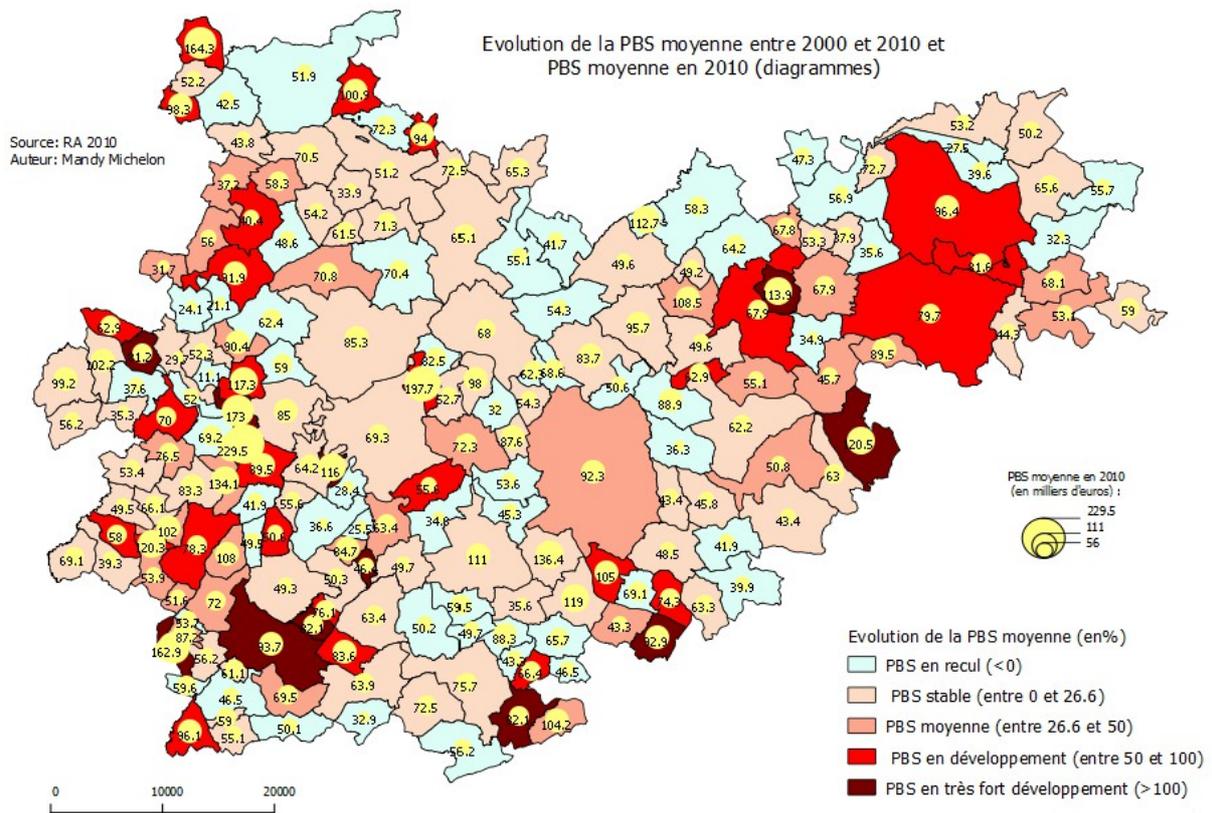
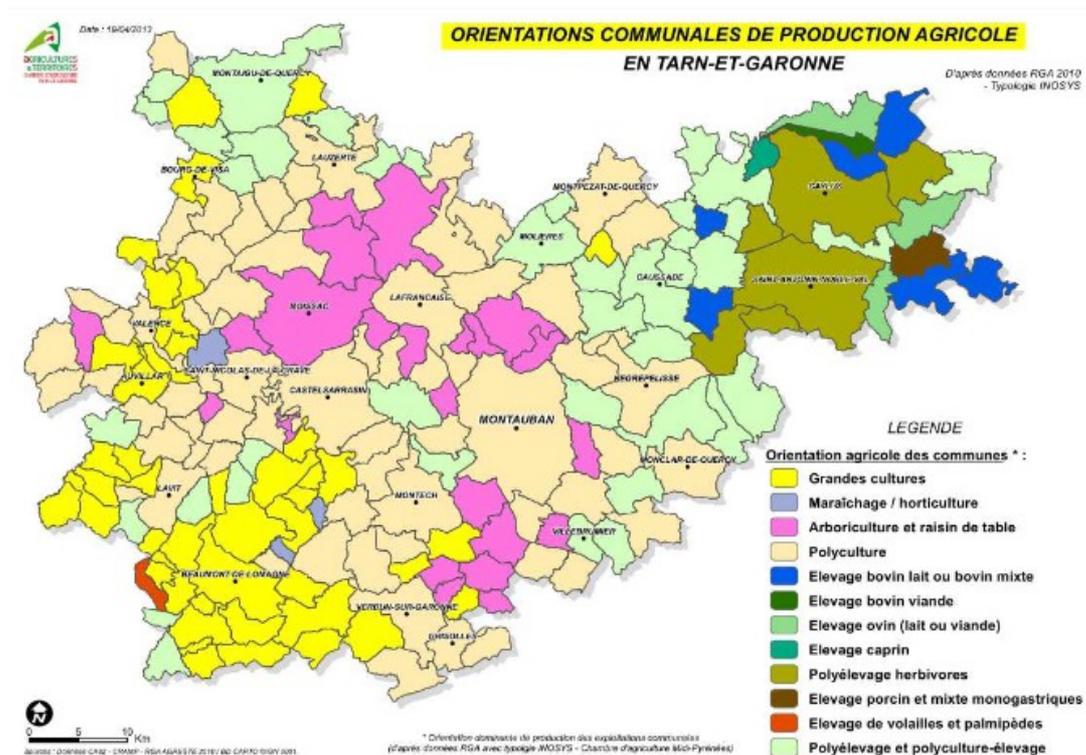


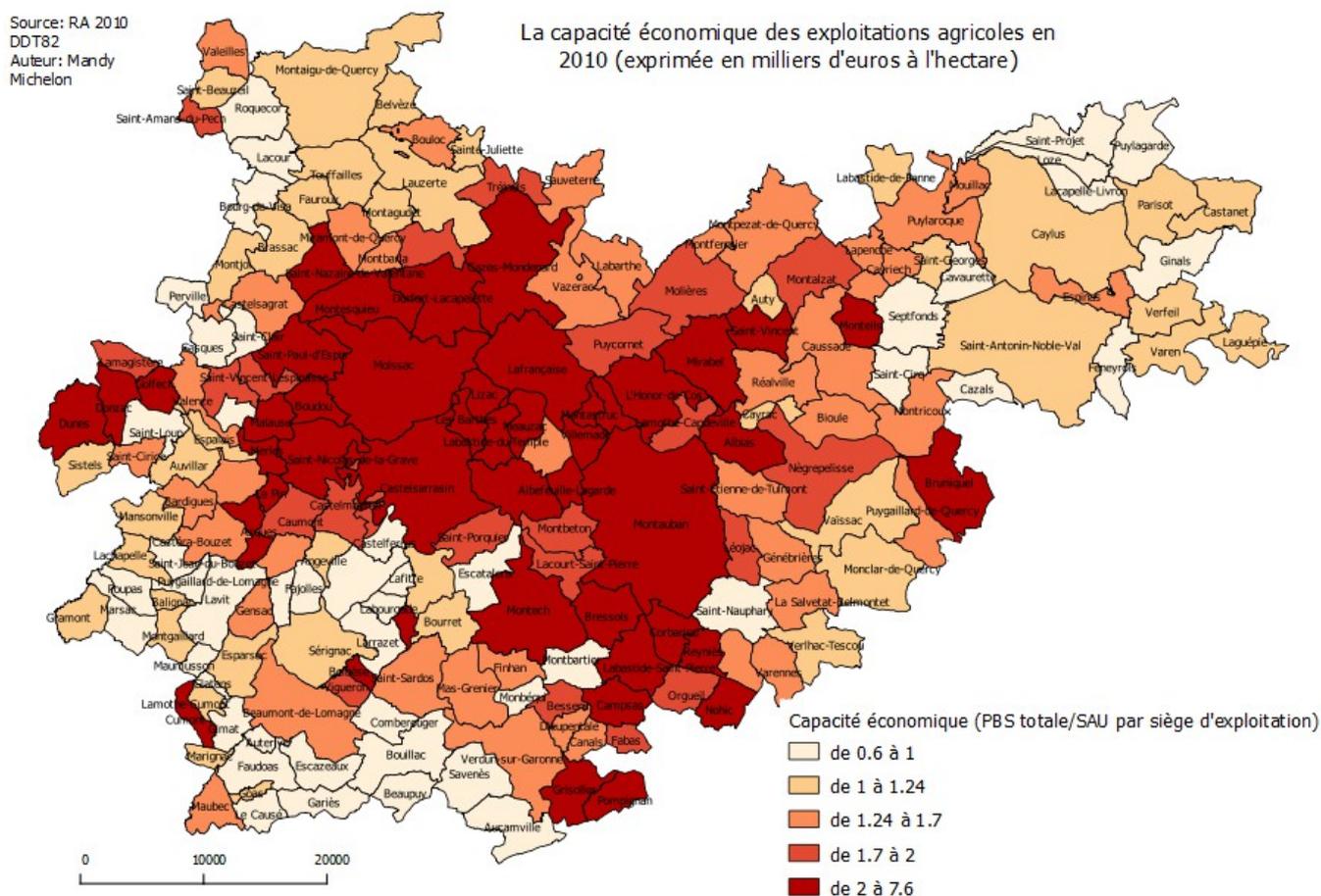
Figure n°35 : Les orientations communales de production agricole en Tarn-et-Garonne



Les territoires aux capacités économiques les plus élevées, sont orientés en « *arboriculture et raisin de table* », ainsi que les territoires de « *polyculture* ». Ce sont en effet des territoires où le rendement potentiel à l'hectare est supérieur à 1 700 euros (la moyenne départementale étant de 1 640 euros et la moyenne nationale de 1 900 euros).

Les grandes cultures sont des productions de faible valeur ajoutée. Leur capacité économique est inférieure à 1 000 euros l'hectare. Ainsi pour être viables, les exploitations de grandes cultures (céréales, oléagineux) se développent sur de grandes parcelles.

Figure n°36 : La rentabilité économique des exploitations du Tarn-et-Garonne en 2010



Malgré des PBS en progression (cf. Figure n°34), certains OTEX (élevage et grandes cultures de Lomagne) ramenés à la SAU, ont des rendements économiques modérés (cf. Figure n°36).

On peut remarquer que l'arboriculture est l'un des OTEX les plus rentables. La perte de SAU sur ces territoires devient problématique pour l'économie locale, nationale et à l'exportation (le département étant par exemple le premier producteur de prunes).

E) Les principaux enjeux pour le département

Pour traiter des différents enjeux du département, une typologie des territoires a été réalisée selon 3 thématiques : la dynamique résidentielle du département, la croissance urbaine et les dynamiques agricoles. Ces trois thématiques, une fois regroupées constitueront une carte globale qui pourra permettre de structurer des orientations politiques à différentes échelles (SCOT, PLUI, intercommunale, communale) et auprès de la gouvernance à cinq.

Deux traitements spécifiques ont été nécessaires pour créer les typologies à enjeux :

- Cinq classes ont constitué 5 indices qualifiants le degré d'intensité d'un indicateur. Ainsi pour la majorité des cas, si l'indice est égal à 1, le phénomène que mesure l'indicateur est faible. À l'inverse, si l'indice est égal à 5, le phénomène mesuré sera fort (voir exemple ci-dessous).

Indice	Evolution du nombre de résidences principales
1	Inférieure à 5 %
2	de 5 à 20 %
3	de 20 à 35 % (progression moyenne)
4	de 35 à 50 %
5	supérieure à 50 %

- Les différents indicateurs mobilisés lors de l'étude ont été agrégés sur le logiciel XLSTAT afin de produire des typologies thématiques puis globale. La technique utilisée est celle de la classification hiérarchique ascendante. Le but est de distinguer (en 3, 4 ou 5 groupes) les territoires au profil les plus éloignés tout en garantissant un profil le plus homogène à l'intérieur d'un même groupe. Les communes au comportement similaire sont donc regroupées. Pour ce faire, la méthode de distance euclidienne (la plus courante) a été utilisée pour mesurer l'écart entre deux communes. La distance entre deux groupes a quant à elle été évaluée par un diamètre. Il mesure la plus grande distance existante entre deux communes de groupes différents.

Pour chaque thématique une carte de travail précise a été créée. Elle a ensuite été synthétisée pour la rendre plus communicative. Ainsi, on passe d'interprétations communales à des logiques territoriales.

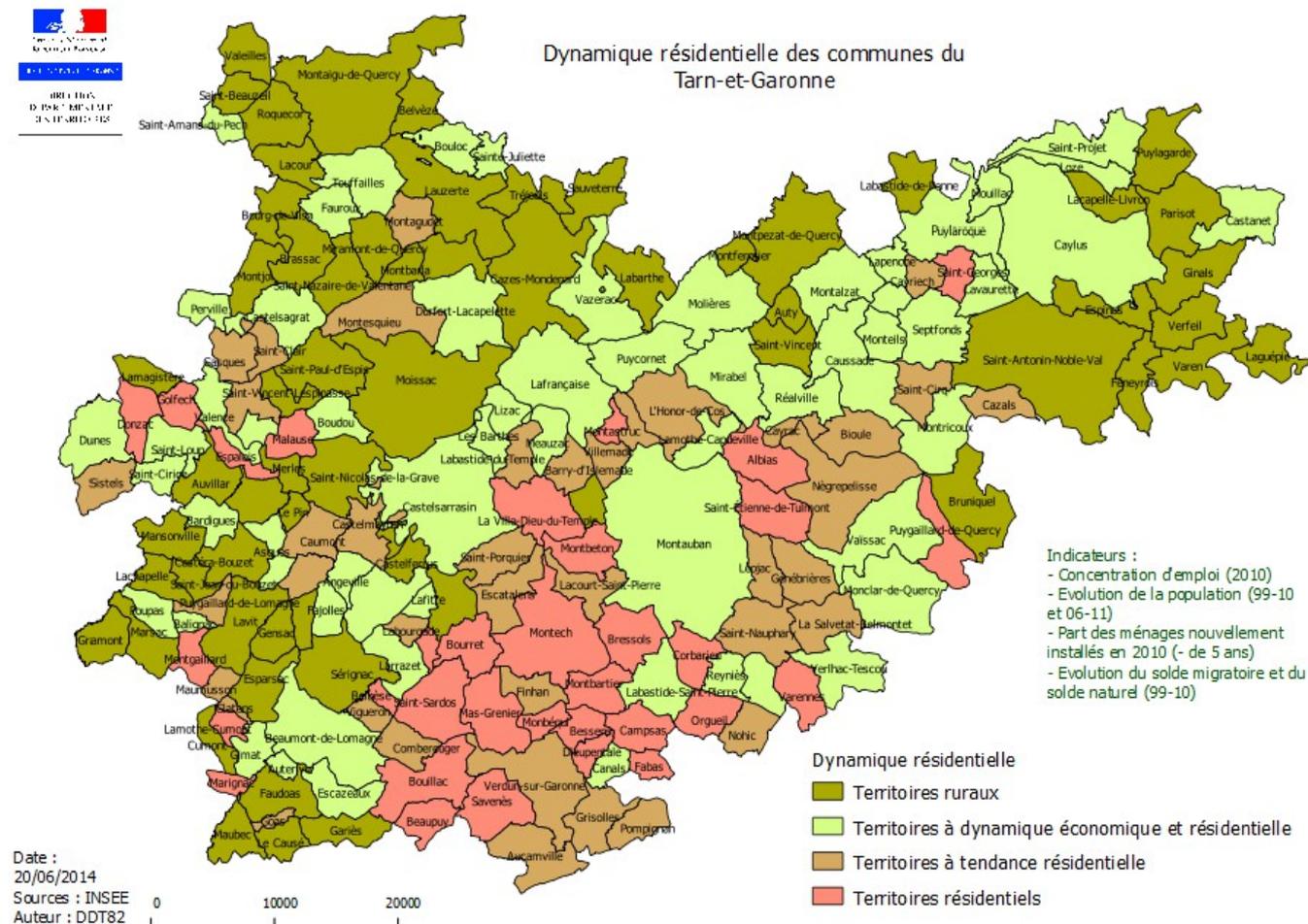
Les objectifs des cartes à enjeux : Ces cartes ont été présentées aux différents services de la DDT ainsi qu'en CDCEA (avec représentants de la Chambre d'Agriculture, des associations de protection de l'environnement, de la SAFER et des syndicats de la profession agricole). Cette typologie servira de base de travail et nourrira les notes d'enjeux de l'État (DDT), alimentera les réflexions méthodologiques de la DREAL ou de la DRAAF et pourra contribuer à orienter les avis des CDCEA en l'amenant à être vigilante sur certains points et sur certains secteurs du territoire.

Enfin elle pourra aussi permettre de structurer les conseils en aménagement durable pour accompagner la mise en œuvre politiques à différentes échelles (SCOT, PLUI, intercommunale, communale).

Les dynamiques résidentielles du Tarn-et-Garonne :

Six indicateurs ont été retenus pour représenter la dynamique résidentielle du département (cf. Figure n°37) : La concentration d'emploi en 2010 ; l'évolution de la population sur une longue et une courte période ; la part des ménages nouvellement installés dans leur logement ; l'évolution du solde migratoire et naturel.

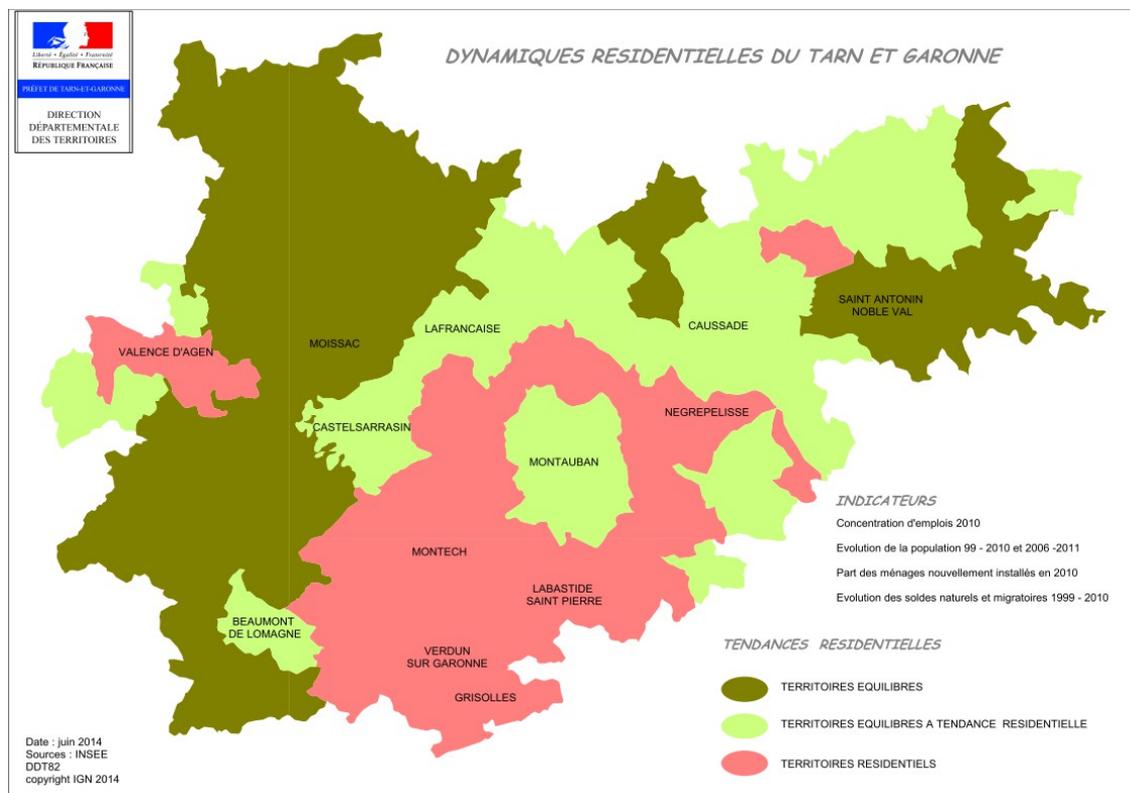
Figure n°37 : Typologie des dynamiques résidentielles du Tarn-et-Garonne (carte de travail)



Territoires	Concentration emploi 2010	Population 99-2010	Population 06-11	Nouveaux ménages	Solde migratoire 99-2010	Solde naturel 99-2010
1	Assez forte	Moyenne	Assez faible	Assez faible	Faible	Moyenne
2	Moyenne	Assez forte	Assez forte	Assez forte	Moyenne	Moyenne
3	Assez faible	Assez forte	Assez forte	Moyenne	Assez forte	Assez forte
4	Faible	Forte	Forte	Forte	Forte	Forte

Les indices 3 et 4 (sur carte de travail) ont été regroupés sur la carte ci-dessous sous la désignation « Territoires résidentiels » car leur profil était relativement proche.

Figure n°38 : Typologie des dynamiques résidentielles du Tarn-et-Garonne



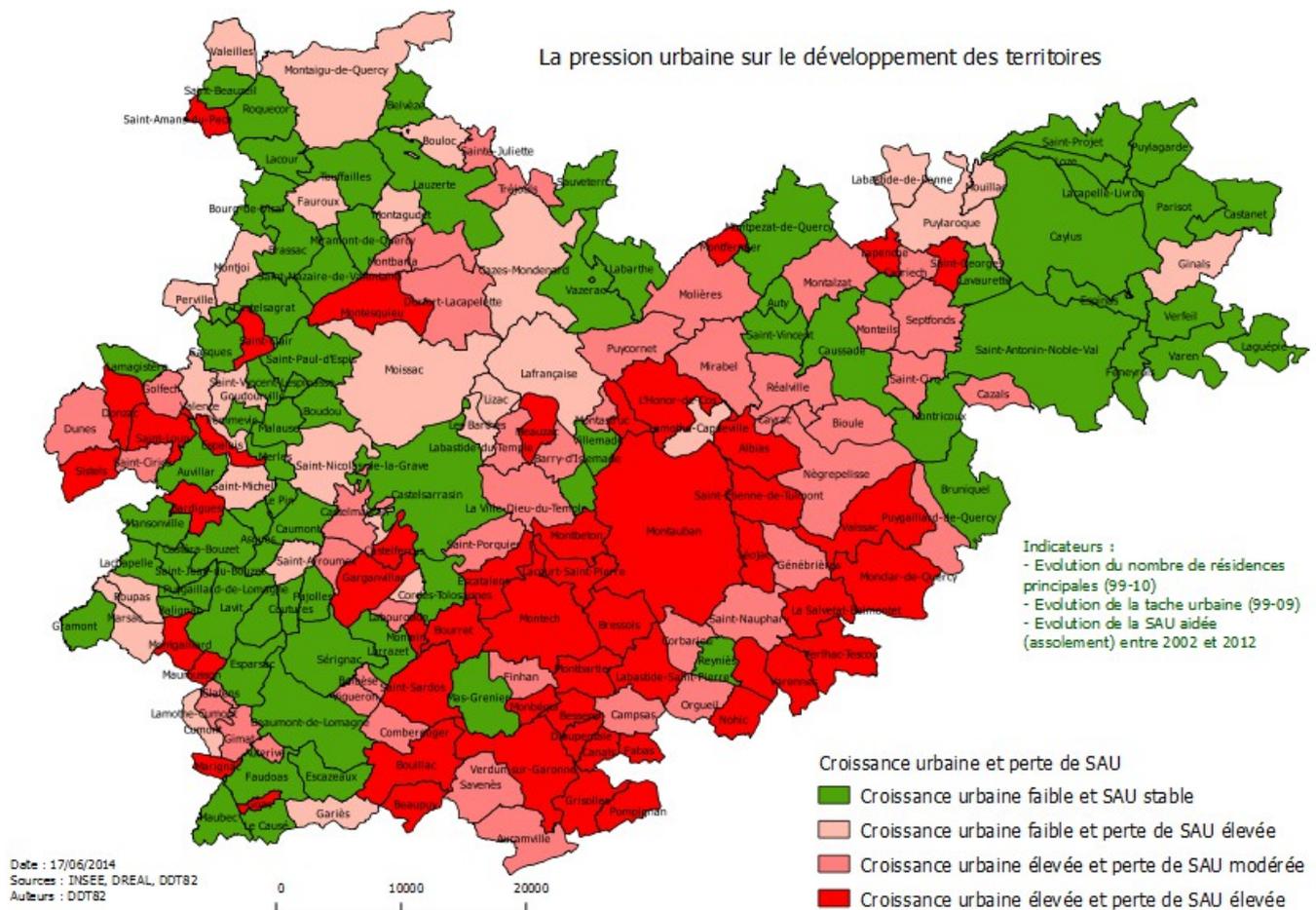
Il ressort que les espaces ruraux ou quelques villes et bourgs ruraux de l'ouest et du nord-est (en vert foncé) connaissent de faibles évolutions de population, la concentration d'emploi y est plutôt forte. Au contraire les territoires en rouge ont connu de forte progression démographique mais la concentration d'emploi y est faible. Ceci est le profil caractéristique des territoires périurbains, résidentiels (pourtour de Montauban).

En vert clair, apparaissent les territoires où l'attractivité démographique et par l'emploi y est forte.

La pression urbaine et ses impacts sur l'évolution de la SAU déclarée communale :

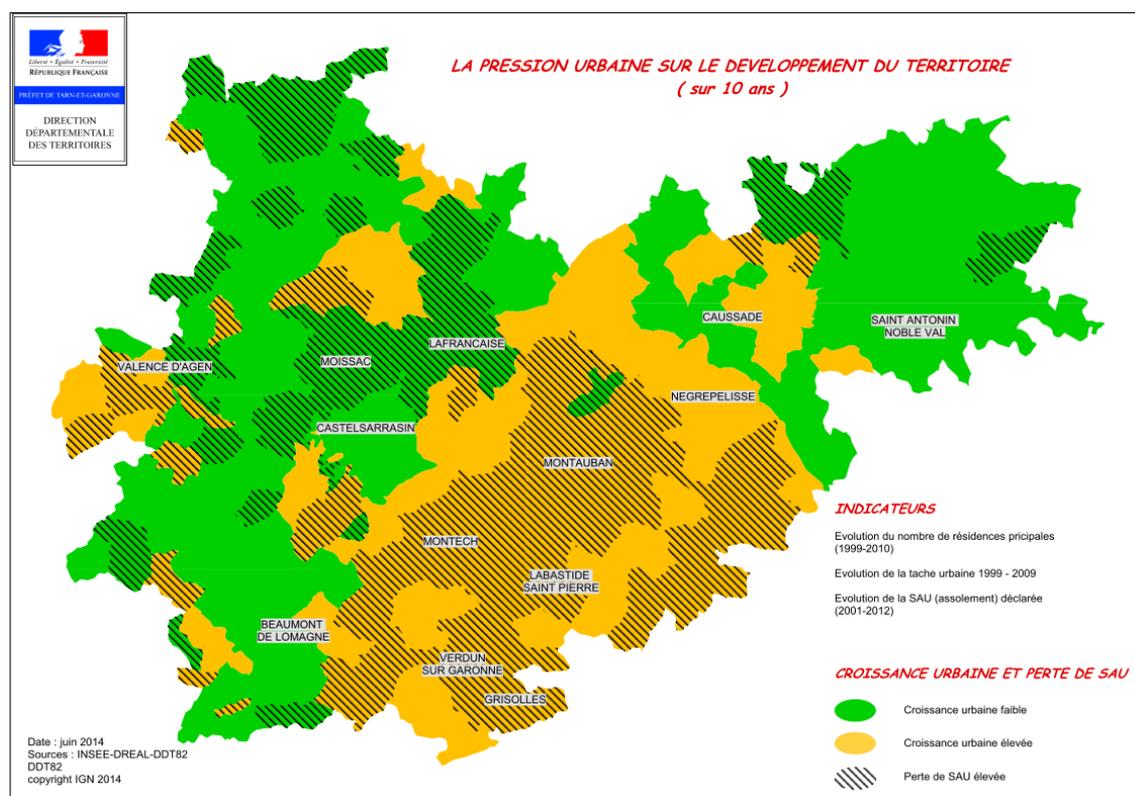
Ici, trois indicateurs ont été retenus pour visualiser l'intensité et les impacts de la croissance urbaine sur les terres agricoles (cf. Figure n°39) : L'évolution sur dix ans du nombre de résidences principales, de la superficie de la tache urbaine et de la SAU aidée moyenne par commune.

Figure n°39 : Typologie des impacts de la pression urbaine (carte de travail)



Territoires	Evolution du nombre de résidences principales 99-2010	Evolution de la superficie de la tache urbaine 99-09	Perte de la SAU communale 2002-2012
1	Faible	Faible	Faible
2	Faible	Faible	Élevée
3	Élevée	Forte	Modérée
4	Élevée	Élevée	Élevée

Figure n°39 : Typologie des impacts de la pression urbaine



Le résultat des analyses et des synthèses met en avant une perte de SAU élevée sur des territoires où la croissance urbaine est faible (en vert hachuré). Inversement, la perte de SAU peut être modérée alors que la croissance urbaine est élevée (en jaune).

Cette carte concrétise le caractère d'urgence de la situation. Effectivement, une grande partie du territoire départemental possède une SAU en forte rétraction. Le secteur sud et sud-est jusqu'à Montauban est le plus impacté par cette pression. Or, c'est précisément sur ces espaces que les futurs projets structurants du territoire vont voir le jour. Si l'objectif est de protéger l'agriculture et les espaces naturels de l'artificialisation des sols, de fortes actions de maîtrise urbaine devront être rapidement engagées.

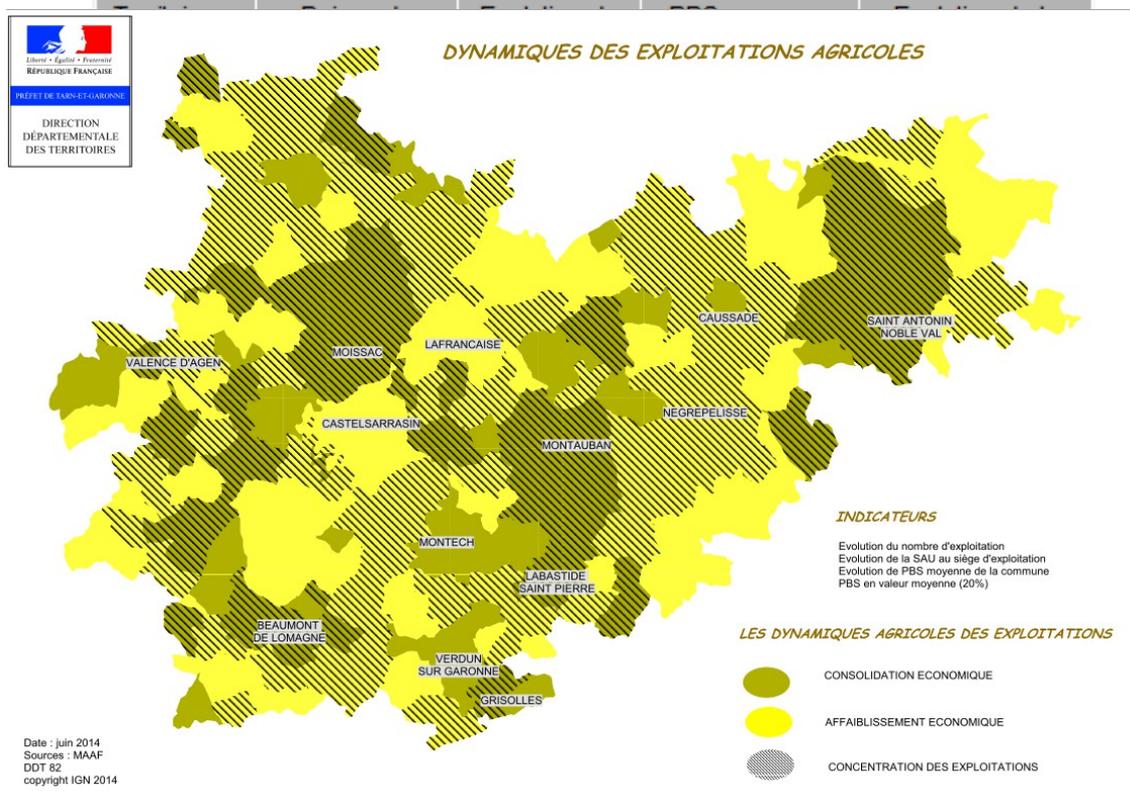
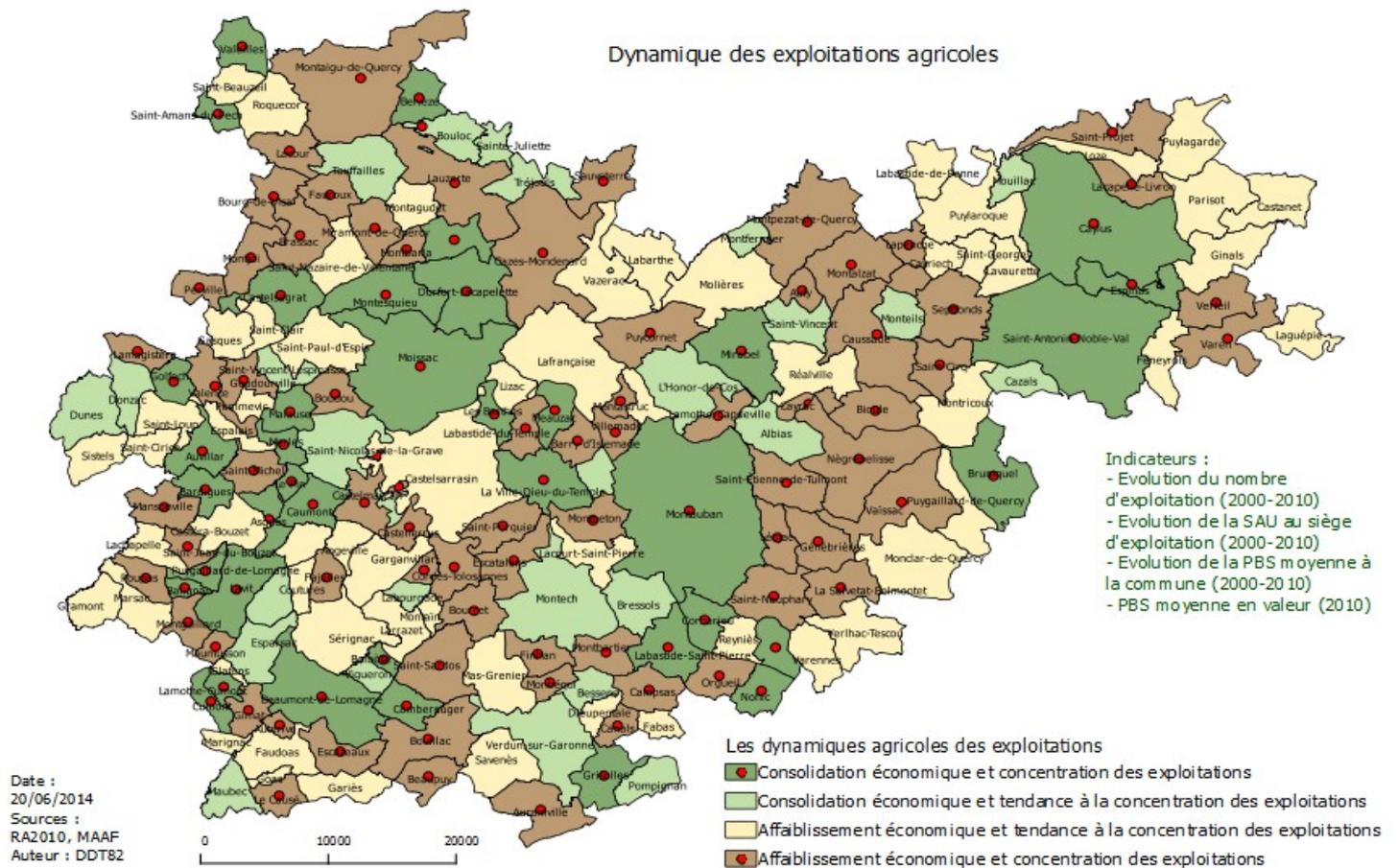
La dynamique globale des exploitations agricoles :

En agrégeant l'évolution du nombre d'exploitations, l'évolution de la PBS moyenne, l'évolution de la SAU au siège d'exploitation entre 2000 et 2010, ainsi que la valeur de la PBS en 2010, des profils territoriaux se distinguent (cf. Figure 40) :

- Ceux en consolidation économique avec une tendance ou une concentration des exploitations.
 - Ceux en affaiblissement économique avec une tendance ou une concentration des exploitations.
- La concentration signifie une baisse du nombre d'exploitations et un agrandissement de leur SAU

L'analyse porte sur des évolutions, ainsi une exploitation peut-être confortée (PBS à valeur forte) mais avec une PBS en baisse entre 2000 et 2010.

Figure n°40 : Typologie des dynamiques agricoles du Tarn-et-Garonne (carte de travail)



Les dynamiques territoriales d'ensemble du Tarn-et-Garonne :

Figure n°42 : Carte des dynamiques globales du Tarn-et-Garonne (carte de travail)

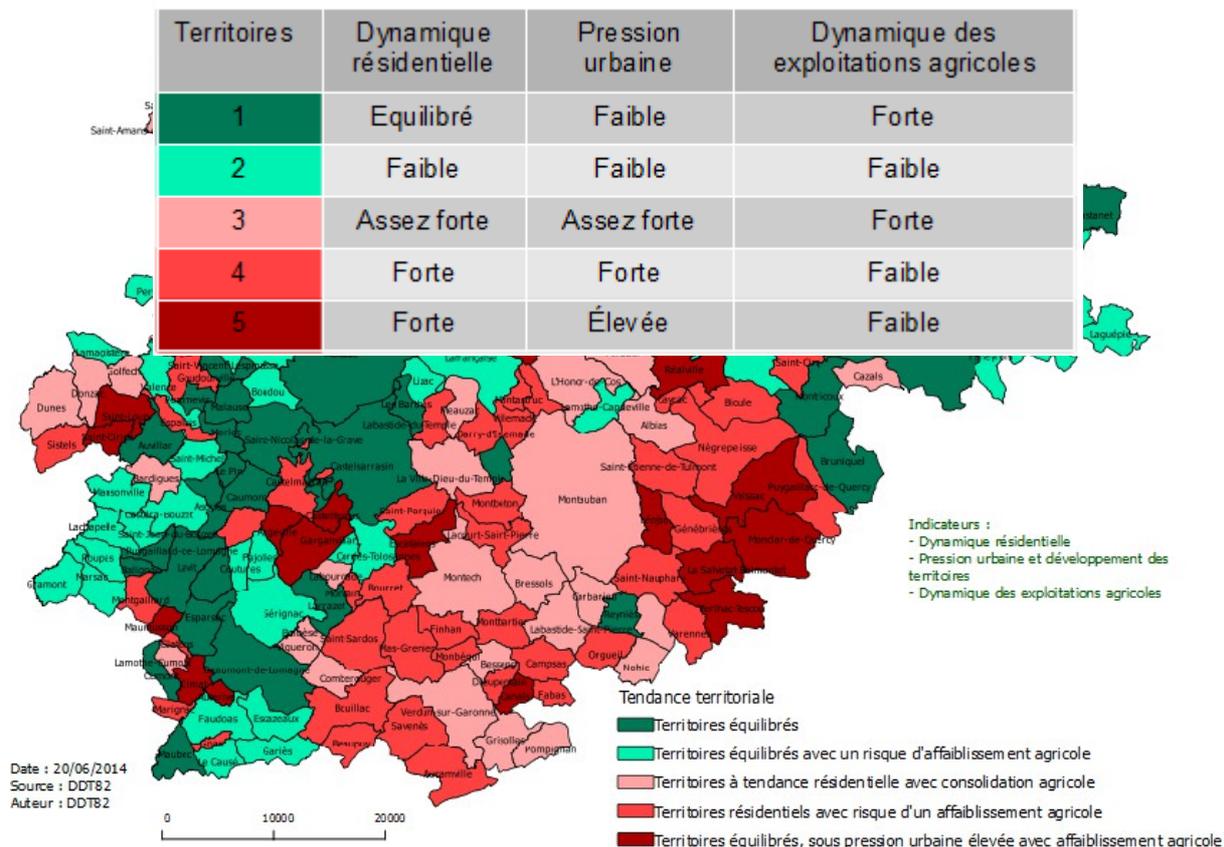
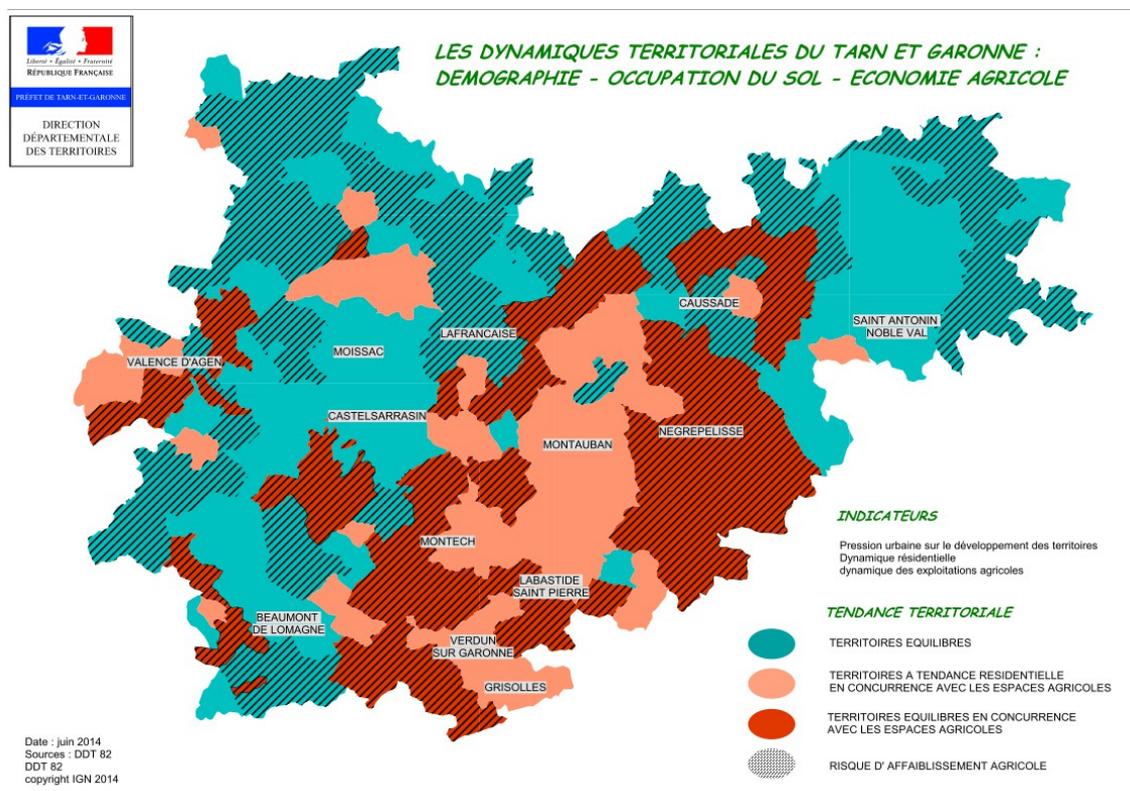


Figure n°43 : Carte des dynamiques globales du Tarn-et-Garonne



Pour réaliser cette carte de synthèse, nous avons mis en corrélation la dynamique résidentielle, la pression urbaine et fait la synthèse des dynamiques agricoles.
En ressort 4 profils :

- en vert foncé, les territoires équilibrés (entre emploi offert et accueil de population), une pression urbaine faible, faible baisse de SAU aidée et une consolidation économique des exploitations. Ces espaces sont globalement préservés des tensions urbanisme/agriculture.
- en vert clair c'est le même profil et le même développement mais avec un affaiblissement économique des exploitations.
- en rouge sont représentés les territoires à forte dynamique résidentielle, à forte pression urbaine et à faible dimension économique des exploitations (le pourtour de Montauban, le sud-est et les couronnes des pôles tels que Caussade ou Valence d'Agen.
- en saumon, il s'agit d'espaces en mutation, se stabilisant vers un équilibre. Cependant, on pressant un risque de résidentialisation accrue.

Les territoires résidentiels présentent tous un affaiblissement économique des exploitations agricoles. Aussi, le risque pour les territoires rosés (en mutation) serait de suivre la même tendance.

Après avoir présenté les résultats de la typologie des territoires du Tarn-et-Garonne ainsi que les menaces qui pèsent sur certains secteurs, il convient d'engager une réflexion sur les stratégies politiques des acteurs du territoire et sur les dispositifs et moyens nationaux disponibles pour maîtriser au mieux certains phénomènes présentant des risques pour l'agriculture.

Éléments méthodologiques et limites :

Cette étude collaborative et interactive a été menée en association avec les services de la DDT, dont ceux qui sont en contact avec les élus (DTA, CAUE, Chambre d'Agriculture). L'analyse des problématiques de l'étalement urbain a été étayée par des exemples de terrain, à partir de recueil d'interview et de visites.

Deux traitements ont été nécessaires pour creuser les problématiques et produire une cartographie au plus proche des réalités territoriales :

- un traitement des entretiens semi-directifs avec l'analyse des ressentis et des postures des acteurs rencontrés concernant leur vision du département, les freins et les améliorations à apporter pour aboutir à un aménagement équilibré des territoires.
- un traitement de données statistiques avec en amont l'identification des indicateurs représentatifs du processus de croissance urbaine.

Trois pools de données homogènes et comparables ont été créés afin de faciliter les interprétations : des données spatiales (tache urbaine, surface agricole utile) ; des données sociologiques (INSEE) et des données agricoles (Recensement agricole 2010).

Une logique territoriale et des tendances évolutives résultent de cette méthodologie. Cependant, pour des raisons de disponibilités de la donnée, la base repose sur un niveau communal, même si celui-ci ne correspond pas à une échelle de projet.

Pour pouvoir ensuite comparer les résultats, nous nous sommes basés sur une période d'analyse similaire (évolution sur dix ans). Se basant sur des évolutions, certaines communes sont placées dans le même groupe alors qu'elles présentent des profils très différents. Il convient donc de ramener ces tendances aux valeurs absolues des données.

Afin de passer d'une logique communale à une logique territoriale, des cartes de synthèse (gommant les limites municipales) ont été produites.

III/ La prise en compte des mutations territoriales par les acteurs des territoires et les outils de protection, de valorisation et de maîtrise des espaces

La périurbanisation et les transformations territoriales qu'elle engendre à tous les niveaux ne sont pas inexorables. De nombreux outils peuvent permettre de maîtriser ces mouvements, mais ceux-ci ne sont pas toujours appliqués sur les territoires. Nous verrons dans cette partie la vision des acteurs du

territoire, interrogés et sollicités tout au long de la durée du stage concernant l'évolution des phénomènes d'étalement, l'efficacité des outils disponibles et les stratégies politiques des élus locaux.

A) Regards des acteurs professionnels et institutionnels, interrogés sur la maîtrise de l'urbanisation

Le CAUE, la Chambre d'Agriculture, plusieurs services de la DDT (dont les Délégations Territoriales d'Aménagement) ont été interrogés sur ce sujet. En complément et afin d'apporter des éléments visuels concrets, des visites de terrain ont appuyés l'expertise territoriale par des repérages photographiques des lieux et des échanges à partir d'entretiens.

Ces entretiens semi-directifs et les données recueillies ont permis de dresser un constat général sur la situation départementale. En voici les principaux résultats.

Jusqu'à une période récente, le développement des communes du département s'était effectué au gré des opportunités foncières en raison de documents d'urbanisme très permissifs ou même inexistantes. Toutefois, pour la plupart des agents de la DDT, l'étalement (à contrario du mitage) n'est pas perçu de manière négative s'il est accompagné d'une forme urbaine cohérente et qu'il s'effectue en continuité du centre-ville ou du centre-bourg. La détente spatiale est même jugée inévitable en raison de la pression démographique que connaît le département est dont l'explication tient à la proximité directe du territoire, et particulièrement du sud, avec la métropole toulousaine. Cette croissance démographique a été massive et très rapide, ainsi, de nombreuses petites communes rurales ont vu leur population doubler voire tripler sur une dizaine d'années. En l'absence de réels projets et de stratégies d'accueil globales incluant les besoins en transports, en services et en équipements de ces nouveaux arrivants, certaines communes présentent aujourd'hui des difficultés de rattrapage. Lorsqu'elles se trouvent éloignées des axes de communication, ce manque de services et d'équipements devient un sérieux frein à leur développement (ex : Bouillac, Beaupuy). En revanche, d'autres communes vont continuer à accueillir la population en masse (avec l'arrivée de la LGV...) alors que les transports et les services ne sont actuellement toujours pas suffisants.

Figure n°44 : Mosaïque de photos représentatives du développement des zones de contact entre constructions et espaces agricoles



Réalisation : Mandy Michelon (En haut à gauche : Finhan. En bas à gauche : les nouvelles résidences de Montech. À droite : Verdun-sur-Garonne), avril 2014.

La consommation des espaces par l'urbanisation :

En France, la problématique de la consommation des espaces agricoles et naturels a émergé tardivement dans les débats politiques et les réglementations. Un des principaux facteurs d'explication repose, contrairement à beaucoup d'autres pays européens, sur un important « stock » d'espaces non-urbanisés au prix facilement accessibles pour une large partie de la population.

Ainsi dans le Tarn-et-Garonne, département rural, la construction est encore très largement tolérée dans des secteurs en contact direct avec l'activité agricole. L'urbanisation se fait souvent sous forme d'îlots épars et augmentent considérablement les zones de contact avec le milieu agricole ou naturel, accentuant les zones de conflits par la même occasion (cf. Figure n°44). C'est un héritage difficile à corriger malgré la mise en place de nombreux PLU. Ces derniers proposent aujourd'hui, bien davantage que par le passé, de combler les « dents creuses » et de ramener les nouvelles constructions vers les centres-bourgs. Paradoxalement, on remarque que les territoires sous RNU apparaissent parfois mieux préservés que les territoires sous PLU permissifs.

Les élus craignent souvent de se doter d'un PLU puisque l'État diffusait l'idée que les Cartes Communales étaient adaptées aux petites communes subissant peu de pressions foncières. Or, on remarque que certains territoires connaissent certes peu de pressions mais constituent des territoires à enjeux, notamment en termes de protection d'espaces. Ces communes-là gagneraient à avoir un PLU (ou

à impulser une démarche de PLUI) alors que souvent elles ne disposent pas même de services techniques structurants (ex : un(e) secrétaire qui ne vient que quelques heures par semaine à la mairie).

Beaucoup de petites villes se sont développées sur un type d'urbanisation en lotissement (conséquences de la bulle immobilière de 2002-2007). La brutalité de la bulle immobilière n'a pas permis de mener une réflexion correctement accompagnée en amont. De plus, les PLU n'étaient pas encore généralisés au début des années 2000. Les collectivités se sont retrouvées assez seules et ont accepté (ou peut-être dans certains cas, favorisé) la diffusion de ce type d'urbanisme en lotissements isolés. Ce modèle se retrouve dans le chapelet de petits villages se situant sur la rive droite de la Garonne (ex : Dieupentale, Bessens, Montbéqui, Finhan). Ces petits villages à fonction agricole ont construit des lotissements déconnectés du centre bourg, parfois à plus de deux kilomètres du village, le long des axes routiers (D813).

Ainsi, les campagnes Tarn-et-garonnaises sont mitées par des constructions pavillonnaires, « *sans forme lisible et partagée* » (CAUE). Mais, l'exemple des Pays-Bas ou de la Belgique démontre qu'il est possible d'avoir de vrais espaces publics et des commerces connectés aux pavillons individuels. Toute la difficulté pour les architectes et les urbanistes est de « *rendre la densité et les formes urbaines aimables* » (CAUE).

La déprise agricole est indirectement créatrice d'étalement de part une tendance forte des agriculteurs à vendre tout ou partie de leurs parcelles à la construction, notamment lors de leur départ à la retraite. En effet, face aux faibles revenus dégagés par l'agriculture certains agriculteurs peuvent être tentés de vendre leurs terres, sans pour autant les céder à d'autres exploitants. Si les exploitations sont situées sur des périmètres ouverts à l'urbanisation, les agriculteurs peuvent alors être tentés par une cession à un promoteur, un lotisseur, voire une commune soucieuse de construire un lotissement communal. « *De nombreux propriétaires, exploitants ou non, nourrissent l'espoir de réaliser ainsi une plus-value en vendant leur terrain agricole en terrain constructible* » (J.Serrano, 2008). Ce phénomène a été d'autant plus accentué en Tarn-et-Garonne qu'il correspond à une période de concomitance entre le boom de l'attractivité résidentielle (lié à la métropolisation toulousaine) et une forte période de crise agricole (calamités agricoles, aléas climatiques, baisse des revenus, prix du marché fluctuant). Ainsi, la vente des parcelles agricoles à la construction a permis à beaucoup d'agriculteurs de se sortir d'une difficile situation financière mais aussi de pouvoir partir à la retraite sans même de relève assurée ou connue.

En raison d'une longue période de planification peu contraignante, un mitage des espaces agricoles et naturels a ainsi pu voir le jour, augmentant les risques de conflits d'usages entre nouveaux arrivants et agriculteurs. Cette situation est similaire sur de nombreuses communes sous pression urbaine. Face à une forte demande de la part des nouveaux arrivants, les élus ont tendance à ouvrir de très larges zones à l'urbanisation. Leur posture en tant qu'élus étant de répondre avant tout à la demande, la protection et la valorisation des terres agricoles et de la ressource naturelle sont placées en second plan dans les orientations politiques locales.

Pour les élus, le rôle de producteur alimentaire des espaces agricoles n'est plus un enjeu. L'approvisionnement se faisant largement par des marchés extérieurs, la logique selon laquelle les exploitations locales servent à nourrir les villes proches ne fait pas l'unanimité. Pour la Chambre d'Agriculture du Tarn-et-Garonne, ce schéma est celui de l'agriculture périurbaine autour des grandes villes. « *À la chambre on ne parle pas d'agriculture périurbaine. On laisse cela sur les territoires proches de Toulouse. Toutefois, la CA est quand même soucieuse de préserver les terres agricoles et de les développer économiquement. Depuis 2013, un drive fermier a vu le jour. C'est une véritable innovation en termes de commercialisation. Cela a été mis en place face à une forte demande. Les attentes évoluent, les marchés locaux sont toujours dynamiques, le drive vient en complément* » (Chambre d'Agriculture).

Ainsi, une certaine distance s'établit entre les élus et la communauté agricole. « *L'agriculteur est peu connu et reconnu, même pour les maires. Ces derniers ne visualisent pas les agriculteurs en chefs d'entreprises comme les autres. De plus, ils sont vus comme de grands consommateurs d'espace qui ne permettent plus de construire (zones A). Leur protection est donc reléguée à l'arrière-plan, loin des logiques de croissance prioritaire de la commune* » (Service de l'Économie Rurale et Agricole de la DDT).

Dans toute cette agitation et cette pression foncière, l'agriculture est peu prise en considération. La terre agricole est plutôt perçue comme une réserve foncière surtout si la qualité agronomique y est faible. Ainsi on observe dans les discours des agents territoriaux et dans les documents de planification, une différenciation quasiment systématique entre les terres à protéger c'est-à-dire celles qui ont une forte valeur ajoutée économique et celles qui peuvent partir à l'urbanisation car disposant d'une faible dimension économique. Dans le cadre de son étude sur les paysages Tarn-et-Garonnais, le CAUE observe les qualités du territoire et souligne qu'il y a « *des territoires fait pour l'agriculture et d'autres qui sont plus destinés à autre chose* » (traduction : à l'urbanisation) [...] « *Il faut savoir sur quels espaces agricoles on urbanise et quelles sont leurs valeurs. Il y a des endroits où se sera moins perturbants qu'à d'autres* ».

Des avis mitigés sur les stratégies politiques locales :

« *Les communes sous PLU sont obligées d'entamer des réflexions et un projet communal par le biais de l'écriture du PADD mais cela reste faible et limité* ». (DTA Caussade). Cependant, certains élus imaginent un projet d'intérêt général sur leur commune, mais ce ne sont encore que des exceptions.

« *Chaque élu a sa propre stratégie qui le valorise, c'est-à-dire accueillir de la population et des entreprises sans trop regarder si les réseaux et les services existants vont pouvoir suivre.* » (DTA Montauban). Ce sont pourtant les mêmes élus qui devront par la suite régler les problèmes de voisinage ou d'usage de l'espace entre les nouveaux résidents et les agriculteurs.

Pour la Chambre d'Agriculture du Tarn-et-Garonne certains élus « *fonctionnent encore sur des modèles de clientélisme, en favorisant leurs amis, leurs familles, en étant relativement souple concernant la réglementation des permis de construire.* Mais beaucoup ont tout de même « *pris la mesure de la protection des espaces agricoles, surtout si une notion économique y est liée. Effectivement, ils savent aujourd'hui que le raccordement en réseaux coûte cher et que le mitage a un impact paysager important.* »

Tous les acteurs rencontrés (CAUE, DDT, DTA, Chambre d'Agriculture) s'accordent toutefois pour dire qu'il y a depuis quelques années, une meilleure prise en compte de l'agriculture au niveau des documents de planification et des projets locaux. La réglementation nationale y est pour beaucoup mais certains agents ressentent que l'arrivée de jeunes ou de néo-ruraux dans les conseils municipaux ou au rang de maire a favorisé cette évolution.

Alors comment concrètement les élus choisissent ou pas de rendre des zones agricoles constructibles ? Les zonages ont à rester cohérents c'est-à-dire qu'il ne peut y avoir de zones AU déconnectées de la partie actuellement urbanisée d'une commune. Ensuite, les élus intègrent un certains nombres d'éléments locaux qui, petit à petit dessinent le contour des zones U et AU. Pour savoir jusqu'où peut s'étendre la zone AU les élus prennent en compte les dispositions des agriculteurs à vendre ou pas leurs parcelles. Ce sont les zones U et AU qui sont en premier lieu délimitées. Par soustraction le reste du territoire communal deviendra A ou N (Agricole ou Naturel). Le but pour les services de l'État du Tarn-et-Garonne est d'inverser cette tendance. Ainsi pour l'élaboration du PLUI du Quercy-Rouergue et Gorges de l'Aveyron, la DDT a demandé aux acteurs du territoire de faire dans un premier temps l'état des lieux des espaces agricoles et naturels (simple recensement) à protéger ou à valoriser et par défaut de mettre en urbanisation ce qu'il reste. Il s'est avéré que les élus ont eu des difficultés à se projeter dans cette méthodologie puisque les espaces résiduels deviennent les espaces à urbaniser. Le regard inversé n'est pas spontané, un travail de pédagogie de la part des agents de l'État est nécessaire. La nouvelle législation apporte un plus dans le sens de l'inversion des pratiques de zonage en rendant obligatoire l'élaboration d'un diagnostic agricole dans les SCOT. Avec la loi ALUR, il s'agira de souligner la valeur économique de ce secteur d'activité, cela lui permettra peut-être d'être mieux pris en compte.

Les PLU disposent pourtant d'une partie diagnostic agricole (souvent réduite et limitée : 1 à 2 pages). Ils sont très superficiels dans la majorité des cas ou parfois un peu plus fouillés, tout dépend du regard porté par les élus sur cet exercice de planification.

Ces diagnostics sont complexes à réaliser car la notion de pérennité et de viabilité agricole est à intégrer et à maîtriser. Pour cela, les aides de la PAC, le projet économique des agriculteurs et les fluctuations du marché sont également à prendre en considération. Pour le BGEE (Bureau de la Gestion Économe des

Espaces de la DDT), « *L'élaboration d'un bon diagnostic agricole est très dur et cela peut se faire par des bureaux d'études spécialisés dans ce domaine. Or, la plupart des bureaux d'études d'urbanisme n'ont pas la compétence d'apporter une vision prospective sur l'agriculture. Pour le PLUI de QRG, ils ont fait appel à un bureau d'étude puis à un prestataire spécialisé car les réglementations liées à l'agriculture sont très spécifiques* ».

Pour le SCADT (Service de la Connaissance et de l'Aménagement Durable du Territoire de la DDT), « *L'étalement urbain peut être maîtrisé par des politiques globales. Les communes les plus petites ne doivent pas être ambitieuses et rester réalistes quant à leur possible développement en zones ouvertes à l'urbanisation* ».

Vers un habitat durable et économe en espace ? :

Depuis les années 2000, l'accent est mis sur la gestion économe des espaces. Cela consiste à prioriser l'urbanisation sur des zones déjà construites afin de satisfaire la demande croissante en logement par une densification et une réhabilitation du bâti ancien. Le mitage est proscrit ; les extensions doivent se faire en continuité du tissu urbain et intervenir après le comblement des dents creuses. Un guide pour les extensions urbaines et villageoises en Tarn-et-Garonne a été réalisé en ce sens par le CAUE (en partenariat avec la DDT, le syndicat des architectes du 82, la région, le département et l'association des maires de Tarn-et-Garonne). Ce document traite de la densité relative et aimable. Il est à destination des élus, les premiers à convaincre pour une possible densification des formes urbaines. Le guide pose des bases souples et propose des solutions progressives pour ne pas « *effrayer* » les élus qui ne veulent pas entendre parler de tours ou d'immeubles à étages. « *Aujourd'hui construire du R+1 est déjà une victoire* » (CAUE). Pourtant, pour ne pas grignoter de l'espace agricole, densifier peut passer par une évolution des formes urbaines.

La densité doit pouvoir être évolutive pour ne pas risquer de bloquer les projets futurs.⁴⁶ Le CAUE par exemple promeut et essaie d'accompagner la démarche BIMBY⁴⁷ pour que les nouvelles constructions participent d'une vraie qualité urbaine. C'est un urbanisme doux, qui se fait progressivement donc qui est plus facilement accepté par les élus. Monsieur Pieux, directeur du CAUE du 82 affirme que « *l'on peut pratiquement satisfaire les besoins d'une commune avec seulement du BIMBY et sans nouvelles parcelles à urbaniser. Dans le département, il y a tellement de parcelles à 5 000 m² que la marge de manœuvre est grande pour développer ce concept* ».

Enfin, malgré les idées reçues, « *pour avoir des bons exemples d'urbanisme il ne faut pas regarder les éco-quartiers, souvent déconnectés du reste et sans âmes, mais l'ancien urbanisme villageois (faubourgs, maisons de villes contiguës) qui présentent une qualité des espaces publics et du paysage* » (CAUE).

Le rôle de la CDCEA :

Un certain scepticisme marque les discours des agents à propos de cette commission. Les personnes qui y siègent ne sont pas perçues comme celles étant les plus protectrices du milieu agricole. « *Elle défend les agriculteurs et non l'agriculture* » (BGEE) en favorisant par exemple les agriculteurs qui veulent ouvrir leurs parcelles à la construction. « *La CDCEA ne protège pas les parcelles de la construction lorsqu'elles ont de faibles valeurs agronomiques ou quand elles appartiennent à des élus ou des amis d'élus* » (DTA Caussade).

Le CAUE n'est pas associé comme membre de la CDCEA alors que celui-ci a fait un gros travail sur la charte Agriculture/Urbanisme. « *Cette commission devait cependant au moins se saisir de l'esprit de la charte Agriculture/Urbanisme mais il n'en est rien, elle reste formelle, sans politique énergique et de qualité* » (CAUE). Effectivement, « *S'il n'y a pas de consommation démesurée sur un point précis, le préfet et la CDCEA n'interviendront pas pour contraindre ou annuler les projets de constructions* »

⁴⁶ CISA, *Guide pour les extensions urbaines et villageoises en Tarn-et-Garonne*, 2012.

⁴⁷ Build In My Back-Yard (littéralement « construit dans mon arrière-court ») se base sur un principe de division des parcelles construites existantes pour créer une à plusieurs maisons supplémentaires sur une parcelle qui n'en accueillait auparavant qu'une seule.

(BGEE). Or, on est en Tarn-et-Garonne sur de l'urbanisation progressive et éparpillée qui provoque un important mitage sur le long terme.

Même si son rôle n'est que consultatif, il est exceptionnel que la CDCEA donne un avis défavorable sur un document d'urbanisme ou sur un permis de construire. Les élus de la CDCEA affirment toutefois qu'ils ne traitent que des petits dossiers, et qu'il n'est pas légitime d'interdire une construction dans des communes en mal de développement. La CDCEA déplore largement le fait d'être « *pointilleux sur des petits dossiers* » (élus de la CDCEA en Chambre d'Agriculture) alors qu'au contraire elle s'opposerait farouchement, si elle le pouvait, à des projets de carrières qui consomment rapidement de grandes surfaces. En effet, c'est actuellement la CODENAPS qui gère cela.

Sortir des simples logiques de zonage, une piste pour aller plus loin :

Au-delà des conflits, des projets et des constructions avec par exemple de l'agriculture urbaine qui permettrait d'alimenter les écoles ou la restauration locale sont envisageables. Il est impératif de développer des projets qui dépassent les logiques de zoning et de clivage des PLU avec d'un côté les zones A et de l'autre les zones U. « *Dans un lotissement, il peut y avoir des activités agricoles, il ne faut pas détruire ou interdire cela. Il faut sortir des schémas classiques et créer de la complexité car la complexité n'engendre pas forcément que des conflits. Elle peut engendrer de la négociation ou de la complémentarité. Au-delà il peut y avoir des enjeux à maintenir une agriculture compétitive et adaptée* » (CAUE).

En Tarn-et-Garonne, le constat des acteurs est qu'il existe un manque de réelles stratégies politiques visant à un développement équilibré et économe en espaces agricoles et naturels. Cependant, des outils de protection existent mais sont mal mobilisés sur le Tarn-et-Garonne. La raison vient peut-être en grande partie de la « *frilosité de la Chambre d'Agriculture et du Conseil Général du département, concernant tout ce qui pourrait embêter les agriculteurs* » (SCADT). La non-séparation entre la Chambre d'Agriculture et les syndicats de la profession agricole peut être pointée du doigt pour expliquer cette situation.

B) Des outils et des dispositifs insuffisamment mobilisés

Tout au long de cette étude, nous avons souligné et éclairé par une expertise territoriale avec des cartographies correspondantes à l'appui, l'accélération des phénomènes liés à la métropolisation toulousaine sur le Tarn-et-Garonne : croissance démographique, attractivité résidentielle, augmentation de la consommation d'espaces par du logement, des activités et des infrastructures nécessaires à son développement.

Suite au constat (largement partagé par les agents territoriaux de la sphère publique) de la faible protection des espaces agricoles et naturels du département, nous présenterons les différents outils nationaux existants dont pourrait se saisir certaines collectivités. Nous illustrerons l'aspect réglementaire de ces dispositifs par des exemples réussis, de leur mise en place sur des territoires français. Nous ferons également un point sur deux PLU Tarn-et-garonnais, identifiés par les agents de la DDT, comme étant les plus engagés vers une protection et une valorisation des espaces agricoles et naturels.

Enfin, nous verrons que les acteurs institutionnels et politiques ne sont pas seuls dans cette démarche, des associations se sont aussi saisies de ces questions de maîtrise de l'urbanisation et agissent pour une meilleure protection et valorisation des espaces impactés.

Présentation de trois outils de protection :

Le territoire périurbain peut devenir le lieu d'expérimentations puisqu'il est en constante évolution. L'idée c'est que l'agriculture ne soit plus simplement vue comme une réserve foncière exploitable, mais comme une activité nécessaire, à développer ou à maintenir au même titre que n'importe quelle autre activité

économique. Il en va de même pour les espaces naturels, lieux récréatifs et de détente. La législation française dispose de nombreux dispositifs pour la préservation des zones naturelles (Natura 2000, ZNIEFF, PNR...) et agricoles.

Le but n'est pas de faire ici l'énumération exhaustive de ces dispositifs mais plutôt d'en présenter quelques-uns qui pourraient trouver une résonance sur notre territoire d'étude. Lorsque cela a été possible, des exemples de protection et de valorisation réussis ont été intégrés à cette présentation.

- **Les ZAP (Zones Agricoles Protégées) :** créées en 1999 par la loi d'orientation agricole. Les mesures de cette loi ont pour but d'assurer une meilleure prise en compte de l'agriculture dans la planification foncière de territoires sous pression. Cette loi incite à la création de ZAP. Les ZAP prohibent ainsi toute construction sur leurs périmètres (préalablement arrêtés par le préfet) sur du très long terme. Ce sont des outils de protection du foncier agricole, permettant aussi de diminuer les prix des terrains (car restant non-constructibles). Cet outil facilite l'installation de jeunes agriculteurs et contribue ainsi à pérenniser l'activité agricole dans le temps. Les ZAP permettent aussi une valorisation et un maintien des espaces verts entre zones urbanisées.

Cet outil est applicable sur n'importe quel territoire « *dont la préservation présente un intérêt général en raison de la qualité de leur production agricole ou de leur situation géographique* »⁴⁸. Généralement, les ZAP figurent dans les annexes des documents d'urbanisme et permettent de prévenir toute réduction de l'espace agricole sur l'emprise de son périmètre. Sachant que cette emprise ne porte que sur les zones A et N des PLU, il est impossible de créer une ZAP en vue de protéger une zone AU sur le long terme.

Pertinence de l'outil sur le Tarn-et-Garonne : au regard de l'arrivée de la LGV, la mise en place d'une ZAP sur les territoires sous appellation géographique (Fronton, Chasselas) et qui sont directement impactés par le tracé aurait pu être possible. Actuellement, cet outil n'est pas envisagé.

Cette notion de valorisation et de gestion maîtrisée de l'espace par l'agriculture est difficile à intégrer pour les élus locaux (préférant s'agrandir et accroître leurs leviers fiscaux). C'est donc avant tout une question de volontarisme politique que de prioriser l'agriculture. Effectivement ce sont les élus qui sont force de proposition et qui assurent la démarche de création d'une ZAP, donc sans volonté de leur part, aucune ZAP ne pourra voir le jour.

Pour le SEB (Service Eau et Biodiversité de la DDT) il n'y a pas de ZAP car « *ce n'est pas envisageable sur le Tarn-et-Garonne, cela est possible sur des territoires qui cultivent des productions de très fortes valeurs ajoutées comme le Bordeaux. Cette production doit être basée sur un territoire attractif avec un foncier très cher, elle doit également être un véritable moteur économique reconnu nationalement voir internationalement. La ZAP est liée à un terroir d'exception* ».

Cette affirmation doit pourtant être relativisée par des exemples de création réussie de ZAP sur des territoires sans cachet agricole reconnu (ex : Grésy-sur-Aix ou Dumettraz-Clarafond en Rhône-Alpes). Dans ces deux régions, les agriculteurs évaluent eux-mêmes le potentiel agronomique des terres pour proposer un zonage.

- **Les PAEN (périmètres de Protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels péri-urbains) :** créés par la loi du 23/02/2005, relative au développement des territoires ruraux. Les PAEN sont instaurés à l'initiative du Conseil général. Les PAEN permettent à certains territoires ordinaires, c'est-à-dire non remarquables (APPB, Natura 2000, ZNIEFF, PNR...), d'être couverts par une politique de protection.

Ils présentent à peu près les mêmes visées que les ZAP, à la différence près que les ZAP ont pour vocation de limiter le changement d'usage des sols alors que les PAEN l'interdisent strictement.

De plus, à l'intérieur de ce périmètre, le département ou un Établissement public de coopération intercommunale (EPCI), peut engager des acquisitions foncières par expropriation ou par préemption via la SAFER⁴⁹.

Mais c'est un zonage très strict car une fois le périmètre arrêté par le président du Conseil Général, il devient impossible de revenir en arrière ou d'opérer une modification de la destination des sols (sauf révision du PAEN en conseil d'État). Il est donc difficile de concilier cette politique de préservation avec

48 Extrait de l'article L112-2 du Code rural.

49 www.experimentation-paen.fr

les stratégies de développement de certains territoires. De plus, les espaces figurant dans le PAEN seront effectivement protégés de la pression urbaine mais il y aurait un risque à ce que cette dernière se reporte avec plus de force sur les espaces à proximité. On comprend alors que cet outil puisse effrayer l'ensemble des acteurs du territoire.

Dès lors pour certains chercheurs en politique publique, il est préférable d'organiser un système de contreparties financières pour les communes adhérentes afin que cet outil se démocratise.⁵⁰

Pertinence de l'outil sur le Tarn-et-Garonne : Ce dispositif a le mérite de protéger durablement une zone où les espaces agricoles et naturels subiront inévitablement la pression urbaine. Sachant que ce cas de figure est tout à fait envisageable dans le sud-est du département, la mise en place d'un PAEN pourrait être un excellent outil pour éviter l'actuelle (et rapide) consommation des zones agricoles à forte valeur ajoutée.

Pour les territoires en PAEN, les élus locaux ont une vision à long terme de leur document d'urbanisme. Pour les élus du Pilat (42) qui ont été interrogés à ce sujet, cet outil permettrait même de s'affranchir des demandes individuelles (quasiment impératives) de permis de construire. Cet outil permet donc aux élus de régler l'épineux dilemme entre les aspirations de certains de leurs électeurs et la protection des espaces agricoles et naturels de l'autre.

Les raisons de son absence en Tarn-et-Garonne viendraient de la très forte justification et de l'énergie qu'elle demanderait pour convaincre la population, face à son caractère permanent.

- **L'agriculture en régie** : Outil initié par la commune de Mouans-Sartoux (Alpes-Maritimes) pour impulser une autonomie alimentaire à l'échelle d'une commune ou d'une intercommunalité. Il permet la création de zones agricoles acquises et gérées directement par les collectivités. L'agriculture en régie crée des emplois agricoles, en particulier en maraîchage mais aussi en grandes cultures. Avec le statut d'employés municipaux, les agriculteurs qui exercent sur la régie agricole voient leurs emplois stabilisés. Cet outil soutient les productions biologiques et de qualité. Il est pertinent dans un contexte de fortes évolutions des prix fonciers (Mouans-Sartoux se situant à moins de 10 km de Cannes)

L'agriculture en régie a été présentée en CDCEA (82) au cours de nos travaux, comme une préconisation à suivre pour protéger et développer les installations de jeunes agriculteurs. Cette réflexion a finalement été reçue avec scepticisme par les personnes présentes (Chambre d'Agriculture, maires, agriculteurs) en raison de la pression foncière que subit le département et surtout en raison des trop nombreuses compétences que les collectivités ont déjà à leur charge. Pour la CDCEA, l'accueil des nouveaux arrivants du département occupent toute l'attention des collectivités, l'agriculture en régie n'a pas sa place dans ce contexte.

Pertinence pour le Tarn-et-Garonne : rompre avec la vision d'une agriculture intensive ou industrielle puisque l'agriculture en régie est une stratégie clairement définie en faveur du développement durable. Recréer du lien entre les agriculteurs, les élus et la population (avec le développement des démarches en circuits-courts par exemple).

Pour les élus ayant mis en place une régie agricole « *si chaque commune cultive des terres ou en met à disposition d'un agriculteur, la restauration collective atteindra l'objectif grenellien de 20 % de bio* ». ⁵¹

Les acteurs mobilisés ou à mobiliser :

- **Les agriculteurs** ont donc aussi un grand rôle à jouer dans l'évolution des pratiques, surtout en ce qui concerne la possible ouverture de leurs activités sur un large marché de circuits-courts. On sait que 30 % des agriculteurs du département sont aujourd'hui engagés dans cette démarche, mais un frein majeur persiste. En effet, beaucoup d'agriculteurs ne veulent pas s'essayer à une stratégie de durabilité ou ne veulent pas changer leur mode de production du fait de leur âge (+50 ans) et de l'énergie à y déployer sur plusieurs années. Nous l'avons vu, l'agriculture du Tarn-et-Garonne est un secteur d'activité

50 MONTEVENTILL, DESCHENAU.C, TRANDA-PITTION.M, *Campagne-Ville : le pas de deux*, Lausanne, PPUR, 2008

51 Terres de Liens, *Communes, Intercommunalités, comment préserver les terres agricoles ? 21 exemples en Rhône-Alpes et ailleurs*, 2014

vieillissant, souffrant de difficultés de reprises, donc disposant peut-être d'une moindre capacité d'innovation.

Pour mieux accompagner la profession agricole à surmonter ces freins, des tables rondes sont organisées par les services de l'État, de la recherche et de l'enseignement supérieur. Elles réunissent les acteurs concernés pour faire émerger des projets nouveaux, en intégrant notamment les grandes surfaces sur la question des circuits-courts. « *En 2013 il y a eu une table ronde présidée par le préfet où il s'est agi de réunir les acteurs concernés et notamment les grandes surfaces. Cette année, il y aura encore une table ronde pour faire en sorte qu'il y est des accords sur la fourniture de produits de qualité, de saison et en modérant les marges* » (SEAR).

- **Les associations :** La sphère associative a également un rôle de premier ordre à jouer dans la protection des espaces agricoles et naturels. Le militantisme de ses adhérents permet d'être force de proposition envers les politiques. Elles viennent également compléter les démarches et les politiques locales en la matière.

Dans ce sens, l'association Terre de Liens a été créée en 2003 pour permettre à l'ensemble des citoyens mais surtout aux agriculteurs de se mobiliser pour empêcher la disparition d'exploitations et engager de nouvelles installations paysannes. Cette association permet à n'importe quelle personne de pouvoir placer de l'argent sur un projet agricole. La somme accumulée permet ensuite de financer les achats de fermes qui seront louées à des exploitants.

Ses missions sont d'éviter la spéculation sur le foncier agricole ; accompagner les projets agricoles et respectueux de l'environnement à travers des partenariats public-privé. Terres de liens facilite les transmissions hors-cadre familial en achetant tout ou partie d'une terre à vendre.

Plus spécifiquement tournée vers la protection des espaces en zones périurbaines, l'association Terres en villes⁵², créée en 2000 favorise les échanges entre la ville et le périurbain. En 2013, 28 grandes agglomérations françaises en faisaient partie (dont Toulouse).

« Terres en villes » intervient dans le développement des circuits-courts (en partenariat avec le Réseau Rural Français) et les démarches de concertation sur les espaces ouverts, c'est-à-dire la partie non construite d'un territoire.

La volonté première de cette association est donc d'arriver à concilier les intérêts actuellement antagonistes de la ville et de la campagne. Concrètement, il s'agit de renverser l'image que la ville a de la campagne et la campagne de la ville. Pour cela, il s'agit pour l'association d'aider à intégrer les espaces agricoles à la planification urbaine afin d'en limiter l'étalement (ex : ceinture verte). Pour la campagne, la ville peut constituer une nouvelle manne économique, un nouveau marché avec la création de nouveaux emplois et de nouveaux débouchés pour le métier d'agriculteur. Les agriculteurs sont accompagnés par l'association pour intégrer au mieux la demande urbaine dans leur stratégie de développement.

L'association ANDER (Association Nationale pour le Développement des Espaces Ruraux) regroupe autour d'un même enjeu des membres de tous horizons politiques. Son but est « *d'alerter l'opinion publique et les médias sur la consommation excessive des terres agricoles et naturelles* »⁵³ Elle organise des rencontres entre élus, urbanistes, acteurs du territoire pour échanger sur l'intensité de la consommation. Effectivement, pour maîtriser l'urbanisation, il faut connaître ses facteurs d'implantation. Ces rencontres sont aussi l'occasion de partager les bonnes pratiques locales, les bonnes adaptations législatives et ainsi passer facilement du discours à l'action.

Les législations et leurs applications dans les documents de planification locaux :

Une première démarche dans le sens de la maîtrise de l'urbanisation a été engagée avec la loi SRU du 13 décembre 2000. Elle vise à un aménagement économe en espaces naturels et agricoles et à une protection des paysages. Ces notions sont vastes et difficilement traduites concrètement, et effectivement seule l'interdiction faite aux maires de proclamer une surface minimale pour chaque logement construit, a

52 www.terresenvilles.org

53 www.ander.fr/

permis de limiter le mitage dans le Tarn-et-Garonne. La naissance des zones A a aussi permis de protéger certaines surfaces agricoles.

La loi SRU a connu un prolongement avec la loi ENE (Engagement national pour l'Environnement) ou Grenelle II en 2010, mais les objectifs poursuivis (une agriculture de qualité, une transition vers les énergies renouvelables, la réhabilitation des constructions existantes, mettre en cohérence les documents d'urbanisme ou encore la gouvernance à cinq) sont également difficilement réalisables et surtout non obligatoires.⁵⁴ De plus, et comme nous l'observons tout au long de ce travail, la périurbanisation et ses impacts sont difficiles à cerner (même à l'échelle du seul département du Tarn-et-Garonne), les manières de mesurer ce phénomène sont multiples.

Cette loi a tout de même prévu de doter les SCOT d'outils qui imposent des normes minimales de densité urbaine (Versement Sous-Densité). Cependant, il y a peut-être une seule commune qui l'applique en Tarn-et-Garonne. La sous densité se calcule à partir du COS, or ce dernier vient d'être supprimé par la loi ALUR (Accès au Logement et Urbanisme Rénové) de 2014. D'après les agents de la DDT (Service Urbanisme, Habitat et Rénovation Urbaine) « *cet outil a été très peu utilisé, car très complexe, il faut se prémunir d'un rescrit fiscal avec le porteur du projet. Et densifier n'est pas l'objectif des élus aujourd'hui. Le VSD correspond à payer la moitié du montant du terrain acheté en trop. Cela donne lieu à des discussions sans fin sur la valeur des terrains. Cet outil correspond à un total renversement de logique, donc il a très peu de succès* ».

En revanche dans les PLU, la densification n'est pas imposée.

Le constat selon lequel l'échelon communal n'est pas adapté pour faire face à la limitation de l'étalement urbain a impulsé la généralisation des PLU intercommunaux (PLUI). Cependant la loi ENE ne les a pas rendus obligatoires. Sur le Tarn-et-Garonne, il n'y a qu'un seul PLUI pour l'instant.

D'autres législations visent à limiter la consommation des espaces naturels et agricoles, c'est le cas de la LMAP (Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche) du 13 juillet 2010. Elle impulse les CDCEA et les observatoires de la consommation des espaces agricoles.

Toutes ces législations définissent les documents de planification (ainsi que les cartes communales) comme étant les principaux outils de protection des espaces agricoles et naturels. Mais cela n'a pas toujours été le cas. Prenons le cas de deux communes du Tarn-et-Garonne, dont le changement de regard sur les espaces agricoles et naturels par rapport aux documents antérieurs à ces législations sont facilement repérables.

L'instauration des PLU en 2000 devait apposer une rupture avec les anciens documents, passant d'un simple zonage à une réflexion cohérente sur les actions d'aménagement communal. Ils doivent concourir à réels projets locaux à travers leurs PADD (Projets d'Aménagement et de Développement Durable). Pour illustrer cet objectif national, les agents de la DDT m'ont conseillé d'étudier les documents d'urbanisme de l'Honor-de-Cos et de Négrepelisse. La première étant passée d'un POS à un PLU et la seconde d'un PLU « basique » à un PLU plus « vertueux ». Cependant, il est important de noter que les PLU, malgré leur possible efficacité en termes de gestion économe des espaces, ne sont pas généralisés à l'ensemble du territoire, une grande majorité de petites communes rurales en sont dépourvues faute de moyens ou d'ingénierie. Parfois, lorsqu'elles en sont dotées, leurs documents visent plus à planifier l'artificialisation des sols qu'à la restreindre.⁵⁵

Pour chaque document, je me suis attardée sur la partie présentant le projet de développement communal afin de connaître la place occupée par les espaces agricoles et les espaces naturels. Les deux communes retenues font partie des rares « bons élèves » du département en termes de changement de posture vis-à-vis des espaces ouverts (protection, économie). Nous verrons que ces derniers, considérés comme de simples réservoirs fonciers ont évolué en composantes à part entière du développement urbain. Effectivement, la plupart des autres communes du Tarn-et-Garonne s'illustrent par leur manque de stratégie de développement équilibré.

⁵⁴ Hamelin.E, Ramezon.O, *La tentation du bitume : où s'arrêtera l'étalement urbain ?*, Rue de l'échiquier, Paris, 2012

⁵⁵ LARRUE.C, *Le régime institutionnel d'une nouvelle ruralité*, PIE, Bruxelles, 2014

Les communes de L'Honor-de-Cos et de Nègrepelisse sont intéressantes à étudier puisqu'elles se situent à proximité immédiate de Montauban. Même si ce ne sont pas des communes du sud du département, elles font partie de l'aire d'influence de Montauban et attirent chaque année de nouveaux habitants.



Source : Google maps 2014

Le POS approuvé de L'Honor-de-Cos en 1998 prévoit que les zones NA (Zone Urbaine future) se doivent de promouvoir un habitat de type individuel aéré tout en ne portant pas atteinte au caractère rural de la commune, ce qui paraît relativement contradictoire. « *Les nouvelles constructions seront obligatoirement raccordées au réseau collectif, pour cela la commune impose une taille minimale des parcelles de 1 000 m²* ». Encore une fois, l'imposition de taille minimale permet la consommation de très grandes parcelles agricoles ou naturelles.

Sur les zones NB (dans laquelle on trouve déjà quelques constructions en habitat diffus), la municipalité souhaitait répondre à une demande provenant de candidats à la construction. Les terrains sont peu chers et correspondent aux attentes des candidats désirant « *échapper aux contraintes des villes et vivre dans un environnement de qualité* » [...] « *Afin de ne pas provoquer la mise en place d'équipements trop onéreux pour le budget de la commune, l'habitat sera très aéré, c'est pour cette raison que les lotissements sont interdits* ». La taille minimale dans cette zone est de 2 000 m² par logement pour un assainissement de type individuel.

Au passage de la commune en PLU en 2011, un tout autre discours est porté. La commune souhaite avant tout préserver son cadre de vie d'une urbanisation non maîtrisée. Le projet de la commune s'intégrera à ceux de l'échelle intercommunale pour plus de cohérence (Communautés de Communes du Sud Quercy de Lafrançaise, Pays Montalbanais et SCOT de Montauban). Tout au long du document seront notées les conséquences négatives du POS sur la forme urbaine actuelle de la commune.

Les solutions pour désormais respecter les nouvelles législations durables sont :

- de créer des zones AU seulement là où les équipements sont déjà présents (hameaux) pour un meilleur raccordement aux réseaux et aux infrastructures. Ce modèle permettra une plus facile implantation de services.
- de favoriser la continuité spatiale entre les vieux bourgs et les nouveaux quartiers en respectant les formes urbaines traditionnelles (matériaux et densité).
- de diversifier le type de logements pour une mixité sociale. Les logements individuels et les propriétaires étant sur-représentés, le développement de logements collectifs et en location sera une des priorités lors des projets. La taille des logements sera aussi diversifiée afin de fixer la population à tous les stades de leurs parcours résidentiels.

Grâce à cette stratégie, le vieillissement de la population (véritable problème dans la grande majorité des communes périurbaines française) sera évité. L'offre d'équipements publics sera basé sur un fonctionnement plus durable dans le temps (ex : Création de liaisons douces reliant les espaces de résidences aux équipements).

Les espaces remarquables, reconnus officiellement devront être « rigoureusement » protégés mais les autres espaces « naturels » doivent l'être également pour maintenir la biodiversité et le paysage de la commune.

Dans le cas précis de L'Honor-de-Cos, on remarque bien un enrichissement des projets et une évolution vers une gestion économe de l'espace. Dans le POS de 1998, les questions du développement durable n'étaient pas encore d'actualité pour les petites communes rurales du Tarn-et-Garonne. Ainsi, de nombreuses zones non urbanisées sont parties vers une construction diffuse. Ce mitage a bien sûr beaucoup touché les espaces agricoles et naturels de la commune. L'implantation des nouveaux habitants s'est faite sans réelle stratégie et organisation de la part de la municipalité, comme cela a été le cas dans la majeure partie du territoire départemental, et encore aujourd'hui. Il en résulte une forme urbaine très lâche.

Avec la nouvelle législation, il n'est plus possible pour les élus d'imposer une taille minimale des parcelles par logements, comme cela a été monnaie courante dans les anciens documents de planification.

Les zones NB ont été supprimées et les zones NA sont devenues des zones AU dans les PLU. Pour ces dernières, la définition de leur aménagement s'est précisée. On voit aussi que les objectifs du PLU sont davantage réfléchis et intègrent différents paramètres allant de la forme urbaine à la mobilité en passant par la protection des espaces agricoles et naturels.

La commune de Négrepelisse quant à elle, est connue pour avoir longtemps laissé filer son urbanisation au gré des opportunités foncières. La route reliant la commune à Montauban (la RD115) a vu fleurir tout un tas de logements individuels et de groupements pavillonnaires en raquette. Aujourd'hui, cela est remis en cause dans un PLU plus vertueux approuvé en 2013.

Le PADD met l'accent sur la protection et le confort des espaces agricoles en interdisant la construction de logements à proximité. Tous les bâtiments agricoles sont classés en zone A.

Les zones AU sont en lien direct avec le bourg afin de ne pas trop impacter les terres agricoles, sachant que les dents creuses seront construites en priorité. Grâce à cette stratégie, des 43 % des zones AU de l'ancien PLU sont repassées en zone A (79 hectares) et en zone N (93 hectares).

En ce qui concerne les espaces naturels, ils ont été moins impactés car quasiment inexistantes. Les rares espaces boisés et abords de ruisseaux ont été classés en N dans le PLU de 2005. Dans le PLU de 2011, il est prévu que ces zones soit mise en valeurs pour les moments récréatifs des citoyens.

Ce PLU, jugé vertueux par les agents de la DDT a marqué un effort pour limiter la consommation spatiale. Il répond en effet à la doctrine de la DDT relative à la limitation de l'habitat diffus dans les PLU. Cette doctrine a été impulsée dans un contexte où la pression foncière du département (surtout dans le sud) a été telle que de nombreux documents d'urbanisme sont entrés en révision. La DDT, portant le discours de l'État en matière de maîtrise de l'urbanisation, a identifié de grands principes dont tous nouveaux documents devront répondre. Ces grands principes suivent bien entendu les législations nationales et doivent permettre aux communes sous pression de concilier la légalité de leur document avec une offre en logements suffisants pour répondre à la demande des nouveaux arrivants.

Une question d'échelle :

Une des solutions pertinentes et favorisées actuellement pour répondre aux attentes des récentes législations, est d'impulser ou même de rendre obligatoire l'organisation territoriale sous forme intercommunale.

La loi ENE et dernièrement la loi ALUR, encouragent la mise en place de SCOT et de PLUI, compétents en matière de planification de l'espace et d'urbanisme. Cette orientation vient du constat généralement partagé que la compétence urbanisme (donnée aux communes en 1982) n'est finalement plus pensée à une échelle pertinente. De cette situation résulte un manque de vision globale concernant le développement d'un espace. Actuellement, le regroupement intercommunal permettrait un partage et une répartition équilibrée des équipements et des populations (dans la mesure des capacités communales).

De plus, bon nombre de domaines ne peuvent fonctionner correctement qu'en ayant une vision plus large des territoires, c'est le cas par exemple pour le domaine du transport, de l'habitat ou de l'économie. Cependant, cet état de fait n'est pas pleinement effectif. Par exemple, il est encore aujourd'hui regrettable que l'implantation de zones d'activités se pense à l'échelle strictement communale.

En Tarn-et-Garonne, l'aménagement équilibré des territoires et la maîtrise urbaine sont nécessaires dans un contexte où la métropole toulousaine impacte fortement le développement du sud du département. Le regroupement intercommunal, présenté comme une solution pour mettre fin à des situations de report, pourrait être efficace dans le couloir sud-garonnais. Effectivement Fronton, située dans ce couloir, a par exemple bloquée son urbanisation dans le but de garantir sa qualité villageoise. Résultat, la ville de Fabas, située à proximité, a été directement impactées par ce choix politique. Elle accueille aujourd'hui des opérations de lotissements alors qu'elle n'est pas structurée pour un accueil aussi important de population.

Afin de créer des groupements intercommunaux efficaces, il faut les arrêter à une échelle pertinente, toute la difficulté réside dans la définition de cet « *optimum dimensionnel* » (est-ce l'échelle du Pays, du bassin de vie, du canton, de la communauté de commune ?). D'autant plus qu'une échelle peut être pertinente pour un domaine de compétence et ne plus l'être avec un autre (ex : transport, habitat, économie). Tout l'enjeu réside donc dans la création d'échelle s'intégrant correctement les unes aux autres (à l'image des poupées russes).

La DDT s'est engagée dans une étude de mise en complémentarité des bourgs du Tarn-et-Garonne. Elle anticipe la réforme de l'intercommunalité de François Hollande visant à un seuil minimum de 20 000 habitants pour toutes intercommunalités (applicable au 1 janvier 2017). Cette réforme va entraîner une fusion des Communautés de Communes du département. Sachant qu'il y a de très petites municipalités, le département va voir se créer des périmètres d'intercommunalités très grands. Le but du gouvernement est de permettre à ces nouveaux territoires de porter politiquement et financièrement de vraies politiques structurées au-delà des limites départementales. Pour cela, l'identification de villes capables d'animer de larges bassins de vie a été engagée.

Cette démarche peut associer des élus aux visions et aux couleurs politiques différentes. Un effort important d'adaptation et de concertation sera donc primordial.

Actuellement sur le Tarn-et-Garonne, la culture communautaire est faible. Seul le territoire du QRGA et plus largement du Pays Midi-Quercy impulse d'ores et déjà ce type de projets. Ce territoire peut donc servir de modèle pour impulser des regroupements intercommunaux sur le département. Ces regroupements vont bientôt se renforcer en devenant progressivement obligatoire. Par exemple, avec les nouvelles législations et notamment la loi ALUR, un dispositif de sanction s'impose à tout territoire ne possédant pas de SCOT. Le principe d'urbanisation limitée s'impose donc par exemple aux territoires situés à moins de 15 km d'une unité urbaine (de plus de 15 000 habitants) et qui ne possède pas de SCOT. De ce fait, il ne sera plus possible pour ces communes de se développer en élargissant leurs zones constructibles.

CONCLUSION

Il convient pour conclure cette étude, d'interroger les évolutions récentes ainsi que les législations en cours qui auront un impact plus ou moins certain sur le desserrement urbain.

La périurbanisation ne doit plus être combattue car elle préfigure d'un schéma de développement qui révèle depuis des décennies son ampleur. Le meilleur moyen pour limiter l'étalement anarchique est finalement, au regard des lois et des réglementations, de l'organiser dans le temps.⁵⁶

Pour cela, bon nombre d'outils ont été impulsés, les plus importants étant les SCOT, les PLUI, les PNR ou tout autre projet conviant à un regroupement intercommunal.

Le territoire d'étude présente un effet de consommation d'espace important, même autour de petit pôle ruraux tels que Caussade, Valence d'Agen ou Castelsarrasin. Leurs « couronnes périurbaines » évoluant plus rapidement que les principales villes centres du département.

Le manque de stratégie politique, de vision sur le long terme et de culture de projet, fait de ce département un territoire fragilisé où les impacts négatifs de la croissance urbaine entraînent pour les localités, des risques accrus de dysfonctionnement. Or, au regard des grands projets qui se dessinent, le processus de croissance urbaine par étalement va être amené à se poursuivre voir à s'intensifier sur le sud-est du département. Cette zone est déjà fortement sous-pression en raison de sa proximité avec l'aire métropolitaine toulousaine. Ce couloir sud garonnais gagnerait à s'organiser collectivement en vue de prévenir un développement non maîtrisé. Il existe bien actuellement un SCOT qui recouvre une partie du territoire central (cf. Annexe 3) mais ce dernier n'est pas calibré à la bonne échelle logique.

Le SCOT a eu une élaboration très longue (de 2002 à 2013) et n'est actuellement pas grenellisé, c'est d'ailleurs pour cela qu'il rentrera en révision à la fin de l'année 2014 avec la désignation d'un bureau d'étude compétent. De plus, suite aux élections municipales, une recomposition des équipes techniques a débuté en juin. L'assemblée délibérante est donc actuellement en pleine mutation. Le SCOT rentre également en révision en raison de son périmètre actuel, ne correspondant pas à la réalité fonctionnelle du territoire. Pour avoir un périmètre pertinent des raisonnements sont à porter en termes de bassin de vie ce qui n'est aujourd'hui pas le cas. Par exemple, le périmètre du SCOT s'arrête à Albias et à Saint-Étienne de Tulmont, or l'influence de Montauban s'étend au-delà. L'État à travers la DDT pousse vers un élargissement du périmètre (pour aller par exemple jusqu'à Caussade et Négrepelisse).

Une étude d'émergence a été réalisée pour un projet de SCOT Midi-Quercy (frange Est du département, reprenant la délimitation du Pays Midi-Quercy) mais cela engendrerait un problème de périmètre entre ce dernier et celui de Montauban. Effectivement, trois communes du Pays Midi-Quercy appartiennent déjà au périmètre du SCOT de Montauban.

Le but pour le département est d'avoir une réflexion la plus large possible au niveau intercommunal. Les SCOT vont devenir des documents intégrateur avec une approche rurale (SCOT ruraux), donc la finalité est d'avoir un territoire départemental bien couvert. Il a même été question d'un SCOT départemental afin de ne pas laisser de franges rurales orphelines en périphérie, cependant ce projet n'est plus d'actualité.

Il existe deux autres SCOT, celui des 2 Rives et des 3 Provinces (cf. Annexe 3) mais ces derniers n'ont pas évolué depuis leur obtention de la DGD (Dotation Générale de Décentralisation). Des soubresauts commencent toutefois à apparaître depuis les changements municipaux (pour le SCOT des 2 Rives seulement). Cependant, le SCOT de Montauban est le seul à être exécutoire.

En raison de la contradiction des politiques publiques, notamment concernant l'encouragement à l'accession en logements individuels pour tous, la périurbanisation pourrait avoir encore de bon jour devant elle d'autant plus que l'inflation des prix du foncier pousse les ménages les plus défavorisés à s'installer toujours plus loin de leur lieu de travail.

Les politiques du département sont marquées par une « protection » des intérêts des agriculteurs. Ces intérêts sont malheureusement trop souvent producteurs de consommation d'espace par de la construction. À ce jour, la révision de la doctrine « Construire en zone agricole » impulsée par le service de l'économie agricole et rurale (SEAR) de la DDT 82, tend renforcer les faibles contraintes qu'elle imposait autrefois aux agriculteurs. Aujourd'hui, seul les constructions de nécessité agricole sont autorisées. Cette doctrine a pour but de faciliter le travail des CDCEA en ce qui concerne les permis de construire en zone agricole. Cependant, certains départements tels que la Haute-Garonne n'autorise même

56 Idée largement développée par M. Vanier (professeur de géographie à l'université de Grenoble 1)

pas la construction d'utilité agricole en zone A. Le département est donc encore perçu comme peu exigeant envers ses agriculteurs. La ligne de conduite de la DDT est « *d'être sévère mais ne pas aller plus loin que la jurisprudence en termes de contraintes* ». ⁵⁷

Les agents de la DDT et de la Chambre d'Agriculture du Tarn-et-Garonne sont d'avis que les réglementations visant à la limitation des constructions en zone agricole se sont durcies. Ils accueillent cela avec optimisme même si elles arrivent tardivement.

Avec la loi d'Avenir de l'Agriculture, de l'alimentation et de la Forêt (AAAF), le rôle des CDCEA se verra renforcé. Elle devient la CDPENAF (Commission Départementale de la Préservation des Espaces Agricoles et Forestiers). Cette commission émet actuellement des avis consultatifs qui deviendront dans certains cas conformes, notamment en matière de SCOT et dès lors que tout projet d'urbanisme aura pour conséquence une réduction des surfaces portant des productions bénéficiant d'une AOP (Appellation d'Origine Protégée). Dans ce cas, un représentant de l'INAO (Institut National des Appellations d'Origines) siègera au sein de la commission avec voix délibérative. Les avis conformes de la future commission seront désormais requis sur toutes délibérations des communes en RNU.

Par ailleurs la loi AAAF élargit le champ de préoccupations de l'observatoire national de la consommation des espaces agricoles aux espaces naturels et forestiers. On notera que le projet de loi l'habilite à « homologuer des indicateurs d'évolution des espaces naturels, agricoles et forestiers ». ⁵⁸

Cette récente loi apporte aussi une consolidation du rôle intégrateur des SCOT. De ce fait, tout un dispositif de « sanction » est mis en place pour inciter les communes proches des unités urbaines (moins de 15 km à vol d'oiseau) à s'engager dans une démarche de SCOT auquel cas, le principe d'urbanisation limité leur sera appliqué. Il deviendra alors extrêmement compliqué pour ces communes de se développer par de nouvelles constructions.

En ce qui concerne les conflits de voisinage entre agriculture et résidences, la signature d'un arrêté interdisant l'épandage de produits phytosanitaires à moins de 200 mètres des écoles (voir des lieux d'habitations) a engendré une importante mobilisation de la part des syndicats de la profession agricole. Pour la Chambre d'Agriculture du Tarn-et-Garonne, si cette loi passait, elle réduirait de 13 millions d'hectares la Surface Agricole Utile nationale, et de 60 % celle du Tarn-et-Garonne. Cette loi aurait par contre le mérite de bloquer toute nouvelle extension des zones urbanisables sur les espaces agricoles. Néanmoins, elle vient également en contradiction avec les mesures de la loi ALUR visant à maintenir la surface productive agricole.

Il est donc difficile pour les politiques d'améliorer une situation jugée négative, sans impacter d'un autre côté des pratiques pourtant à maintenir. Nous concluons donc par cet exemple parfait de la continuité des contradictions de discours et d'actions porté par l'État, tout étant lié.

57 Propos recueillis lors du groupe de travail n°3 sur la doctrine « Construire en zone agricole », avril 2014

58 Assemblée des communautés de France

Table des matières

INTRODUCTION.....	1
I/ La croissance urbaine et ses impacts sur les territoires environnants : la mesure de la périurbanisation en France.....	3
A) Pression urbaine et périurbanisation : les principaux moteurs des processus en cours.....	3
Une approche statistique de la démographie et de la consommation d'espaces en France.....	4
Un phénomène alimenté par ses détracteurs.....	9
Le système d'acteurs de la périurbanisation.....	11
B) Les impacts de la périurbanisation sur les espaces et les sociétés rurales....	12
De profondes recompositions sociales.....	12
Des espaces agricoles malmenés.....	14
Le foncier agricole.....	15
Les mutations du monde rural.....	15
Agriculture/Urbanisme : vers une complémentarité?.....	17
Les usages et les conflits.....	17
C) Des espaces qui interrogent.....	18
Travaux de prospectives et les avenir possibles des territoires périurbains.....	18
II/ Le Tarn-et-Garonne, un département en mouvement.....	21
A) L'influence de la dynamique toulousaine sur le Tarn-et-Garonne.....	21
B) Une dynamique économique et démographique forte mais inégale.....	24
L'attractivité des territoires par l'emploi et le rapport entre dynamique démographique et nombre d'emploi disponible.....	27
Des évolutions démographiques localisées.....	29
La population et l'accès aux services.....	35
C) Un mouvement appelé à se poursuivre avec l'apparition de projets structurants.....	36
Le grand sud logistique.....	36
La ligne à grande vitesse, un impact et des retombées à maîtriser.....	37
La nouvelle gare LGV de <u>Bressols</u> , vers un nouveau morceau de ville.....	38
D) Les répercussions spatiales du processus de périurbanisation.....	39
La mesure de la pression urbaine.....	39
La dynamique agricole du Tarn-et-Garonne.....	43
E) Les principaux enjeux pour le département.....	49
Les dynamiques résidentielles du Tarn-et-Garonne.....	51
La pression urbaine et ses impacts sur l'évolution de la SAU déclarée communale.....	53
La dynamique globale des exploitations agricoles.....	54
Les dynamiques territoriales d'ensemble du Tarn-et-Garonne.....	56

III/ La prise en compte des mutations territoriales par les acteurs des territoires et les outils de protection, de valorisation et de maîtrise des espaces.....58

A) Regards des acteurs professionnels et institutionnels, interrogés sur la maîtrise de l'urbanisation.....58

La consommation des espaces par l'urbanisation : 59
Des avis mitigés sur les stratégies politiques locales : 61
Vers un habitat durable et économe en espace ? : 62
Le rôle de la CDCEA : 62
Sortir des simples logiques de zonage, une piste pour aller plus loin : 63

B) Des outils et des dispositifs insuffisamment mobilisés.....63

Présentation de trois outils de protection : 63
Les acteurs mobilisés ou à mobiliser : 65
Les législations et leurs applications dans les documents de planification locaux : 66
Une question d'échelle : 69

CONCLUSION.....71

ANNEXES.....77

Bibliographie

Ouvrages généraux

ALBERT.P, BONNIN-OLIVEIRA.S, CAVAL.J, LABORIE.J-P, *Prestation d'étude sur la connaissance du phénomène d'étalement urbain et des paramètres définissant une utilisation rationnelle de l'espace*, UTM LISST-CIEU, novembre 2008

DENOUX.P, GUILLOUX.J-M, *L'intelligence est dans le pré : penser la ruralité du 21e siècle*, Éditions François Bourin, 2014

DJELLOULI.Y, EMELIANOFF.C, BENNASR.A, CHEVALIER.J, *L'étalement urbain : un processus incontrôlable ?*, PUR, 2010

DUMONT.M, HELLIER.E, *Les nouvelles périphéries urbaines : Formes, logiques et modèles de la ville contemporaine*, PUR, 2010

HAMELIN.E, RAMEZON.O, *La tentation du bitume : où s'arrêtera l'étalement urbain ?*, Rue de l'échiquier, Paris, 2012

HERVIEU.B, *L'archipel paysan : la fin de la république agricole*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 2010

LARRUE.C, *Le régime institutionnel d'une nouvelle ruralité*, PIE, Bruxelles, 2014

MONTEVENTI.L, DESCHENAUX.C, TRANDA-PITTION.M, *Campagne-Ville : le pas de deux*, Lausanne, PPUR, 2008

NICOURT.C, *Être agriculteur aujourd'hui : l'individualisation du travail des agriculteurs*, Quae, Versailles, 2013

ROUX.E, VANIER.M, *La périurbanisation : problématiques et perspectives*, La documentation française, 2008

TORRE.A, KIRAT.T, *Territoires de conflits : Analyse des mutations de l'occupation de l'espace*, Paris, L'Harmattan, 2008

TROTIGNON.E, *Campagnes anciennes, nouvelles campagnes : un certain regard sur l'évolution de la campagne française*, Delachaux et Niestlé, Paris, 2006

Publications, articles

ABRANTES.P, SOULARD.C, JARRIGE.F, LAURENS.L, « Dynamiques urbaines et mutations des espaces agricoles en Languedoc-Roussillon », *Cybergeographie : European Journal of Geography*, n°485, 2010

BACCAINI.B, SEMECURBE.F, THOMAS.G, « La croissance périurbaine depuis 45 ans – Extension et densification », *INSEE Première*, juin 2009

BONERANDI.E, LANDEL.P-A, ROUX.E, « Les espaces intermédiaires, forme hybride : ville en campagne ou campagne en ville ? », *Revue de géographie alpine*, Tome 91, n°4, 2003, page 65-77

- BRUTEL.C, LEVY.D, « Le nouveau zonage en aire urbaine de 2010 », *INSEE Première*, octobre 2011
- CAUE 82, *Regards partagés sur le Tarn-et-Garonne*, 2012
- DATAR, « Prospective périurbaine et autres fabrique de territoires », *Territoires 2040*, n°2, 2010
- DODIER.R, « Les périurbains et la ville : entre individualisme et logiques collectives », *Les annales de la recherche urbaine*, n°102, juillet 2007, page 31-39
- GERMAIN.P, « La re-territorialisation du développement agricole : le cas de l'agriculture périurbaine d'Angers », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°3, août 2006, page 373-392
- INSEE Midi-Pyrénées, *Regards sur Midi-Pyrénées*, n°30-73, janvier 2013
- INSEE Midi-Pyrénées, *Regards sur le Tarn-et-Garonne*, n°30-82, octobre 2012
- INSEE Midi-Pyrénées, Aquitaine, *L'Aéronautique et l'Espace en Aquitaine et Midi-Pyrénées*, décembre 2008
- LEVESQUE.R, LIORIT.D,PATHIER.G, « Les marchés fonciers ruraux régionaux entre dynamiques des exploitations agricoles et logiques urbaines », *Economie et statistiques*, n° 444-445, 2011
- TERRES DE LIENS, *Communes, Intercommunalités, comment préserver les terres agricoles ? 21 exemples en Rhône-Alpes et ailleurs*, 2014
- TORRE.A, « Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n°3, août 2006, page 415-453
- VIANEY.G, « L'aménagement communal périurbain : maintenir l'agriculture pour préserver quelle ruralité ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°3, août 2006, page 355-372

Mémoires, Thèses

- BRINO.L, *L'extension des territoires urbains : Regard sur l'urbanisation d'une ville en périphérie de Montauban* », Mémoire de Master, UTM, 2011
- DASRE.A, « Les mesures du regroupement spatial des populations : Aspects méthodologiques et applications aux grandes aires urbaines françaises », Thèse de doctorat en démographie, UMB IV, 2012
- FARAGO.W, *Le SCOT du Sud Toulousain : du diagnostic au projet*, Mémoire de Master 1, UTM, 2009
- JALID.R, *La densité urbaine : Indicateurs et représentations*, Mémoire de Master, UTM, 2012
- TUAILLON.F, *Le Tarn-et-Garonne, entre attractivité productive et attractivité résidentielle*, Mémoire de Master 2, UTM, 2012
- VANDAELE.C, *Comment mesurer la capacité de structuration des bourgs dans un espace en voie de métropolisation : Analyse du cas tarn-et-garonnais*, Mémoire de Master 1, UTM, 2008

Documents de la structure

CISA, *Guide pour les extensions urbaines et villageoises en Tarn-et-Garonne*, 2011

DDEA du Tarn-et-Garonne, *Le Tarn-et-Garonne face à la métropolisation toulousaine : éléments de réflexion*, MISA, juin 2009

DDT du Tarn-et-Garonne, *Charte Agriculture et Urbanisme : pour un développement durable des territoires de Tarn-et-Garonne*, janvier 2011

DDT du Tarn-et-Garonne, *Données agricoles et rurales*, Fiche départementale 2013

ANNEXES

Table des illustrations.....	79
Liste des sigles.....	80
Liste des entretiens réalisés au cours de l'étude.....	81
Annexe 1 Les bassins de vie en Tarn-et-Garonne.....	82
Annexe 2 Les EPCI du Tarn-et-Garonne.....	83
Annexe 3 Les périmètres des territoires de projet.....	84

TABLE DES ILLUSTRATIONS

- Figure 1 : Les aires d'influence des villes en 2010 (page 5)
- Figure 2 : Evolution des aires urbaines entre 1999 et 2008 (page 5)
- Figure 3 : Evolution de la surface occupée par de l'habitat individuel entre 1992 et 2003 (page 8)
- Figure 4 : La croissance des aires urbaines de 1999 à 2008 (page 9)
- Figure 5 : Evolution du nombre de primo-accédants en France entre 2000 et 2011 (page 10)
- Figure 6 : La sur-représentation et sous-représentation des cadres à Toulouse (page 13)
- Figure 7 : Un exemple d'espace tampon entre agriculture et logements (page 14)
- Figure 8 : Les aires d'influence des villes d'après le zonage en aires urbaine de 2010 (page 22)
- Figure 9 : Toulouse accueille les principaux employeurs régionaux (page 23)
- Figure 10 : L'appareil productif régional et national en 2010 (page 23)
- Figure 11 : Le taux de chômage annuel moyen du Tarn-et-Garonne (page 25)
- Figure 12 : Evolution de l'emploi entre 1999 et 2010 en Tarn-et-Garonne (page 25)
- Figure 13 : Les flux domicile-travail entre le Tarn-et-Garonne et les départements limitrophes (page 26)
- Figure 14 : Evolution du nombre d'emplois par grands secteurs économique entre 1999 et 2009 (page 27)
- Figure 15 : Le nombre d'emplois salariés par grands secteurs d'activités en Tarn-et-Garonne (page 27)
- Figure 16 : La concentration d'emploi du Tarn-et-Garonne en 1999 (page 28)
- Figure 17 : La concentration d'emploi du Tarn-et-Garonne en 2010 (page 28)
- Figure 18 : L'évolution de la population du Tarn-et-Garonne entre 1999 et 2010 (page 30)
- Figure 19 : Regard sur l'évolution de la population (page 31)
- Figure 20 : L'évolution du solde migratoire du Tarn-et-Garonne entre 1999 et 2010 (page 32)
- Figure 21 : Le prix moyen des terres constructibles en 2014 (page 33)
- Figure 22 : Evolution du parc de résidences principales entre 1999 et 2009 (page 34)
- Figure 23 : La part et le nombre de ménages nouvellement installés en 2010 (page 35)
- Figure 24 : La ZAC Grand Sud Logistique, vue de la piste cyclable de Montbartier (page 37)
- Figure 25 : Evolution du nombre de résidences principales entre 1999 et 2010 (page 40)
- Figure 26 : Evolution de la tache urbaine du Tarn-et-Garonne entre 1999 et 2009 (page 41)
- Figure 27 : Evolution de la tache urbaine régionale entre 1999 et 2009 (page 41)
- Figure 28 : Evolution de la SAU déclarée moyenne par commune entre 2002 et 2012 (page 42)
- Figure 29 : Evolution du nombre d'exploitations entre 2000 et 2010 en Tarn-et-Garonne (page 43)
- Figure 30 : Evolution du nombre d'exploitations entre 2000 et 2010 en Tarn-et-Garonne (page 44)
- Figure 31 : Evolution de la SAU par siège d'exploitation entre 2000 et 2010 (page 44)
- Figure 32 : Evolution du prix des terres agricoles par petites régions agricoles entre 2002 et 2012 (page 46)
- Figure 33 : La part des jeunes agriculteurs du Tarn-et-Garonne (page 46)
- Figure 34 : Evolution de la PBS moyenne entre 2000 et 2010 en Tarn-et-Garonne (page 48)
- Figure 35 : Les orientations communales de production agricole en Tarn-et-Garonne (page 48)
- Figure 36 : La rentabilité économique des exploitations du Tarn-et-Garonne en 2010 (page 49)
- Figure 37-38 : Typologie des dynamiques résidentielles du Tarn-et-Garonne (page 51 et 52)
- Figure 39 : Typologie des impacts de la pression urbaine sur 10 ans (page 53 et 54)
- Figure 40-41 : Typologie des dynamiques agricoles du Tarn-et-Garonne (page 55 et 56)
- Figure 42-43 : Carte des dynamiques globales du Tarn-et-Garonne (page 56 et 57)
- Figure 44 : Mosaïque de photos représentatives du développement des zones de contact entre constructifs et espaces agricoles (page 59)

LISTE DES SIGLES

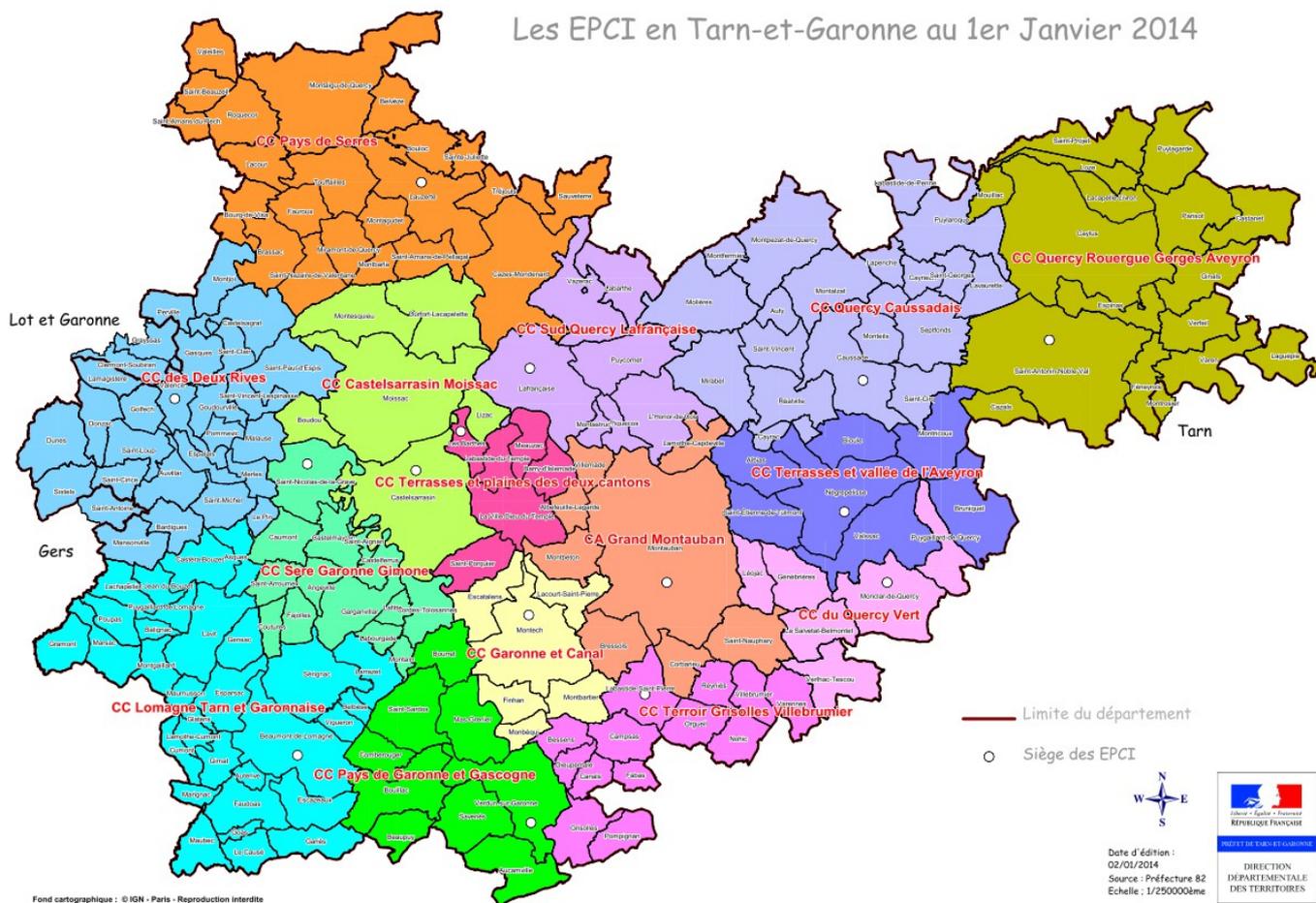
BIGCT	Bureau de l'Information Géographique et de la Connaissance Territoriale
CDCEA	Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DDEA	Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture
DDT	Direction Départementale des Territoires
DRAAF	Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
MISA	Mission Inter-Services de l'Aménagement
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
SAFER	Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural

Liste des entretiens réalisés au cours de l'étude

Services	Participants	Date
SCADT	Claire Portet	17/03/2014
DTA Montauban	Laurent Brino	18/03/2014
DTA Caussade	Gabriel Latour/Radouan Jalid	19/03/2014
DTA Castelsarrasin-Moissac	Christian Bousquet/Sébastien Bautista	24/03/2014
SEAR	Sophie Denis/Marie-Paule Lagarde	28/03/2014
DTA Montauban	Sandrine Duraude/Sandrine Delrieu	3 et 4/04/2014
Chargée d'urbanisme à Verdun-sur-Garonne	Fabienne Rousseau	4/04/2014
SUHRU	Yann Drezen, Isabelle Bottreau, Philippe Josserand, Patrick Margollé	4/04/2014
SEAR	Daniel Galtié	9/04/2014
DTA Caussade	Thierry Bras	10/04/2014
CAUE 82	Philippe Pieux	14/04/2014
SEB	Michel Blanc	23/04/2014
BGEE	Véronique Rey/Christian Capelle	24/04/2014
Chambre d'Agriculture	Didier Lafage	12/06/2014
Chambre d'Agriculture	Geneviève Duilhe	17/06/2014

ANNEXE 2

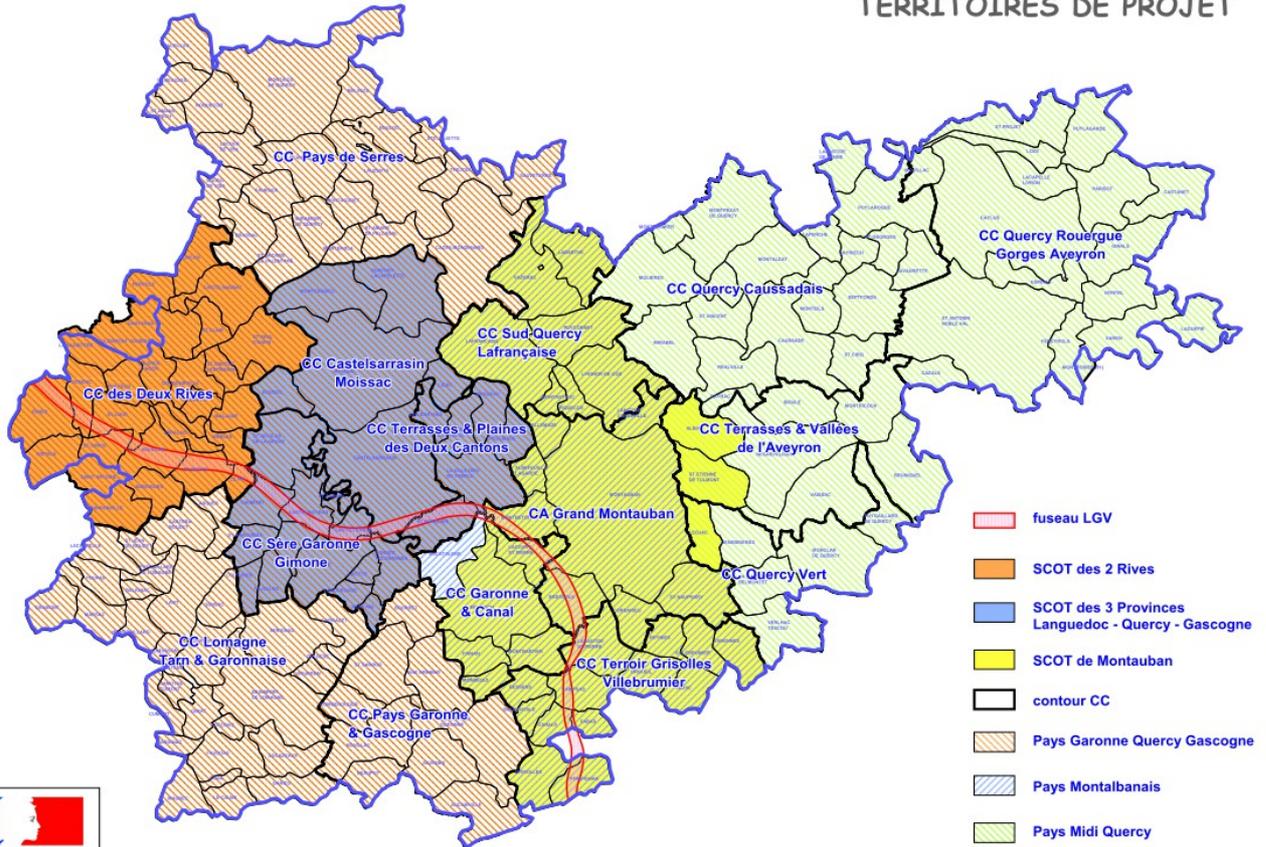
Les EPCI en Tarn-et-Garonne au 1er Janvier 2014



Fond cartographique : © IGN - Paris - Reproduction interdite

ANNEXE 3

TERRITOIRES DE PROJET



source ddt82 - février 2014

Mots clés : périurbanisation, dynamique résidentielle, pression urbaine, artificialisation des sols, fragilisation agricole, typologie des territoires, aménagement équilibré, stratégies politiques.

L'étalement urbain et la consommation d'espaces agricoles et naturels en France est un phénomène largement étudié, depuis une soixantaine d'années, par la recherche et la prospective universitaire. En soi, le phénomène de périurbanisation qu'il engendre présente des caractéristiques qui lui sont propres, telles qu'une dynamique résidentielle accrue, une pression urbaine entraînant une artificialisation irréversible des sols et une fragilisation fonctionnelle de l'agriculture en raison de démembrements parcellaires et de pertes de surfaces agricoles utiles.

Toutefois, la périurbanisation se traduit différemment en fonction du territoire sur lequel elle s'inscrit, se nourrissant des spécificités locales en matière de topographie, de politiques plus ou moins contraignantes ou de stratégies locales de développement.

Les méthodes de mesure du processus sont multiples. Ici sera présentée une des mécaniques possibles pour évaluer ses impacts sur le Tarn-et-Garonne. Ce département se prête bien à cet exercice en raison de sa forte croissance, amenée à se poursuivre en raison de l'influence immédiate de l'aire métropolitaine toulousaine et des projets structurants qu'il devra accueillir.

La méthode statistique et cartographique choisie conduit à une typologie des territoires. Cette typologie devrait orienter un aménagement équilibré en fonction des différents profils identifiés. Pour arriver à cet équilibre, des stratégies politiques sont nécessaires et peuvent s'appuyer sur l'utilisation d'outils de protection et de valorisation des espaces agricoles et naturels.