

## SOUS L'INFLUENCE D'UNE MÉTROPOLE ?

### Retour sur les modes de gouvernance dans le contexte de périurbanisation récente du Nord de l'Ariège

**Sylvie Paradis**

Ecole d'Ingénieurs de Purpan (Toulouse).

sylvie.paradis@purpan.fr

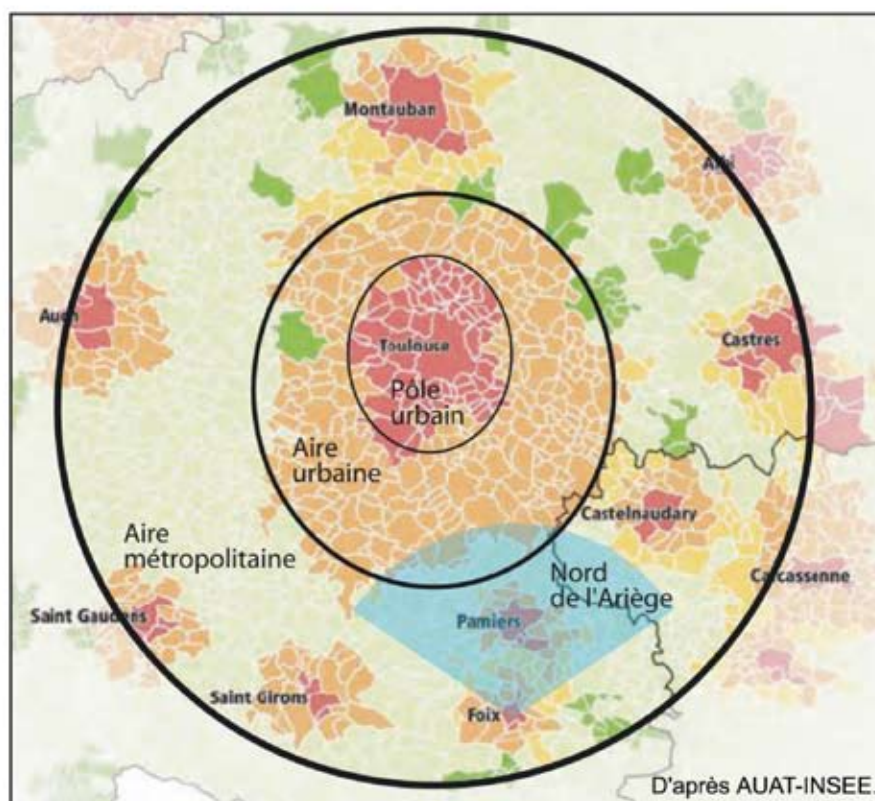
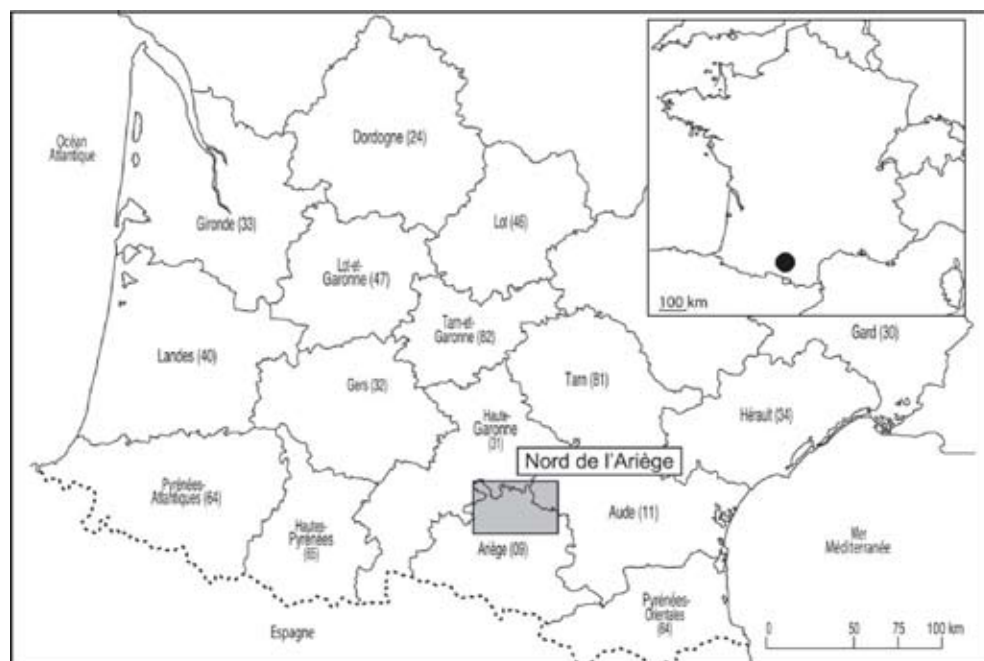
Les campagnes françaises et européennes font face aujourd'hui à de nouveaux défis, tels la qualité du cadre de vie, la sécurité alimentaire, l'identité culturelle ou la gestion de l'environnement. Au-delà de la fonction de production, d'autres usages concernent ces campagnes, tels le résidentiel, le récréatif et le touristique ou celui d'espace-nature<sup>1</sup>, ce de manières différentes et en fonction des rapports établis avec les pôles urbains. Aborder la question du développement durable d'espaces ruraux doit alors s'envisager comme une dynamique à équilibrer, en fonction des potentiels économiques, sociaux et environnementaux en présence ou à fédérer, le plus souvent inégalement répartis.

Pour y parvenir, nous privilégions dans le cadre d'une spécialisation en agriculture intitulée Domaine d'Approfondissement (DA) « Stratégies Territoriales et Action Locale », proposée à des élèves de dernière année au sein de l'Ecole d'Ingénieurs de Purpan (Toulouse), la confrontation à des exemples concrets, où nous amenons de futurs professionnels à comprendre les modes d'actions et de décisions en matière de développement territorial, tout en aidant à développer des modes de coopération entre les différents acteurs ruraux, dont les professionnels de l'agriculture.

Il était intéressant de revenir sur l'exercice de diagnostic réalisé au premier semestre 2007 sur le Nord du département de l'Ariège (voir figure 1)<sup>2</sup>. Cela nous a amené à analyser les discours véhiculés par différents acteurs et de les confronter à la « réalité » du terrain dans le contexte de l'influence périurbaine récente de Toulouse. La réflexion se situant plutôt en amont des dynamiques impulsées par la métropole, il importait de mieux cerner les modalités de recomposition spatiale spécifiques du territoire, avant d'aborder les orientations possibles de développement et les préconisations pour y parvenir. L'objet de cette présentation n'est pas de présenter l'ensemble des résultats de cette étude, mais plutôt de montrer les enseignements tirés a posteriori de la démarche d'accompagnement de projet, plus spécifiquement en matière de gouvernance locale.

1 DATAR, 2003. Quel-  
le France rurale pour  
2020 ? Contribution à  
une nouvelle politique de  
développement rural du-  
rable, Etude prospective,  
CIAT du 3 sept. 2003.

2 « L'étude préalable à  
une charte d'occupation  
de l'espace sur le Nord  
Ariège » a été réalisée  
par un groupe d'élèves,  
en collaboration avec  
l'équipe enseignante,  
et en appui avec un co-  
mité de pilotage (CG09,  
DDEA, CAUE et SAFER  
de l'Ariège).



**Figure 1 : Localisation du terrain d'étude**  
**Source : AUAT - INSEE**

## Un territoire rural confronté depuis peu à l'expansion toulousaine

### Quelques spécificités de l'aire urbaine<sup>3</sup> toulousaine

Depuis le tournant des années 2000, Toulouse a enregistré une progression nette de sa population de près de 10%, portant la croissance de son aire urbaine comme étant l'une des plus fortes que la France ait connue pour cette période. Il en résulte un étalement urbain important, avec une faible densité résidentielle, d'autant plus accéléré par la spéculation foncière grandissante, avec une certaine « fragmentation »<sup>4</sup> par rapport à d'autres aires urbaines en France.

L'expansion très importante de la métropole toulousaine depuis près de 25-30 ans a entraîné progressivement « une forte pression sur les prix du foncier qui met en concurrence la rentabilité des exploitations agricoles et la valeur potentielle du capital foncier »<sup>5</sup>. L'engouement pour le bâti traditionnel et les paysages ruraux de la part des non-agriculteurs a renforcé le problème de la pérennisation des activités agricoles et de la maîtrise foncière face à un fort étalement urbain qui empiète de plus en plus sur les terres agricoles, où les acquisitions pour l'agriculture régressent au profit de l'artificialisation par les collectivités, le résidentiel privé et les équipements de loisirs.

Cela est encore plus sensible depuis environ 10 ans, en s'accroissant dans les couronnes périurbaines plus éloignées<sup>6</sup>, et touche plus spécifiquement les communes reliées à Toulouse par le réseau autoroutier et qui sont situées à proximité de zones touristiques (le massif Pyrénéen par exemple). C'est le cas pour le Nord de l'Ariège, l'aire métropolitaine toulousaine<sup>7</sup> débordant des limites départementales, situation qui modifie les équilibres locaux plus particulièrement depuis l'ouverture de l'autoroute A66 en 2002 (reliant l'A61 à la N20 au niveau de Pamiers).

### Quelle influence de la périurbanisation dans la recomposition territoriale du Nord de l'Ariège ?

Le Nord du département de l'Ariège se situe dans un secteur de basses vallées (Arize, Lèze, Ariège et Hers), hors piémonts pyrénéens, en s'inscrivant dans un angle formé par des droites passant par les villes du Mas d'Azil, de Foix et de Mirepoix. Ce territoire d'environ 1257 km<sup>2</sup>, d'une densité moyenne de 55 habitants / km<sup>2</sup> (RGP1999) soit un peu plus du double de la densité moyenne de l'Ariège, est limitrophe à deux autres départements qui exercent une attractivité différenciée sur la zone : la Haute-Garonne (31) et l'Aude (11). Le Nord-Ariège est composé de 74 communes, 8 communautés de communes, et est concerné par 3 des 4 Pays (Loi Voynet) initiés par le Conseil Général de l'Ariège (CG09) et couvrant l'ensemble du département.

Traditionnellement à dominante rurale, ce territoire n'en demeure pas moins dans une situation « d'entre-deux » et de « transit » plus ancienne, entre montagne et plaine, entre Toulouse et Pyrénées (ou l'Espagne), et aujourd'hui

3 Voir la définition de l'INSEE.

4 COLL, Jean-Louis, 2006. « De la prospective en Midi-Pyrénées aux options stratégiques de l'aire urbaine toulousaine », Territoires 2030, n°3 « De l'interrégional au local », août 2006, DIACT.

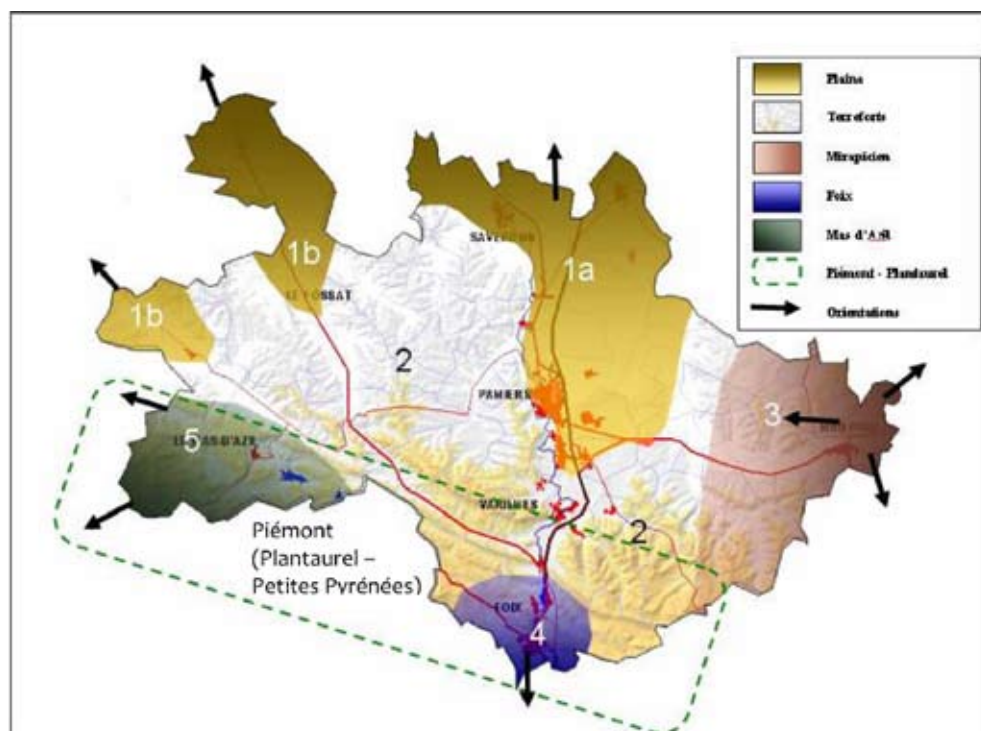
5 AUAT, 2005. Perspectives Villes, « La pression foncière en hausse sur le territoire rural », n°29, nov. 2005, p.2.

6 Les prix moyen des maisons à la campagne a ainsi été multiplié par quatre en 10 ans, passant de 50 000 à 250 000 Euros entre 1995 et 2004. AUAT, *ibid.*, p.3.

7 Seules les intercommunalités de Saverdun, de la Lèze et de l'Arize sont incluses dans l'aire urbaine de Toulouse, le reste du territoire faisant partie de l'aire métropolitaine. Cf : AUAT – INSEE Midi-Pyrénées, Atlas de l'aire urbaine de Toulouse, 2002, p. 15.

entre rural et urbain dans le contexte de la croissance de la métropole toulousaine. Toutefois, il faut être conscient que ce territoire se situe à la frange de l'aire urbaine, avec des migrations alternantes et une rurbanisation plutôt centrée sur les parties à proximité de la métropole.

Il en résulte un territoire hétérogène dans son organisation et ses potentialités de développement, avec différents sous-ensembles territoriaux qui ont été identifiés dans le cadre de notre étude (voir figure 2). Il s'agit : des pointes Nord des vallées (1b) et la plaine de l'Ariège (1a) s'ouvrant vers Toulouse, les secteurs de terreforts qui ensèrent ces vallées (2), et des zones qui s'individualisent et se tournent vers d'autres territoire autour de Mirepoix (3), de Foix (4) et du Mas d'Azil (5).



**Figure 2 : Les sous-ensembles territoriaux du Nord de l'Ariège**  
Source : DASTAL - El Purpan, 2007

Cette organisation multiforme pose un problème de cohérence territoriale, résultant notamment du lent desserrement du tissu économique et social (avec notamment importance du chômage et des aides sociales), du déclin agricole et des différentes crises industrielles locales. Dans ce cadre, le phénomène plus récent de périurbanisation vient se heurter pour l'essentiel :

- À l'opposition entre le relief des terreforts, où l'on retrouve une agriculture plus marginalisée avec peu ou pas de productions à valeur ajoutée, et celui de plaine et de vallées, où se concentre la majeure partie de l'activité agricole, des « bonnes terres » du département et des cultures irriguées,
- À la coupure formée par les axes routiers de la RN20 et de la récente autoroute A66 doublés par le réseau ferré,

- À la concurrence ancienne entre Pamiers, la seule commune du département à compter plus de 10 000 habitants, et la préfecture de Foix qui demeure plutôt tournée vers les Pyrénées,
- À un éclatement spatial en différents bassins de vie et territoires de projet qui peinent à se fédérer, qui renforce la perception d'un territoire à la recherche d'une cohérence et d'une légitimité,
- Au développement des activités économiques majoritairement dans le « triangle d'or » de Pamiers-Mazères-Saverdun - caractérisé par un dynamisme interne, de nombreux porteurs de projets, une reconversion industrielle relativement réussie et une attractivité pour des entreprises en liaison avec l'agglomération toulousaine - situation qui creuse les écarts un peu plus avec le reste du territoire où l'offre en termes d'emploi et de services est peu adaptée (concurrence entre projets, concentration, ...),
- Aux mentalités qui s'opposent entre plaine, coteaux, et montagne, malgré un sentiment d'appartenance fort à l'Ariège vécu comme une culture d'opposition, qui est en soit un paradoxe pour « accueillir ou exclure » face aux apports parfois massifs de populations extérieures, qui se fixent ou non, et rendent l'identité locale problématique,
- Aux contraintes environnementales (inondation, nitrates, ...), et à la difficulté de prendre en compte les enjeux liés à l'environnement au-delà de la seule gestion de l'eau (en lien avec l'irrigation),
- Au manque de gestion et de planification spatiale, de communication et de coopération, et de fait à une certaine inertie.

## **Entre « illusions » et « réalité »... Quelles modalités de recomposition spatiale ?**

Dans le cadre de cette étude, nous avons été amenés à s'interroger à différents niveaux :

- 1) Quel est le capital du territoire à disposition des acteurs locaux, comment s'est-il constitué dans le temps, qu'est-ce qui a changé et vers quoi pourrait-il évoluer ?
- 2) Quels sont les acteurs en présence, quelles sont leurs stratégies face à une situation donnée, comment s'exprime la gouvernance locale ?
- 3) Comment cela se traduit-il dans le territoire, d'un point de vue spatial, est-ce que les différents acteurs ont la même perception des enjeux du développement ?

Cette démarche de diagnostic (sur la base d'une analyse documentaire et de données, également d'entretiens semi-directifs) nous a permis de mettre en œuvre des scénarios prospectifs sur la base des éléments clés identifiés, des discours saillants, et des tendances d'évolution. L'ensemble a fait l'objet

d'un rapport écrit mais également d'une réunion publique de présentation à la mi-avril 2007 à Pamiers qui a été l'occasion de débattre des options de développement identifiées et des préconisations proposées au vue de l'analyse menée.

En faisant un retour sur les propos recueillis au cours des 121 entretiens réalisés, des réactions émises lors de la réunion publique par une quarantaine de participants, et d'une analyse à posteriori de l'exercice (y compris de la formulation de la commande), il en ressort un bilan mitigé qui illustre bien les tensions et oppositions au sein du Nord-Ariège.

### **Des effets spatiaux de la périurbanisation encore modérés et localisés**

Nous avons pu constater que certains propos tenus sur les effets de la périurbanisation tenaient de l'exagération, la pression foncière étant « dans la réalité » à nuancer... Ainsi, le nombre et la répartition de constructions nouvelles sont de moindre importance vis-à-vis de descriptions effectuées, alors qu'il suffit de parcourir le territoire avec un œil avisé, sinon d'observer des photographies aériennes à des pas de temps relativement courts, pour se rendre compte que la pression foncière, même aux portes du département, demeure limitée encore aujourd'hui.

Ces propos s'expliquent tout d'abord par la crainte légitime d'une banalisation du territoire et d'une relégation au statut de « banlieue-dortoir », exagérée chez certains. La peur de la ville de Toulouse n'est pas nouvelle localement et s'entendait déjà il y a une trentaine d'année dans certains discours politiques militants.

L'expansion de la ville de Pamiers<sup>8</sup> fait alors « tache » dans une conception du territoire où l'on voudrait être indépendant face à Toulouse et se situer dans une stratégie inter-massifs où la nouvelle autoroute A66 établit un pont entre la Méditerranée et l'Espagne sans être obligé de transiter par la métropole. Le Nord de l'Ariège est alors envisagé comme une vitrine pour le département, et l'on voudrait bien y soigner la présentation, y compris dans le cadre de projets médiatiques tel l'éventuel 2ème aéroport de Toulouse, le site d'implantation éventuel de ce projet très polémique n'étant pas arrêté.

De plus, parler de Pamiers fait de l'ombre à Foix, enclavée et craignant l'expansion de Toulouse depuis longtemps. Cela va à contresens d'un certain discours qui se veut dominant, en remettant en cause le vœu pieux de constituer une agglomération autour de ces deux pôles urbains en dépit de leurs divergences et des querelles anciennes qui animent toujours les débats...

Enfin, l'Ariège « terre courage », a depuis longtemps accueilli les populations et a souvent été présentée comme un territoire ayant souffert de nombreux handicaps et d'un manque de moyens... La périurbanisation amenant son lot de migrations alimente alors la crise identitaire locale, et elle permet probablement d'éviter de parler du turn-over qui amène un nombre grandissant de résidents à repartir déçus au bout de quelques années...

8 Sous les effets combinés de sa propre expansion et de celle de la métropole, la ville de Pamiers se dénote par de gros ensembles issus de la spéculation par des promoteurs immobiliers toulousains (et inoccupés en bonne partie) au niveau de son pôle urbain, d'un étalement sur de nombreuses communes voisines, d'un mitage plus localisé sur les coteaux environnants en périphérie des hameaux traditionnels ou le long des axes routiers, et d'une concentration des activités et des équipements commerciaux le long de la N20.

## Une agriculture à repenser et à repositionner

Malgré la menace que peut représenter la périurbanisation pour l'agriculture du Nord de l'Ariège, il faut ici aussi nuancer les effets de la pression foncière en matière de consommation d'espace et de hausse des prix du foncier, qui demeurent dans les faits relatives à l'échelle de l'aire métropolitaine.

Ainsi, dans le Nord de l'Ariège, lorsque des enjeux plus « classiques » de maintien de la production agricole locale et du cadre de vie sont mis en avant dans les discours, ils se retrouvent opposés ou mis en concurrence à d'autres tels : la perte de l'identité locale ou la relance de l'économie locale... Même le mot « agriculture » y perd de sa force au profit de ceux du développement d'une « économie innovante et ouverte » voire « performante », et d'un « développement autour d'une armature urbaine forte » (projet d'agglomération Foix-Pamiers)<sup>9</sup>.

Malgré cela, le besoin d'une recomposition nouvelle de l'économie nous renvoie à un contexte où il y a peu d'emplois en adéquation avec la demande et les niveaux de qualifications de la main d'œuvre locale, des besoins importants en services à la personne « qui demandent plus qu'ils ne rapportent », d'une certaine dépendance en termes de développement des activités vis-à-vis de Toulouse mise à mal par les hauts et les bas récents de l'aéronautique, et où l'activité agricole traditionnelle plutôt familiale a évolué vers une agriculture à deux vitesses qui n'occupe plus que 7% des actifs, entre agriculture des coteaux qui a du mal à se fédérer et cultures irriguées intensives en plaine<sup>10</sup>.

En effet, même la localisation de proximité au bassin de consommation de la métropole toulousaine ne fait que pas ou peu partie des discours actuels, à part chez quelques néo-ruraux isolés, la majeure partie des acteurs territoriaux se positionnant plutôt dans le « subi » que dans l'optique d'un destin maîtrisé de développement. La réflexion en matière de relance agricole reste à l'état embryonnaire, tiraillée entre innovation et tradition, l'essentiel des actions collectives se centrant sur la gestion de l'eau conditionnelle au maintien de l'agriculture irriguée.

Pour autant, beaucoup insistent sur l'image d'une « nature à préserver » qui fait l'attractivité du territoire et constitue la qualité du cadre de vie en lien avec l'agriculture. Cette idée « d'environnement préservé et valorisé »<sup>11</sup> se retrouve alors confrontée, voire mise en tension, à la perception d'une perte d'identité et du dynamisme de la vie locale qui priment chez d'autres acteurs, et où le phénomène spéculatif liée à la périurbanisation n'est pas à négliger, plus spécifiquement chez des agriculteurs vieillissants qui préfèrent y trouver là une opportunité de se constituer une retraite complémentaire...

Bien réelles, ces spéculations sont difficiles à positionner alors que la plupart des communes ne sont pas dotées de documents d'urbanisme qui permettraient de réserver une place à l'agriculture locale. De plus, il n'existe pas de document directeur tel un SCOT sur ce territoire pour mieux maîtriser le développement de l'urbanisation et des activités qui viennent en concurrence avec l'agriculture, en dépit des tentatives anciennes<sup>12</sup>.

9 CG09, 2006. Ariège 2020. 72 actions pour cheminer vers 2020, Agenda 21 – programme 2006, n.p. Il s'agit d'un document d'orientation qui affiche la politique du Département, en émettant le souhait qu'il devienne un « document de référence pour l'ensemble des acteurs publics et privés ».

10 Nous ne retrouvons plus que 1600 exploitations agricoles professionnelles en 2002 contre 2403 en 1988, situation qui a continué de s'aggraver. Le secteur tertiaire mobilise, lui, les 2/3 des emplois aujourd'hui.

11 CG09. Idid.

12 Un projet de SCOT sur le département n'est pas nouveau... Pour l'heure, les tentatives du CG09 ont échoué se heurtant en partie aux oppositions Foix-Pamiers, sans que le projet ne soit abandonné. La commande à laquelle nous avons répondu s'inscrit dans cette même ligne d'idée.

## La périurbanisation : « l'arbre qui cache la forêt » ?

Aux vues de cette expérience, deux discours dominants se distinguent dans le Nord du département de l'Ariège. Ils s'opposent et mettent en avant « l'absence d'une vision commune à long terme » identifiée parmi les faiblesses du territoire et principal handicap en matière de prospective.

Au final, le problème des effets éventuels d'une périurbanisation récente du territoire n'est plus central malgré la commande initiale de l'étude. Celui de la gouvernance locale le devient, face à un discours et une stratégie imposés ou souhaités par les pouvoirs politiques dominants, qui ne permettent que difficilement de faire émerger une volonté partagée d'action relayée localement.

Ainsi, il y a ceux qui ont une certaine conscience de la situation, au plus près du terrain, tels des représentants de la chambre d'agriculture ou certains élus et agriculteurs, et qui ne peuvent que peu ou pas s'exprimer ou agir malgré leur adhésion aux scénarios proposés et aux préconisations émises. Puis, ils y a ceux qui détiennent le pouvoir depuis longtemps, qui préfèrent s'accrocher à une vision ancienne du territoire, déçus de s'entendre redire des choses déjà connues préférant boudier des constats émis qui semblent se confirmer dans le temps<sup>13</sup>, tels le risque de « décrochage » ou de rupture face aux « tensions grandissantes », et le besoin d'agir par une gouvernance « modernisée »<sup>14</sup>.

Cette situation se retrouve d'autant plus exacerbée que le problème de superposition récente des différentes intercommunalités de projets (Communautés de Communes, puis Pays), qui tentent péniblement de se surimposer aux logiques de fonctionnement communales anciennes ayant une certaine légitimité dans la structuration politique hiérarchique locale. Dans ce cadre, même le PNR en cours de constitution qui concerne la pointe Sud-Ouest autour du Mas d'Azil a du mal à trouver une véritable reconnaissance localement, la méfiance de certains face à ce projet, qui pourrait avoir été ficelé à l'avance par les autres, freinant un renouveau local nécessaire.

Pour autant, le problème de la gouvernance en Nord-Ariège, ne semble pas un cas isolé sur la Région Midi-Pyrénées, où « l'opportunisme structurant » comme stratégie institutionnelle et spatiale et la « sous-organisation » plus particulièrement pour la maîtrise foncière de l'agglomération toulousaine, sont un frein aux scénarios prospectifs souhaitables<sup>15</sup>.

13 L'exemple du Pays Portes d'Ariège Pyrénées (PPAP), concernant la quasi-totalité de notre territoire d'étude (66 communes sur 74), est révélateur. Il s'agit là d'un territoire de projets dessiné par le Département qui devrait être positionné comme un « échelon d'action économique privilégié » de la politique de développement durable en Ariège (cf. Agenda 21 départemental).

14 COLL. Ibid. p.77.

15 COLL, idid. p.73-74.

## Conclusion

Comme ailleurs dans le Sud-Ouest, l'Ariège est marquée par une longue permanence politique et des fonctionnements hiérarchiques qui handicapent quelque peu l'émergence nécessaire d'un développement ascendant et d'une démocratie citoyenne. Pour l'heure, ce territoire est sous l'effet d'un dynamisme nouveau lié à l'expansion de Toulouse sans avoir été trop « touché » dans ses fondements.



La périurbanisation croissante de Toulouse peut ainsi devenir un souffle nouveau localement, à condition de s'en saisir, de la canaliser, et de débattre ouvertement des modalités de développement durable du territoire. Cela oblige à accepter le conflit et l'opposition comme moteur de l'action, à prendre le temps de s'interroger sur les pratiques des différents acteurs, d'identifier les progrès à faire, voir de remettre en cause des fonctionnements politiques et structurels anciens...

Dans ce contexte pourquoi ne pas envisager la pression urbaine toulousaine comme une opportunité pour requalifier le territoire et non comme une fatalité, en donnant une place aux différents composants et fonctions dont l'agriculture, tout en faisant confiance aux populations locales, qui par là même pourront déclarer et affirmer une identité en renouvellement. Ainsi les équilibres seraient rétablis, tant spatiaux que structurels, en dépassant les idées reçues qui handicapent aujourd'hui les perspectives d'un développement durable du Nord de l'Ariège.