

# VERS UN DÉVELOPPEMENT AGRICOLE PÉRIURBAIN

## l'exemple de la Communauté d'agglomération du SICOVAL

**Sandrine Bacconnier-Baylet**

UMR Dynamiques Rurales, Université Toulouse Le Mirail

sandrine.bacconnier@univ-tlse2.fr

L'objectif de cet article est de rendre compte de résultats d'une thèse intitulée « L'agriculture dans les espaces périurbains toulousains. Discours, pratiques et enjeux autour de l'agriculture dans les procédures d'aménagement » (Bacconnier-Baylet, 2006). Les profonds changements de l'action publique depuis deux décennies dans le champ de l'aménagement (lois de décentralisation, lois sur l'intercommunalité) conjugués à de nouvelles formes d'intervention publique (communauté d'agglomération, communauté urbaine) et à la poursuite du phénomène de périurbanisation placent les espaces et activités agricoles dans le champ de l'aménagement de la ville tandis que des communes « rurales » se retrouvent associées à des communes « urbaines » au sein des mêmes collectivités territoriales (Poulot et Rouyres, 2003). Gerbaux et Paillet (1999) ainsi que Souchard (2000) mettent en évidence des politiques d'aménagement intégrant l'agriculture à la ville dans différentes agglomérations (Rennes, Grenoble). Nous nous posons dès lors la question de savoir comment, lors de ces changements d'échelle de l'aménagement urbain, l'activité agricole est-elle incluse dans la construction des territoires urbains et comment la profession agricole participe à ce processus. Il s'agit précisément de montrer comme l'action de développement agricole traditionnelle s'infléchit pour pérenniser l'activité agricole dans un contexte périurbain. Pour l'illustrer, nous présentons une étude de cas, celle de la communauté d'agglomération du SICOVAL : cette étude met à jour les systèmes d'acteurs regroupant institutions urbaines et représentants de la profession agricole et montre comment ce système d'action se complexifie du fait de la présence croissante des collectivités territoriales dans les projets agricoles où la profession agricole se trouve contrainte de négocier tant sa place que les options de développement agricole qu'elle défend. Toutefois ce système d'action reste fragmenté d'une part parce que la profession agricole se compose d'acteurs multiples (syndicats, techniciens, élus) et d'autre part parce que ce sont de plus en plus les collectivités territoriales qui ont les ressources financières pour mener les actions de développement agricole.

Après avoir explicité notre démarche et présenté le terrain d'étude, nous détaillerons successivement la promotion d'une agriculture diversifiée via les politiques foncières et d'installation agricole, la politique d'aménagement de l'espace, l'émergence d'un développement agricole périurbain. En conclusion, nous interrogerons les dimensions sectorielles et territoriales de ce développement agricole.

## Données et méthodes d'analyse

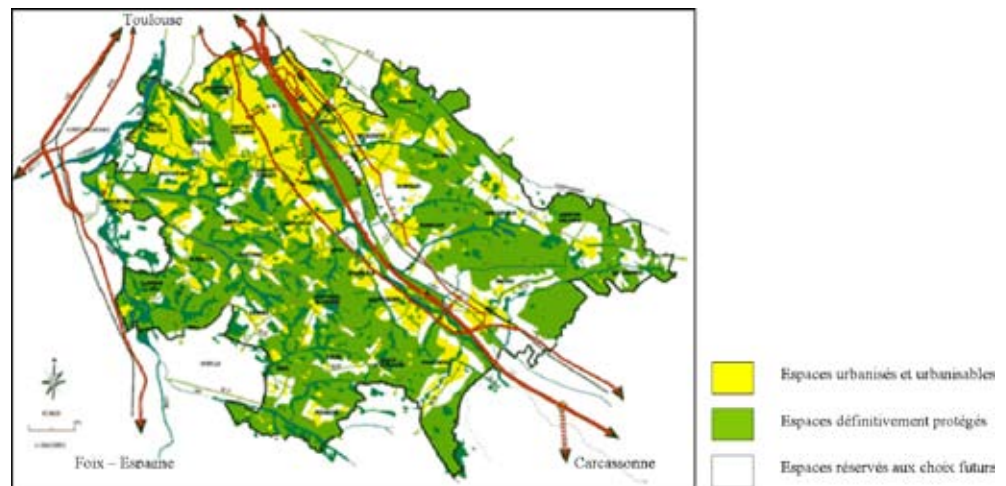
Notre démarche privilégie deux types de données. Nous avons procédé à une analyse tant des documents de planification que des projets de développement agricole en privilégiant la description de l'activité agricole, les termes utilisés. Le recueil de ces représentations de l'activité agricole a ensuite été confronté et complété par des entretiens réalisés auprès des acteurs concernés : techniciens et élus du SICOVAL et de la profession agricole. Ces discours ont fait l'objet d'une analyse thématique relative à l'évolution de l'agriculture dans le secteur de nos interlocuteurs, l'historique de la planification locale, la participation de la profession agricole au processus de planification. Enfin, l'observation participante de diverses manifestations liées à des projets de développement territorial ou à l'organisation du développement agricole complète ce dispositif méthodologique.

## La communauté d'agglomération du SICOVAL, un choix original en matière de planification spatiale

Regroupement intercommunal ayant engagé une réflexion sur les espaces agricoles périurbains au début des années 1990 lorsque 26 communes rurales ont adhéré à la structure intercommunale, le SICOVAL occupe une place particulière dans l'agglomération toulousaine. En effet, l'antériorité de sa démarche et sa progressive intégration de compétences lui permettent un choix original en matière de gestion de l'espace, question laissée en suspens dans le reste de l'agglomération.

Depuis sa création, le SICOVAL a cherché à concerner et maîtriser l'occupation du sol, au départ pour éviter la concurrence entre les communes pour l'implantation d'entreprises ou de l'habitat. Dès les années 1970, l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT) avait interpellé le SICOVAL sur la maîtrise de son accroissement démographique en l'absence de documents d'urbanisme restrictifs. Au début des années 1990, le SICOVAL mène une réflexion forte sur l'aménagement de son espace qui « transporte le SICOVAL de l'aménagement d'un site technopolitain à celui d'une ville à la campagne » (Tomas, 1997). Alors que le SDAU est mis en révision dans l'agglomération toulousaine, les élus du SICOVAL initient une politique originale de planification spatiale, basée sur une concertation communale et intercommunale (plus de 250 réunions), qui se concrétise par une charte d'aménagement de l'espace approuvée en 1993.

En empêchant toute construction sur plus de la moitié du territoire, cette charte entérine de façon pérenne le choix politique d'éviter une urbanisation diffuse, alors que s'implantent de nouvelles populations à fort pouvoir d'achat à proximité des anciennes et nouvelles zones d'activités. En tant que telle, elle n'a pas de valeur juridique, si n'est à l'occasion de son inscription au début partielle (17 communes) dans les schémas directeurs de l'agglomération, et, de fait, n'a pas toujours été respectée par les communes. Le diagnostic Développement Durable réalisé par le SICOVAL en vue d'élaborer un Agenda 21 souligne l'importance des espaces constructibles inscrits dans les documents d'urbanisme communaux. L'actuelle attraction de l'agglomération toulousaine induit sur le territoire une pression foncière particulièrement forte, y compris au niveau des terres agricoles :



**Figure 1 : La Charte d'aménagement du SICOVAl adoptée en 1993**

Source : SICOVAl, 1993

« Sur certaines communes, ça va peut-être un petit peu vite, hein ? On est déjà sur des choix à faire pour l'utilisation de la zone blanche, dans certaines communes. Je vous rappelle la zone blanche on avait dit : on verra pour les générations futures. Les générations futures, elles arrivent un peu vite. » (Directeur du Service Aménagement, Urbanisme et Transport, 2004)

Néanmoins, la Charte d'aménagement a, en partie, répondu à la question de la prise en compte des espaces agricoles. En leur donnant une inscription spatiale et temporelle, elle garantit une vision à long terme pour l'exercice de l'activité agricole et atténue ainsi la volatilité des documents d'urbanisme communaux.

« Le cas du SICOVAl pourrait être considéré comme exemplaire tant au plan d'une analyse théorique sur le rôle des réseaux sociaux dans la formation de territoires spécifiques, que dans celle d'un prototype de développement, utilisant les ressources juridiques et financières de l'intercommunalité, liant parc d'activités versus technopole, et système d'urbanisation tentant de gérer harmonieusement urbain et rural » (Jalabert, 1995, p.171).

L'auteur nuance toutefois son propos en rappelant que les catégories sociales sur lesquelles repose la création de ce syndicat intercommunal dépendent d'une forte croissance économique et d'un leader en la personne de C. Ducert, deux facteurs non reproductibles à l'échelle de l'agglomération. Cette tentative de concilier urbain et rural s'est accompagnée, à partir de 1993, d'une réflexion sur la place de l'agriculture périurbaine.

## **Vers une agriculture diversifiée dans ses productions et ses activités**

Le SICOVAl s'avère initiateur, voire porteur de projets agricoles en milieu périurbain qu'il élabore et met en œuvre avec d'autres partenaires notamment la Chambre d'agriculture de Haute-Garonne. Même s'il n'y a pas a

priori accord sur le type d'agriculture que la profession agricole souhaite préserver aux abords de Toulouse, la Chambre d'Agriculture mène des actions pour implanter une agriculture diversifiée dans ses productions, voire ses activités, et cela en grande partie sous l'impulsion des institutions territoriales avec lesquelles elle travaille. C'est le cas en particulier du SICOVAL, où un premier diagnostic réalisé en interne en 1994 montrait l'importance des exploitations agricoles sans successeur. La directrice du Service Environnement et Vie locale, ingénieure agronome de formation, se rapproche alors de la Chambre d'Agriculture pour « penser le devenir du métier »<sup>1</sup>. Le projet du SICOVAL pour inclure l'agriculture dans le projet de territoire est de promouvoir une agriculture diversifiée, dans des cantons largement céréaliers.

« J'ai plaqué finalement une vision du périurbain, c'est-à-dire des circuits courts, de la diversification, des tas de choses qu'on a toujours en tête » (Directrice du Service Environnement et Vie locale du SICOVAL, 2003)

Devant la difficulté de transformer la céréaliculture lauragaise, ce sont des installations de nouvelles exploitations qui sont envisagées.

### **Soutenir l'installation agricole périurbaine**

Soutenir l'installation de jeunes agriculteurs, accompagner les transmissions et veiller à la reprise des exploitations sans successeurs est une des fonctions officielles des organismes professionnels agricoles, notamment des ADASEA, ainsi que des SAFER. L'installation d'exploitations hors cadre familial, hors des productions classiques de la zone, et dans un contexte foncier particulièrement onéreux a nécessité un partenariat plus spécifique entre Chambre d'Agriculture, ADASEA, DDAF, puis SAFER et intercommunalités, dans ce cas le SICOVAL. L'action retenue, dans le cadre de la procédure Opération Groupée d'Aménagement Foncier (OGAF), est celle de ferme-relais<sup>2</sup> : quatre installations sont réalisées dont deux en zone inondable.

Les productions sont atypiques pour cette région de grandes cultures : maraîchage, pépinières, plantes aromatiques, petits élevages. Elles ont en commun de nécessiter des surfaces de taille réduite, ce qui limite à la fois le coût de l'acquisition du foncier et les conflits avec les agriculteurs déjà présents sur le territoire. En effet, ces productions sont jugées peu crédibles par certains agriculteurs, qui laissent nettement transparaître qu'il ne s'agit pas pour eux à proprement parler d'agriculture, ni d'agriculteurs.

1 Entretien avec la Directrice du Service Environnement et Vie locale du SICOVAL, 2003.

2 L'objectif des fermes relais est de permettre l'installation hors cadre familial de jeunes agriculteurs ne pouvant supporter le coût d'acquisition d'un fonds agricole. Une structure publique ou privée achète des terres et/ou des bâtiments et les aménage en vue de les louer à un candidat à l'installation.

« [Dans la commission Développement Rural, on parle] de l'installation de quelques agriculteurs, puisqu'il y a eu des réserves foncières, mais c'était vraiment pour répondre à des besoins de citadins. Quand ils ont fait du maraîchage ou un truc dans ce goût là, ça n'a rien à voir avec l'agriculture qui se fait là maintenant » (Agriculteur, membre de la commission Développement rural du SICOVAL, 2003).

Cette question foncière, cruciale, met bien en évidence que les accords qui régissent les partenariats institutionnels entre les représentants de la profession agricole et les institutions territoriales ne remplacent pas totalement des organisations et des systèmes d'action collective plus anciens qui régissent toujours la maîtrise du foncier agricole.

« Il n'y a pas longtemps, [le SICOVAL] voulait acheter une propriété [...] pour installer trois jeunes. Alors le problème, ce n'étaient pas des jeunes issus du milieu agricole. Ils voulaient installer un jeune pour faire un élevage de lapins, un autre pour faire de l'élevage de brebis et un autre pour faire des maraîchages. Alors là je peux vous dire que dans le milieu agricole, ça a fait beaucoup de bruit. Il y a eu une réunion de la commission des structures de la SAFER, je peux vous dire que ça ne s'est pas trop bien passé et la propriété a été vendue à un jeune agriculteur juste à côté qui était en train de s'installer et qui avait besoin de terres. Donc nous, dans le milieu agricole, on a estimé que la priorité était au jeune agriculteur. » (Agriculteur du SICOVAL, membre d'une commission cantonale des structures de la SAFER, 2004).

Pour mener à bien son projet de territoire, le SICOVAL prend place dans ces négociations locales concernant l'attribution de terres agricoles, en s'imposant comme intermédiaire entre agriculteurs et SAFER. Le SICOVAL acquiert des terres agricoles par le biais de la SAFER et négocie leur attribution par la suite avec les professionnels agricoles locaux, soit pour favoriser l'installation d'un nouveau céréalier au détriment de l'agrandissement d'exploitants en activité, soit pour permettre l'installation d'exploitations plus susceptibles de vendre en circuits courts leurs produits.

« La vente des terres, ça se passait entre la SAFER et l'agriculteur, enfin on n'était pas particulièrement intégré dedans et chaque fois on se rendait compte que c'était pour l'agrandissement parce que la SAFER n'a pas les moyens de stocker et que la formule la plus simple c'est d'avoir trouvé l'acquéreur. » (Directrice du Service Environnement et Vie locale du SICOVAL, 2003).

Dans le SICOVAL, l'implantation de Zones d'Aménagement Différé est un moment important pour penser le devenir de l'agriculture et des exploitations agricoles. Seule intercommunalité à avoir développé une réflexion en matière foncière, le SICOVAL a signé une convention de concours technique avec la SAFER en 2003 pour réaliser les acquisitions foncières nécessaires à son projet dans la vallée de l'Hers. Le périmètre de réflexion (qui s'étend sur 250 hectares et concerne des terres agricoles de très bonne qualité) et la procédure utilisée<sup>3</sup> font l'objet de débats avec la profession agricole.

« La grosse discussion [avec la profession] tourne autour de la question suivante : pourquoi vous n'avez pas créé une ZAC, parce qu'avec la ZAC il y a négociation à l'amiable, mais je veux dire c'est immédiat, les gens savent où ça en est, la ZAD c'est différé, c'est au fur et à mesure, donc les choses sont beaucoup moins claires » (Directrice du Service Environnement et Vie locale du SICOVAL, 2003).

Alors qu'une part importante de l'exploitation agricole d'un jeune agriculteur est amputée par le périmètre d'étude des ZAD, l'antériorité des relations entre la Chambre d'Agriculture et la Directrice du Service Vie locale et Environnement permet d'infléchir certaines décisions d'aménagement.

« Il y a beaucoup de critères qui rentrent en ligne de compte [quand on cherche à délimiter] les 250 hectares dont on a besoin. Il est évident qu'on est chez des agriculteurs puisque tout le territoire était vierge à l'époque. Donc, c'est là qu'est arrivé le travail de ma collègue [la

3 La procédure de Zone d'Aménagement Différé permet en effet à la collectivité d'exercer son droit de préemption urbain, donc d'être prioritaire sur les autres acquéreurs. La durée de la vie de la ZAD étant de 14 ans, la collectivité dispose pendant ce laps de temps d'une possible réserve foncière qu'elle peut acquérir lorsque des terres se libèrent.

Directrice du Service Vie Locale et Environnement] qui nous a dit là c'est une propriété où un jeune agriculteur s'installe, il vient d'investir. Bon, on a reticoté un petit peu plus fin pour déterminer des périmètres (...) Bon, il a bien fallu à force de couturer sur le terrain, il a fallu déterminer un périmètre, on a déterminé des périmètres pour environ 250 hectares, sur trois sites. Il est évident qu'il y a des agriculteurs qui sont touchés. Le SICOVAL essaye, mais ce n'est pas très simple, par l'intermédiaire et avec l'aide de la SAFER qui est un porteur foncier, finalement, d'acquérir des terres qui viennent ailleurs, qui viennent à la vente pour finalement essayer de faire des échanges. » (Directeur du Service Aménagement, Urbanisme et Transport du SICOVAL, 2004)

### **Développer des circuits courts de commercialisation**

Quelles que soient les productions, la conception d'une agriculture insérée dans le territoire urbain suppose un contact direct entre producteurs et consommateurs, à travers notamment l'accompagnement de la vente directe. Il s'agit d'un projet porté par les collectivités territoriales mais également partiellement par la Chambre d'Agriculture. Développer des activités de diversification est officiellement une activité ancienne au sein de la Chambre d'Agriculture, qui emploie d'ailleurs une conseillère agricole sur ce thème depuis une trentaine d'années, même si, à ses dires, le statut de ces activités au sein de la profession, et particulièrement du conseil d'administration de la Chambre d'Agriculture, ne s'est amélioré que récemment :

« La diversification, qui était considérée à une époque comme le produit d'une agriculture qui n'avait pas réussi, aujourd'hui, on considère que c'est un produit beaucoup plus noble : donc il a sa place. » (Ingénieure du Service Diversification de la Chambre d'Agriculture, 2004)

S'il est amplement fait mention du marché potentiel que représente l'aire urbaine toulousaine, au-delà de l'installation, l'organisation de la vente directe reste un problème en soi. La création d'un magasin fermier à Belbéraud (commune du SICOVAL), inauguré en 2002 va nous servir d'exemple.

Le conseiller agricole qui a accompagné sa réalisation, engagé en 1995 pour faire de l'appui technique aux petits élevages du secteur Lauragais, constate la part croissante de la transformation des produits chez ces agriculteurs. Le projet de créer un magasin « fermier » pour vendre l'ensemble de ces produits se heurte aux difficultés pour trouver un local, alors qu'une étude de marché pointait Labège comme commune intéressante pour l'installer. En fait, c'est par hasard au cours d'une réunion au SICOVAL qu'incidemment ce conseiller fera mention de ce projet, justement parce que la commune de Labège est située dans le SICOVAL. Finalement, c'est cette institution territoriale qui sera en mesure de mettre en relation le groupe d'agriculteurs concerné par la vente directe avec un agriculteur susceptible de louer un local pour ouvrir le magasin<sup>4</sup>. Le plus remarquable est de voir que malgré les nombreux partenariats entre Chambre d'Agriculture et SICOVAL, et la convergence du projet agricole de ce dernier et du projet des agriculteurs du Lauragais, ce n'est que par hasard que le projet a pu être concrétisé.

4 Entretien avec le conseiller agricole du canton de Caraman, secteur Lauragais, 2004.

Les actions de promotion de l'agriculture dans le SICOVAL ont également pour cadre plus général la gestion de l'aménagement de l'espace, comme nous allons le voir dans la partie suivante.

### **Appuyer une agriculture multifonctionnelle qui réponde aux besoins des territoires**

Puisque l'agriculture lauragaise ne répond pas aux attentes des citoyens, le SICOVAL et la Chambre d'Agriculture mènent une réflexion « sur la manière de faire passer l'image de cette agriculture céréalière : on se dit que c'est sur le côté pollution, environnement, participation aux bandes enherbées, au programme rivières, au CTE, donc on s'est mis d'accord pour dire que c'est là qu'on pouvait travailler ensemble »<sup>5</sup>. A cette période, diverses initiatives entreprises par le SICOVAL alimentent les réflexions sur les usages multiples de l'espace rural : animations culturelles, présence d'associations de randonnées. La mise en place du Plan Départemental des Itinéraires de Promenade et de Randonnée (PDIPR) par le Conseil général de Haute-Garonne contribue à promouvoir la place de l'agriculture dans le territoire.

Opération de mise en valeur de l'espace rural du SICOVAL, le programme « aménagement et ouverture des chemins ruraux » constitue une première traduction de la Charte d'aménagement adoptée en 1993. Sa réalisation s'appuie sur les axes de randonnée<sup>6</sup> existants et prend en compte les chemins ruraux tombés en désuétude. La réflexion débute en 1994 au sein de la commission Développement rural, sur la manière dont les 60% d'espaces naturels et agricoles protégés pourraient être partagés entre les agriculteurs, les riverains et les urbains. Au plan formel, la démarche est enrichie par un inventaire des chemins de randonnée : réalisé par le Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement<sup>7</sup> et effectué commune par commune, cet état des lieux sert de base de travail lors des réunions menées dans chaque commune. L'opération nécessite un important travail de concertation entre les acteurs locaux, élus, agriculteurs et randonneurs. A cette occasion, randonneurs et agriculteurs confrontent leurs représentations des usages de l'espace. Pour l'association de randonneurs CAMINAREM, il s'agit de « conserver la nature » et de respecter « la faune et la flore » ; pour les agriculteurs, c'est le moyen d'améliorer les accès carrossables pour les engins agricoles.

En 1996, répondant aux sollicitations du SICOVAL, la Chambre d'Agriculture et la Fédération Départementale des Structures d'Exploitation Agricoles (FDSEA), proposent à la collectivité un projet périurbain s'appuyant sur le relevé des chemins de randonnées réalisés : la profession agricole envisage de montrer en quoi les agriculteurs participent à l'entretien de l'espace, conformément à l'idée du Fonds de Gestion de l'Espace Rural (FGER). Pour la Directrice du Service Environnement et Vie Locale, « ça n'aurait pas été plus loin si on n'avait pas eu le FGER », qui offre des financements et un cadre de partenariat entre la collectivité et la profession agricole. Le projet a été renforcé par la présence des agriculteurs qui, bien que « très réticents, sont venus facilement parce qu'ils avaient reçu un mot d'ordre de la FDSEA » mais aussi parce que « les agriculteurs faisaient bien cette opération par rapport à leur image, par rapport à la représentation de l'agriculture chez les urbains qu'ils avaient commencé à comprendre à travers ces chemins »<sup>8</sup>.

5 Entretien avec la Directrice du Service Environnement et Vie locale du SICOVAL, 2003.

6 Le Canal du Midi de Ramonville Saint Agne à Baziège ; la voie d'Arles, le GR 653 et le chemin de Saint Jacques de Compostelle de Ramonville Saint Agne à Baziège ; le sentier de l'Ariège entre Lacroix Falgarde et Clermont Le Fort ; le chemin Toulousain avec deux circuits, de Auzielle à Fourquevaux et de Auzielle à Baziège.

7 Les CAUE, créés dans chaque département, sont des structures administratives ayant pour mission de développer l'information, la sensibilité et l'esprit de participation du public dans le domaine de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement. Particuliers, privés et structures publiques peuvent faire appel à leurs services.

8 Entretien avec la Directrice du Service Environnement et Vie locale du SICOVAL, 2003.

En donnant aux agriculteurs et aux responsables professionnels « un lieu de rencontre » avec des élus et des randonneurs, le SICOVAL s'affirme à travers cette opération comme médiateur entre des usagers différents voire opposés de l'espace agricole. Outil de travail pour les agriculteurs, l'espace agricole est un outil de loisirs pour les randonneurs : « il ne fallait pas hésiter à mettre ensemble les gens qui découvraient un territoire, qui se découvraient mutuellement et qui écoutaient ce que les uns et les autres faisaient ». Les comités de pilotage, en favorisant « la compréhension des contraintes des uns et des autres, [l'expression] d'une parole » concourent à une sensibilisation mutuelle des acteurs, dans un cadre moins formel que « les rencontres organisées par les administrations (...) Les gens viennent et s'expriment beaucoup plus facilement. Ce ne sont quand même pas des sujets majeurs, donc on ne sent pas des enjeux de pouvoir aussi forts que sur d'autres dossiers. Donc je pense que c'est l'occasion de bien faire avancer les choses »<sup>9</sup>. Deux campagnes du FGER, étalées sur trois ans, ont permis d'ouvrir plus de 100 kilomètres de chemins ruraux et de contractualiser avec vingt-cinq agriculteurs, prestataires de services de la collectivité pour la réhabilitation et l'entretien des chemins ruraux.

Dans le prolongement de cette action, le SICOVAL et la Chambre d'Agriculture mettent en œuvre des mesures agri-environnementales au niveau du bassin versant du Tissié<sup>10</sup>. En 1996, une crue sur la commune de Montlaur fait une victime et occasionne d'importants dégâts sur les parcelles agricoles et la voirie : les élus locaux et la profession agricole se mobilisent pour élaborer des mesures visant à diminuer les risques de crues torrentielles et à réduire les effets de l'érosion sur l'ensemble du bassin versant. En 1999, la Chambre d'Agriculture réalise un « diagnostic érosion » auprès de l'ensemble des agriculteurs concernés par le périmètre. Les principales conclusions de cette étude mettent en évidence l'absence de haies et de talus, la fragilisation des talus, fossés et berges, la faible couverture végétale entraînée par l'abondante culture du tournesol, le manque d'entretien et de surveillance du ruisseau. Simultanément, la procédure s'appuie sur un important travail de concertation et d'animation auprès des agriculteurs, des communes et de l'Agence de l'eau en particulier ; l'animation du projet est assurée par un chargé d'études du Service Environnement du SICOVAL et un conseiller agricole de la Chambre d'Agriculture, la réussite d'une telle opération restant liée aux temps d'écoute et d'échanges entre agriculteurs et techniciens<sup>11</sup>. Les résultats du diagnostic érosion, traité par le Système d'Information Géographique (SIG) du SICOVAL permettent de visualiser les parcelles des agriculteurs : un outil d'animation du travail de terrain qui sert de support pour la contractualisation des mesures soumises aux agriculteurs au cours d'une réunion de travail, complétée par des entretiens personnalisés. Sur les 24 agriculteurs concernés, douze se sont engagés dans la contractualisation des mesures de bandes enherbées, plantation de haies, entretien des berges et des fossés, création de fossés. Les techniciens de la Chambre d'Agriculture et du SICOVAL se défendent « d'un retour en arrière »<sup>12</sup> à propos des mesures contractualisées ; ressenties diversement dans le Lauragais, ces mesures expliquent que certains agriculteurs n'aient pas souhaité s'engager.

Pour pérenniser et poursuivre les résultats obtenus sur le ruisseau du Tissié, le SICOVAL et la Chambre d'Agriculture envisagent l'élaboration d'un

9 Idem.

10 Le bassin versant du Tissié couvre une superficie de 1258 hectares. Le ruisseau du Tissié, long de 8,5 km, prend sa source au village de Labastide-Beauvoir, traverse Fourquevaux, Baziège, Montlaur et se jette dans l'Hers Mort.

11 SICOVAL, 2000. Protection raisonnée du ruisseau du Tissié. Fonds de Gestion de l'Espace Rural, 1999-2000.

12 Cités par S. Marcelle, 2001. « Bandes enherbées. Le remède anti-érosion », in Réussir Céréales/ Grandes cultures, n°134.



Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) collectif, dont l'objectif principal est la protection des cours d'eau. L'abandon de la procédure et du financement du dispositif d'animation n'ont pas permis la concrétisation de cette opération.

## **Conclusion : le développement agricole périurbain, un système d'action fragmenté**

Au delà du maintien environnemental des espaces et activités agricoles, l'action intercommunale renouvelle la question de la compatibilité entre le développement urbain et le maintien d'une activité agricole, en engageant un dialogue avec la profession agricole sur le devenir des exploitations agricoles.

Dans le contexte plus vaste du changement des modalités de l'action publique, l'action de développement agricole s'est considérablement complexifiée : en associant de multiples acteurs, dans des cadres d'action variés, aucun modèle de développement agricole unifié ne semble se dessiner pour répondre à la question du maintien des exploitations agricoles. D'autre part, le fonctionnement traditionnel de la Chambre d'Agriculture, se trouve contraint à deux titres. La réorientation des missions du Conseil Général diminue l'autonomie de la Chambre d'Agriculture en créant sa propre mission de conseil agricole auprès des exploitants agricoles de l'ensemble de la Haute-Garonne. Dans l'aire urbaine, l'action de développement agricole est désormais portée en partie par les structures intercommunales qui apportent les financements nécessaires au portage du foncier, à l'installation d'agriculteurs et à l'animation de réseaux d'échange d'expériences comme Terres en Ville.

Dans le SICOVAL, les actions menées en concertation avec la profession ouvrent un espace de débat où s'expriment des représentations multiples de l'activité agricole. Au-delà de la forme de concertation envisagée (visant à résoudre un problème récurrent, ou au contraire ponctuel), ce processus, évolutif, met en évidence un consensus sur la préservation de l'agriculture, observable dans les discussions à l'échelle des schémas de planification de l'agglomération. Sans aboutir à une représentation collectivement acceptée de l'agriculture, ce consensus s'appuie sur des acteurs multiples et concourt à la confrontation de représentations sur les fonctions qui pourraient être assignées à l'agriculture dans les espaces périurbains. Les ajustements mutuels entre les collectivités et la profession agricole s'avèrent essentiels pour comprendre l'émergence d'un système d'acteur de développement agricole périurbain, plus particulièrement les formes de d'ajustement empruntées car elles questionnent in fine, l'articulation entre les dimensions sectorielles et territoriales du développement agricole périurbain.

La position occupée par certains techniciens nous paraît un premier élément essentiel : jouant un rôle d'interface entre leur institution et les autres, ils assument un rôle de médiation, au sens que lui donne Muller (1990), c'est-à-dire qu'ils construisent un nouveau référentiel d'action du développement agricole périurbain ; ce faisant, ils transforment également leur métier, en acquérant une double compétence. L'ingénieur en aménagement du Service Aménagement de la Chambre est un ancien conseiller agricole de la

Chambre d'Agriculture qui s'est formé à l'aménagement au début des années 1990 pour prendre en charge les modalités du changement de l'action publique. « On sentait bien ce qu'on n'appelait pas encore la gouvernance locale, on commençait à sentir les prémices d'une implication de politique locale beaucoup plus forte (...) Il y avait eu les premières lois sur les inter-communalités »<sup>13</sup>. Dans le SICOVAL et à l'AUAT, le recrutement d'ingénieurs agronomes a pour objectif de promouvoir des projets agricoles en assurant un langage commun entre les représentants des collectivités et de la profession agricole.

Au sein de ces organismes, des médiations institutionnelles sont également organisées entre profession agricole et institutions territoriales ou agences d'aménagement. La première commission Agriculture périurbaine ou Territoires à la Chambre d'Agriculture, la commission Développement rural au SICOVAL s'affirment comme des lieux de discussion internes où se négocient aussi les fonctions de l'agriculture.

Dans le SICOVAL, la commission Développement rural est l'objet d'enjeux sectoriels et territoriaux. Pour la présidente, sa finalité est de « défendre la profession agricole » dans son ensemble, et « pas seulement l'agriculteur ou le propriétaire foncier » tandis que les agriculteurs, élus communaux participant à la commission, en attendent des services plus sectoriels de soutien à l'agriculture et aux agriculteurs locaux.

« Dans la commission développement rural on parle de quoi ? Des chemins, un petit peu de l'hydraulique [...]. Vraiment agricole, on parle de l'installation de quelques agriculteurs puisqu'il y a eu des réserves foncières mais c'était vraiment pour répondre à des besoins de citoyens. » (Agriculteur, commission Développement rural, 2003).

La commission Développement Rural, lieu d'expression des agriculteurs élus municipaux, les isole des autres commissions (développement économique, environnement...) où d'autres décisions les concernent au premier chef ; en conséquence ils ne sont pas représentés dans les commissions, par exemple celle discutant de l'implantation des zones d'aménagement. De fait, ils perçoivent les projets d'aménagement comme une concurrence à leur propre activité et l'espace agricole ne serait que le support et le réservoir des projets urbains. Dans une perspective de rééquilibrage, le diagnostic Développement Durable du SICOVAL préconise qu'un agriculteur siège dans chaque commission afin qu'il y ait une sensibilisation croisée des représentants agricoles et non agricoles aux enjeux agricoles et environnementaux.

Les formes de partenariat nous paraissent constituer une autre dimension importante des relations entre les institutions et leurs représentants. Les actions de développement agricole entreprises empruntent en effet des formes de concertation non contraignantes, qui laissent une marge de manœuvre aux acteurs. Dans le SICOVAL, les comités de pilotage sont privilégiés à deux titres : ils associent des acteurs qui dépassent le cadre strict de la procédure, et, à ce titre, sont des espaces de débats où s'expriment des visions différentes de l'agriculture. Nous avons ainsi constaté, malgré l'aspect formel de certaines procédures (OGAF, convention SAFER – SICOVAL), que le processus d'élaboration du projet débute bien avant la procédure et se poursuit au delà. Il comporte un aspect informel qui consiste à animer le collectif

13 Entretien avec l'ingénieur en aménagement du Service Aménagement de la Chambre d'Agriculture, 2004.

d'acteurs partie prenante des projets, de manière à forger, sinon un consensus, du moins une culture commune sur les manières de travailler, d'aborder les problèmes et d'être cohérent au sein du collectif.

« On travaille beaucoup avec la SAFER, ça permet d'appréhender globalement le dossier. Les agriculteurs ont compris maintenant qu'il n'y aurait pas d'accord d'attribution des terres sans l'accord conjoint de la SAFER, de la Chambre d'Agriculture, du SICOVAL. Le SICOVAL n'a pas à y être vraiment, mais il alerte ce qu'il génère comme nuisances (...) Donc des démarches qui étaient exclusivement aménagement urbain aujourd'hui vont prendre en compte les impacts sur l'agriculture. Il y a aujourd'hui un comité un peu informel, on se réunit, quand il y a un problème on se téléphone. » (Directrice du Service Environnement et Vie locale, SICOVAL, 2004).

La coordination entre acteurs institutionnels met à jour le rôle d'expertise des techniciens des collectivités et l'importance du réseau local de techniciens. Le processus de discussion, les modalités empruntées ont pour but de valider et reconnaître la participation des acteurs en présence dans une définition commune de l'avenir de l'activité agricole périurbaine.

Qu'il s'agisse de médiations internes ou situées à l'interface entre collectivités et profession agricole, les démarches mises en place conduisent à l'hybridation des projets d'aménagement et de développement agricole. Le contenu et la légitimité des missions des agents de la profession agricole changent sous l'impulsion des évolutions législatives mais aussi d'initiatives personnelles. L'ensemble des organisations professionnelles agricoles est concerné par ce ré-agencement des rôles (Albaladejo, 2004) qui met en œuvre la structuration du développement agricole comme nouveau champ d'action publique des collectivités territoriales.

## Bibliographie

Albaladejo C., Barthe L., Couix N., 2004 : *Les transformations des métiers du développement rural en France et en Argentine : de nouvelles compétences pour de nouveaux contextes*, Toulouse.

Bacconnier-Baylet S., 2006 : *L'agriculture dans les espaces périurbains toulousains, discours, pratiques et enjeux autour de l'activité agricole dans les politiques d'aménagement*, Thèse de géographie, Université Toulouse II-Le Mirail, 263 p.

Gerbaux F., Paillet A., 1999 : « Développement local et gouvernance : enjeux et limites des recompositions territoriales », in *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, La Tour D'aigues, Ed. de L'Aube, pp. 109-137.

Jalabert G., 1995 : *Toulouse, métropole incomplète*, Paris, Anthropos, coll. Villes, 192 p.

Muller P., 1990 : « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, 8-3, pp. 19-33.

Poulot M., Rouyres T., 2003 : « Les espaces ouverts en Ile-de-France : quels enjeux pour quels acteurs ? », *Canadian Journal of Science/Revue Canadienne des Sciences Régionales*, n° spécial : « Structures et dynamiques au-delà des banlieues », vol. XXVI, 2&3, pp. 431-446.

Souchard N., 2000 : « L'agriculture dans la nouvelle structuration territoriale des agglomérations urbaines. Jeux d'acteurs et émergence d'un nouveau patrimoine urbain », Cedag-Lessor, Pour le compte du Ministère de l'Équipement et du Logement.

Tomas F., 1997 : « Produire de la ville en périphérie urbaine : le cas du SICOVAL dans l'agglomération de Toulouse », *Revue de Géographie de Lyon*, vol. 72, 2, pp. 143-151.